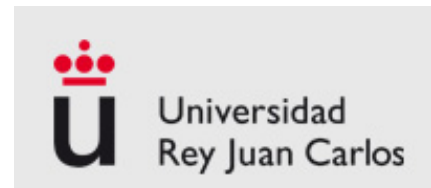




Fiscalidad en América Central, Panamá y República Dominicana

Carlos Garcimartín (URJC)

Jesús Ruiz-Huerta (URJC)



FISCALIDAD EN AMÉRICA CENTRAL, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

1. INTRODUCCIÓN

En todo proceso de desarrollo la fiscalidad desempeña un papel crucial, pues afecta al comportamiento económico de los ciudadanos, determina el potencial del sector público para proveer bienes y servicios, efectuar programas de redistribución de renta y aplicar políticas de estabilización y supone, además, un intercambio de impuestos por representación y ciudadanía que se halla en el corazón del contrato social. Por todos estos motivos, un buen sistema fiscal se convierte en un requisito imprescindible para el progreso y el crecimiento económico.

Los criterios habitualmente empleados para juzgar la bondad de un sistema fiscal han estado basados en los llamados principios impositivos. En primer lugar, la suficiencia, es decir, que la estructura tributaria articulada sea capaz de proveer al estado de los recursos necesarios¹. En segundo lugar, la eficiencia, de modo que las distorsiones generadas por el sistema tributario sean lo menores posibles. En tercer lugar, la equidad, con el fin de lograr un sistema justo y no discriminatorio. En cuarto lugar, la sencillez administrativa, de manera que los costes de cumplimiento de la legislación tributaria sean reducidos, tanto para los contribuyentes como para la administración. Por último, la flexibilidad, es decir, que el sistema fiscal sea capaz de adaptarse a un entorno cambiante, especialmente en contextos de intensas variaciones del ciclo económico.

En el caso de los países en desarrollo, los sistemas impositivos deben construirse en un contexto muy diferente del que existe en las naciones más ricas y que dificulta la creación de un sistema adecuado. Basten como ejemplos de factores condicionantes el elevado peso de la economía informal, la gran relevancia del sector agrario, la fuerte presencia de empresas de muy reducida dimensión, la baja calidad institucional, tanto en lo que respecta a la escasez de medios materiales y humanos en la gestión impositiva como a los graves problemas de evasión y corrupción que existen, o las deficiencias en las estadísticas tributarias.

¹ Como es bien sabido, este principio tiene un carácter relativo, por cuanto la cantidad de tributos obtenidos dependerá de los objetivos del gasto y la estructura y alcance de los servicios públicos..

Todos los problemas mencionados, junto a su menor nivel de renta, han supuesto que los sistemas fiscales difieran notablemente en los países en desarrollo respecto a los existentes en los países desarrollados. En primer lugar, en cuanto a su capacidad recaudatoria, notablemente inferior en los primeros. En segundo lugar, respecto a la estructura de los ingresos tributarios, claramente sesgada a favor de los impuestos indirectos. Finalmente, en cuanto al diseño de las principales figuras impositivas. Por todo ello, los sistemas fiscales de los países en desarrollo han ido acumulando deficiencias a lo largo del tiempo. Con objeto de corregir esta tendencia, buena parte de ellos se ha embarcado en las dos últimas décadas en programas de reforma fiscal, en muchos casos auspiciados por organismos internacionales o países donantes. Sin embargo, pese a los cambios introducidos en los sistemas fiscales, aún persisten numerosos problemas, tanto de carácter general como específicos de cada figura tributaria.

Por supuesto, la gravedad de cada uno de esos problemas difiere entre países. En el caso de Centroamérica, aunque se han realizado progresos notables en los últimos años, aún cabe subrayar la insuficiencia de recursos tributarios en algunos casos, lo que provoca un gasto público insuficiente para financiar los servicios públicos, déficit fiscales significativos, especialmente en algunos períodos, y una estructura de los ingresos sesgada hacia el predominio de la imposición indirecta. Además, en esos países parece necesario mejorar la eficacia administrativa y promover sistemas más equitativos.

Por los motivos anteriores, para poder garantizar el desarrollo económico de los países de la región, deben efectuarse lo que se llaman reformas de segunda generación, que modernicen los sistemas tributarios y que consigan aumentos notables en los ingresos públicos. Esta tarea se halla al alcance de los países centroamericanos, pues, aunque en distinto grado, disponen de una infraestructura institucional y unas condiciones socioeconómicas que pueden hacer posible el éxito de las reformas si éstas se diseñan de forma correcta y se llevan a cabo con el empeño suficiente. No obstante, en este proceso existen obstáculos importantes que será necesario superar. De entre ellos, cabe subrayar dos. Por un lado, las carencias políticas, institucionales y de cohesión social presentes en la región. Por otro, los condicionantes exteriores, tanto por la necesidad de coordinación regional, como por el importante proceso de integración en la economía mundial experimentado por Centroamérica en los últimos años, especialmente en relación con su vinculación real y formal con Estados Unidos. En este terreno los organismos y

la cooperación internacionales pueden desempeñar un papel importante, mediante ayuda financiera y técnica y de colaboración en materia tributaria.

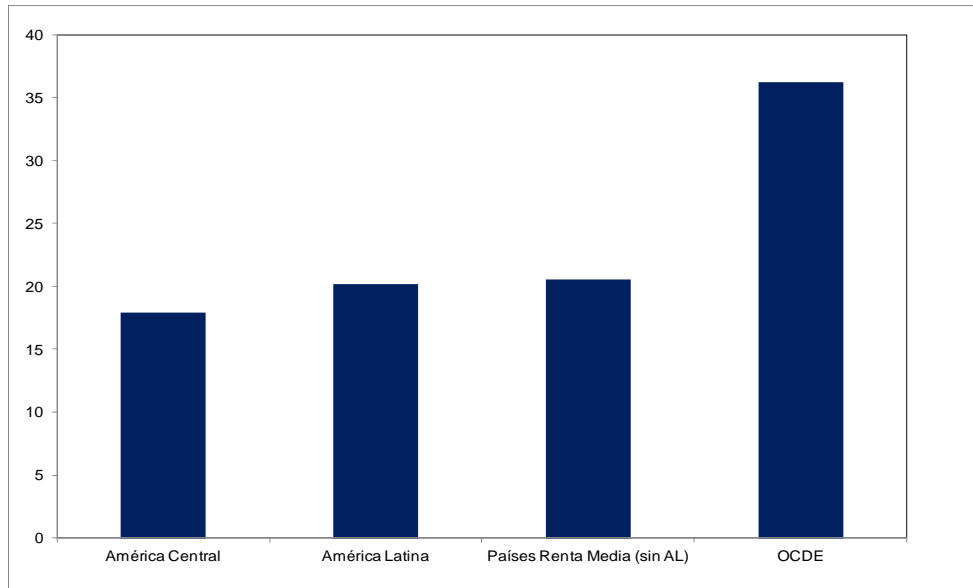
A lo largo del presente trabajo nos referiremos a Centroamérica en un sentido amplio. Aunque la atención inicial del trabajo se concentraba en los cuatro países de la región con mayores dificultades económicas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), decidimos incluir además los casos de Costa Rica, Panamá y República Dominicana para ofrecer una imagen más completa de la región y aprovechar la información de carácter integral disponible.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

2.1. Los ingresos impositivos y su estructura

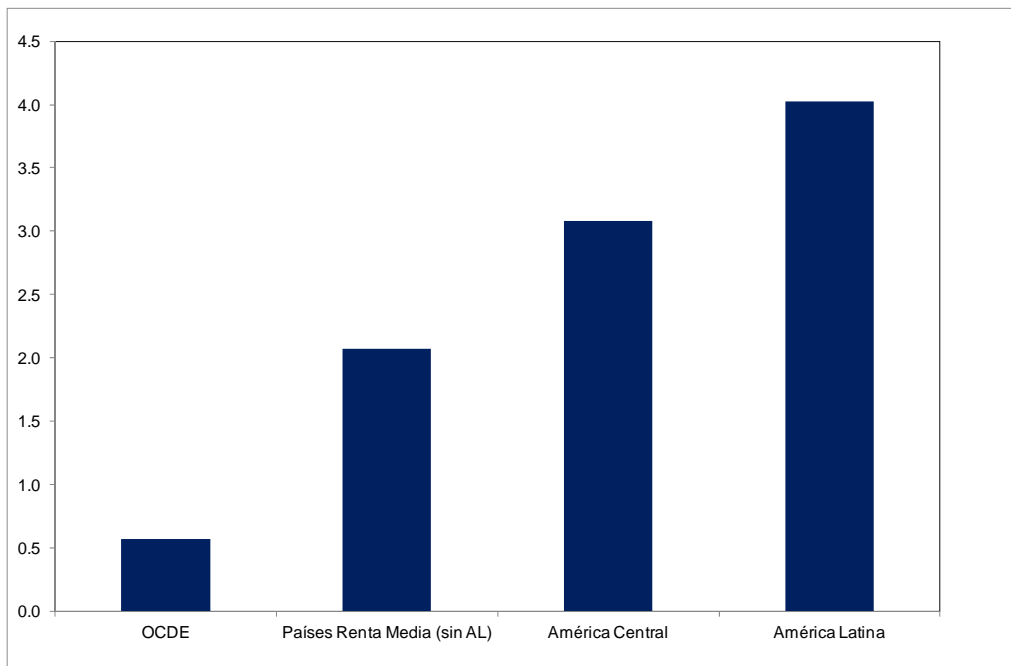
Al igual que sucede con el resto del mundo en desarrollo, los sistemas fiscales de los países centroamericanos difieren notablemente de los existentes en los países desarrollados, tanto en términos puramente cuantitativos como en lo que respecta al diseño de las figuras impositivas más relevantes. En primer lugar, los ingresos de sus administraciones públicas son muy inferiores a los que tienen los países ricos y estas diferencias obedecen en buena medida a las disparidades que presentan sus ingresos impositivos. Como puede observarse en el gráfico 1, mientras que en los países desarrollados estos representan en media del período 2006/2010 el 36,2% del PIB, en los países de renta media, grupo al que pertenecen todos los países centroamericanos, eran el 20.5%. En el caso de América Latina (AL), dichos ingresos eran prácticamente iguales a los del promedio de los países de renta media (20,2%) y en América Central (AC) inferiores en dos puntos y medio (17,9%). Es decir, presenta unas cifras que son más o menos las que corresponden a su nivel de desarrollo. Precisamente, ha sido en AL y AC donde más han crecido los ingresos tributarios desde los años noventa: 4,0 y 3,1 puntos, respectivamente.

