

Política tributaria y oferta de ahorro en Centroamérica

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS
AMERICANOS (OEA)

INTRODUCCION

La oferta de ahorros al mercado de capitales es función del ahorro total generado por la economía y del autofinanciamiento de cada sector. En consecuencia, es importante determinar cómo las medidas de política fiscal pueden influir en el nivel del ahorro y su canalización hacia el mercado de capitales.

Desde un punto de vista macroeconómico el Estado puede contribuir a aumentar el ahorro global, en una economía con amplia participación del sector privado, propiciando un crecimiento económico con un razonable grado de estabilidad monetaria. Un proceso inflacionario, a la larga, tiende a disminuir los incentivos al ahorro. En tales circunstancias, una política fiscal superavitaria o menos deficitaria puede contribuir a moderar los procesos inflacionarios. La forma de financiar el déficit tiene también implicaciones al respecto.

El Estado puede también, por medio de sus políticas de ingresos y gastos, generar ahorros e influir en el ahorro del sector privado. Las secciones subsiguientes de este capítulo se dedican a analizar en qué forma medidas fiscales pueden coadyuvar a incrementar el ahorro de cada subsector y a canalizarlo al mercado de capitales.

Se entiende aquí como mercado de capitales el conjunto de instituciones que participan en la captación de ahorros y en su transferencia hacia los inversionistas. Es decir que comprende los entes públicos, las empresas y las familias, tanto en su calidad de ahorradores como de inversionistas, y los intermediarios financieros públicos o privados que constituyen los agentes centrales en el proceso de transferencia de los recursos financieros.

Nota: este trabajo es el capítulo III del documento *La política tributaria y el mercado regional centroamericano de capitales*, Organización de los Estados Americanos, Oficina de Finanzas Públicas, Washington, agosto de 1975.

EL AHORRO DEL SECTOR PUBLICO

En esta sección se analiza la generación de ahorro por el sector público, entendiéndose como tal la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes, y luego se consideran las transferencias de ahorro al mercado de capitales.

Las cifras incluidas corresponden a los gobiernos generales de Guatemala y Costa Rica y a los sectores públicos de los demás países.

Nivel del ahorro

Primero se observan las tendencias de los ingresos corrientes y luego las de los gastos y el ahorro en cuenta corriente.

Ingresos corrientes

En términos absolutos los ingresos corrientes han aumentado ininterrumpidamente, durante los períodos considerados, en todos los países. Las tasas de crecimiento de dichos ingresos han sido mayores que las del respectivo producto interno bruto (PIB) en cuatro países; en cambio, en Guatemala y Honduras, con porcentajes de alrededor de 13%, y en una posición intermedia El Salvador (1971) y Nicaragua con porcentajes de un poco más de 17 por ciento.

En 1972 la proporción del PIB captada por el sector público, por medio de los ingresos corrientes, ascendía a 27.2% en Costa Rica; en el otro extremo se hallan Guatemala y Honduras, con porcentajes de alrededor de 13%, y en una posición intermedia El Salvador (1971) y Nicaragua con porcentajes de un poco más de 17 por ciento.

Las cifras mencionadas corresponden a los ingresos tributarios, los paratributarios (principalmente contribuciones de seguridad social), las tasas por servicios y, para tres países, los ingresos corrientes de las empresas públicas. Ante la ausencia de series estadísticas con el desglose correspondiente, se ha creído conveniente analizar más en detalle el comportamiento de los ingresos tributarios de los gobiernos

centrales, para los cuales se dispone de series más largas y de datos más fidedignos.

Si bien ellos no permiten medir la proporción del producto nacional que capta el sector público, dan una idea aproximada de su evolución.

CUADRO 1

Centroamérica: tasas de crecimiento^a del PIB y del sector público^b
(Con base en cifras a precios corrientes, %)

	PIB	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro corriente	Inversión real
Costa Rica (1964-1972)	10.7	13.3	12.9	17.6	15.5
El Salvador (1965-1971)	4.9	6.9	7.3	4.9	0.3
Guatemala (1967-1973)	10.2	10.2	9.8	13.0	19.6
Honduras (1966-1973)	6.6	8.7	10.1	- 0.9	10.8
Nicaragua (1965-1973)	7.2	9.5	10.6	4.7	6.7 ^c

a. Las tasas de crecimiento se calcularon por medio de una curva exponencial del tipo $y = ab^x$.

b. Las cifras para Costa Rica y Guatemala se refieren al gobierno general.

c. 1965-1972. Calculado con base en las cifras de las cuentas nacionales. Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP)/637, cuadro A-3.

Ingresos tributarios

En el cuadro 2 se incluyen las series de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales,¹ para el decenio 1964-1973. En términos absolutos aumentaron ininterrumpidamente en todos los países, pero en relación al PIB no se notan tendencias marcadas a lo largo de todo el período.

Esta etapa se caracterizó por un crecimiento sostenido del producto y por la adopción de algunas modificaciones impositivas con el propósito primordial de aumentar los ingresos fiscales.

A continuación se resumen las principales reformas. En 1968, todos los países establecieron un recargo de 30% sobre los derechos arancelarios a la importación de numerosas mercaderías.²

Costa Rica introdujo un impuesto sobre las ventas (de una sola etapa) en 1967. En 1972 se hicieron varias reformas, entre las que sobresalen las siguientes: se aumentó la progresividad del impuesto sobre la renta; se estableció una tarifa progresiva especial sobre las utilidades de las personas jurídicas (de menor progresividad que la de las personas naturales) y se creó un gravamen de 5% sobre los dividendos y las participaciones sociales; se aumentó la tasa general del impuesto a las ventas; se eliminaron las tasas diferenciales del mismo gravamen y se estableció un régimen de tributación sobre consumos selectivos.

1. En 1972, con respecto a los ingresos tributarios del sector público, los de los gobiernos centrales representaron 93.5% en Guatemala y 77.3% en Nicaragua; los porcentajes de los demás países se hallan entre dichos extremos (véase la parte 3 del cuadro 2).

2. Para Costa Rica entró en vigencia en 1970.

En 1966 El Salvador introdujo un impuesto especial sobre las utilidades en reserva o capitalizadas por las sociedades anónimas domiciliadas. Las tasas del impuesto al patrimonio neto fueron aumentadas en 1970 y las del impuesto de timbre sobre las ventas en 1971. En 1974 se estableció un impuesto sobre ciertos consumos selectivos.

Guatemala estableció el impuesto sobre la renta vigente en 1964; introdujo recargos sobre los impuestos a la renta y a la propiedad inmueble en 1967 y 1968, respectivamente; modificó los impuestos a la exportación de algunos productos primarios y gravó otros en 1974. En este mismo año se aumentaron las tasas de varios impuestos indirectos internos.

Honduras³ aplicó el arancel centroamericano de importaciones a las provenientes de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua a partir de 1970, habiéndose interrumpido el comercio exterior con El Salvador desde el segundo semestre del año anterior. Posteriormente celebró tratados bilaterales de libre comercio con los primeros países mencionados. En 1974 se introdujo un impuesto sobre la exportación de bananos que en el mismo año fue rebajado sustancialmente.

Nicaragua, a partir de 1967, introdujo varios gravámenes sobre el consumo de ciertas mercaderías; en 1968 estableció un impuesto general sobre las ventas que fue sustancialmente reformado en 1970; en 1973 estableció un gravamen de 10% sobre el valor de las exportaciones, y en 1974 reformó el régimen del impuesto a la renta, destacándose un aumento sustancial en la progresividad de la tarifa.

Las numerosas modificaciones impositivas y los posibles avances que, en diversos grados, se han hecho en materia de administración tributaria, impiden medir la elasticidad de los sistemas impositivos. Sin embargo, el hecho de que las cargas

3. En Honduras y El Salvador se establecieron impuestos de emergencia en 1969, con motivo del conflicto que se suscitara entre ambos.

CUADRO 2

Centroamérica: ingresos tributarios de los gobiernos centrales, 1964-1973

Años	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1. En millones de unidades monetarias nacionales					
1964	429,6	198,5	91,8	84,0	344,4
1965	464,1	211,2	107,7	98,6	405,3
1966	503,1	209,0	108,4	110,2	424,9
1967	525,6	211,0	110,5	119,6	442,4
1968	621,0	216,0	122,9	136,4	420,7
1969	704,4	236,0	134,4	142,2	430,5
1970	791,4	264,5	148,0	146,6	503,3
1971	826,2	278,9	154,4	161,6	555,1
1972	945,1	304,9	163,7	169,8	597,1
1973	1 248,9	376,5	191,8	191,4	811,3
2. En porcentajes del PIB					
1964	11,9	10,6	7,2	9,0	9,1
1965	11,8	10,6	8,1	9,7	9,5
1966	11,7	9,9	7,8	10,0	9,4
1967	11,3	9,5	7,6	10,0	8,9
1968	12,1	9,4	7,8	10,6	8,0
1969	12,4	9,9	7,7	10,7	7,8
1970	12,1	10,3	7,7	10,3	8,4
1971	11,6	10,3	7,6	10,7	8,6
1972	11,5	10,5	7,4	10,5	8,5
1973	12,5	11,5	7,1	10,8	11,2
3. En porcentajes de los ingresos tributarios del sector público					
1972	82,0	—	93,5	88,3	77,3
4. Coeficientes de elasticidad con relación al PIB para el período 1964-1973					
E	1,03	1,15	0,92	1,24	1,02
R	0,99	0,97	0,99	0,99	0,90
T	30,40	10,60	17,60	27,60	6,10

Fuentes (ingresos tributarios):

Costa Rica: 1964-1969, Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA), Estudio núm. 10, *Las finanzas públicas y la integración*, cuadro 12; 1970-1972, Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano Económico y Social (CEPCIES)/21, cuadro II-12; 1973, OEA, *Boletín Estadístico*, núm. 107, p. 3.

El Salvador: 1964-1970, SIECA, Estudio núm. 10, cuadro 9; 1971-1972, CIAP/662 y 663, cuadros IV-1 y II-1; 1973, OEA, *Boletín Estadístico*, núm. 107, p. 6.

Guatemala: 1964-1970, SIECA, Estudio núm. 10, cuadro 8; 1971-1973, CEPCIES, cuadro IV-2.

Honduras: 1964-1969, SIECA, Estudio núm. 10, cuadro 10; 1970-1973, OEA, *Boletín Estadístico*, núm. 107, p. 12.

Nicaragua: 1964-1970, SIECA, Estudio núm. 10, cuadro 12; 1971-1973, OEA, *Boletín Estadístico*, núm. 107, p. 16.

tributarias no presenten una tendencia ascendente definida, pese al crecimiento económico sostenido y a las modificaciones impositivas que se introdujeron, sugiere la existencia de cierto grado de inelasticidad de los sistemas tributarios.⁴

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se han calculado los coeficientes de elasticidad de los ingresos tributarios en relación al producto interno bruto durante todo el decenio (véase la sección 4 del cuadro 2).

El mayor coeficiente de elasticidad es el de Honduras, 1.24, y el menor es el de Guatemala, 0.92; los de Costa Rica y Nicaragua apenas exceden de 1, y el de El Salvador fue de

4. Las cifras consideradas no reflejan el aumento que habrá de provenir de las reformas que tuvieron lugar a partir de 1973.

1.15. De manera que las reformas introducidas en Costa Rica y Nicaragua sólo han servido para impedir que la carga tributaria disminuya; en Guatemala, pese a las reformas, la carga tributaria presenta cierta tendencia ligeramente descendente. Sólo en Honduras y El Salvador se ha logrado imprimir cierta tendencia ascendente al coeficiente de tributación.

La elasticidad del sistema impositivo en relación al producto nacional depende fundamentalmente del grado de progresividad (o regresividad) de los impuestos y de su importancia relativa.

Los únicos impuestos progresivos en relación al ingreso son los que gravan las utilidades de las empresas y la renta personal.

El aumento del ingreso tiene como consecuencia que los contribuyentes sean gravados con tasas marginales mayores, de manera que los ingresos tributarios fluctúan proporcionalmente más que la base imponible (en ausencia de modificaciones en las tasas o en las exenciones y deducciones). Pese a esta característica, la baja participación relativa de estos impuestos en el total de ingresos tributarios impide que los sistemas en su conjunto tengan una carga tributaria marginal mayor que el promedio. En 1973, los países con mayor participación del impuesto sobre el ingreso, Costa Rica y Honduras, tuvieron un porcentaje inferior a 25% (véase el cuadro 3). También es importante observar al respecto, que la mayor parte de estos ingresos tributarios provienen del impuesto sobre las utilidades de las empresas y no del que grava la renta personal; en Guatemala y Honduras los ingresos provenientes del primero representan alrededor de tres veces los del segundo; sólo en El Salvador se nota una participación relativamente mayor del impuesto personal, aproximadamente 50%. No se dispone de cifras de Costa Rica y Nicaragua, pero es probable que la situación del primero sea más parecida a la de El Salvador y la del segundo más parecida a la de Honduras y Guatemala. La importancia de esta observación radica en que el impuesto a las utilidades, en la medida en que se traslada, tiene las mismas características de regresividad que un impuesto al consumo.

Los ingresos tributarios provenientes de los impuestos sobre el patrimonio o el valor de la propiedad inmueble, con tasa proporcional, teóricamente podrían variar en proporción al ingreso (ya que el valor de la propiedad no es más que la capitalización de los ingresos esperados de la misma), o aun en una proporción mayor, si se aplican tasas progresivas y si

la propiedad tiende a concentrarse. Empero, en la práctica, por muy eficiente que sea la administración, los avalúos fiscales se rezagan respecto de los valores del mercado. Por otra parte, la participación relativa de este impuesto es bastante baja en todos los países centroamericanos; la más alta es la de El Salvador, 10 por ciento.