Gráfico 1. Ingresos impositivos (% PIB). Media 2006/2010



Fuente: BID-CIAT para los países latinoamericanos y Garcimartín (2012) para el resto

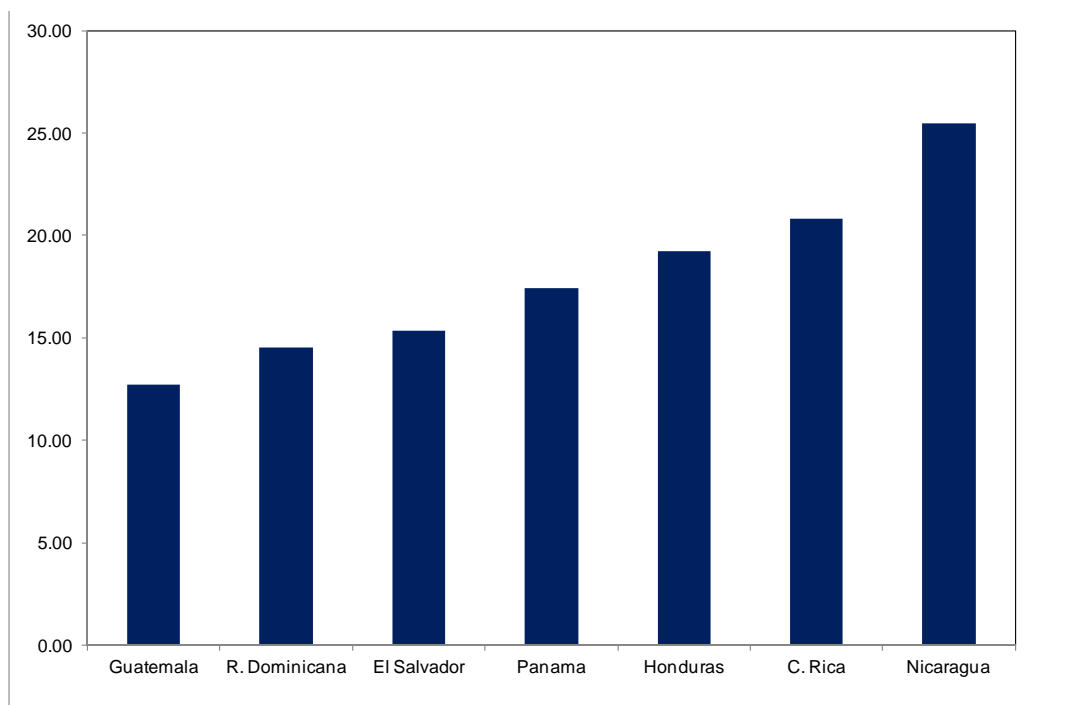
Gráfico 2. Ingresos impositivos (% PIB). Aumento 2006/2010 – 1990/1995



Fuente: BID-CIAT para los países latinoamericanos y Garcimartín (2012) para el resto

Sin embargo, también la región centroamericana es muy heterogénea. Los ingresos impositivos en el período 2006/2010 sólo eran superiores al promedio de América Latina en Nicaragua y Costa Rica², destacando por situarse muy alejados del promedio latinoamericano, Guatemala, El Salvador y República Dominicana. Desde principios de los años noventa los ingresos han aumentado de manera notable en este último país (4,3 puntos del PIB), Nicaragua (5,6 puntos) y en menor medida en Costa Rica (3,9), mientras que, por el contrario, han descendido 0,7 puntos en Panamá (que cuenta con los ingresos del Canal). En suma, América Central es una región caracterizada por una tributación algo inferior a la del promedio latinoamericano y el de otros países de renta media, aunque en los últimos años se ha producido un cierto proceso de convergencia. No obstante, la heterogeneidad es amplia en la región, con casos de muy baja tributación y además divergencia (Guatemala, Panamá, y El Salvador) y otros donde sucede lo contrario (Nicaragua y Costa Rica).

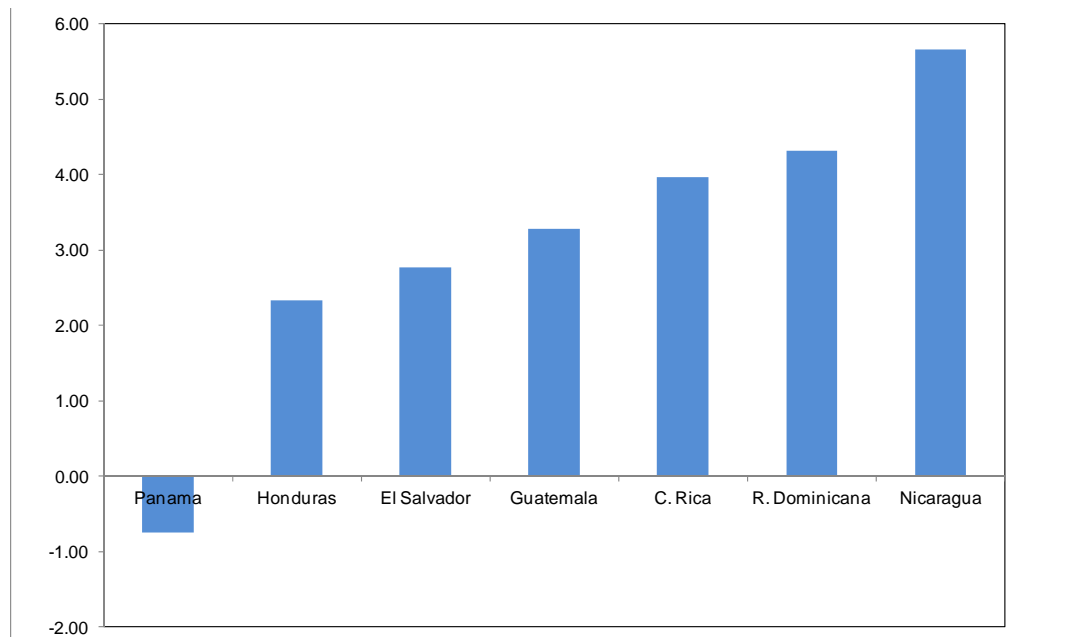
Gráfico 3. Ingresos impositivos en América Central (% PIB). Media 2006/2010



Fuente: BID-CIAT

² Conviene recordar que son de sobra conocidos los serios problemas de estimación del PIB que existen en Centroamérica y que obligan a tomar las cifras con cautela. Por ejemplo, en Nicaragua se habla de un 30% de subestimación, por lo que sus ingresos impositivos no serían tan elevados. Lo contrario sucede en República Dominicana.

Gráfico 4. Ingresos impositivos en AC (% PIB). Aumento 2006/2010 – 1990/1995



Fuente: BID-CIAT

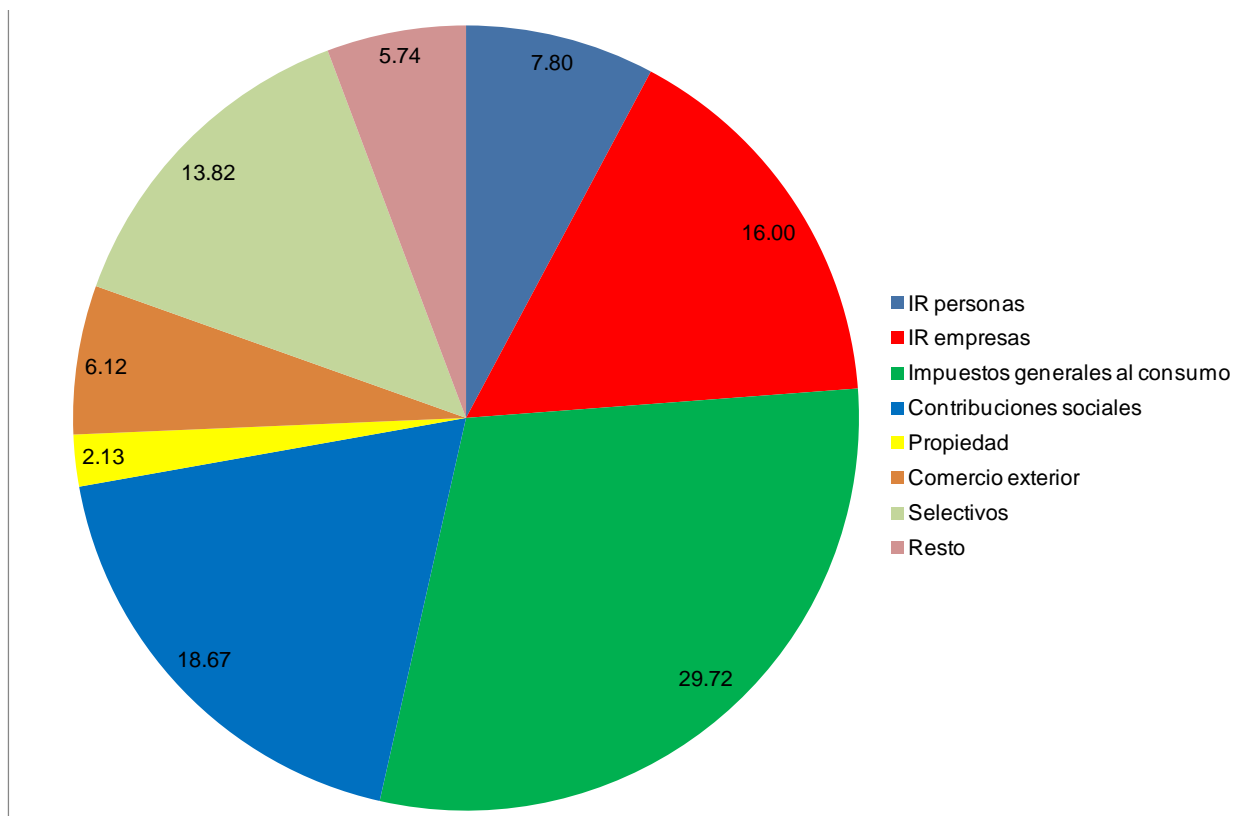
En general, suele ocurrir que a bajos niveles de ingreso de un país los impuestos sobre el comercio internacional son relativamente importantes, sucediendo lo contrario con la imposición sobre la renta. Al aumentar el nivel de desarrollo, aquellos disminuyen, mientras que aumentan los impuestos sobre ventas. Cuando se consolida el proceso de desarrollo, los tributos sobre el comercio exterior ocupan un lugar marginal y tiende a aumentar el protagonismo de los impuestos sobre la renta. En América Central, junto a esta tendencia general también se observan algunas particularidades.

Así, la figura más relevante tanto en América Latina en su conjunto como en América Central son los impuestos generales al consumo (básicamente el IVA), que representan el 37,3% y el 29,7% del total, respectivamente. Posteriormente, se sitúan las cotizaciones sociales: 17,3% en AL y 18,7% en AC. Sin embargo, en esta figura las diferencias son considerables entre países, pues mientras en Argentina, Brasil, Uruguay o Costa Rica suponen más del 6% del PIB, en otros como Bolivia o R. Dominicana apenas tienen presencia. En el caso particular de América Central, al margen de los dos países citados, las cotizaciones sociales son importantes en Nicaragua y Panamá (superiores al 5% del PIB), mientras que en el resto no llegan al 3%. Muy

cerca de las contribuciones sociales se sitúa el impuesto a la renta empresarial: 17,5% del total de impuestos en AL y 16,0% en AC, estando ya alejados el resto de tributos

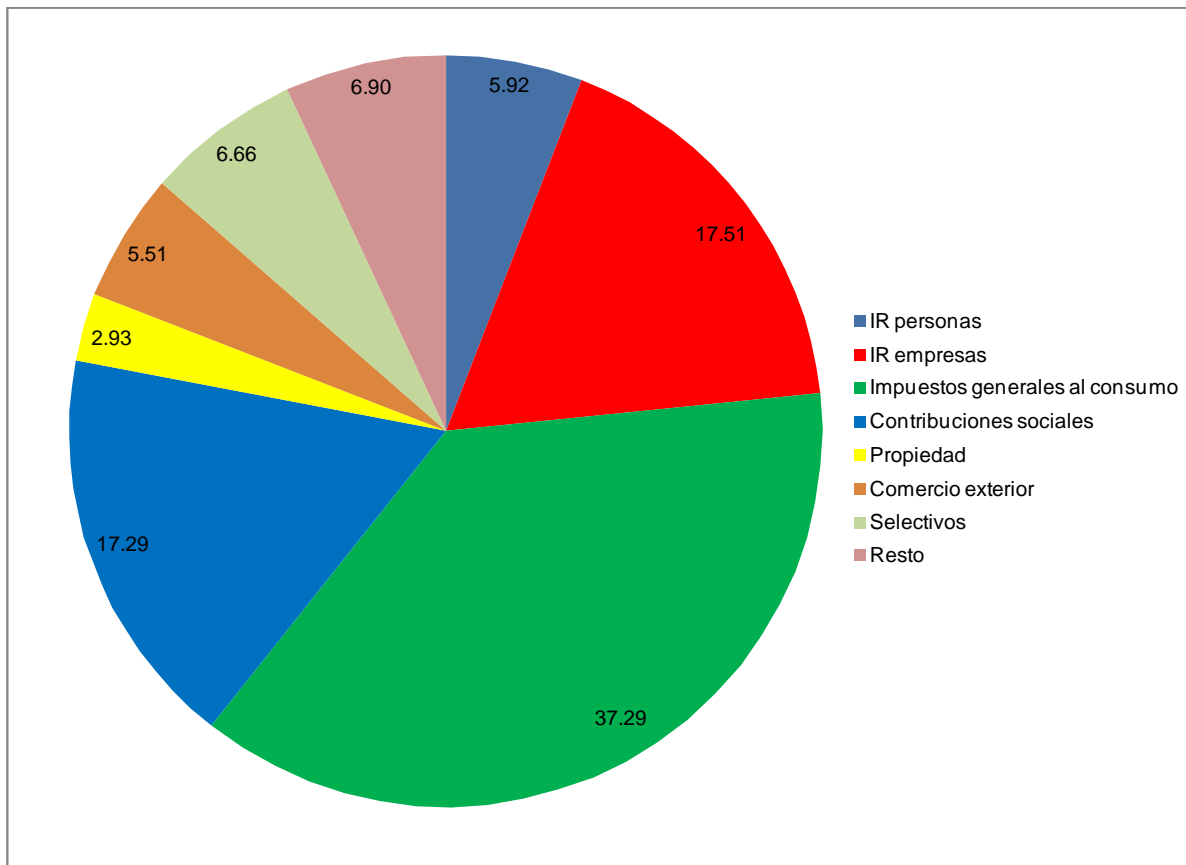
En el caso particular de AC, cuando se compara con el resto de países latinoamericanos, llama la atención la mayor presencia de impuestos selectivos (13,8% por 6,6%), sucediendo lo contrario, como se ha indicado, en los impuestos generales al consumo.

Gráfico 5. Ingresos tributarios (% de cada figura sobre el total). América Central



Fuente: BID-CIAT

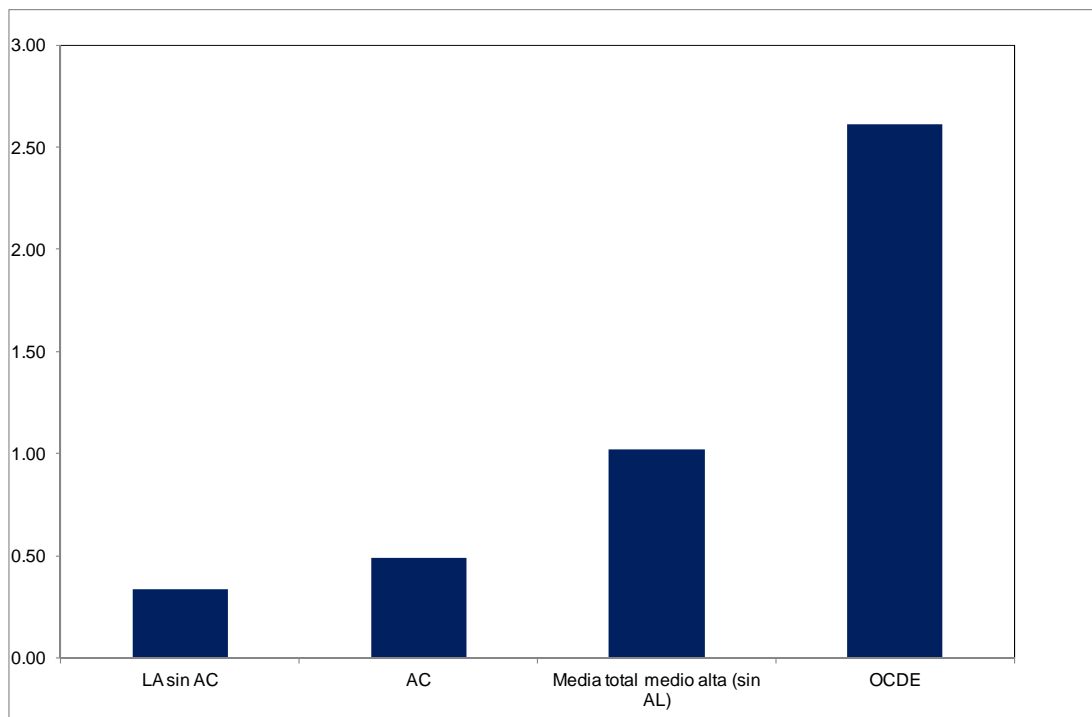
Gráfico 6. Ingresos tributarios (% de cada figura sobre el total). América Latina



Fuente: BID-CIAT

En resumen, la región centroamericana se caracteriza (al igual que el resto de AL) por la fuerte presencia de impuestos indirectos. Así, la suma de los impuestos al consumo (generales y específicos) más los impuestos al comercio exterior supone el 49,6% del total, mientras que la suma de la imposición a la renta (personas y empresas) y a la propiedad es sólo el 25,9%. Por otro lado, dentro de la imposición sobre la renta, una diferencia tradicionalmente existente entre los países desarrollados y en desarrollo ha sido el sesgo que muestran los segundos a favor del impuesto de sociedades. Esto es aún más acusado en el caso tanto de AL como de AC. Así, por cada euro obtenido por el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas se obtienen 2,6 por renta a las personas físicas en la OCDE, 1,0 en los países de renta media no latinoamericanos, 0,5 en AC y 0,4 en el resto de AL.

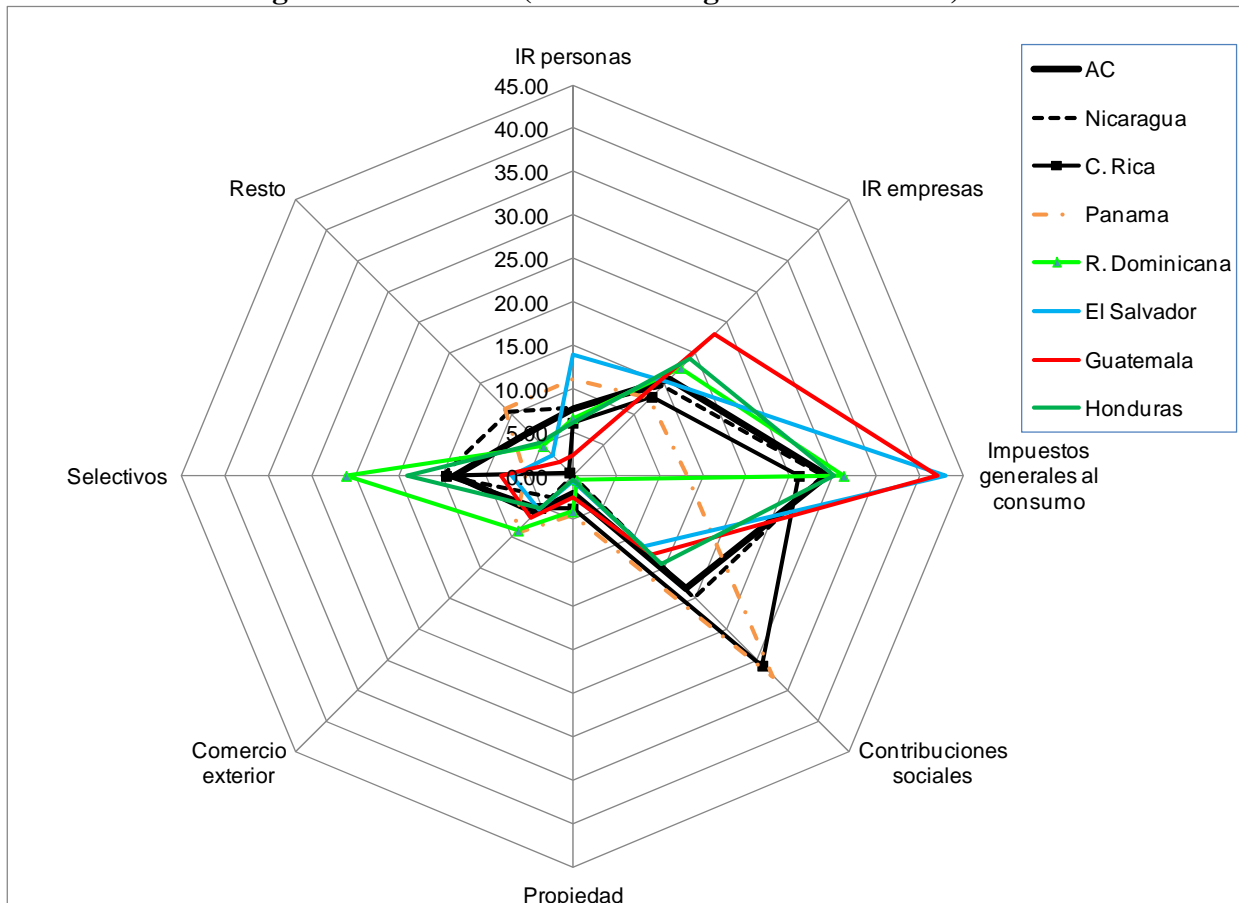
Gráfico 7. Relación ingresos IR personas físicas/ingresos IR personas jurídicas



Fuente: BID-CIAT para los países latinoamericanos y Garcimartín (2012) para el resto

Las diferencias en la estructura tributaria son importantes dentro de los países centroamericanos. En ese sentido, la fuerte presencia de los impuestos generales al consumo es aún mayor en El Salvador y Guatemala (más del 42% del total). Por su parte, las contribuciones sociales son muy relevantes en C. Rica (32,7% del total), Panamá (30,9%) y Nicaragua (19,8%) pero prácticamente inexistentes en R. Dominicana e inferiores al 10% en el resto. El impuesto a la renta de las empresas, aunque importante en toda la región, lo es sobre todo en Guatemala (23% del total) y Honduras (19,1%), sucediendo lo contrario en C. Rica y Panamá (menos del 13% en ambos casos). Por su parte, el impuesto sobre la renta personal es reducido en todos los países, aunque relativamente importante en El Salvador (13,9%) y Panamá (11,2%), mientras que apenas tiene importancia en Guatemala (2,4%). Finalmente, cabe señalar el fuerte peso de los selectivos en R. Dominicana (26,1%) y Honduras (19,1%), mientras que en Panamá no llegan al 6%.