Los ingresos procedentes de los impuestos sobre las importaciones varían con su volumen y valor. Estos han tendido a aumentar durante todo el período considerado, pero al mismo tiempo se han producido cambios en la estructura de la base imponible que imprimen un efecto descendente a los ingresos. La participación relativa de los bienes de consumo final, cuyos aforos son altos, ha tendido a disminuir; en cambio, ha aumentado la de los bienes de producción, cuyos aforos son menores. El proceso de integración económica, al propiciar la sustitución de importaciones de terceros países (gravadas) por importaciones de los demás países centroamericanos (liberadas) ha contribuido también a acentuar el efecto descendente en las recaudaciones. En el mismo sentido han actuado las exenciones totales o parciales de derechos arancelarios que se conceden en virtud de las leyes de fomento económico nacionales y del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Sector Industrial. Las cifras de recaudación reflejan una ligera tendencia al aumento, el cual se debió principalmente al establecimiento del recargo arancelario de 30% ya mencionado, y al sustancial incremento de los precios de los productos importados en los años recientes; en el caso de Honduras ha influido, como ya se mencionó, la aplicación del arancel centroamericano a las importaciones de tres de los demás países centroamericanos, y la suspensión de las importaciones procedentes de El Salvador. En síntesis, dadas las tendencias mencionadas, no es de esperar que los ingresos tributarios

CUADRO 3

Centroamérica: ingresos tributarios de los gobiernos centrales, 1973

Impuestos	En millones de pesos centroamericanos					Participación porcentual				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<i>Directos</i>	46.6	40.2	36.6	25.5	19.5	24.8	26.7	19.2	26.7	16.8
Impuestos sobre ingresos	45.7	25.1	25.3	23.5	10.4	24.3	16.7	13.2	24.6	9.0
Utilidades de empresas	—	12.2	19.2	17.8	—	—	8.1	10.0	18.6	—
Renta personal	—	12.9	6.1	5.7	—	—	8.6	3.2	6.0	—
Impuestos sobre el patrimonio	0.9	15.1	11.3	2.0	9.1	0.5	10.0	6.0	2.1	7.8
<i>Indirectos</i>	141.2	110.4	154.5	70.0	96.4	75.2	73.3	80.8	73.3	83.2
Impuestos sobre mercaderías y servicios	95.2	34.6	71.5	34.6	53.8	50.7	23.0	37.4	36.2	46.5
Generales	24.1	—	24.3	7.4	14.9	12.8	—	12.7	7.8	12.9
Especiales	71.1	34.6	47.2	27.2	38.9	37.9	23.0	24.7	28.5	33.6
Impuestos sobre el comercio exterior	43.2	61.8	57.0	33.0	40.0	23.0	41.0	29.8	34.6	34.5
Importaciones	40.8	31.4	43.2	27.4	21.3	21.7	20.8	22.6	28.7	18.4
Exportaciones	2.4	30.4	13.8	5.6	18.7	1.3	20.2	7.2	5.9	16.1
Impuestos varios	2.8	14.0	26.0	2.4	2.6	1.5	9.3	13.6	2.5	2.2
<i>Total</i>	187.8	150.6	191.1	95.5	115.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OEA, *Boletín Estadístico*, núm. 107, mayo de 1974.

respectivos guarden una relación directa y uniforme con el crecimiento del producto. Aún más, dada la ausencia de aumentos de los derechos arancelarios, es de suponer que a la larga estos ingresos tenderán a disminuir tanto en términos absolutos como relativos. Pese a tales tendencias, estos impuestos todavía aportan una parte sustancial de los ingresos tributarios; en 1973 los porcentajes mayores y menores fueron 28.7% en Honduras y 18.4% en Nicaragua; los porcentajes de los demás países se hallan entre dichos extremos.

en Honduras 5.9%. El alto porcentaje en Nicaragua se debe a que en ese año se estableció con carácter temporal un impuesto de 10% sobre las exportaciones. La alta participación en El Salvador se debe a que, en este país, el impuesto sobre las exportaciones de café se utiliza como un sustituto de la tributación del ingreso derivado de la producción agrícola, a través del impuesto sobre la renta. Los impuestos sobre la exportación en Guatemala y Honduras habrán de aumentar como consecuencia de los nuevos impuestos, ya referidos, que se establecieron en 1974.

CUADRO 4

Centroamérica: gastos corrientes del sector público,¹ 1964-1973

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1. En millones de unidades monetarias nacionales, a precios corrientes										
Costa Rica	554.3	597.1	647.4	718.9	767.9	879.9	1 023.6	1 233.3	1 503.5	—
El Salvador	—	320.4	331.5	343.7	366.9	397.5	443.6	471.0	—	—
Guatemala	—	—	—	140.9	144.7	157.7	182.9	193.1	208.7	246.7
Honduras	—	—	11.9	122.3	132.8	159.3	172.4	186.4	211.0	206.2
Nicaragua	—	507.6	558.4	664.7	734.1	740.9	873.7	921.5	1 001.9	1 211.5
2. Con relación al PIB (%)										
Costa Rica	15.4	15.2	15.1	15.5	15.0	15.6	15.7	17.3	18.3	—
El Salvador	—	16.1	15.7	15.5	16.0	16.7	17.3	17.4	—	—
Guatemala	—	—	—	9.7	9.2	9.1	9.5	9.6	9.5	9.1
Honduras	—	—	10.2	10.2	10.3	12.0	12.1	12.3	13.0	11.7
Nicaragua	—	11.9	12.3	13.4	14.0	13.4	14.6	14.3	14.3	16.7

1. Las cifras de Costa Rica y Guatemala corresponden al gobierno general.

Fuentes: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica, *Cifras de cuentas nacionales de Costa Rica, serie 1957-1972*; CIAP/555 Rev. 1, cuadro II-12; Oficina de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo, Sector Público, cuadros 3 y 8.

El Salvador: CIAP/520, cuadros II-5 y II-6. Las cifras de 1970 son preliminares y las de 1971 estimaciones.

Guatemala: CIAP/564, vol. II, cuadro AE-20; CEPICIES/cuadro II-7.

Honduras: CIAP/491, cuadros II-11, II-12 y II-17; CIAP/288, cuadro II-9; CEPICIES/11, cuadro II-2.

Nicaragua: CIAP/472, cuadro II-9; CIAP/637, cuadros IV-8 y AE-10; CIAP/638, cuadro II-1.

Los ingresos procedentes de los impuestos sobre la exportación registran una gran variabilidad, debido a que los productos gravados son de origen primario, que se caracterizan por amplias fluctuaciones en la oferta. Son importantes en El Salvador y Nicaragua; en 1973 representaron 20.2 y 16.1 por ciento de los ingresos tributarios, respectivamente; en Costa Rica representaron 1.3%,⁵ en Guatemala⁶ 7.2% y

5. En este país no hay impuesto a la exportación de café pero sí sobre la producción; dado que la mayor parte de la producción se destina a la exportación, podría interpretarse como un impuesto de exportación (en 1973 representó 5.3% de los ingresos tributarios), en cuyo caso la participación de los gravámenes sobre la exportación sería similar a la de Honduras.

6. En Guatemala, los impuestos sobre la exportación constituyen un crédito contra el impuesto sobre la renta, por lo que podría interpretarse como un pago anticipado de este último (en 1973 representaron 6.3% de los ingresos tributarios), en cuyo caso la participación relativa de los ingresos de exportación sería la menor en Centroamérica y la del impuesto a la renta sería similar a la de El Salvador.

En síntesis, de los impuestos vigentes, los únicos cuyo rendimiento puede variar en relación directa y en una proporción mayor que el ingreso nacional son los que gravan la renta, y éstos todavía representan un porcentaje bastante bajo de los ingresos tributarios totales. Los porcentajes serían todavía menores si se consideraran los ingresos del sector público, ya que las estructuras tributarias de los gobiernos municipales descansan principalmente en impuestos indirectos sobre el consumo.

Por último, cabe señalar que en comparación con otros países, con niveles similares de desarrollo, las cargas tributarias de los centroamericanos todavía son relativamente bajas, aun incluyendo los ingresos respectivos del resto del sector público.

Gastos corrientes

El cuadro 4 contiene las series de los gastos corrientes de los sectores públicos. Al igual que los ingresos, han aumentado

ininterrumpidamente, en términos absolutos, en todos los países.⁷

Las tasas de crecimiento de los gastos fueron mayores que las de los respectivos productos internos en cuatro países; sólo en Guatemala se dio la situación inversa (véase el cuadro 1). Las diferencias entre dichas tasas de crecimiento fueron menores de 4% en los primeros cuatro países y en Guatemala fue de 0.4 por ciento.

En 1972 la proporción mayor de los gastos en relación al PIB fue la de Costa Rica, 18.3%, y la menor la de Guatemala, 9.5%; las de los demás países giraron alrededor de 14 por ciento.⁸

Ahorro en cuenta corriente

Una apreciación global del efecto de la política fiscal sobre el ahorro nacional requiere considerar no sólo su influencia directa e indirecta sobre el ahorro privado, sino también el ahorro generado por el propio sector.

El cuadro 5 contiene las series del ahorro en cuenta

Honduras, durante el período 1966-1973, la tasa de aumento del ahorro fue negativa, -0.9%, lo que se debió a que los gastos corrientes crecieron a un ritmo mucho mayor que los ingresos.

En El Salvador (1965-1971) y Nicaragua (1965-1973) los gastos también aumentaron más rápidamente que los ingresos, pero las diferencias de las tasas fueron menores, lo que permitió cierto aumento del ahorro, casi 5% en ambos países.

En Costa Rica (1964-1972) y Guatemala (1967-1973), en cambio, los ingresos crecieron a una tasa mayor que los gastos, lo que permitió que el ahorro aumentara a tasas de 17.6 y 13 por ciento, respectivamente. Sólo en estos dos países el ritmo de aumento del ahorro fue mayor que el de los ingresos corrientes y el del producto interno.

En 1972 los ahorros representaron los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes: 17.5 en Nicaragua; 13.7 en Guatemala; 5.8 en Honduras;⁹ y 18.2 en El Salvador,¹⁰ (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Centroamérica: ahorro en cuenta corriente del sector público,¹ 1964-1973

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1. En millones de unidades monetarias nacionales, a precios corrientes										
Costa Rica	41.3	52.3	55.1	26.7	99.3	85.6	168.7	110.8	114.1	—
El Salvador	—	62.4	47.3	48.0	50.5	52.4	55.1	85.5	—	—
Guatemala	—	—	—	16.4	24.6	30.0	23.1	34.7	33.1	40.1
Honduras	—	—	24.8	31.1	43.3	25.2	34.6	23.6	12.9	51.8
Nicaragua	—	193.6	207.1	141.4	111.0	172.4	217.7	195.5	212.9	253.7
2. Con relación a los ingresos corrientes (%)										
Costa Rica	6.9	8.1	7.8	3.6	11.4	8.9	14.1	8.2	7.0	—
El Salvador	—	19.5	14.3	14.0	13.8	13.2	12.4	18.2	—	—
Guatemala	—	—	—	10.4	14.5	16.0	11.2	15.2	13.7	14.0
Honduras	—	—	18.1	20.3	24.6	13.7	16.7	11.2	5.8	20.1
Nicaragua	—	27.6	27.1	17.5	13.1	18.9	19.9	17.5	17.5	17.3

1. Las cifras de Costa Rica y Guatemala corresponden al gobierno general.
Fuentes: mismas del cuadro 4.

corriente de los cinco países, para diversos períodos, en cifras absolutas y en proporciones de los ingresos corrientes. Durante los períodos considerados el ahorro del sector público ha sido positivo en todos los países, pero presenta una gran variabilidad tanto en términos absolutos como en relación a los ingresos corrientes.

En el cuadro 1 se comparan las tasas de crecimiento. En

7. Excepto en 1971, en El Salvador y en 1973, en Honduras, años en que se experimentó una ligera disminución respecto del año anterior.

8. La inclusión del resto del sector público en Costa Rica y Guatemala, aumentaría más la diferencia entre Costa Rica y los demás países y, probablemente, situaría a Guatemala en un nivel similar al de los otros tres países.

La inversión pública real y el ahorro

Costa Rica, Guatemala y Honduras, en los respectivos períodos, registraron tasas de crecimiento de sus inversiones públicas reales mayores que las de sus productos internos; por lo tanto, tendieron a aumentar sus coeficientes de inversión pública, pero sólo en el primero la tasa de aumento del ahorro fue superior a la de la inversión. Es decir, que en los otros dos el apreciable esfuerzo de inversión no fue acompañado por un esfuerzo de similar magnitud en cuanto al ahorro, principalmente en Honduras, donde la tasa de crecimiento de éste fue negativa (véase el cuadro 1).

9. El porcentaje en 1973 fue 20.1.
10. 1971.

CUADRO 6

Centroamérica: coeficientes de inversión y participación del ahorro,¹ 1972 (Porcentajes)

	Inversión pública real con relación al PIB	Ahorro con relación a la inversión
Costa Rica	4.0	34.6
El Salvador	4.0	106.9
Guatemala	2.8	54.6
Honduras	3.5	22.5
Nicaragua	3.9	35.2

1. Las cifras de Costa Rica y Guatemala corresponden al gobierno general.

Fuentes: mismas del cuadro 4.

En los otros dos países, El Salvador y Nicaragua, las tasas de aumento de las inversiones fueron menores que las de sus respectivos productos internos; por tanto, sus coeficientes de inversión pública tendieron a disminuir. En el primero la tasa de incremento del ahorro fue mayor que la de las inversiones, de manera que aumentó la participación del ahorro en

su financiamiento, pero ello se debió al bajo esfuerzo inversionista; en efecto, la menor tasa de aumento de inversiones fue la de este país, 0.3%. En Nicaragua, las inversiones aumentaron a un ritmo mayor que en el primero, pero el ahorro aumentó en menor proporción.

En síntesis, sólo en Costa Rica y El Salvador tendió a aumentar la participación del ahorro en el financiamiento de las inversiones públicas reales, pero en el primero el ritmo de aumento de las inversiones superó al del producto interno; en cambio, en el segundo las inversiones crecieron a una tasa mucho menor que la del producto.

En 1972 los coeficientes de las inversiones públicas reales con relación al PIB y la participación del ahorro en su financiamiento fueron los que se indican en el cuadro 6.

Estructura de los gastos de capital

El cuadro 7 contiene la estructura de los gastos de capital clasificados en: inversiones, amortizaciones de la deuda interna y externa, transferencias y otros. No se dispone de cifras de El Salvador. Los años en los que se cuenta con cifras representan períodos muy cortos para poder observar tendencias con suficiente precisión pero, con las reservas del caso, permiten tener una idea general al respecto.

CUADRO 7

Centroamérica: estructura de los gastos de capital del sector público,¹ 1967-1973 (Porcentajes)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
<i>Costa Rica</i>							
Total	—	—	100.0	100.0	100.0	100.0	—
Inversión	—	—	75.3	72.2	76.5	61.4	—
Amortización deuda	—	—	24.7	27.8	23.5	18.8	—
Externa	—	—	—	—	—	10.7	—
Interna	—	—	—	—	—	8.1	—
Otros	—	—	—	—	—	19.8 ²	—
<i>Guatemala</i>							
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión	65.1	60.8	63.2	63.0	57.0	74.6	74.3
Amortización deuda	33.0	39.0	34.4	37.0	30.6	23.1	21.9
Externa	14.9	17.0	16.8	18.2	13.3	8.5	6.8
Interna	18.1	22.0	17.6	18.8	17.3	14.6	15.1
Otros	1.9	0.2	2.4	—	12.4	2.3	3.8
<i>Honduras</i>							
Total	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión	—	67.2	73.0	74.1	65.7	53.4	67.5
Amortización deuda	—	23.4	19.3	18.5	22.0	26.2	28.8
Externa	—	10.5	7.4	5.1	8.6	9.5	12.1
Interna	—	12.9	11.9	13.4	13.4	16.8	16.7
Transferencias	—	—	—	—	3.3	16.8	—
Otros	—	9.4	7.7	7.4	9.0	3.6	3.7
<i>Nicaragua</i>							
Total	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión	—	60.3	59.3	77.6	66.3	68.0	69.9
Amortización deuda	—	19.6	31.7	14.6	28.8	29.2	30.1
Externa	—	15.1	26.4	10.9	24.1	25.3	24.5
Interna	—	4.5	5.3	3.7	4.7	3.9	5.6
Transferencias	—	—	—	—	0.1	0.2	—
Otros	—	20.1	9.0	7.8	4.8	2.6	—

1. Las cifras de Guatemala corresponden al gobierno general.

2. Incluye la inversión financiera y otros.

Fuentes: mismas del cuadro 4.

Inversiones y otros gastos de capital

En Costa Rica, durante el trienio 1969-1971, las inversiones representaron alrededor de 75% de los gastos de capital y la amortización de la deuda el restante 25%. En 1972 el porcentaje de la amortización de la deuda externa fue ligeramente mayor que el de la interna.

En Guatemala, durante el período 1967-1973 aumentó la participación relativa de las inversiones, disminuyendo la de las amortizaciones, y también aumentó la de otros gastos de capital. Al mismo tiempo, disminuyó la participación de las amortizaciones de la deuda externa así como, ligeramente, la de la deuda interna.

En Honduras, durante el período 1968-1973, la participación de las inversiones se mantuvo más o menos constante, la de las amortizaciones aumentó y disminuyó la de los otros gastos. La participación de la deuda interna aumentó más que la de la externa.

En Nicaragua, durante el mismo período, aumentó la participación de las inversiones y experimentó un incremento aún mayor la de las amortizaciones, disminuyendo la de los otros gastos; mientras las amortizaciones de la deuda interna mantuvieron una participación más o menos constante, la de la externa aumentó notablemente.

En 1973, las amortizaciones absorbieron un poco menos de una tercera parte de los gastos de capital en Honduras y Nicaragua y alrededor de una quinta parte en Costa Rica y Guatemala. En el mismo año, las amortizaciones de la deuda externa fueron mayores que las de la interna en Nicaragua y Costa Rica,¹¹ dándose la situación contraria en Guatemala y Honduras.

Inversión real y financiera

La inversión real constituye la realizada en el propio sector y la financiera representa los aportes del sector público al mercado de capitales. Las cifras de inversión financiera incluyen además de los préstamos al sector privado, por medio de las instituciones oficiales de financiamiento, compras de activos de capital; no se ha podido obtener el desglose, pero los primeros representan la mayor parte. Las cifras correspondientes a Guatemala subestiman la inversión ya que corresponden al gobierno general y no al sector público total.

Sólo en Honduras y Nicaragua se notan tendencias marcadas en el cambio de la composición de las inversiones; en ambos países ha tendido a aumentar la participación relativa de las reales y a disminuir la de las financieras. En los demás países las proporciones respectivas se mantuvieron más o menos constantes.¹²

En todos los países la participación de las inversiones reales es mucho mayor que la de las financieras, pero las proporciones cambian de país a país. En 1973, las financieras participaron con 10.9% del total en Guatemala y 2% en Honduras; en 1971, los porcentajes respectivos en Nicaragua,

El Salvador y Costa Rica, fueron 28.8, 25.2 y 13.6 por ciento.

Conclusiones

Las tasas de crecimiento de los ingresos corrientes han sido mayores que las de los respectivos PIB en cuatro países, e iguales en Guatemala. En buena parte el aumento de los ingresos se debió a las numerosas reformas impositivas que tuvieron lugar durante el decenio considerado.

Los coeficientes de elasticidad de los sistemas tributarios de los gobiernos centrales, que se calcularon sin aislar los efectos de las reformas impositivas, son bajos en Costa Rica y Nicaragua, el de Guatemala es inferior a la unidad, y son relativamente altos en Honduras y El Salvador. Empero, aun los de estos dos últimos países no indican que los sistemas impositivos sean elásticos en relación a las variaciones del producto nacional, ya que son el resultado de varias reformas impositivas que tuvieron lugar durante el decenio considerado. El análisis de la estructura impositiva de los cinco países revela un alto grado de regresividad, que impide que los ingresos tributarios aumenten en una proporción mayor que el producto. Mientras este defecto estructural no se solucione, habrá necesidad de continuar introduciendo cambios frecuentes en la estructura impositiva, a medida que aumenten las presiones por mayores gastos públicos.

Las tasas de crecimiento de los gastos corrientes han sido también mayores que las de los respectivos productos internos en los mismos cuatro países, siendo en Guatemala menor la de los primeros que la del segundo.

El ahorro registró una tendencia descendente en Honduras como resultado de una tasa de crecimiento de los gastos corrientes mayor que la de los ingresos; en El Salvador y Nicaragua también se presentó la misma relación entre dichas variables, pero las diferencias fueron menores, lo que permitió cierto aumento del ahorro. Sólo en Costa Rica y Guatemala el ahorro aumentó a un ritmo mayor que el producto interno.

Las inversiones públicas reales aumentaron a un ritmo mayor que el producto interno en Costa Rica, Guatemala y Honduras y menor en El Salvador y Nicaragua. Sólo en Costa Rica y El Salvador aumentó el ahorro a una tasa mayor que las inversiones, con la diferencia de que en el primero las inversiones registraron una elevada tasa de crecimiento, mientras que el segundo se caracterizó por tener la tasa de crecimiento menor.

Dado el rezago en la mayoría de los países centroamericanos, si bien en diversos grados, en la prestación de servicios públicos esenciales a la comunidad, la alta tasa de crecimiento de la población (alrededor de 3%) y el proceso inflacionario que se aceleró en 1974,¹³ es difícil esperar que en el futuro inmediato puedan disminuirse apreciablemente las tasas de crecimiento de los gastos corrientes. En la mayoría de ellos habrá necesidad de acudir a aumentos en los ingresos

11. En este párrafo, los datos de Costa Rica corresponden a 1972.

12. Exceptuando el año 1972 en Nicaragua y Guatemala, en el que las proporciones respectivas cambiaron apreciablemente.

13. Para este año se estimó un aumento de los precios con relación al anterior de 40% en Costa Rica, alrededor de 20% en El Salvador y Guatemala, y 12.1% en Honduras (véase OEA/Ser.P, A6/doc.521/75, p. 118).

corrientes, no sólo para cubrir los gastos de igual naturaleza, sino también para generar mayores niveles de ahorro que permitan un financiamiento más sano de las inversiones públicas. En comparación con otros países de similares niveles de desarrollo económico, las cargas tributarias, quizá con la sola excepción de Costa Rica, son todavía bastante bajas. En algunos países también se podrán mejorar las políticas de precios de ciertas empresas públicas, a fin de cubrir, por lo menos, los gastos de operación y la reposición del capital invertido, disminuyendo sus déficit y la necesidad de recurrir al mercado de capitales o a transferencias de los gobiernos centrales. Tal necesidad se vuelve más urgente si se toma en cuenta que las amortizaciones de la deuda representan no menos de una quinta parte de los gastos de capital en todos los países. Las reformas impositivas que se introdujeron en algunos países en 1973 y 1974 habrán de aliviar la situación financiera, pero a estas alturas no se dispone todavía de información suficiente para estimar la magnitud de sus efectos.

Esfuerzos insuficientes en materia de ingresos corrientes tendrán como consecuencia la disminución del ahorro y la necesidad de acudir a un endeudamiento mayor o reducir los niveles de las inversiones públicas, reales o financieras. Ambas opciones son poco propicias al logro de un desarrollo económico más acelerado.

EL AHORRO DE LAS EMPRESAS

El ahorro bruto de las empresas comprende las reservas para depreciación y las utilidades retenidas. En la mayoría de los países capitalistas, desarrollados o en desarrollo, aunque en diversas proporciones, ésta es la principal fuente de ahorros de la economía y la principal fuente de financiamiento de las inversiones de las empresas. Las fuentes externas, créditos bancarios y emisión de títulos valores, desempeñan un papel secundario.

Nivel del ahorro

En 1968, las depreciaciones junto con las utilidades retenidas de las sociedades de capital representaron más de 40% de la formación bruta de capital en Honduras, y casi 60% en Nicaragua.

Parte del ahorro de las empresas, las depreciaciones, está influida por las normas tributarias que las regulan a efectos del impuesto sobre las utilidades. La otra parte, las utilidades retenidas, depende del nivel de las utilidades obtenidas y del tratamiento tributario que se dé a éstas, a las retenidas y a las distribuidas. Estos aspectos se analizarán por separado, indicando las medidas que se consideren más apropiadas.

Determinación de las utilidades reales

El primer aspecto que se debe considerar es el concepto de utilidades para los efectos impositivos; su diversa amplitud puede suponer la incorporación de un elemento de costo o la exclusión de parte de las utilidades reales.

Las legislaciones de los países centroamericanos siguen los principios usuales en cuanto a la determinación de las utilidades para los efectos tributarios. La utilidad bruta es la

diferencia entre los ingresos operacionales y los gastos incurridos en el proceso productivo, y la utilidad neta resulta de deducir de la primera las depreciaciones. Aquí no se considera toda la gama de deducciones, sino sólo algunos problemas especiales que se presentan en relación con las depreciaciones y las llamadas utilidades de inventarios.

1) Depreciaciones

Cuantitativamente, las depreciaciones son tan importantes como las utilidades retenidas en el financiamiento de la formación bruta de capital; los porcentajes correspondientes a las primeras fueron: Guatemala, 33% en 1967; Honduras, 21% y Nicaragua, 23% en 1968, y Costa Rica, 28% en 1972.

Las legislaciones de los cinco países centroamericanos tienen diferencias en cuanto a las definiciones de activos depreciables, vida útil de los mismos, número de categorías en que se clasifican y grado de discreción de las autoridades administrativas. En general, se usa el método de la línea recta. Depreciaciones aceleradas pueden ser concedidas en tres países: en Nicaragua, para todas las empresas; en Honduras, para las empresas agrícolas, ganaderas o industriales clasificadas como básicas de acuerdo a la Ley de Fomento Industrial; en El Salvador las empresas pueden optar por el método de la línea recta o el de los saldos decrecientes; si se opta por el segundo, la tasa de depreciación no puede exceder del doble de la correspondiente al primero. En los cinco países el valor base para computar las depreciaciones es el costo histórico o de adquisición de los activos.

Durante varios decenios, hasta principios del presente, los países centroamericanos disfrutaron de un alto grado de estabilidad monetaria, razón por la que los métodos de depreciación basados en el costo de adquisición han permitido a las empresas acumular los fondos necesarios, libres de impuestos, para financiar la reposición del capital consumido en el proceso de producción. En los últimos años, en cambio, todos los países han comenzado a experimentar fuertes presiones inflacionarias. Esta tendencia, al igual que en la mayoría de los países, se agravó por el aumento de los precios del petróleo y es de suponer que continuarán en el futuro previsible.

En un período de aumento continuado de los precios, las depreciaciones calculadas con base en el costo histórico no permiten acumular los fondos necesarios para financiar la reposición del capital (lo contrario sucede en un período de deflación); en consecuencia, las utilidades gravables incorporan un elemento de costo.