Gráfico 8. Ingresos tributarios (% de cada figura sobre el total). Países de AC



Fuente: BID-CIAT

3. EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS FISCALES CENTROAMERICANOS

En buena parte de Centroamérica se han puesto en marcha reformas tributarias importantes en los últimos años. Sin duda, estas reformas han supuesto un avance, pero aún quedan desafíos importantes en el diseño de los distintos tributos. Los rasgos principales de las reformas emprendidas y los retos a los que todavía se enfrentan los sistemas tributarios de América Central se desarrollan a continuación, separando el análisis de las principales figuras tributarias.

3.1. El impuesto sobre la renta de las personas físicas

Tradicionalmente, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) ha sido un impuesto poco eficiente y equitativo en Centroamérica, pudiendo destacarse los siguientes problemas. En primer lugar, el número de personas sujetas a su pago es reducido. En el caso de la renta mínima para estar obligado al pago del impuesto, pocos individuos la alcanzan, al menos de manera formal. Así, en promedio latinoamericano, el mínimo exento alcanzaba 1,4 veces la renta per cápita en 2010, un valor muy superior de la OCDE (en torno a 0,3). En el caso centroamericano, se sitúan claramente por encima de esa media C. Rica, Honduras, Nicaragua y R. Dominicana, con cifras de 1,9, 2,9, 2,1 y 1,8, respectivamente. Por su parte, en lo que respecta a los tipos impositivos más elevados, pocos individuos disponen de la renta necesaria para que les sean aplicados. En 2010, la tasa más elevada correspondía a unos ingresos equivalentes a 9,1 veces la renta per cápita en promedio de Latinoamérica y sólo tres países centroamericanos se hallaban por debajo de esa cifra (C. Rica, El salvador y R. Dominicana), alcanzando el máximo en Nicaragua (20,1).

En segundo lugar, es habitual que la progresividad real sea mucho menor que la nominal por el gran número de exenciones y deducciones existentes, que benefician a los tramos más altos de renta (exenciones sobre ganancias de capital, tipos reducidos para ingresos financieros, exenciones de pagas extraordinarias, deducciones generosas por gastos médicos o educativos, entre otras). Otro problema relevante en la imposición sobre la renta de las personas físicas es que en algunos casos las rentas de intereses y dividendos han tributado menos de lo que deberían o no lo han hecho en absoluto.

Como consecuencia de todo ello, cabe subrayar el elevado gasto tributario que se produce en el impuesto. Por ejemplo, en varios países pueden deducirse determinados gastos personales (médicos, educativos, etc.) cuando al mismo tiempo existe un mínimo exento o tramo a tasa cero relativamente elevado que, supuestamente, ya cumple esa función. Del mismo modo, es relativamente frecuente que las contribuciones sociales sean deducibles, pero que al mismo tiempo no tributen las pensiones, lo cual supone una duplicidad de dicho beneficio fiscal. Destaca claramente el caso de Guatemala, con un gasto tributario en el Impuesto a la renta personal del 4.3% del PIB, es decir, casi veinte veces la recaudación.

Finalmente, cabe señalar la evasión como factor adicional que incide no sólo en una baja tributación, sino también en la equidad del sistema tributario, en su eficiencia y en la percepción social del mismo. En este sentido, conviene señalar que a menudo se cita la economía informal como causa fundamental del fraude, pero en América Latina no es muy superior a la que existe en otros países de similar nivel de desarrollo. Si se estima que en la región alcanza el 44% del PIB, en promedio de los países de renta media se sitúa aproximadamente en el 40%³.

Todo ello, al margen de suponer menores ingresos públicos, tiene también consecuencias importantes en otros aspectos. Entre ellos, la equidad y el número de contribuyentes efectivos. Así, los diseños actuales del impuesto a la renta terminan por configurar un tributo muy progresivo pero con escasísima capacidad redistributiva, siendo habitual que el 10% de los contribuyentes de mayor ingreso suponga más del 90% de la recaudación total. Esto sucede, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua o República Dominicana. Sin embargo, su tasa efectiva es muy baja, en general inferior al 5% en AC. Es decir, el pago del impuesto está concentrado en un número muy reducido de contribuyentes de renta alta, pero que abonan una cantidad muy pequeña de sus ingresos. La segunda consecuencia muy negativa del actual diseño del Impuesto a la renta en América Central es que el número de contribuyentes es muy reducido. En Nicaragua no llega al uno por ciento de la población. Con tan escaso número de contribuyentes, difícilmente el impuesto a la renta personal puede constituir, como debería, uno de los pilares fundamentales de los sistemas tributarios latinoamericanos.

A la vista, entonces, de estos problemas, de los objetivos perseguidos y del bajo peso del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la recaudación total, las principales medidas adoptadas para su reforma en Centroamérica en los últimos años han consistido básicamente en introducir una dualización en la imposición a la renta personal.

En este sentido, cabe señalar en primer lugar, que buena parte de los problemas anteriormente mencionados, aunque con intensidad diferente, no son exclusivos de CA, ni siquiera de LA. De hecho, el impuesto a la renta personal ha experimentado una profunda

³ Estas cifras corresponden a Schneider (2012). Conviene, de todos modos, tener en cuenta que las estimaciones de economía informal son muy discutibles, ya que las metodologías habitualmente empleadas presentan serias debilidades e inconsistencia en los resultados.

transformación a nivel mundial desde los años ochenta. Si anteriormente se caracterizó por una espiral de incrementos de tasas, junto a una abundancia de exenciones, deducciones, etc., desde entonces las líneas reformistas han ido encaminadas a una mayor sencillez del tributo, con descensos de tasas y ampliación de bases. Como consecuencia, se ha producido de forma creciente una transformación desde la llamada estructura sintética o integral del impuesto, que suma el conjunto de rentas y las grava a una tasa progresiva, a nuevos esquemas que buscan una mayor simplificación del tributo y su adecuación a una realidad cada vez más compleja. Son fundamentalmente dos los nuevos esquemas que, en distintas versiones, se están introduciendo en diversos países: el impuesto lineal y el impuesto dual.

El impuesto lineal es un modelo del impuesto a la renta en el que existe la misma tasa para todas las fuentes y cuantías de ingresos, igual también a la aplicada a la renta empresarial, donde la progresividad se logra mediante una deducción común a todos los contribuyentes. Aunque no fue el país pionero, este sistema comenzó a expandirse cuando lo adoptó Rusia en el año 2001, aplicándose posteriormente en numerosos países de Europa del Este y algunos de Asia Central. En realidad surgió con el fin de introducir un impuesto a la renta sencillo en países con administraciones tributarias poco sólidas y experimentadas.

Por su parte, el impuesto dual tiene su origen en los países nórdicos a comienzos de los años noventa y surgió fundamentalmente como respuesta a la fuga del ahorro asociada al impuesto sintético. Sus características fundamentales son: 1) la base se separa en dos componentes, uno formado por las rentas del trabajo y otro que incluye a las rentas del capital; 2) al primer componente se le aplica una tarifa progresiva y al segundo una tasa única y uniforme; y 3) esta tasa fija es igual a la mínima aplicada a las rentas del trabajo, igual a su vez al del impuesto sobre la renta empresarial. Aunque, en principio, este esquema podría parecer poco justificado desde el punto de vista de la equidad, presenta una serie de ventajas frente a los esquemas sintéticos y, además, su menor progresividad es a menudo solo aparente. Así, se argumenta que la equidad horizontal (ingresos de igual cuantía deben soportar la misma carga tributaria) exige que las rentas del capital sean gravadas a tipos inferiores a las del trabajo, pues de ese modo se iguala su gravamen efectivo. En segundo lugar, el sistema dual reduce los costes de administración y cumplimiento, ya que al gravar las rentas de capital mediante retenciones, los ajustes posteriores son innecesarios y resulta más sencillo el control del impuesto. En tercer

lugar, en el esquema dual se reduce el arbitraje fiscal, pues todas las modalidades de rentas del capital tributan por igual. Cuarto, el tratamiento favorable a las rentas de capital reduce el riesgo de evasión. Finalmente, en el caso particular de muchos países en desarrollo, no debe olvidarse que la introducción de un sistema dual no implica a menudo una menor tributación de las rentas del capital, sino lo contrario, pues es habitual que no se encuentren gravadas o lo estén a una tasa muy reducida.

Tras los países nórdicos, muchos otros países europeos han introducido esquemas semi-duales, con un tratamiento diferenciado de las rentas de capital, pero no así de los rendimientos mixtos. En el resto del mundo ha sucedido algo similar: se ha producido una clara tendencia a nivel internacional hacia la separación de las rentas del trabajo y del capital, con una imposición menor muy acusada sobre estas últimas, en especial en los países en desarrollo, incluyendo LA, siendo muy frecuente que exista una dualización extrema, donde los rendimientos de capital apenas tributan. Se trata, sin embargo, de una dualización desordenada, que carece de las ventajas de los duales formales y privilegia de forma injustificada a las rentas de capital.

Frente a esta tendencia, recientemente han aparecido en LA y especialmente en América Central esquemas dualizados dotados de mayor racionalidad y contenido formal. Uruguay fue el país pionero en este terreno, introduciendo en 2007 un impuesto que grava por separado las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital con una tasa proporcional (12%). Se fijó, además, un mínimo no imponible que dejaba fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población, permitiendo apenas deducciones. Con ello, se facilitaba la administración del impuesto y se evitaba la erosión de la base imponible. Tras Uruguay, los sistemas semi-duales se han expandido rápidamente, como se señalaba, en AL y especialmente en AC. Así, lo han introducido Nicaragua, Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Son varias las razones que explican esta expansión. Primero, la necesidad de aumentar los ingresos públicos en países donde eran comparativamente bajos e insuficientes, junto a la constatación de que es el impuesto a la renta personal la figura tributaria donde mayor es el margen para hacerlo. Segundo, la necesidad de introducir mayor equidad en el sistema impositivo, ya que anteriormente los rendimientos de capital estaban sujetos a una tributación bajísima o inexistente. Además, es un modo de aumentar la equidad del sistema de un modo suave y ordenado, sin grandes convulsiones. Aunque las tasas sobre los rendimientos de capital

de los diseños actuales son probablemente inferiores a lo deseable, ha sido un modo de introducir de forma ordenada una imposición sobre estos rendimientos, que en el futuro podrá ser aumentada. En tercer lugar, los sistemas duales fomentan la inversión, pues, por un lado, el gravamen sobre el ahorro es inferior al correspondiente a un sistema integral y, por otro, los beneficios de las empresas solo se gravan en renta personal cuando se convierten en dividendos, pero no cuando se reinvierten. En cuarto lugar, parte del éxito del dual también obedece a su simplicidad, ya que los rendimientos de capital pueden tributar mediante retenciones liberatorias. Finalmente, este mecanismo también posibilita cierto anonimato en este tipo de rendimientos, lo que puede facilitar la aceptación del sistema por parte de la población, especialmente la de ingresos elevados.