Para corregir esa deformación y lograr que las utilidades gravables correspondan a las utilidades reales se utilizan varios métodos. Uno de ellos, de amplia utilización en muchos países, es permitir depreciaciones aceleradas, según el cual las empresas pueden hacer depreciaciones mayores en los primeros años de vida útil de los activos depreciables y disminuir, por lo tanto, las utilidades gravables en los mismos años. Consecuentemente, las empresas disponen de más recursos para financiar sus inversiones; pero este método no permite una compensación precisa de la desvalorización de la moneda. Otro consiste en permitir la revaluación de los activos cada cierto número de años y autorizar depreciacio-

nes de acuerdo a los revalúos. Las desventajas de este método consisten en que los ajustes se rezagan demasiado en relación al ritmo de aumento de los precios y en que una vez hecha la revaluación, si la inflación continúa, se vuelve a abrir la brecha entre los nuevos valores de los activos y los costos de reposición. En algunos países, Brasil entre ellos, donde se ha aceptado que cierta tasa de inflación es concomitante al proceso de desarrollo económico, se adoptaron medidas para permitir a las empresas un reajuste permanente de los valores de los activos depreciables y de las depreciaciones correspondientes. De acuerdo con un índice de precios adecuado, las empresas ajustan anualmente el valor de los activos, permitiéndoles deducciones por concepto de: la depreciación calculada sobre el valor de adquisición, la calculada sobre los incrementos de valor y la corrección monetaria de las depreciaciones acumuladas.

2) Utilidades de inventarios

La inestabilidad monetaria es causa también de las llamadas utilidades de inventarios. Cuando se computa el costo de los bienes vendidos por medio del método contable llamado PEPS, "primeras entradas primeras salidas" (FIFO, *First In First Out*), que es el más usual, el costo por unidad vendida es el de la primera que se adquirió; consecuentemente, en un período de alza de los precios los costos son inferiores a los de reposición de los inventarios, y las utilidades gravables incorporan la diferencia. Para corregir la deformación indicada, en algunos países se permite a las empresas calcular el costo de las mercaderías vendidas de acuerdo al método contable llamado UEPS, "últimas entradas primeras salidas" (LIFO, *Last In First Out*). Conforme a éste, el costo de las mercaderías vendidas corresponde al de la última unidad que se adquirió, de manera que en períodos de alza de precios las utilidades gravables disminuyen y, en períodos de baja, aumentan. Tiene también este método la ventaja de que se ajusta automáticamente a la fluctuación de los precios. Dado que para algunas empresas cambiar sus sistemas contables no siempre es muy fácil, conviene introducir esta medida dejándoles la facultad de utilizarlo. Nicaragua, en la última reforma a su Ley de Impuesto a la Renta, introdujo la posibilidad de utilizar cualquiera de los métodos mencionados y el de costo promedio, a opción del contribuyente.

Tratamiento de las utilidades

Como ya se indicó, el sistema de imposición de las utilidades percibidas, retenidas y distribuidas puede influir en el nivel de ahorro de las empresas. Se puede elaborar un sistema impositivo que sea neutro o que estimule el ahorro o la distribución de las utilidades.

1) Utilidades percibidas

a) *Conveniencia del impuesto a las utilidades.* El primer problema que cabe considerar es el de la conveniencia de un impuesto a las utilidades de las empresas. Concluir en su favor o en el de otras formas de tributación no es muy sencillo. Algunos consideran que el sistema tributario ganaría en equidad y en cuanto a sus efectos sobre la asignación de recursos, si el impuesto a las empresas se integrara totalmente con el impuesto a la renta personal; otros consideran que desde el punto de vista económico una opción más adecuada

sería el impuesto al valor agregado. No se tratarán aquí todos los aspectos relacionados con tal controversia.

Después de examinar las distintas opciones, se ha considerado que son más fuertes los argumentos que justifican, por lo menos en esta etapa del desarrollo de los países centroamericanos, la aplicación de un impuesto sobre las utilidades de las empresas y otro sobre la renta personal. La III Conferencia Interamericana sobre Tributación celebrada en México en 1972¹⁴ recomendó utilizar, entre los distintos instrumentos de política tributaria, un impuesto proporcional sobre las utilidades de las empresas, integrando en la renta personal las utilidades distribuidas. Además de la justificación práctica, que no se puede ignorar, de que es más fácil captar una proporción del ingreso de las personas gravando las empresas y no sus propietarios, el impuesto a las utilidades de las empresas es un instrumento valioso que los gobiernos pueden utilizar para influir en el nivel y la canalización de los ahorros y las inversiones del sector privado.

b) *Proporcionalidad del impuesto.* En la mayoría de los países el impuesto a las utilidades de las empresas es proporcional. En algunos, para favorecer a las empresas pequeñas se suele utilizar una tasa menor sobre las utilidades que no excedan de cierta cuantía. Todos los países centroamericanos han conservado un impuesto progresivo, aunque dos de ellos introdujeron reformas en la última década en dirección a la proporcionalidad del gravamen. En efecto, en Guatemala, Honduras y Nicaragua se aplica a las utilidades de las empresas las mismas escalas de tasas progresivas que se aplican a la renta de las personas naturales; en cambio en Costa Rica y El Salvador se aplican a las utilidades de las personas jurídicas escalas de tasas de menor progresividad que las aplicables a las rentas de las personas naturales.

Un impuesto progresivo sobre la renta global de las personas naturales tiene plena justificación desde el punto de vista de la equidad en la distribución de la carga impositiva. Diversos niveles de renta significan diversas capacidades contributivas; por tanto, es justo que el impuesto capte una proporción variable de la renta en relación directa con su nivel. El principio de equidad no es igualmente aplicable cuando el contribuyente es una empresa: las utilidades de ésta son potencial o efectivamente renta de sus propietarios; por tanto, es en cabeza de éstos que debe aplicarse un impuesto progresivo. Un impuesto progresivo sobre las utilidades de las empresas no distribuye equitativamente entre sus propietarios, la carga tributaria. Desde el punto de vista económico, tiene la desventaja de que constituye un castigo a la eficiencia y expansión de las empresas. Además, induce su fraccionamiento a fin de eludir la aplicación de tasas mayores. Por las razones expresadas se considera que los países centromericanos deberían adoptar un impuesto proporcional. Transitoriamente, para evitar un aumento sustancial de la carga tributaria de las empresas pequeñas, se podría adoptar una tasa menor para las utilidades que no excedan de cierto monto.

c) *La empresa como contribuyente.* Se ha considerado también que todas las empresas, cualquiera que sea su forma

14. OEA, *Reforma tributaria para América Latina. La política tributaria como instrumento del desarrollo*, septiembre de 1972.

de organización jurídica, deberían ser objeto del mismo tratamiento tributario. No existe ninguna razón de peso que justifique tratamientos diferenciales en función de la forma organizativa; ellos pueden justificarse por razones de índole económica (por ejemplo, estimular las inversiones en determinada actividad o en regiones atrasadas), pero no porque las empresas tengan distinto ropaje jurídico. Además, si las empresas reciben un tratamiento distinto según su forma de organización, se estimula el cambio de dicha forma con el solo propósito de eludir el pago de tasas impositivas mayores.

d) *Incidencia.* Uno de los temas todavía controvertidos es la posible incidencia del impuesto sobre las utilidades de las empresas.¹⁵ Teóricamente el impuesto puede incidir sobre: las empresas, los consumidores, los trabajadores de las empresas, o los tres grupos de agentes económicos.

Las opiniones de los expertos en la materia son casi tan numerosas como los mismos. Unos sostienen que el impuesto se traslada por completo a los consumidores, por medio de aumentos de los precios de los productos; otros, que se traslada hacia atrás, incidiendo principalmente sobre los trabajadores, por medio de reducciones de los salarios (o menores aumentos de salarios); algunos, que el impuesto incide sobre las empresas, reduciendo por tanto la tasa de utilidad del capital, y otros, que el impuesto se difunde entre los diversos agentes económicos, en proporciones indeterminadas.

Dentro de esa amplia gama de opiniones se pueden distinguir algunas apreciaciones con cierto grado de generalidad. La posibilidad de traslación, en ambas direcciones, es mayor en el largo plazo que en el corto. Aun cuando no se puedan determinar las proporciones, quizá el supuesto más plausible sea que el impuesto se traslada parcialmente y que tal efecto es mayor cuanto menor sea la competencia del mercado.

En la medida en que el impuesto incide sobre las empresas disminuye la tasa de utilidades, afecta negativamente los incentivos a ahorrar e invertir y disminuye la capacidad de ahorro e inversión. No obstante, no son tan claros los efectos sobre los niveles de ahorro e inversión, ya que las empresas, ante el establecimiento o el aumento del gravamen, pueden reaccionar disminuyendo la retención o la distribución de utilidades. En todo caso, es razonable partir de la hipótesis de que este impuesto incide, al menos en parte, sobre las empresas y que por ende puede influir en sus niveles de ahorro e inversión.

e) *Efectos sobre el ahorro.* Normalmente las empresas retienen una parte de las utilidades y distribuyen la otra. Las proporciones respectivas varían de empresa a empresa y de ejercicio a ejercicio bajo la influencia de numerosos factores: la fase cíclica de la economía; las oportunidades de inversión de las empresas y sus propietarios; el comportamiento de los precios; el nivel de la tasa de interés, etcétera.

15. Los estudios realizados giran alrededor del impuesto a la renta de las sociedades anónimas, pero las conclusiones son aplicables a un impuesto sobre la renta de todas las empresas. La principal diferencia que debe tenerse presente es que en la medida en que se restringe el concepto de sujeto imponible, se crean condiciones para que las empresas se transformen jurídicamente.

Es difícil determinar *a priori* en qué medida este impuesto puede afectar las proporciones en que las utilidades se retienen o distribuyen, y es aún más difícil determinarlo *a posteriori*, debido a la imposibilidad de aislar los efectos del impuesto de los que derivan las demás variables económicas. Lo más que se puede afirmar al respecto es que no hay razón para suponer que las unas sean más afectadas que las otras. La influencia en uno u otro sentido depende más del tratamiento de las utilidades retenidas y las distribuidas.

2) Utilidades retenidas

El Salvador es el único país centroamericano que grava las utilidades que las sociedades anónimas domiciliadas acuerdan mantener en reserva o capitalizar.

La distribución de las acciones correspondientes a la capitalización no se computa como renta de los accionistas. El impuesto a la capitalización se considera como un sustituto del que grava la renta personal.

La distribución de dividendos en efectivo, provenientes de utilidades previamente reservadas, se computa en la renta personal, concediéndose un crédito por el impuesto especial pagado por la sociedad.

3) Utilidades distribuidas¹⁶

En Guatemala, Honduras y Nicaragua la distribución de utilidades no tiene consecuencia tributarias. En Costa Rica los dividendos y las participaciones sociales, en efectivo o en especie, se gravan con una tasa de retención de 5%, con carácter de impuesto definitivo. Los dividendos distribuidos en acciones de la empresa que los distribuye están exentos de este gravamen. Para las personas jurídicas no anónimas se consideran distribuidas las utilidades disponibles (utilidades totales menos el impuesto sobre las mismas), excepto las que se capitalicen.

En El Salvador, los dividendos y las participaciones sociales, en efectivo o en especie, se gravan integrándolos en la renta personal. Para las personas jurídicas no anónimas se consideran distribuidas las utilidades disponibles.

En ambos países, las utilidades distribuidas no se gravan cuando el perceptor es otra sociedad.

4) Efectos de los sistemas de imposición sobre el ahorro

Conviene ahora comparar los efectos de los sistemas impositivos de los cinco países sobre el ahorro de las empresas.

Los de Guatemala, Honduras y Nicaragua son neutros, ya que ni la retención ni la distribución de utilidades tienen consecuencias tributarias.

El de Costa Rica estimula la retención de utilidades debido a que su distribución se grava con el impuesto de 5%, y estimula su capitalización, pues la distribución de las acciones correspondientes se exime de tal impuesto. Lo mismo ocurre con la capitalización de las utilidades por parte

16. Más adelante se trata la imposición de las utilidades distribuidas a contribuyentes no domiciliados en el país.

de las personas jurídicas no anónimas, ya que ellas no se consideran distribuidas. No obstante, dada la baja tasa de este gravamen, puede suponerse que dicho efecto no es muy importante.

El sistema impositivo de El Salvador difiere sustancialmente de los demás países centroamericanos, en cuanto a sus efectos sobre el ahorro y las inversiones.

En primer lugar, la aplicación de un impuesto relativamente bajo sobre las utilidades de las personas jurídicas al ser percibidas, reduce menos el incentivo a invertir y su capacidad de ahorro. En segundo lugar, la integración de las utilidades distribuidas en la renta personal, y la aplicación a ésta de una tarifa con tasas progresivas relativamente altas, induce a la retención de las utilidades. Es decir, que la primera característica permite una mayor capacidad de ahorro y la segunda induce a que tal ahorro se materialice. Es importante también notar que esta inducción existe sólo respecto de las sociedades anónimas, ya que para las demás las utilidades disponibles (utilidades menos impuesto social) integran la renta personal, independientemente de que se retengan o distribuyan.

La aplicación del impuesto especial, ya descrito, sobre las utilidades que las sociedades anónimas domiciliadas acuerdan mantener en reserva o capitalizar, reduce el estímulo o la retención, pero tal efecto es menor de lo que a primera vista parece, debido a que el impuesto no se causa por la retención, sino por el acuerdo de mantenerlas en reserva o capitalizarlas, de manera que durante cuatro años después de obtenidas las utilidades, éstas pueden ser retenidas y reinvertidas sin que se aplique dicho impuesto.

Realizado el acuerdo de reserva o capitalización se aplica la tasa correspondiente. Los accionistas cuya tasa del impuesto sobre la renta personal sea menor que la tasa media del impuesto especial, tendrán interés en que las utilidades se distribuyan; para los que tengan tasas iguales será indiferente, y habrá un estímulo a no distribuir respecto de los que tengan tasas personales mayores.

Las tasas medias máximas de los impuestos sobre las utilidades reservadas o capitalizadas son 13 y 12 por ciento respectivamente. La tasa marginal del impuesto sobre la renta personal correspondiente al doceavo tramo, cuyo límite inferior comienza en 7 200 pesos centroamericanos (\$ CA), es de 12%, y la tasa marginal máxima es de 60%. Si se parte del supuesto, muy probable, de que la propiedad del capital accionario está concentrada en accionistas situados en los tramos superiores de la tarifa del impuesto sobre la renta personal, la gran diferencia en las tasas de los impuestos respectivos permite concluir que el sistema de tributación tiene un fuerte incentivo a no distribuir utilidades, pese a la aplicación del impuesto especial referido.

Corresponde ahora analizar si el sistema impositivo debe o no estimular el ahorro de las empresas. Por definición, las utilidades retenidas por las empresas constituyen ahorro —más adelante se tratará el problema de si es conveniente estimularlo indiscriminadamente—; en cambio, las distribuidas, dependiendo de las propensiones a consumir de las personas, se destinarán parte al ahorro y parte al consumo.

Se puede argüir que en la medida en que las utilidades se distribuyan, se puede lograr una asignación más eficiente de los recursos de inversión que la que se lograría si las empresas las reinvertieran directamente. En teoría ello puede ser así, pero en los países centroamericanos, donde no existen mercados de capitales suficientemente desarrollados, las opciones de inversión con que se enfrentan las personas no son numerosas; esta característica y el hecho de que la propensión a consumir es bastante alta, permiten suponer que un sistema impositivo que estimule la distribución de utilidades, en la etapa de desarrollo en que se hallan estos países, podría implicar una disminución del coeficiente de ahorro nacional. Por ello, se considera que sería más apropiado adoptar un sistema de imposición que estimule la reinversión de las utilidades.

La propuesta de la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA)

En el estudio de la SIECA¹⁷ se propuso, como parte de un programa de armonización tributaria para los países centroamericanos, la adopción de un sistema uniforme de tributación de las utilidades de las empresas, cuyas características principales son las siguientes:

- Las utilidades totales de todas las empresas se deben gravar con una tasa proporcional.
- Las utilidades disponibles (utilidades totales menos el impuesto a las mismas) se consideran, en principio, gravables con el impuesto sobre la renta personal, excepto las que se hayan reinvertido en la expansión de la capacidad productiva.

El sistema propuesto tiene por objeto estimular la retención de utilidades, pero no en una forma indiscriminada, sino solamente cuando se destinen a inversiones que aumenten la capacidad productiva, desde el punto de vista de la economía del país.

La tributación de las utilidades y el mercado de capitales

El desarrollo de un mercado de capitales requiere que los ahorros sean canalizados, por su medio, hacia los inversionistas; en consecuencia, el autofinanciamiento de las empresas no permite fortalecerlo.

Para estimular la canalización de los ahorros a través del mercado de capitales lo indicado sería un sistema tributario que estimule la distribución de las utilidades, es decir, que discrimine en contra del autofinanciamiento. Los propietarios tendrían así mayores ingresos que podrían invertir en activos financieros o reales (o consumir).

Dicho efecto se podría conseguir: permitiendo a las empresas deducir de sus utilidades totales las distribuidas; concediendo a los socios un crédito por el impuesto pagado por las empresas, o eximiendo las utilidades distribuidas del impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, por las

17. Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Estudio núm. 10, *Las finanzas públicas y la integración (Programa de Armonización Tributaria)*, de octubre de 1972.

razones expuestas, se considera que en la etapa de desarrollo en que se hallan los países centroamericanos es más conveniente adoptar un sistema que estimule el ahorro de las empresas y no la distribución de utilidades.

El modelo propuesto por la SIECA tiene una característica favorable a la distribución de utilidades y por lo tanto al fortalecimiento del mercado de capitales, que consiste en gravar las utilidades reinvertidas cuando no representen un incremento de la capacidad de producción del país, en igual forma que las utilidades distribuidas.

Sería conveniente también considerar la posibilidad de introducir, dentro del modelo de la SIECA, otro incentivo a la colocación de los ahorros en acciones de otras empresas. Ello se podría hacer concediendo a las utilidades que se reinvierten en la compra de acciones nuevas de ciertas empresas cuyo desarrollo se considere de alta prioridad, desde el punto de vista de la economía del país, el mismo tratamiento de las reinversiones que aumenten la capacidad de producción (por ejemplo, cuando se trate de empresas localizadas en regiones económicamente atrasadas o sociedades de capital abierto). Si se adopta esta clase de incentivo, deberían establecerse reglas muy cuidadosas para evitar que pueda convertirse en un medio para que unas empresas logren el control de otras. Una restricción de tipo general recomendable sería limitar el porcentaje del capital de una empresa que podría ser propiedad de otra.

Destino del ahorro de las empresas

Parte del ahorro de las empresas, las reservas de depreciación, se destinan, normalmente, a la reposición del capital consumido en el proceso productivo. La otra parte, las utilidades retenidas, se destinan al financiamiento de las inversiones netas, es decir, al aumento de la capacidad de producción.

Las empresas, igual que los individuos, pueden invertir parte de sus ahorros en actividades que no sean de alta productividad social o en activos que no representen un aumento de la capacidad productiva de la economía (por ejemplo, inversiones en el comercio o compra de tierras). En períodos inflacionarios, sobre todo, las empresas suelen canalizar parte de sus ahorros a inversiones de carácter especulativo.

La política tributaria puede utilizarse para orientar la asignación de los ahorros de las empresas en función de las economías de los países. En el esquema de tributación de la SIECA se propone que las utilidades reinvertidas se eximan al nivel de los propietarios de las empresas únicamente cuando se hayan aplicado a la expansión del aparato productivo. En la medida en que sea otro su destino deben ser gravadas, integrándolas en la renta personal o por medio de un impuesto especial. El expediente que se utilice no corresponde considerarlo en este trabajo.

En los países en desarrollo hay una serie de circunstancias que contribuyen a alterar los precios relativos del capital y el trabajo, en favor del primero. Entre ellos se hallan la subvaluación de las divisas, las bajas tasas de interés, los bajos aforos de los bienes de capital importados, las depreciaciones aceleradas, los créditos por inversión y los impuestos sobre el uso del trabajo (contribuciones de seguridad social).

La disminución del costo de capital con relación al del trabajo puede inducir a las empresas a utilizar, dentro de los límites establecidos por condiciones tecnológicas, técnicas de producción basadas en una utilización intensiva de capital, o a invertir en proyectos con mayor intensidad de este factor. Ambos efectos redundan en una menor ocupación de la mano de obra. Si bien se pueden presentar conflictos en términos de productividad, es ampliamente aceptado que el aumento de ésta tiene, en los países en desarrollo, importancia secundaria con relación al objetivo de pleno empleo de la mano de obra. La política tributaria puede contribuir a corregir esta deformación, estimulando a las empresas a que utilicen técnicas de producción con un uso intensivo de trabajo. Dadas las condiciones tecnológicas, que limitan la elasticidad de sustitución de los factores productivos, la reducción del precio del factor trabajo con relación al precio del capital puede contribuir a una mayor utilización de la mano de obra. Una de las medidas podría ser la concesión a las empresas de un crédito tributario en función de la ocupación (o de un incremento) de la mano de obra, el cual se calcularía en relación con las nóminas de salarios. La adopción de este incentivo debería acompañarse por la eliminación de otros incentivos que actualmente se conceden a las inversiones sin discriminar en cuanto a sus efectos sobre el empleo del factor trabajo. De esta manera se configuraría un instrumento tributario que estimularía selectivamente el ahorro de las empresas y orientaría su utilización con efectos positivos mayores sobre el nivel de ocupación de la mano de obra.

La tributación de las utilidades y el mercado regional de capitales

En la medida en que el impuesto sobre las utilidades de las empresas se traslada, se hace sentir en el mercado de productos o en el de trabajo, y en la medida en que incide sobre las empresas se hace sentir en el mercado de capitales.

Un mayor grado de competencia implica una menor posibilidad de traslación del impuesto. Un proceso de integración económica supone un aumento de la competencia de las empresas de los países miembros (en cuanto a los productos no sujetos a planificación regional); en consecuencia, puede presumirse que a medida que se integren las economías de los países centroamericanos, la mayor competencia disminuirá la posibilidad de traslación del impuesto y que por ende tendrá una influencia creciente en la tasa de utilidad de las inversiones y, por tanto, en su asignación regional.

Por ello se considera de gran importancia la armonización de los impuestos sobre las utilidades de las empresas. Empero, aun cuando se suponga que el impuesto se traslada, tal necesidad persiste, para evitar las deformaciones de los precios de los productos. De aquí en adelante se parte del supuesto, que se hizo anteriormente, de que el gravamen, al menos en parte, incide sobre las empresas y que, por tanto, tiene un efecto inmediato e importante sobre la movilidad regional de los capitales.

Se analizan por separado los aspectos relacionados con la movilidad intrarregional de los capitales, y algunos particulares que se presentan en relación con las inversiones de terceros países.

Aspectos regionales

La creación de un mercado regional de capitales requiere que los impuestos no influyan en la selección del país de inversión. Esto significa, en cuanto al impuesto sobre las utilidades de las empresas, que cualquiera que sea el país donde se invierta, la utilidad deberá ser disminuida en la misma proporción por acción del impuesto. Las diferencias en las tasas de utilidades netas —después de deducido el impuesto— estarían dadas únicamente por las relaciones entre los precios y los costos de producción.

1) Uniformidad de los sistemas de tributación

Para lograr la neutralidad tributaria frente a la localización regional de las inversiones, sería necesario que todos los países adoptaran un sistema uniforme de tributación de las utilidades de las empresas, no sólo en cuanto a la tasa nominal, sino también las bases imponibles, los principios jurisdiccionales de imposición, el tratamiento de las utilidades pagadas a contribuyentes no domiciliados, y los incentivos tributarios.

La propuesta ya mencionada de la SIECA tiene tal finalidad, pero mientras los países centroamericanos no adopten un sistema de tributación uniforme, deberán tomarse medidas para evitar o reducir la doble tributación internacional, y eliminar así este obstáculo al libre movimiento de capitales.

2) Tratamiento de las utilidades y los intereses pagados al exterior

En secciones anteriores se analizaron las características principales de los sistemas de tributación de las utilidades de las empresas y de las utilidades distribuidas a contribuyentes domiciliados en cada país centroamericano. En ésta se analizan los tratamientos tributarios de las utilidades y los intereses pagados a contribuyentes no domiciliados en el país.

a) *Dividendos y participaciones sociales.* En la segunda columna del cuadro 8 aparecen las tasas respectivas. Guatemala y Nicaragua no los gravan. El Salvador los grava con una tasa de 38%, excepto las participaciones sociales pagadas a personas naturales, las que están gravadas con 28%. Costa Rica los grava con 15%, pudiendo concederse exenciones totales o parciales en los siguientes casos: i] cuando el país de domicilio del perceptor no concede crédito o deducción alguna por el impuesto costarricense, y ii] cuando el crédito es inferior al impuesto costarricense, en cuyo caso la exención se concede por la diferencia.

En la primera columna del mismo cuadro aparecen las tasas marginales máximas que en cada país se aplican a las utilidades obtenidas por las empresas (personas jurídicas en los casos de Costa Rica y El Salvador). En el caso de Nicaragua no se incluye dicha tasa, que es de 50%, sino la de 40% que es el máximo a que la tasa media puede llegar. En la tercera columna se incluyen las tasas combinadas máximas que inciden sobre las utilidades pagadas al exterior, en el

CUADRO 8

Carga tributaria máxima sobre los dividendos y participaciones sociales pagados a socios domiciliados en el exterior

País	Impuestos sobre: (%)		Total
	Utilidades sociedad ¹	Dividendos y participaciones	
Costa Rica	40	15	49.0
El Salvador	15	38 ³	47.3
Guatemala	48	—	48.0
Honduras	40	5	43.0
Nicaragua	40 ²	—	40.0

1. Tasas marginales máximas.

2. La tasa marginal máxima es de 50%, pero la ley establece que en ningún caso la tasa promedio puede exceder de 40%.

3. Las participaciones sociales están gravadas con 28%, cuando el perceptor es persona natural. La tasa combinada en este caso sería 38,8%

supuesto de que la utilidad disponible, después de aplicado el impuesto a la sociedad, se paga al exterior. En el cuadro se exagera el nivel de la carga tributaria global debido a que se han aplicado las tasas marginales máximas (primera columna), pero si se recuerda que en todos los países los impuestos son progresivos y de distinta progresividad, es fácil inferir que las cargas tributarias máximas están muy por debajo de las indicadas y que las diferencias entre los países han de ser mayores.¹⁸ En dicho cuadro se ponen en evidencia los diferenciales tributarios que los inversionistas de cada país tienen que confrontar en sus decisiones de invertir en acciones o participaciones sociales en los demás países. Empero, el principal problema que puede obstaculizar los movimientos de capitales es la posibilidad de cargas tributarias excesivas como consecuencia de la doble tributación internacional.

b) *Intereses.* Los intereses son objeto también de tratamientos tributarios distintos. En el cuadro 9 aparecen las tasas de retención aplicadas en los cinco países, pero las exenciones son numerosas, por lo que se describirán por separado los tratamientos de: i) intereses de préstamos de instituciones de crédito privadas, y ii) intereses de bonos privados y de créditos de proveedores.

En este caso no tienen importancia los impuestos aplicados sobre las utilidades de las empresas, ya que los intereses son costos deducibles, por lo que tienen relevancia únicamente los impuestos de retención.

■ *Intereses de préstamos de instituciones de crédito privado.* En Costa Rica no se gravan cuando los prestatarios son empresas agropecuarias, industriales o bancos del Estado; para cualquier otro prestatario, se gravan con 10%. En El

18. En Guatemala, en 1970, las personas jurídicas (30) que dedujeron utilidades de más de Q. 300.000 pagaron una tasa media de 30.1 por ciento.