Aunque aún es pronto para tener una evaluación concluyente del impuesto semi-dual, los primeros resultados parecen claramente positivos, tanto en términos recaudatorios como de equidad

3.2. El impuesto sobre la renta de las sociedades

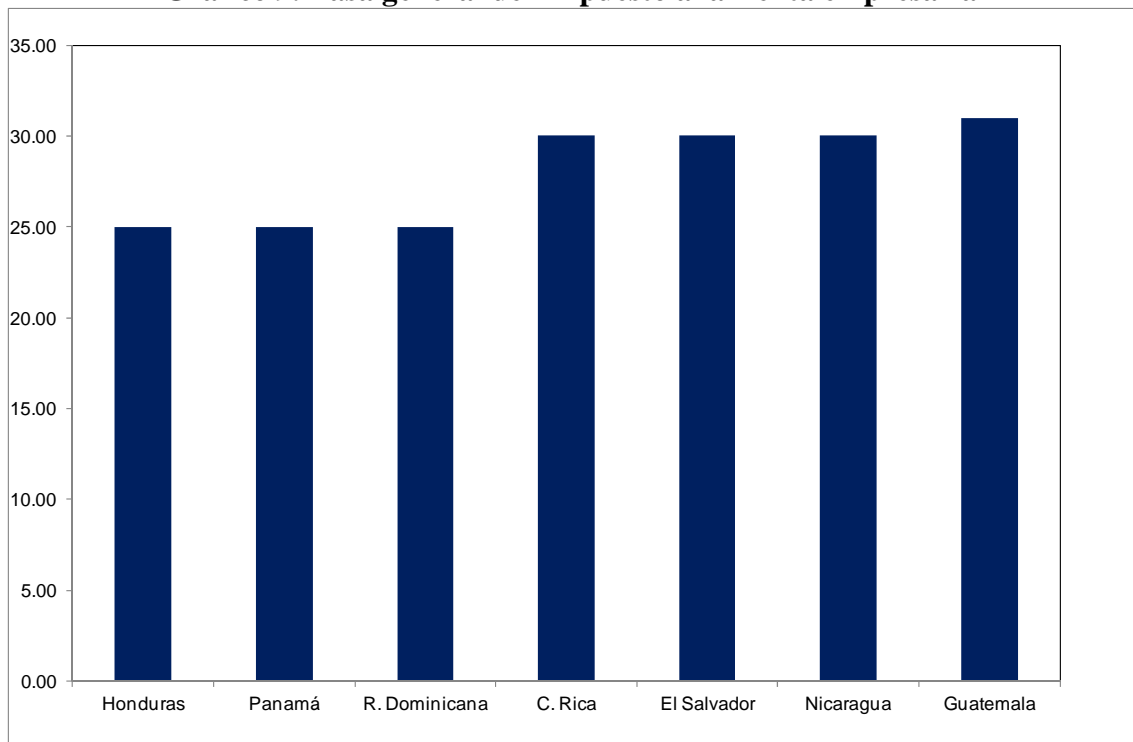
En términos generales, el impuesto sobre la renta de las sociedades presenta un buen número de problemas, a menudo complejos, siendo, de hecho, una de las figuras impositivas que más transformaciones ha experimentando a nivel mundial durante los últimos años. La mayor movilidad del capital, la fuerte expansión de las empresas multinacionales y el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales de la misma empresa matriz y el creciente uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera, han dado lugar, entre otros factores, a una fuerte presión para reformarlo. En el caso de los países centroamericanos, los problemas que tradicionalmente ha presentado podrían resumirse del siguiente modo.

En primer lugar, la existencia de tasas marginales máximas elevadas. En segundo lugar, la presencia de tasas múltiples, diferenciadas por sectores de actividad. Tercero, el uso a menudo abusivo de incentivos fiscales. En cuarto lugar, han sido habituales las insuficiencias legislativas, como las relacionadas con la doble imposición, el uso de precios de transferencia o la subcapitalización. Finalmente, un aspecto muy relevante en Centroamérica ha sido el uso de

medidas fiscales para fomentar la inversión extranjera directa. Aunque este tema se comentará con mayor extensión posteriormente, conviene adelantar que este tipo de medidas presenta problemas importantes. Por un lado, su eficacia y su coste son poco claros. Por otro, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC prohíbe los incentivos fiscales a la exportación, lo que implica que los países centroamericanos tienen que eliminar las exoneraciones del impuesto de sociedades de las zonas francas manufactureras a más tardar en 2015. Finalmente, la posible competencia fiscal entre los países de la región puede acabar suponiendo una merma de los ingresos impositivos.

Pese a ser numerosos y complejos estos problemas que presenta el impuesto de sociedades, las reformas de los últimos años se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, mientras que se han orientado menos a la ampliación de las bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto. Así, en el conjunto de América Latina, la tasa máxima se encontraba a principios de los años noventa en torno al 34,5%, mientras que en 2010 había descendido al 27%, nivel algo superior al que existe en la OCDE (25,5%). En el caso de Centroamérica, el promedio es incluso superior al de AL: 28%, aunque con diferencias importantes entre países.

Gráfico 9. Tasa general del Impuesto a la Renta empresarial



Fuente: Administraciones tributarias nacionales

De este modo, la reducción del número de tasas impositivas y de las marginales máximas y el menor énfasis otorgado a la ampliación de las bases ha supuesto que no haya tenido lugar un proceso de convergencia con los países desarrollados en cuanto a la recaudación relativa, es decir, que aún presenta una baja productividad. Por todo ello, el impuesto sobre la renta de las sociedades aún debe experimentar importantes transformaciones en Centroamérica y, en particular, debe actuarse sobre tres campos: los incentivos fiscales, el gasto tributario y la vertiente internacional del impuesto. Comenzando por esta última, las diferentes legislaciones deben incorporar normas apropiadas sobre precios de transferencia, subcapitalización y control de movimientos financieros desde y hacia paraísos fiscales. Además, no sólo se trata de incorporarlos correctamente a la legislación sino de hacerlos cumplir con eficacia, lo que exige mejoras en la administración tributaria.

En cuanto a los incentivos fiscales, cabe señalar que con el paso de los años se han ido acumulado numerosos incentivos con objeto de favorecer la inversión y el desarrollo económico: exenciones temporales, créditos fiscales por inversión, planes de amortización beneficiosos o zonas francas. Dado que, por definición, los incentivos suponen una discriminación a favor de determinadas actividades, es necesario justificar su existencia y, para ello, se han empleado varios argumentos. La industria naciente es uno tradicional. Otro es la existencia de posibles externalidades positivas (tecnológicas, de gestión, regionales, etc): la inversión tiene unos beneficios sociales superiores a los puramente privados, por lo que en ausencia de dichos incentivos, su cuantía total en determinadas actividades será inferior a la deseable. Un tercer argumento se centra en la competencia internacional por la inversión: si otros países otorgan incentivos, es necesario hacerlo también en el propio, pues de otra manera se estará en una posición de desventaja. Un cuarto argumento radica en compensar determinadas carencias en el clima de inversión, como una institucionalidad débil, deficiencias en las infraestructuras o mercados financieros poco profundos.

Sin embargo, junto a sus potenciales ventajas, existen claros inconvenientes de los incentivos. Al margen de su coste fiscal y de administración, en primer lugar, es complicado seleccionar aquellos proyectos que tengan viabilidad a largo plazo, sin necesidad de estar incentivados de forma permanente. Si se cometen errores, la posterior eliminación de los

incentivos puede resultar complicada y el coste de hacerlo muy elevado. Un segundo inconveniente es la posible redundancia de los incentivos; es decir, destinados a inversiones que se hubieran efectuado de todos modos. En este sentido, no siendo adecuado que un país conceda incentivos fiscales a actividades en las que presenta ventajas comparativas, resulta llamativo que numerosos países de LA lo hagan. En tercer lugar, los incentivos poco transparentes pueden impulsar la evasión y el fraude. En cuarto lugar, dado que los incentivos suponen un costo fiscal, para mantener un mismo nivel de recaudación es necesario aumentar la presión tributaria sobre las actividades y empresas no incentivadas. En quinto lugar, los incentivos pueden favorecer a activos de corta vida útil. Por último, la existencia de incentivos exige un análisis continuado y en profundidad sobre su eficacia, algo que raramente se hace.

Dentro del capítulo de incentivos, especial mención merece el caso de las zonas francas, con una larga tradición en Centroamérica. Éstas se justificaron por su capacidad para atraer inversión extranjera, aumentar las exportaciones, fomentar el desarrollo industrial y mejorar la balanza de pagos, entre otros argumentos. Para su desarrollo, al margen de otras medidas, se emplearon incentivos tributarios generosos, no solo en el impuesto a la renta, sino también en los derechos aduaneros, en el IVA, etc. Desde entonces, se ha producido un debate sobre la conveniencia y efectividad de las zonas francas, en especial, tras los importantes cambios experimentados en el comercio internacional en los últimos años (reducción por parte de Estados Unidos de sus aranceles básicos, acceso de China y Vietnam a la OMC, fin del Acuerdo Multifibras, etc.). En cualquier caso, al margen del sentido que pueden tener las zonas francas manufactureras en el mundo actual, la cuestión es que las normas de la Organización Mundial del Comercio determinan su desaparición a más tardar en 2015, en lo que se refiere a la exoneración del impuesto a la renta condicionado a la exportación y la limitación de ventas al mercado nacional (con la excepción de Nicaragua en el caso centroamericano por su bajo nivel de renta). En otras palabras, su ciclo histórico está agotado y ya solo cabe aplicar formulas que minimicen el impacto de esta desaparición. En este camino se encuentran ya los países centroamericanos. Costa Rica, por ejemplo, ha reformado su Ley de Zona Francas, limitando el acceso a incentivos tributarios a actividades calificadas de interés estratégico. Panamá ha comenzado a gravar las utilidades distribuidas con una tasa del 5%, un 2% sobre las utilidades no distribuidas y un impuesto anual del 1% sobre el capital de la empresa. En Honduras los dividendos se gravan al 10%, la misma tasa que en el resto del país. En República Dominicana se

aplica una tasa del 2.5% sobre las ventas brutas interiores. Con todo, se trata de medidas particulares de cada país y, sin embargo, la desaparición ordenada de las zonas francas parece demandar algún tipo de consenso regional.

Una de las consecuencias de los incentivos comentados anteriormente es que engrosan las cifras de gasto tributario de los impuestos a la renta empresarial, aunque solo son una parte de éste. Varios son los objetivos de este gasto: otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria, estimular actividades, promover el desarrollo regional o sectorial, fomentar el cumplimiento y reducir sus costos y desgravar pagos obligatorios, entre otros. Para alcanzar estos objetivos se emplean múltiples herramientas en el impuesto a la renta de las empresas, como moratorias fiscales, esquemas de depreciación acelerada, reducción de tasas sobre las utilidades devengadas o las utilidades reinvertidas o créditos tributarios a la inversión. Sin embargo, aunque desde un punto de vista teórico, los gastos tributarios suelen encontrar justificación, en la práctica es habitual que la eficacia de algunos de ellos sea dudosa y su coste elevado y poco transparente. De hecho, en Centroamérica solo realizan estimaciones periódicas y sistemáticas de los gastos tributarios Guatemala y República Dominicana.