CUADRO 9

Impuestos sobre los intereses pagados a contribuyentes domiciliados en el exterior

País	Impuesto
Costa Rica ^a	10
El Salvador ^b	38
Guatemala ^c	10
Honduras ^d	5
Nicaragua ^e	Tasa progresiva

- a. Se eximen los intereses de préstamos a empresas agropecuarias, industriales o bancos del Estado, concedidos por bancos o instituciones financieras reconocidas por el Banco Central de Costa Rica.
- b. 28% cuando el perceptor es persona natural. Se eximen los intereses de créditos otorgados por instituciones de crédito.
- c. Se eximen los intereses cuando el capital se integra después de 18 meses.
- d. Se puede conceder exención total o parcial cuando el capital se destina a proyectos de "importancia económica y social para el país".
- e. Se eximen los intereses: i) de créditos otorgados por instituciones crediticias internacionales y agencias o instituciones de desarrollo de gobiernos extranjeros; ii) de créditos otorgados a entidades públicas; iii) de créditos de corto plazo otorgados por bancos o instituciones privadas extranjeras a instituciones financieras nacionales, cuando tales operaciones deben efectuarse en cumplimiento de normas de política monetaria del país; iv) de créditos a más de tres años de plazo otorgados a instituciones financieras y a particulares, por bancos e instituciones privadas extranjeras, destinados a inversiones que incrementan la capacidad productiva de los sectores agrícola, ganadero o industrial, al turismo y al financiamiento de viviendas. En los últimos tres casos, si el banco o las instituciones extranjeras no estuvieran gravadas por los intereses que devengan se observarán las siguientes reglas: i) se concede la exención si el país del domicilio de dicho banco no grava los intereses o los grava sin conceder crédito; ii) no se concede la exención si el país de domicilio del banco grava los intereses, pero concede crédito por el impuesto pagado en Nicaragua.

Salvador no se gravan en ningún caso. En Guatemala no se gravan cuando el plazo de reintegro es mayor de 18 meses y se gravan con una tasa de 10% cuando el plazo es menor. En Honduras se gravan con 5%, pero el Ministerio de Economía está autorizado para conceder exenciones totales o parciales cuando se considere que los préstamos se destinan a proyectos de importancia económica y social. En Nicaragua se eximen los de préstamos a corto plazo cuando el prestatario es una institución financiera, y los de más de tres años cuando el prestatario es una institución financiera o una empresa privada, siempre que los préstamos se destinen al aumento de la capacidad productiva de los sectores agrícola, industrial, turismo y a financiamiento de la vivienda; en los demás casos se aplica la misma tarifa progresiva que a los contribuyentes domiciliados.

■ *Intereses de bonos privados y de créditos de proveedores.* Las leyes de los países centroamericanos no hacen mención específica del tratamiento de los intereses pagados por bonos emitidos por empresas privadas, pero se debe suponer que les son aplicables las tasas incluidas en el cuadro respectivo.

Tampoco se mencionan específicamente los intereses de créditos de proveedores pero se infiere que les son aplicables las mismas tasas.

3) Doble tributación internacional

La doble tributación internacional se da cuando dos o más países gravan la misma renta, sea porque un contribuyente resulta tener más de un domicilio tributario, o porque de acuerdo con las distintas reglas de fuente, puede considerarse originada en más de un país. En consecuencia, habrá que establecer reglas uniformes para determinar el origen de la renta y el domicilio del contribuyente, pero aun con esta uniformidad pueden darse casos de doble tributación como consecuencia de principios jurisdiccionales de imposición distintos.

En la actualidad, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua aplican el principio territorial; Honduras el principio de la renta mundial (sin concesión de créditos por el impuesto a la renta pagado en el exterior);¹⁹ El Salvador aplica el principio territorial para las personas jurídicas, y el de la renta mundial (concediendo crédito por el impuesto a la renta pagado en el exterior, hasta cierto límite del impuesto nacional)²⁰ para las personas naturales. Sin embargo, este último país, cuando se trata de rentas originadas en otro país centroamericano que no grave las rentas originadas en El Salvador, aplica el principio territorial. En consecuencia, se pueden dar casos de doble tributación debido a principios jurisdiccionales impositivos distintos, para los contribuyentes domiciliados en Honduras respecto de sus rentas originadas en los demás países centroamericanos, y para las personas naturales domiciliadas en El Salvador respecto de sus rentas originadas en Honduras, aunque el efecto de la doble tributación disminuye por medio de una deducción en Honduras y de un crédito tributario en El Salvador.

Hay tres formas para resolver el problema de la doble tributación internacional: aplicando el impuesto sobre la renta sólo en el país de domicilio del contribuyente, sólo en el país de la fuente, o en ambos países, pero teniendo que conceder el país de domicilio un crédito por el impuesto pagado en el país de la fuente.

En cuanto a los dividendos y las participaciones sociales, los problemas y las soluciones son similares a los de la renta personal, por lo que se analizan en la sección correspondiente a este impuesto.

Para los intereses tienen relevancia únicamente los impuestos de retención que se les aplica cuando se pagan a contribuyentes no domiciliados, ya que son un costo deducible al efecto del impuesto sobre las utilidades de las empresas. La tasa del gravamen respectivo debería ser igual a la (combinada) que corresponda a los dividendos y las participaciones sociales, para no influir en la estructura

19. En vez de crédito se concede una deducción de la base imponible.

20. El crédito se calcula país por país y está limitado, cuando se trata de rentas provenientes de otro país centroamericano, a la proporción que resulta de dividir la renta extranjera entre la renta total. Para los demás países el monto del crédito es igual a 85% del calculado según el procedimiento anterior.

financiera de las empresas y para evitar cierta posibilidad de evasión del impuesto sobre las utilidades.

*La tributación de las utilidades
y los intereses de inversiones
de terceros países*

En esta sección se analizan aspectos particulares relacionados con las inversiones procedentes de terceros países.

Los principales países exportadores de capital conceden tratamientos especiales a las rentas originadas en el exterior, para reducir o eliminar la doble tributación internacional: unos eximen las rentas del exterior, otros permiten una deducción del impuesto extranjero, y otros conceden un crédito por dicho impuesto.

Para Centroamérica el tratamiento tributario más relevante es el de Estados Unidos de América, el principal exportador de capitales a la región. Debido a que la mayor parte de las inversiones internacionales son efectuadas por las grandes corporaciones, es el tratamiento tributario de éstas el que interesa. Hoy en día las corporaciones están sujetas por su renta a una tarifa de tres tasas²¹ y se les concede un crédito por el impuesto a la renta pagado en el extranjero hasta por el límite de dicha tasa. Para una renta de 2 millones de pesos la tasa promedio es de 47.3 por ciento.

Como ya se señaló, en todos los países centroamericanos las tasas combinadas sobre los dividendos y las participaciones sociales son menores que el nivel arriba mencionado. Las tasas varían debido a la progresividad de las tarifas aplicables a las utilidades de las sociedades, dependiendo en cada caso del nivel de la renta de la sociedad. Las tasas efectivas sobre los intereses son todavía menores, debido a que las tasas de retención son menores, en general, que las aplicadas a los dividendos y a que, principalmente, los intereses no son afectados por el impuesto a la sociedad, debido a que son costos deducibles.

La diferencia entre la tasa impositiva de Estados Unidos y las tasas de los países centroamericanos implican una transferencia de recursos de las tesorerías de éstos a la del primero. Es decir, que para cualquier inversionista norteamericano son indiferentes los niveles de las tasas impositivas de los países centroamericanos, mientras no excedan de la tasa impositiva nacional. Consecuentemente, tasas impositivas menores a la de Estados Unidos significan un sacrificio fiscal que no contribuye ni a aumentar el volumen de inversiones en la región ni a canalizarlas hacia determinados países.

Las consideraciones anteriores permiten concluir que las tasas impositivas combinadas —tasas sobre las utilidades de las sociedades más tasa de retención sobre los dividendos y participaciones sociales, y tasa de retención sobre los intereses— podrían fijarse alrededor de 50 por ciento.

21. El impuesto a la renta de las corporaciones tiene una tarifa de tres tasas que se aplican de la siguiente manera:

\$	%
Hasta 25 000	20
Exceso de 25 000	22
Exceso de 50 000	26

Si se mantienen los impuestos progresivos vigentes sobre las utilidades de las sociedades, los ajustes deberían hacerse por medio de las tasas de retención sobre las utilidades distribuidas. Esto supondría utilizar tasas de retención variables, dependiendo, en cada caso, del nivel de la tasa media del impuesto social. Si se establece un impuesto proporcional sobre las utilidades sociales, debería también establecerse una sola tasa sobre las utilidades distribuidas.

En cuanto a los intereses, dado que representan un costo deducible de las utilidades de las empresas, sólo tiene relevancia el impuesto de retención, de manera que éste debería establecerse en el nivel de 50%, independientemente de que se modifiquen o no los impuestos a las utilidades sociales. De esta manera se lograría igualar las cargas impositivas sobre los dividendos y los intereses.

Debido a que la práctica en los países centroamericanos hasta el presente, ha sido gravar menos los intereses que los dividendos pagados a contribuyentes no domiciliados, es necesario hacer una breve digresión.

Se arguye por algunos que los intereses de capitales extranjeros deben eximirse o gravarse con tasas relativamente bajas, porque los impuestos se recuperan por medio de alzas equivalentes en las tasas de interés. Ello sería cierto si las instituciones prestamistas no tuvieran derecho a un crédito por los impuestos correspondientes, pero concediéndose tal crédito y mientras las tasas efectivas en los países prestatarios no exceden de la del país prestamista, no existe ninguna ventaja en aumentar las tasas de interés. La única exención que se justifica es la de los intereses de préstamos de instituciones financieras internacionales, en consideración a las condiciones favorables en que se conceden los préstamos.

Los incentivos tributarios

La creación de un mercado regional de capitales requiere también que los incentivos tributarios sean iguales cualquiera que sea el país de la inversión. En caso contrario, aun cuando se adoptara un impuesto único sobre las utilidades de las empresas, incentivos diferentes significarían estímulos diferentes a las inversiones.

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Sector Industrial que entró en vigencia para cuatro países en 1972, representa un avance en el sentido de evitar la competencia de incentivos fiscales para atraer inversiones de terceros países. Sin embargo, a la luz de las consideraciones expresadas en la sección anterior, debería revisarse, ya que en lo que se refiere a las rebajas del impuesto a la renta, éstas no tienen efecto alguno sobre la atracción de inversiones de dichos países.

Ello plantea la necesidad de establecer un sistema de incentivos para las inversiones intrarregionales y un tratamiento tributario distinto para las inversiones de terceros países. Respecto a éstos, la única consideración de importancia para atraer inversiones es la de que las tasas impositivas globales —tasa del impuesto sobre las utilidades de las empresas más tasa sobre las utilidades remitidas al exterior y la tasa de retención sobre los intereses— no excedan de las tasas aplicables en los países exportadores de capital.

Conclusiones

Los países centroamericanos deberían adoptar un sistema uniforme de imposición de las utilidades de las empresas con los propósitos y características que se resumen a continuación.

El sistema debería estimular el aumento de la capacidad de ahorro de las empresas. Para ello, sería necesario que las utilidades gravables fueran las reales y no las nominales, lo que requeriría métodos de depreciación y valuación de inventarios que permitieran deducir el costo de reposición de los activos depreciables y de los demás bienes insumidos en el proceso productivo.

Todas las empresas deberían estar sometidas al mismo régimen impositivo, ya que además de no haber justificación para gravarlas diferencialmente, según su forma jurídica, distintos tratamientos estimulan el cambio de tal forma con el solo propósito de eludir el gravamen.

El impuesto debería ser proporcional y no progresivo; éste castiga la expansión de las empresas, estimula su fraccionamiento y no distribuye equitativamente la carga tributaria entre los propietarios, que es la única razón que podría justificarlo.

Las utilidades disponibles de las empresas (utilidades menos el impuesto a las mismas) deberían ser integradas en la renta de sus propietarios. En primer lugar, porque constituyen renta, y en segundo lugar porque, si las tasas del impuesto sobre la renta personal son relativamente elevadas, se induciría a las empresas a aumentar su ahorro e inversiones y no a distribuir las utilidades.

Las utilidades retenidas no deberían integrar la renta personal solamente si se reinvierten en la expansión de la capacidad productiva, desde el punto de vista de la economía. Las que no tengan tal destino deberían integrarse en la renta personal y gravarse en igual forma que las demás rentas o, por razones prácticas, con una tasa de retención de un nivel tal que desestimulara su reinversión en otros fines. Dicha tasa debería ser acreditable al distribuirse las utilidades respectivas.

Para estimular las inversiones de las empresas, selectivamente, en nuevas acciones de otras empresas de capital abierto, o de empresas situadas en regiones económicamente atrasadas, las utilidades que se reinviertan en tales títulos valores deberían recibir el mismo tratamiento que las que se reinviertan directamente en la expansión de la capacidad productiva, característica que estimularía la colocación de los ahorros de las empresas a través del mercado de capitales.

A fin de estimular inversiones y técnicas de producción con mayor intensidad del factor trabajo, se debería conceder a las empresas un crédito tributario en relación con el nivel de la ocupación o al incremento en el uso de la mano de obra. Empero, al mismo tiempo deberían eliminarse las deducciones que actualmente se conceden en los cinco países por reinversiones sin discriminar en cuanto a sus efectos

sobre el uso de métodos de producción con mayor intensidad de trabajo.

Desde el punto de vista del perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano en general y de un mercado común de capitales en particular, es de alta prioridad la adopción de un régimen uniforme de tributación de las utilidades de las empresas, debido a la movilidad del capital. Se adopte o no tal régimen, los países deberían tomar medidas para evitar la doble tributación internacional; ello requeriría reglas uniformes en cuanto a: los principios jurisdiccionales de imposición, la determinación de la fuente de la renta, y el domicilio de los contribuyentes. Estas materias deberían ser objeto de un convenio regional que contemple integralmente los aspectos correspondientes.