Por último, cabe señalar que la mayoría de países centroamericanos ha empleado o continúa empleando un impuesto mínimo sobre la renta de las personas jurídicas, basado en el valor de los activos o en la cuantía de las ventas. Aunque esta figura se ha enfrentado a una fuerte oposición en todos los países, habiendo sido derogada en algunos casos, y ha generado problemas de doble imposición a las empresas multinacionales, ha contribuido a mejorar la recaudación ante la ausencia de normas contables apropiadas y la debilidad de las administraciones tributarias. No obstante, debe contemplarse como algo transitorio, sin que sea utilizada como argumento para postergar reformas necesarias en el impuesto de sociedades.

3.3. Los impuestos sobre la propiedad

En la mayoría de países desarrollados los impuestos sobre la propiedad han perdido relevancia con el paso del tiempo, debido, entre otras razones, a ser políticamente impopulares, por ser muy visibles, y, en ocasiones, percibidos como injustos. Sin embargo, en los países en desarrollo puede suceder lo contrario, sobre todo en el caso de la tierra, a la vista de la elevada

concentración de su propiedad, siendo además una forma de gravar la agricultura, proclive a la evasión fiscal. A pesar de ello, su importancia en términos recaudatorios ha sido reducida en la mayor parte del mundo en desarrollo, no sólo por la resistencia a pagar impuestos por parte de los grupos sociales de mayor renta y fuerza política, sino también porque existen obstáculos técnicos importantes para aumentar la imposición sobre la propiedad, como su valoración. De hecho, excepto en casos puntuales, los impuestos sobre la propiedad no han sido un pilar importante de las reformas tributarias en el mundo en desarrollo. América Latina, y con ella la región centroamericana, no ha quedado fuera de esta tendencia.

No obstante, existen otros países, como Uruguay, que han puesto de manifiesto las posibilidades de los impuestos a la propiedad cuando se diseñan de forma apropiada y se gestionan en el ámbito adecuado del estado, los gobiernos locales. Por este motivo, y ante la elevada concentración de la propiedad en Centroamérica, parece deseable que se de un mayor protagonismo a estos tributos, con objeto, además, de dotar de mayor autonomía de ingresos a los gobiernos locales. En este sentido, conviene enfatizar dos aspectos. Por un lado, la necesaria mejora de los catastros, sin los cuales es muy difícil una buena tributación sobre la propiedad. Por otro, existen posibilidades de explotar más la llamada fiscalidad verde en este ámbito, en especial, sobre los vehículos.

3. 4. Los impuestos generales indirectos

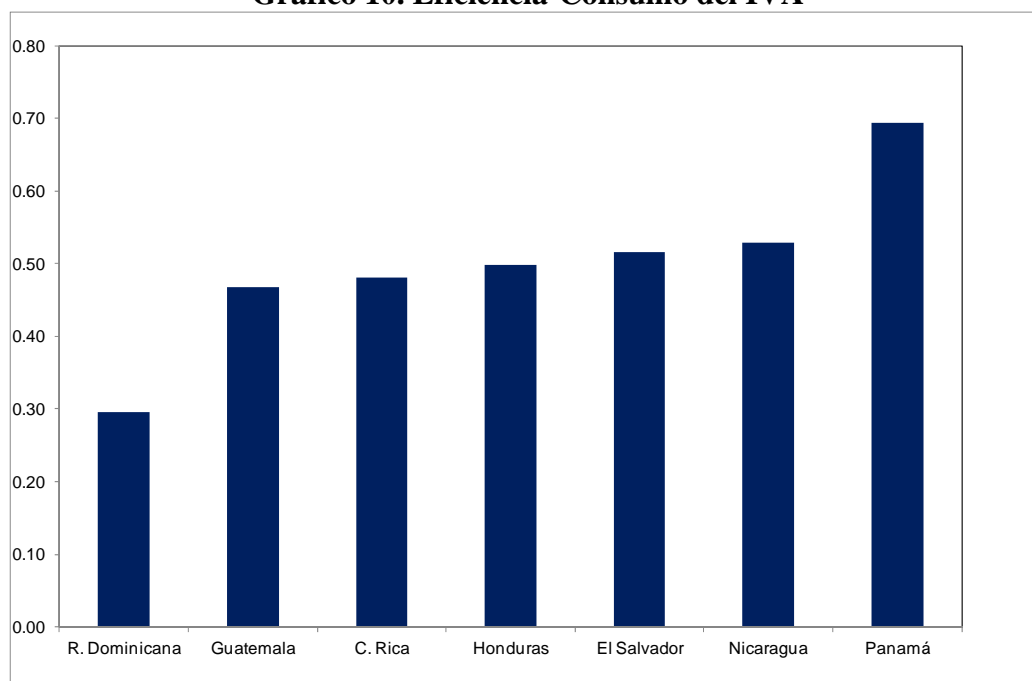
La imposición indirecta ha experimentado grandes transformaciones en el mundo en desarrollo, siendo el cambio más relevante la sustitución de impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido. En este proceso Latinoamérica han sido pionera dentro del mundo en desarrollo y, en el caso particular de los países centroamericanos, la mayoría de ellos adoptó el IVA durante los decenios de 1970 y 1980. Con ello, se ha perseguido ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA frente a otros impuestos generales. Entre ellas, la eliminación del efecto cascada presente en los antiguos tributos, su neutralidad desde el punto de vista del comercio exterior, la información tributaria que proporciona y el mayor grado de cumplimiento por su mecanismo de liquidación.

Sin embargo, pese a sus claras ventajas, el IVA presenta importantes problemas en su aplicación. En primer lugar, se trata de un impuesto cuya gestión es compleja y costosa, tanto para el contribuyente como para la administración. En segundo lugar, es frecuente que sectores importantes, como los servicios o el comercio minorista no estén sujetos al IVA. Un caso especial lo constituye la agricultura, cuyas transacciones son incapaces de gravar muchos gobiernos de países en desarrollo y cuyo peso en la producción total es muy elevado. En tercer lugar, el mecanismo de deducción con frecuencia es excesivamente restrictivo, negándose o retrasándose la deducción del IVA soportado. En cuarto lugar, para reducir la regresividad de este impuesto es habitual emplear tipos menores para aquellos productos que ocupan un lugar importante en la cesta de consumo de las rentas más bajas. Sin embargo, ello introduce complejidades administrativas que pueden ser excesivas, siendo además posible que las tasas diferenciadas acaben siendo utilizadas no con objetivos distributivos, sino en beneficio de determinados grupos de presión. Por último, aunque el IVA es neutral desde el punto de vista del comercio exterior, en grupos de países pequeños y con una elevada integración de sus economías, es necesario un alto grado de armonización en bases y tipos, algo muy claro en el caso centroamericano

En general, la introducción del IVA en Centroamérica puede calificarse de positiva en la medida en que ha sustituido a esquemas de imposición indirecta de peor calidad. De hecho, los países centroamericanos son, como se ha visto, muy dependientes del IVA, del que obtienen una parte notable de sus ingresos tributarios. Sin embargo, basta un simple análisis de productividad y eficiencia del IVA para darse cuenta de que aún existen serios problemas en este impuesto. Así, el índice de “Productividad del IVA”, definido como el cociente entre la recaudación en porcentaje del PIB y la tasa general y que representa la recaudación por cada punto de tasa, sirve para evaluar la capacidad recaudatoria de cada punto de IVA, que estará condicionada por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario. Pues bien, para 2010 la productividad es similar a la de AL: 0.42 (es decir, por cada punto de la tasa general de IVA se recaudan 0,42 puntos del PIB). Sin embargo, esta comparación tiene el problema de que en realidad el IVA grava el consumo, no la totalidad del PIB, motivo por el cual también se estima el Índice de eficiencia-consumo, definido como el cociente entre la recaudación de IVA, en porcentaje del consumo, y la tasa general del impuesto. Pues bien, una vez efectuada esta corrección, AC aparece claramente por debajo de la media latinoamericana: en Centroamérica

por cada punto de la tasa general de IVA se recudan 0,49 puntos del consumo, por 0,56 en AL (en la OCDE se sitúa alrededor de 0.7). Existen, sin embargo, grandes diferencias entre los países centroamericanos. La eficiencia mínima se localiza en R. Dominicana (0.3) y la máxima en Panamá (0.7).

Gráfico 10. Eficiencia-Consumo del IVA



Fuente: Barreix et al. (2013)

Esta baja eficiencia se explica por varios motivos. En primer lugar, el elevado gasto tributario que existe en el IVA. Para los países centroamericanos que ofrecen estimaciones supone alrededor del 75% de la recaudación en R. Dominicana y C. Rica, un 62% en Nicaragua y un 31% en Guatemala. A su vez, este elevado gasto tributario es consecuencia de las excesivas exenciones y el uso de la tasa cero. Con ello se persigue otorgar progresividad al impuesto, promover actividades o consumos meritorios y, en menor medida, fomentar la actividad económica en determinadas áreas geográficas, industrias o actividades económicas específicas, así como diversos ajustes de carácter supuestamente técnico. Los bienes y servicios con mayor frecuencia exentos en los países centroamericanos son productos básicos, transporte, servicios médicos y educativos, transacciones financieras y de seguros, energía y combustibles.

En resumen, la eficiencia del IVA es muy baja en Centroamérica y en buena medida ello obedece a las numerosas exenciones existentes con supuestos objetivos redistributivos. La pregunta inmediata que surge es si este elevado coste merece la pena. Los estudios disponibles al respecto señalan que no demasiado. Primero, porque sigue sin ser un impuesto progresivo y segundo porque son los individuos de mayor renta los más beneficiados por las exenciones, ya que ellos consumen más en términos absolutos y, además, los ciudadanos más pobres suelen comprar en mayor medida en mercados informales. En este sentido, no hay que olvidar que se recauda para financiar el gasto, luego todo ingreso que se pierda o bien deberá recuperarse por otra vía o supondrá una disminución de los gastos

Otro aspecto relevante del IVA se refiere a su incidencia en el comercio exterior y al proceso de integración regional en Centroamérica. Dicho proceso exige una mayor coordinación de las políticas tributarias y, entre las medidas necesarias, se encuentra la armonización en el diseño del IVA. Aunque es cierto que las tasas han ido convergiendo, aún existen diferencias importantes, lo que dificulta sustituir el principio de destino por el de origen, es decir, tratar a las compras desde otro país centroamericano como una operación interna en lugar de una importación. Por otro lado, las exenciones y tasas cero perjudican al productor nacional, ya que mientras a éste no le ha sido devuelto el IVA soportado en sus compras, el bien importado entra en el país libre de un IVA que sí le ha sido restituido. Asimismo, es necesario que los diversos países centroamericanos realicen un mayor esfuerzo en la devolución del IVA a los exportadores, pues en caso contrario su competitividad quedará mermada, lo que es, si cabe, más importante dada la creciente integración de sus economías y la previsible desaparición de las zonas francas.

En suma, a pesar de los cambios introducidos en el IVA en los últimos años, este impuesto aún presenta importantes problemas en los países centroamericanos. Es necesaria una mayor armonización regional en su diseño, una mejor gestión del impuesto de cara a reducir el fraude y no penalizar la competitividad y un uso más adecuado de las exenciones y tasas cero. Finalmente, cabe subrayar que, aunque éstas pueden ser útiles con efectos redistributivos, su eficacia no está clara y su coste es muy elevado.