En cuanto al tratamiento de las utilidades distribuidas a contribuyentes domiciliados en los demás países centroamericanos, las soluciones posibles se proponen más adelante. Los intereses deberían tener el mismo tratamiento que los dividendos para no influir en la estructura financiera de las empresas y para evitar una posible avenida de evasión.

Las utilidades y los intereses pagados a contribuyentes domiciliados en terceros países deberían gravarse con una tasa combinada de alrededor de 50%, para no hacer sacrificios fiscales que no contribuyan a atraer inversiones extranjeras.

EL AHORRO DE LAS FAMILIAS

El ingreso personal menos los impuestos personales da el ingreso personal disponible, y éste menos los gastos en consumo constituye el ahorro personal.

Interesa, en consecuencia, analizar cómo los impuestos pueden influir en el nivel de ahorro o en la opción entre ahorro y consumo y su canalización hacia el mercado de capitales.

Primero se analizarán los efectos impositivos sobre el ahorro personal y luego los efectos en relación con la distribución del ingreso y la riqueza. Se adopta este orden debido a que la consecución de ambos objetivos, simultáneamente, puede ser hasta cierto punto conflictiva. Por último se estudian los problemas relacionados con la canalización del ahorro hacia el mercado de capitales.

Nivel del ahorro

Los diversos impuestos pueden causar efectos diferentes sobre el ahorro personal; en consecuencia, el costo social —estrictamente desde este punto de vista— de obtener cierto monto de ingresos tributarios, será menor cuando menos se reduzca el ahorro personal.

Los efectos impositivos se producen a través de los incentivos al ahorro y la capacidad de ahorro. La comparación se hará en términos de los distintos impuestos directos sobre el ingreso, el gasto (o consumo) y la riqueza (o patrimonio neto), pero las conclusiones son aplicables, con las modificaciones del caso, a los demás gravámenes, ya que sus bases son manifestaciones particulares de las bases imponibles de los impuestos generales considerados.

Se parte de los siguientes supuestos: el nivel y la composición de los gastos públicos no se alteran; los impuestos son proporcionales y las tasas se fijan en niveles que implican igual rendimiento. Luego se analizan los efectos de la progresividad de los gravámenes en el ahorro. También se supone que no se conceden exenciones y que la administración de los tres impuestos es igualmente eficiente.

Incentivos al ahorro

El acto de no consumir en el presente, o de ahorrar, significa transferir capacidad de consumo al futuro. La inversión de los ahorros permite aumentar tal capacidad; por tanto, cuanto mayor sea la tasa de interés, mayor será el incentivo a ahorrar e invertir.²²

Un impuesto sobre el ingreso reduce la tasa de interés y por tanto el incremento de la capacidad de consumo futuro. Un impuesto sobre el gasto no la afecta, la tasa de rentabilidad neta es siempre igual a la tasa de interés del mercado; por consiguiente, el aumento de la capacidad de consumo futuro es mayor que cuando se aplica un impuesto sobre el ingreso.

Un impuesto a la riqueza personal grava los ahorros acumulados y equivale a un impuesto de tasa mayor sobre el ingreso proveniente de éstos; como el ingreso patrimonial es una fracción del ingreso personal, la incidencia del gravamen sobre los ingresos patrimoniales sería varias veces mayor que la de un impuesto sobre el ingreso de igual rendimiento; por tanto, la tasa de rentabilidad sería menor que las obtenibles con cualquiera de los otros dos gravámenes.

Capacidad de ahorro

Un impuesto sobre el ingreso reduce la capacidad de consumo y de ahorro de las personas; empero, esto no lo singulariza, ya que la misma cantidad de recursos puede sustraerse con un impuesto sobre la riqueza o el gasto.

Dado que las personas tienen diferentes propensiones al ahorro,²³ es posible aumentar el coeficiente de ahorro de un país sin que varíen las propensiones individuales a ahorrar, transfiriendo la carga tributaria de los que más a los que menos ahorran, es decir, aumentando el ingreso disponible de los primeros y disminuyendo el de los segundos.

Bajo un impuesto sobre el ingreso, el ingreso personal disminuye en la misma proporción para todos los contribuyentes, cualesquiera que sean sus propensiones individuales a ahorrar; en cambio, con un impuesto sobre el gasto, el ingreso personal disponible de los que ahorran más es mayor que el de los que ahorran menos. En consecuencia, la capacidad de ahorro personal será mayor con el segundo impuesto que con el primero. No obstante, la diferencia de los efectos es menor de lo que parecería a primera vista,

22. Se supone también que parte del ahorro (el que no se hace por motivos de precaución o contingencias del futuro) tiene elasticidad positiva en relación con la tasa de interés.

23. Se supone que las personas que tienen propensiones medias altas y bajas, tienen también propensiones marginales altas y bajas.

debido a que la reducción del ahorro personal que resulta de cada impuesto es un promedio ponderado de las propensiones individuales a ahorrar, en el que las ponderaciones son los respectivos impuestos.²⁴

Es difícil determinar cómo se redistribuiría la carga tributaria entre los contribuyentes con distintas propensiones a ahorrar, si se utiliza, en cambio, un impuesto sobre la riqueza, pero si se parte de la hipótesis de que la propensión a ahorrar está también relacionada directamente con el nivel de la riqueza personal, se puede suponer que este gravamen reduce más la capacidad de ahorro que un impuesto sobre el gasto y también que un impuesto sobre el ingreso.

Efectos de la progresividad

Si la propensión a ahorrar es una función directa del nivel del ingreso, un impuesto progresivo en relación al ingreso reduce más el ahorro privado que un impuesto proporcional, y éste más que un impuesto regresivo.

Un impuesto sobre el gasto, aun con tasas progresivas, es regresivo en relación al ingreso, debido a que la proporción que de éste se destina al consumo disminuye al aumentar el ingreso.

Si, como es de suponer, el nivel de la riqueza personal guarda una relación directa con el ingreso, un impuesto progresivo sobre la primera es también progresivo respecto del segundo; tal progresividad sería aún mayor si la riqueza estuviera más concentrada que el ingreso. En la práctica, los impuestos sobre el patrimonio son generalmente proporcionales (tal es el caso de Nicaragua) o de poca progresividad (es el caso en El Salvador, donde las tasas imponibles varían de 0.05% para patrimonio de E.S. \$ 10 000 a \$ 50 000, hasta 0.4% para el exceso de \$ 1 000 000 en patrimonios que superen esa cifra.²⁵

Obviamente, por la estructura de sus tasas, los impuestos sobre la renta personal son progresivos. Los grados de

24. Supóngase que hay dos contribuyentes, A y B, con el mismo nivel de ingreso personal; la propensión a ahorrar del primero es cero y la del segundo 20%. Un impuesto sobre el ingreso reducirá el ahorro personal en 10% de los ingresos tributarios y un impuesto sobre el gasto en 8.9%. Dichos porcentajes se obtienen así:

$$\text{Reducción del ahorro con un impuesto sobre el ingreso} = (1/2 \times 0\% + 1/2 \times 20\%) = 10\%$$

$$\text{Reducción del ahorro con un impuesto sobre el gasto} = (5/9 \times 0\% + 4/9 \times 20\%) = 8.9\%$$

25. El impuesto sobre el patrimonio neto de El Salvador tiene como *sujetos* a las personas naturales. Las personas jurídicas son *sujetos* sólo cuando sean domiciliadas en el exterior. La *base imponible* está constituida por el patrimonio neto poseído en el territorio nacional, el que se determina restando del activo las deudas que forman el pasivo. Se eximen los depósitos bancarios y los patrimonios menores de E.S. \$ 10 000. La tarifa es la siguiente:

Capital líquido imponible		Impuesto		
Más de ₡:	Hasta ₡:	₡	Más %	Sobre el exceso de ₡
10 000	50 000	—	0.050	—
50 000	100 000	25.00	0.075	50 000
100 000	300 000	62.50	0.150	100 000
300 000	600 000	362.50	0.225	300 000
600 000	1 000 000	1 037.50	0.300	600 000
1 000 000	—	2 237.50	0.400	1 000 000

progresividad de los impuestos de los cinco países difieren en forma apreciable.

La distribución del ingreso y la riqueza

Las consideraciones anteriores permiten concluir que al configurar la estructura tributaria de un país, el costo social de la obtención de recursos tributarios sería menor cuanto menor fuese la reducción del ahorro personal.

Dada la desigual distribución del ingreso y la riqueza de un país, se considera que uno de los objetivos principales de la política tributaria debería ser, por lo menos, evitar el crecimiento de la desigualdad.

Ambos objetivos son conflictivos y el mayor logro de uno tiene que hacerse a expensas del otro y viceversa. En la práctica, varios de los gravámenes de base amplia son susceptibles de tener características que permiten, teniendo como objetivo preponderante uno de ellos, lograr subsidiariamente la consecución del otro.

Así un impuesto progresivo sobre el ingreso personal puede tener disposiciones que estimulen el ahorro personal. De la misma manera, un impuesto directo sobre el gasto —o impuestos indirectos sustitutivos sobre el consumo— puede incluir normas que permitan afectar positivamente la distribución del ingreso: tasas mayores sobre los consumos suntuarios y tasas menores sobre los consumos básicos.

En síntesis, los impuestos sobre el ingreso y la riqueza personal son los instrumentos tributarios más indicados para disminuir la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza, pero son al mismo tiempo los menos favorables desde el punto de vista del ahorro personal.

Un impuesto directo sobre el gasto es muy difícil de aplicar, pero con impuestos indirectos sobre los consumos de bienes y servicios se pueden producir resultados más o menos equivalentes.

Los gastos públicos pueden también desempeñar un papel muy importante en la redistribución del ingreso. Las transferencias redistribuyen el ingreso en favor de los ancianos y las personas incapacitadas para el trabajo. Ciertos gastos, como los de educación primaria, redistribuyen el ingreso en favor de los grupos sociales más necesitados; los destinados a la construcción de viviendas populares tienen también el mismo efecto.

La tributación del consumo y el ahorro

Dado que en los países en desarrollo un alto porcentaje del consumo está constituido por bienes y servicios suntuarios, es posible, por medio de una fuerte tributación de dichos bienes y servicios, disminuir su consumo y por lo tanto aumentar el ahorro potencial del sector privado. La disminución del consumo de estos bienes, al mismo tiempo, libera recursos para la producción de bienes esenciales a las necesidades de la población. Al respecto, los países centroamericanos han comenzado a utilizar impuestos selectivos sobre el consumo en los años recientes, pero todavía queda mucho por hacer.

Destino del ahorro

El ahorro familiar puede destinarse al financiamiento de las inversiones reales del mismo sector o transferirse al mercado de capitales. El autofinanciamiento toma con frecuencia la forma de adquisición de bienes inmuebles, constitución de capital de empresas unipersonales, y suscripción de participaciones en el capital de sociedades de personas.

La compra de inmuebles es una de las formas más importantes de colocación de los ahorros familiares, que se acentúa en períodos de inflación pues constituye una defensa contra ella. Mientras tales inmuebles estén representados por la casa habitación ello es positivo, y la mayoría de los países subsidian la adquisición de viviendas populares. Pero cuando se trata de la compra de tierras con carácter especulativo o de la compra de lujosas residencias, hay una desviación negativa de los ahorros desde el punto de vista de la economía en su conjunto. Una forma de atenuar dicha desviación sería establecer impuestos razonablemente elevados sobre la tenencia de la tierra, sobre todo sobre tierras no explotadas (o, dadas las técnicas de producción disponibles, explotadas ineficientemente), y sobre los inmuebles residenciales de lujo. Por medio de impuestos con distinta base imponible, los países centroamericanos gravan ya esta clase de activos: en Guatemala, Honduras y Costa Rica con impuestos sobre el valor de la propiedad inmobiliaria, en Nicaragua con un impuesto sobre el capital inmobiliario, y en El Salvador con un impuesto al patrimonio neto.

Las transferencias de ahorro al mercado de capitales toman la forma de depósitos bancarios; ahorros contractuales (fondos de pensiones, contratos de seguros de vida y capitalización); depósitos de ahorro en sociedades de ahorro y préstamo; participaciones de fondos mutuos de inversión, y adquisición de obligaciones y acciones. En los países desarrollados, los mercados de capitales ofrecen todas esas opciones de inversiones financieras. En cambio, en los países en desarrollo las posibilidades son menores, debido a la falta de diversificación de los intermediarios financieros y de los títulos que se ofrecen en el mercado y a que la mayoría de las sociedades de capital son de familia.

Una manera de aumentar la tasa de ahorro e inversión es lograr que los ahorros familiares puedan canalizarse a través del mercado de capitales hacia las empresas. Si bien no debe esperarse mucho en cuanto a la posibilidad de aumentar sustancialmente el coeficiente de ahorro, sí es posible que su canalización a través del mercado de capitales pueda inducir una mejor asignación de los recursos de inversión.

Las legislaciones de los impuestos sobre la renta de los cinco países centroamericanos conceden ciertos incentivos al ahorro personal y a su inversión en determinados activos financieros (véase el cuadro 10). A continuación se analizan por separado los principales.

Dividendos y participaciones sociales

Como se vio anteriormente, los dividendos y participaciones sociales no se gravan en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esta exención obedece más que a un propósito de estimular las inversiones en los títulos valores o participaciones espec-

CUADRO 11

Centroamérica: tasas efectivas máximas por \$CA100 de utilidades obtenidas por accionistas a través de sociedades

<i>Domicilio del accionista</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>
<i>1. Según los sistemas de imposición vigentes en el domicilio de la sociedad</i>					
Costa Rica	43.0	47.3	48.0	43.0	40.0
El Salvador	49.0	66.0	48.0	60.0	40.0
Guatemala	49.0	47.3	48.0	43.0	40.0
Honduras	69.4	54.9	68.8	40.0	64.0
Nicaragua	49.0	47.3	48.0	43.0	40.0
<i>2. Si todos los países aplican el principio de origen de la renta</i>					
Costa Rica	43.0	47.3	48.0	43.0	40.0
El Salvador	49.0	66.0	48.0	43.0	40.0
Guatemala	49.0	47.3	48.0	43.0	40.0
Honduras	49.0	47.3	48.0	40.0	40.0
Nicaragua	49.0	47.3	48.0	43.0	40.0
<i>3. Si todos los países aplican el principio de país de domicilio</i>					
Costa Rica	43.0	50.0	50.0	50.0	50.0
El Salvador	60.0	66.0	60.0	60.0	60.0
Guatemala	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0
Honduras	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0
Nicaragua	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0
<i>4. Impuesto uniforme (20%) sobre utilidades de sociedades y país de origen</i>					
Costa Rica	60.0	20.0	20.0	20.0	20.0
El Salvador	20.0	68.0	20.0	20.0	20.0
Guatemala	20.0	20.0	58.4	20.0	20.0
Honduras	20.0	20.0	20.0	52.0	20.0
Nicaragua	20.0	20.0	20.0	20.0	52.0
<i>5. Impuesto uniforme (20%) sobre utilidades de sociedades y país de domicilio</i>					
Costa Rica	60.0	50.0	50.0	50.0	50.0
El Salvador	60.0	68.0	60.0	60.0	60.0
Guatemala	48.0	48.0	58.4	48.0	48.0
Honduras	40.0	40.0	40.0	52.0	40.0
Nicaragua	40.0	40.0	40.0	40.0	52.0

El Salvador y Guatemala, e igual a la de los provenientes de Honduras.

Para los domiciliados en El Salvador, la tasa efectiva sobre los dividendos originados en el mismo país es mucho mayor que las correspondientes a los que provienen de los demás países. La mayor parte de la diferencia se debe a que las utilidades de las empresas domiciliadas en dicho país están sometidas a doble tributación económica (no internacional), no así las que provienen del exterior.

Para los domiciliados en Guatemala la tasa sobre los dividendos originados en el mismo país es menor que la de los que provienen de Costa Rica y mayor que las de los originados en los demás países.

Para los domiciliados en Honduras la tasa sobre los dividendos originados en el mismo país es mucho menor que las correspondientes a los que provienen de los demás países.

La mayor parte de las diferencias se debe a que grava la renta extranjera sin crédito por el impuesto extranjero, concediendo una deducción solamente por el impuesto de retención aplicable sobre los dividendos en los demás países, lo que implica cierto grado de doble tributación internacional, y a que las utilidades de empresas domiciliadas sólo están gravadas con el impuesto sobre las mismas, es decir, no integran la renta personal.

Para los domiciliados en Nicaragua, la tasa efectiva sobre las utilidades originadas en el mismo país, igual que en el caso de Honduras, es menor que las correspondientes a los que provienen de los demás países, pero las diferencias son menores.

Medidas para lograr la neutralidad tributaria

Se parte del supuesto de que los cinco países mantienen las mismas tarifas de los impuestos sobre la renta personal

vigente. Se analizan primero los efectos resultantes de que todos los países adoptaran, alternativamente, el mismo principio jurisdiccional impositivo; y luego los que resultarían de adoptar un impuesto proporcional de tasa uniforme, aplicando uno u otro principio jurisdiccional. Al final se hace un breve resumen de las conclusiones.

1) Principio del país de origen de la renta

Como se recordará, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua observan este principio, de manera que sólo Honduras y El Salvador tendrían que modificar sus leyes.

Las tasas efectivas correspondientes aparecen en la segunda parte del cuadro 11. La situación de los contribuyentes domiciliados en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua es la misma que se describió anteriormente. Para los contribuyentes domiciliados en El Salvador sólo cambia la tasa sobre los dividendos provenientes de Honduras (disminuye de 60 a 43 por ciento), debido a que respecto de este país cambian los principios jurisdiccionales (no así respecto de los demás). Para los contribuyentes domiciliados en Honduras disminuyen todas las tasas sobre los dividendos provenientes de los demás países, debido a que se elimina por completo la doble tributación internacional.

Si bien las diferencias ahora son menores, no se logra la neutralidad en cuanto al país de inversión para los contribuyentes domiciliados en cada uno de los países, excepto en dos casos: para los domiciliados en Costa Rica respecto de Honduras y para los domiciliados en Honduras respecto de Nicaragua.

2) Principio del país de domicilio

Si todos los países adoptaran este principio se lograría completa neutralidad en cuanto al país de inversión, para los contribuyentes domiciliados en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Para los domiciliados en Costa Rica, las tasas correspondientes a los dividendos provenientes de los demás serían iguales, pero la de los dividendos originados en el mismo país sería menor, debido a que los primeros estarían gravados con la tarifa del impuesto a la renta personal, cuya tasa marginal máxima es de 50%; en cambio los segundos estarían gravados con la tarifa sobre las utilidades de las empresas (40%) y la tasa de retención (5%), que combinados dan una tasa de 43 por ciento.

Para los domiciliados en El Salvador habría una situación similar a la de Costa Rica, pero en sentido contrario: las tasas efectivas sobre los dividendos provenientes de los demás países se igualarían, pero la correspondiente a los originados en el mismo país sería mayor. La diferencia se debe a que los primeros estarían gravados sólo con la tarifa del impuesto personal, cuya tasa es de 60%;²⁸ en cambio los segundos estarían sujetos a doble tributación económica: 15%²⁹ sobre las utilidades de la sociedad más 60%³⁰ sobre los dividendos, que combinados dan una tasa de 66%. Aun con las diferencias mencionadas es evidente que la aplicación de este

principio permitiría lograr un mayor grado de neutralidad tributaria que el anterior.

3) Otras consideraciones

En las dos secciones anteriores se analizaron los efectos de la adopción de cada uno de los principios jurisdiccionales impositivos en cuanto a la localización regional de las inversiones. Aquí se comparan los efectos sobre a] la neutralidad con relación al domicilio de las personas naturales; b] la distribución de la base imponible y los ingresos tributarios entre los países, y c] la equidad tributaria.

a] *Neutralidad de domicilio.* El principio del país de origen de la renta permite lograr la neutralidad con relación al país de domicilio de las personas, ya que cualquiera que sea el país en que se domicilien, los dividendos estarán sometidos a las mismas tasas efectivas. En cambio, conforme al otro principio, el cambio de domicilio implica diferentes tasas efectivas; sin embargo, esta falta de neutralidad no tiene tanta importancia como la que se refiere al país de inversión, ya que el estímulo a domiciliarse en otro país proviene de un conjunto de factores económicos y sociológicos.

b] *Distribución de los ingresos tributarios.* De acuerdo con el primer principio, la renta se grava sólo en el país en que se origina y de acuerdo con el segundo, sólo en el país en que se domicilia el perceptor. El primero favorece a los países importadores netos de capital y el segundo a los exportadores netos. Dado que las diferencias en los niveles de desarrollo de los países centroamericanos no son muy pronunciadas, se puede suponer que, a largo plazo, los movimientos intrarregionales de capital tenderán más o menos a compensarse. Empero, la incertidumbre de esta variable puede inducir a los países a querer compartir la renta imponible y los ingresos tributarios respectivos.

Al respecto, se podría establecer que gravan la misma renta tanto los países de su origen como los de domicilio, debiendo éstos conceder un crédito por el total del impuesto a la renta pagado en los primeros. Se elimina la doble tributación internacional y los ingresos tributarios se comparan en proporción a los niveles relativos de sus tasas impositivas. Cuanto mayor sea la tasa del país de origen, mayor será su ingreso tributario y menor el del país de domicilio.

Para evitar las deformaciones de este método en cuanto a neutralidad, es necesario que no haya limitaciones al crédito por el impuesto extranjero, pero ello significa que cuando éste es mayor, el país de domicilio tiene que reintegrar al contribuyente un impuesto que no ha recaudado. La solución de este problema exigiría que los países acordaran hacerse transferencias de las cantidades respectivas.

c] *Equidad tributaria.* La equidad de la distribución de la carga impositiva del impuesto a la renta personal se basa en que las personas deben sumar todas sus rentas, cualquiera que sea su origen económico o geográfico, para determinar su capacidad de pago, y en la aplicación de tasas progresivas.

Adoptar el principio del país de origen equivale, para los contribuyentes domiciliados en un mismo país, a establecer un impuesto cédular sobre sus rentas extranjeras, ya que

28. Tasa marginal máxima.

29. *Idem.*

30. *Idem.*

éstas no integran la renta global; en cambio, el otro principio sí permite tomar en cuenta la capacidad contributiva global.

Efectos de la adopción de un impuesto uniforme sobre las utilidades de las empresas

Si todos los países adoptaran un impuesto uniforme sobre las utilidades de las empresas e integraran las utilidades distribuidas en la renta personal, tal como se propone en el modelo de la SIECA, se eliminaría parte de los diferenciales impositivos, quedando únicamente los que derivan de las diversas progresividades de sus impuestos personales. Pero aun así surgen algunas diferencias que provienen de la aplicación de uno u otro principio jurisdiccional impositivo.

En las secciones 4 y 5 del cuadro 11 se incluyen las tasas efectivas que resultarían de la adopción de un impuesto proporcional de 20% sobre las utilidades de todas las empresas, aplicando alternativamente los dos principios jurisdiccionales.

Conforme al principio de origen, todos los inversionistas domiciliados en cada país pagarían la misma tasa efectiva por los dividendos provenientes de los demás países, pero la correspondiente a los de origen nacional sería mucho mayor, debido a que éstos estarían sometidos a doble tributación económica (no internacional), no así los segundos. Es decir, que se lograría neutralidad en cuanto a invertir en cualquiera de los demás países, pero no en cuanto a invertir en éstos o en el de domicilio. De acuerdo al principio de domicilio, aun cuando las tasas serían mayores, se daría la misma situación en cuanto a neutralidad que en el caso anterior, pero con la diferencia muy importante de que los diferenciales impositivos serían muchos menores.

Los diferenciales impositivos podrían reducirse en el primer caso y eliminarse por completo en el segundo, si se concediera un crédito a los contribuyentes domiciliados en cada país por el impuesto sobre las utilidades de las empresas domiciliadas en el mismo. Empero, ello significaría establecer un régimen impositivo que estimularía la distribución de utilidades, lo que por las razones ya expuestas no se considera conveniente.

Conclusiones

Desde el punto de vista del ahorro personal, incentivos y capacidad de ahorro, un impuesto sobre el patrimonio es menos favorable que un impuesto sobre el ingreso, y éste menos que un impuesto directo sobre el gasto —o impuestos indirectos sobre el consumo. También es menos favorable un impuesto progresivo con relación al ingreso que uno proporcional, y éste menos que uno regresivo.

En cambio, desde el punto de vista de una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, la clasificación de los diversos gravámenes es diametralmente opuesta a la descrita en el párrafo anterior.

Si se acepta que estimular el aumento del ahorro personal y mejorar la distribución del ingreso son objetivos igualmente legítimos e importantes de la política tributaria, en la configuración de un sistema impositivo debe tenerse presente que el mayor logro de uno implica el menor logro del otro.

La política de gastos públicos puede también orientarse de tal manera que contribuya a mejorar la distribución social del ingreso.

Como se señaló anteriormente, un impuesto proporcional sobre las utilidades de las empresas, integrando las utilidades distribuidas en la renta personal y aplicando a ésta un impuesto progresivo, con tasas mayores que el primero, puede inducir a un aumento del ahorro de las empresas.

Una fuerte tributación de los bienes de consumo no esenciales que constituyen consumo típico de los grupos de ingresos más altos puede, por un lado, mejorar la distribución social del ingreso y, por otro, aumentar la capacidad de ahorro personal. Lo primero, porque en la medida en que se consuman dichos bienes se disminuye el ingreso real de los consumidores, y lo segundo, porque en la medida en que se disminuya el consumo se incrementa la capacidad de ahorro personal.

La desviación negativa del ahorro personal hacia la adquisición de tierras e inmuebles de lujo residenciales se puede obstaculizar con impuestos sobre el valor de dichos bienes.

La inversión de los ahorros personales en activos financieros (acciones, bonos y otros títulos valores, así como los depósitos de ahorro) se puede estimular concediendo créditos tributarios por cierta proporción de dichas inversiones. La adopción de estos incentivos requeriría eliminar la exención del impuesto sobre la renta personal, de los dividendos, las participaciones sociales y los intereses.

Para dar un incentivo adicional a las inversiones en títulos valores, debería considerarse la exención de las ganancias de capital derivadas de su disposición o un tratamiento tributario preferencial.

El impuesto al patrimonio neto debería aplicarse únicamente a las personas naturales. La creación de un mercado regional de capitales requerirá armonizar los gravámenes sobre la tenencia del patrimonio. El primer gran problema, que tendrá mayor relevancia una vez que se uniforme la tributación de las utilidades de las empresas, es si los países deberán adoptar un impuesto uniforme sobre el patrimonio neto o, en cambio, impuestos uniformes sobre la propiedad inmobiliaria, urbana y rural.

Sea que los países mantengan los impuestos sobre las utilidades de las empresas vigentes o que adopten un impuesto proporcional uniforme, el principio de la renta mundial o del domicilio del contribuyente es el que permitiría mayor neutralidad en cuanto a la localización de las inversiones y considerar la capacidad contributiva global de las personas. Un sistema que consista en gravar la renta tanto en el país de su fuente como en el de domicilio, siempre que éste conceda un crédito tributario por el total del impuesto pagado en el primero, mantiene las mismas ventajas en cuanto a equidad y neutralidad y permite que ambos países compartan los ingresos tributarios. Empero, su perfecto funcionamiento requerirá que los países acuerden hacerse transferencias de los ingresos respectivos, cuando el caso así lo requiera. □