3.5 Los impuestos selectivos

La existencia de impuestos específicos o selectivos se justifica por tratar de gravar bienes con externalidades negativas, con muy baja elasticidad o, en algunos casos, por razones de equidad. Sin embargo, en los países en desarrollo es habitual que abarquen un número demasiado amplio de productos, simplemente por su facilidad de gravarlos. Centroamérica no queda fuera de esta pauta, siendo muy importante la presencia de estos impuestos en la región. Excepto en El Salvador, Panamá y Guatemala, en los demás países el peso de los impuestos específicos sobre el total de ingresos tributarios es superior a la media latinoamericana, superando el 20% en República Dominicana.

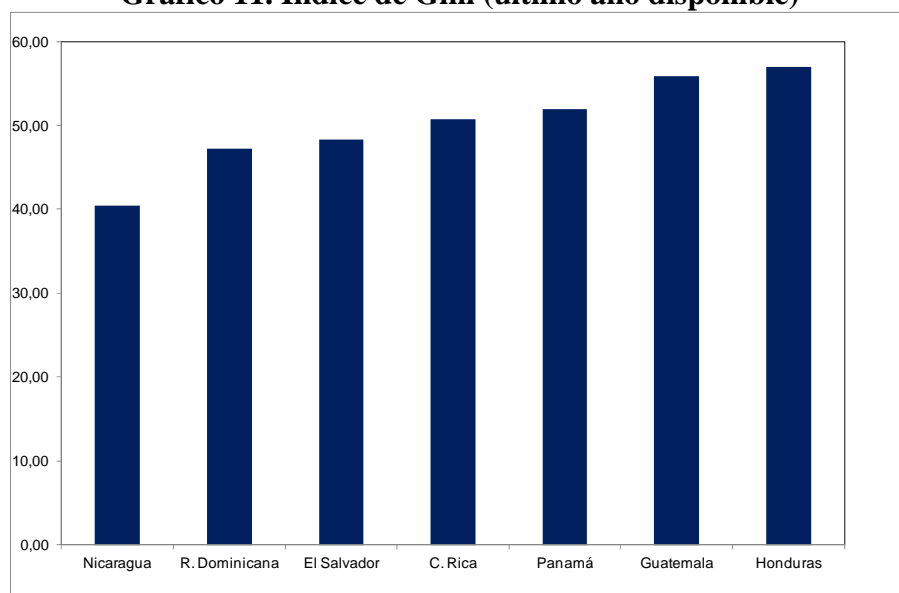
Aunque la presencia de impuestos específicos en la región es excesiva, en los últimos años han experimentado cambios importantes. Por un lado, ha disminuido el número de bienes gravados, concentrándose en figuras como tabaco, bebidas alcohólicas y gaseosas, combustibles y telecomunicaciones. Por otro, se ha producido una mayor aplicación de tasas “ad valorem” en detrimento de tasas específicas. Finalmente, han surgido impuestos en cierto modo extraordinarios, como los que gravan las operaciones financieras o los activos empresariales, cuyo fin es aumentar el peso de la imposición directa por vías heterodoxas.

A la vista de lo anterior, los retos de los sistemas fiscales centroamericanos en relación a los impuestos específicos son principalmente los siguientes. En primer lugar, a pesar de su importancia cuantitativa, en algunos casos deben ganar relevancia, como, por ejemplo, los llamados impuestos medioambientales, y también parece haber margen para aumentar las tasas aplicadas al alcohol y al tabaco. En segundo lugar, los impuestos heterodoxos, a pesar que estar justificados y ser útiles en determinados contextos, no deben convertirse en impuestos permanentes que retrasen la racionalización de otras figuras. En tercer lugar, debe procederse a una mayor coordinación entre los países centroamericanos, a fin de evitar problemas de contrabando. Por último, en algunos países de la región, como República Dominicana, existe un tratamiento diferenciado en el caso de los combustibles según los sectores, favorable, por ejemplo, para la generación de electricidad, que crea importantes distorsiones y complica la administración del tributo.

4. Los aspectos distributivos

En general, puede decirse que las reformas tributarias emprendidas en América Central en los últimos años se han orientado a aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, con un énfasis menor en los aspectos distributivos. Esto supone un reto importante de cara al futuro, no sólo porque la equidad sea uno de los principios impositivos fundamentales, sino también porque en Centroamérica los aspectos distributivos resultan cruciales de cara a lograr la legitimidad social del sector público, habida cuenta de que la distribución del ingreso es muy desigual. Como se sabe, América Latina es una de las regiones del mundo con mayor desigualdad. Pues bien, el índice de Gini es incluso ligeramente superior en América Central: 50.21 por 50.17 según los datos del Banco Mundial. De hecho, solo tres países centroamericanos, Nicaragua, República Dominicana y El Salvador se hallan por debajo de la media de América Latina.

Gráfico 11. Índice de Gini (último año disponible)



Fuente: Banco Mundial

A la vista de estos resultados, la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales de los países centroamericanos cobra especial importancia si se pretende que estos cumplan uno de sus objetivos primordiales, la equidad, y no sólo se orienten a la suficiencia recaudatoria y a la eficiencia. Sin embargo, los estudios disponibles muestran que no sólo los antiguos sistemas no desempeñaban esta función, sino que tampoco lo hacen los actuales. En el caso latinoamericano, según el estudio clásico de Bird y de Wulf (1973), solo cuatro de los diecisiete países analizados en el estudio tenían sistemas medianamente progresivos. Respecto a los países centroamericanos

esta conclusión ha sido confirmada por estudios posteriores por Santana y Rathe (1992) para la República Dominicana, Bahl et al. (1996) para Guatemala, Agosin, Barreix y Machado (2005) para El Salvador y Honduras o Bolaños (2002) para Costa Rica. Asimismo, Gomez-Sabaini (2005) concluye que el sistema tributario es regresivo en Nicaragua y Panamá. Más recientemente, Barreix et al. (2009), en un estudio de la equidad de los sistemas tributarios centroamericanos obtienen las siguientes conclusiones por tipos de impuestos. El IRPF es un impuesto muy progresivo en Centroamérica pero su capacidad redistributiva es muy baja; es decir, el pago del impuesto está muy concentrado en contribuyentes de alto ingreso pero su pago efectivo es muy reducido. El IVA, a pesar de las exenciones existentes, es regresivo y tiene una capacidad redistributiva negativa. La conclusión es muy similar en los impuestos selectivos

Cuadro 1. Progresividad y redistribución de las diferentes figuras impositivas										
	IRPF		IVA (según ingreso)		Combustibles		Tabaco		Alcohol	
	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
C. Rica	+++	+	-	-	-	-	---	-	-	-
Guatemala	+++	+	--	-	-	-	--	-	--	-
Honduras	+++	+	-	-	-	+	---	-	---	=
Nicaragua	+++	+	-	-	-	-	---	-	+	=
Panamá	+++	+	-	-	-	-	---	-	---	-
R. Dominicana	+++	+	--	-	--	-	---	-	--	-

Fuente: A partir de Barreix et al. (2009). P: progresividad, R: capacidad redistributiva; el signo positivo (negativo) indica que el impuesto es progresivo (regresivo). Un signo significa progresividad (regresividad) baja; dos, progresividad (regresividad) media; y tres; progresividad (regresividad) elevada. Lo mismo se aplica a la capacidad redistributiva (aumenta la desigualdad si es negativo).

5. La Administración Tributaria en América Central⁴

A lo largo de los últimos veinte años, al igual que ha ocurrido en otras áreas de América, la región centroamericana ha experimentado un proceso intenso de modernización y adaptación de sus sistemas tributarios, condicionado por la evolución de los sistemas tributarios en la misma, el aumento de la presión fiscal en todos los países y las dificultades que se han ido produciendo para la aplicación de las normas fiscales durante dicho período. Junto con las

⁴ Para la elaboración de este punto, se ha tomado como referencia el trabajo de CIAT et al. (2012). Se trata de un informe realizado a partir de las respuestas de las administraciones tributarias latinoamericanas a un amplio cuestionario sobre las grandes cuestiones de la gestión tributaria. La información se refiere al período 2006-2010, por lo que los datos obtenidos de la encuesta parece suficientemente representativos. En todo caso, se ha procurado completar esos datos con otras fuentes de información.

instituciones centrales del sistema monetario, las reformas de mayor calado en la administración pública de los países de la región se han dado en el campo de la gestión tributaria.

Una característica común en la región, como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores es la escasa incidencia de la imposición personal sobre la renta y la gran volatilidad de los impuestos directos. Como se señala en el Informe de CIAT (2012), los impuestos sobre la renta empresarial, particularmente, “siguen en su evolución a lo que ocurre con las principales “commodities” de la región”, especialmente en relación a los precios de las mismas en los mercados internacionales.

La insuficiencia crónica en el campo de los impuestos directos y las dificultades para conseguir los recursos necesarios a través prioritariamente de los indirectos, singularmente del IVA, explica la profusión de los impuestos heterodoxos, que se han extendido por América Latina y específicamente en América Central.⁵

En el caso de impuestos que afectan a contribuyentes pequeños, se han extendido los sistemas especiales destinados a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones. Es el caso de los regímenes simplificados en IVA o imposición sobre la renta, los monotributos, etc.. Se trata así de conseguir facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarios a los pequeños contribuyentes y combatir paralelamente las elevadas cifras de economía sumergida.

5.1 Consideraciones institucionales

En la región centroamericana, las administraciones tributarias que gestionan más ingresos son las de Guatemala (SAT) y Honduras (DEI), que se hacen cargo de algo más del 80% de los recursos tributarios, ya que son las administraciones responsables tanto de los tributos internos como de los que se recaudan en aduanas. En general, los órganos de recaudación en estos países son, además de las agencias tributarias y, en su caso, de las encargadas de recaudar los tributos

⁵ Es el caso de los impuestos mínimos basados en activos, la determinación de algunos tributos a partir del establecimiento de una base presunta, los impuestos a las exportaciones (Costa Rica) o los gravámenes sobre las transacciones financieras.

relacionados con el comercio exterior, el Tesoro, el Ministerio de Hacienda o las Instituciones de la Seguridad Social.

Como los impuestos sobre el comercio exterior siguen teniendo importancia en alguno de los países de la región (Guatemala, Panamá, Honduras o República Dominicana), la gestión de estos tributos es relevante, porque además esa circunstancia implica que la recaudación del IVA por importaciones sea significativa. A pesar de las ventajas de los procesos de integración de distintas administraciones tributarias, no parece que se haya avanzado mucho en este ámbito, tal vez por la extensión de los desarmes arancelarios en la mayoría de los países, la importancia creciente de los problemas de seguridad, la necesidad de fortalecer las actividades comerciales o las resistencias a la integración desde los órganos de aduanas.⁶

Otro rasgo distintivo de las administraciones tributarias en la región, es la apuesta por la autonomía y la flexibilidad. Aunque, en general, no se alcanzan los niveles de independencia de los bancos centrales, la apuesta por la autonomía se justifica en razones de eficiencia y el intento de evitar la dependencia excesiva de las instituciones políticas. En América Central la existencia de agencias de carácter autónomo es mayoritaria (Guatemala, República Dominicana o Nicaragua), aunque en otros países la vinculación y dependencia del Ministerio de Hacienda correspondiente, siguen siendo significativas (El Salvador, Costa Rica o Panamá).

La autonomía de las organizaciones de recaudación de impuestos se manifiesta en la aprobación directa del propio presupuesto (la SAT de Guatemala), la posibilidad de modificar sus estructuras organizativas (República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Honduras), la capacidad para reservar un porcentaje de los ingresos recaudados para su incorporación al presupuesto de gastos (la DGII de Dominicana y el SAT de Guatemala)⁷, la gestión de recursos humanos o su ubicación en el marco de la estructura gubernamental. En este último aspecto,

⁶ El CIAT mencionan también el impacto que tuvo en su momento la decisión del Gobierno de Canadá de volver atrás después de haber procedido a la integración de las dos instituciones recaudadoras. (CIAT, 2012, p.13).

⁷ Como expresa el Informe de CIAT et al (2012), p. 18, normalmente la participación en los ingresos tributarios, “al no ser directa, automática e incondicionada, no garantiza disponer de los recursos y las AATT, en ocasiones han de devolver una parte muy significativa de sus ingresos o reciben autorización para gastar mucho menos de sus ingresos teóricos, por lo que no se benefician del sistema.” Como los redactores del informe señalan más adelante, aunque esta participación puede ser especialmente útil en los inicios de las organizaciones, a través de fuertes inversiones, la dificultad para mantener tal situación pueden aconsejar la utilización de fórmulas menos ambiciosas pero más prácticas, como los contratos programa.

mientras el órgano máximo de dirección es nombrado por la Presidencia de la República en algunos países (Guatemala, Honduras, República Dominicana y Nicaragua), en otros, depende del Ministerio de Hacienda (Costa Rica, Panamá y El Salvador).

No obstante, las instituciones e instrumentos de control de la actuación de las administraciones tributarias son múltiples, orientados a asegurar, además de la legalidad de sus prácticas, la eficacia y la eficiencia de las mismas, así como de garantizar unos estándares adecuados de transparencia. Existen Contralorías o Tribunales de Cuentas en todos los países de la región para fiscalizar la actuación de sus administraciones, y particularmente las tributarias. Además, en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, las Asambleas Legislativas tienen atribuciones específicas de control de las Agencias Tributarias.

Desde otro punto de vista, el crecimiento de la globalización ha planteado con intensidad la necesidad de adaptar los sistemas tributarios y sus administraciones a entornos económicos crecientemente internacionalizados. Los desarmes arancelarios y la expansión de las empresas multinacionales obligan a introducir la perspectiva internacional para conseguir el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias y evitar los comportamientos fraudulentos o los excesos de planificación fiscal. Aunque algunos países han avanzado mucho en este terreno, otros muchos, y especialmente los centroamericanos, aún no se han adaptado de forma adecuada a la nueva situación.

Una de las cuestiones básicas para prevenir el fraude internacional es la legislación de precios de transferencia, con objeto de evitar el desplazamiento de rentas hacia los países con menor tributación en Sociedades. Excepto Costa Rica y Nicaragua todos los países tiene aprobadas normas específicas sobre precios de transferencia, siguiendo en general las directrices emanadas del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. Otra vía para evitar los problemas asociados a los procesos de internacionalización es la firma de convenios para evitar la doble imposición internacional y los acuerdos específicos para el intercambio de información entre países. En 2006 se aprobó el Convenio Multilateral de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica. El Convenio estaba firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Por otro lado, existían diversos Convenios para evitar la Doble Imposición vigentes en Costa Rica, El Salvador,

Panamá (7) y República Dominicana. Además, Acuerdos de Intercambio de Información vigentes habían sido firmados por Costa Rica (2), Honduras, Panamá y Dominicana. En general puede afirmarse que el ámbito la fiscalidad internacional es aún una tarea pendiente de desarrollo en la región.

5.2 Estructuras organizativas

Las agencias tributarias centroamericanas (con la excepción de Guatemala y Honduras, que gestionan también los tributos de aduanas), se hacen cargo de todos los tributos internos y también de una buena parte de los impuestos correspondientes a los municipios. Por otra parte, la administración panameña recauda las contribuciones sociales de los trabajadores independientes, colaborando así con el sistema de seguridad social del país. La integración de las administraciones tributarias y las de la seguridad social está más extendida en los países de la OCDE que cuentan con un nivel de presión fiscal elevado y un peso relevante de la imposición personal. En América Latina es menos frecuente, y solo se ha producido tal integración en Argentina, Brasil y Perú.

Las administraciones tributarias centroamericanas, como ocurre en otras áreas, se hacen cargo de las tareas tradicionales de apoyo al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias (información, asistencia, registro actualizado de los contribuyentes) y estrategias contra el fraude a través de diversos mecanismos de control y fiscalización. En general, el cobro de las deudas, bien en el período voluntario o bien en fase ejecutiva, corresponde a las agencias tributarias, aunque hay algunas excepciones.⁸

En cuanto a la estructura organizativa, tres administraciones (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) adoptan una estructura puramente funcional, según las fases del procedimiento de gestión tributaria, mientras que el resto incluye en su organización otros vectores, como los tipos

⁸ En El Salvador, las actividades de gestión en fase voluntaria se atribuyen a la Dirección General de Tesorería, mientras que las correspondientes a la fase ejecutiva, son llevadas a cabo por la Fiscalía General de la República. Por otra parte, Costa Rica, Guatemala y Honduras atribuyen las tareas de cobro de deudas en ejecutiva a la Dirección General de Hacienda, el Poder Judicial y la Procuraduría General de la República respectivamente. Por último, la actividad en fase ejecutiva exige una intervención judicial previa en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

de contribuyentes o el ámbito geográfico sobre el que se efectúa la gestión. Todo parece indicar, no obstante, que la preocupación por una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones lleva a poner el acento en la coordinación efectiva de sus actuaciones, los procesos de informatización estructurados y el manejo integrado de la información, como variables claves de la gestión tributaria.

Todos los países de la región cuentan con un departamento específico, la Unidad de Grandes Contribuyentes, especializado en el control y seguimiento de los mismos. La selección de los grandes contribuyentes se suele efectuar a partir del volumen de negocios de las empresas, el sector económico en el que realizan sus actividades o las cantidades de impuestos que pagan a la Hacienda. El cuadro 2 da idea del número de empresas controladas y la importancia de volumen de impuestos que pagan en la región centroamericana.

Cuadro 2: Número de Grandes Contribuyentes y Montante de Impuestos pagados (2010)

PAÍS	GRANDES CONTRIBUYENTES	% RECAUDACIÓN
COSTA RICA	504	68,0
EL SALVADOR	3.536	77,5
GUATEMALA	504	57,2
HONDURAS	812	85,0
NICARAGUA	402	71,6
REPÚBLICA DOMINICANA	637	73,1
CENTROAMÉRICA*	1.066	72,0
AMÉRICA LATINA*	3.935	69,8

Fuente: CIAT et al. (2012). P.58. (No hay información de Panamá)

La media de grandes contribuyentes en América Latina es muy elevada debido al alto número de grandes contribuyentes que se incluyen en algunos países de la región (México, Perú, Brasil o Colombia). La media de Centroamérica es casi cuatro veces inferior, lo que se explica por el menor número de grandes empresas en esta región y, posiblemente, el menor nivel de cobertura de las unidades de las agencias tributarias en la misma. ⁹Llama la atención, no obstante, el importante volumen de recaudación que se obtiene de esos contribuyentes, que se

⁹ El dato de El Salvador en 2010 es llamativo, aunque el Informe mencionado advierte que “El Salvador ha decidido recientemente una reducción muy significativa del número de contribuyentes de la UGC” (CIAT et al. 2012, p.58).

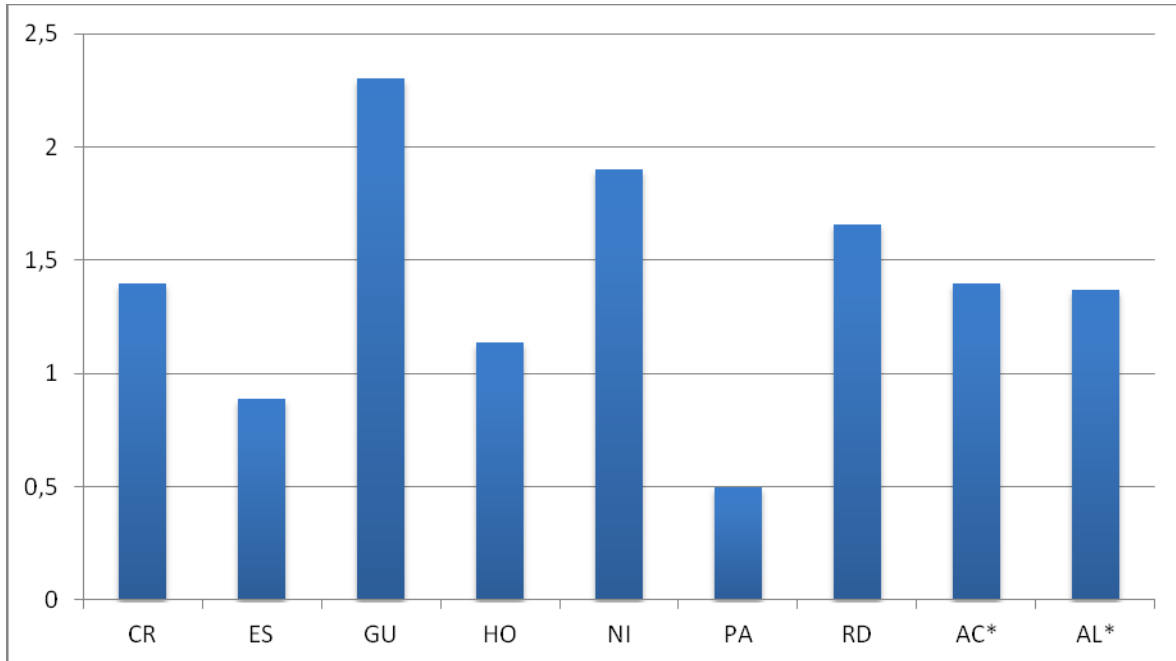
elevaba al 72% como media en 2010. Tres países se situaban en el entorno del valor medio, en tanto que uno (Guatemala) reflejaba un porcentaje significativamente inferior y otros dos arrojaban porcentajes superiores (El Salvador y, sobre todo, Honduras). Una cuestión relevante para garantizar la operatividad y eficiencia de las Unidades de Grandes Contribuyentes es el número de empleados que operan en las mismas o, en otros términos, el número de grandes empresas de las que debe hacerse cargo cada trabajador de la unidad. Aquí la dispersión es importante. En alguna administración, como la de Guatemala, el número es inferior a 5, mientras que en otras, como por ejemplo, la agencia de El Salvador, el número de empresas controladas por empleado de la agencia es superior a 30. En este último caso, la eficacia de la Unidad difícilmente puede lograrse.

5.3 Presupuestos y coste de gestión.

La inversión en administración tributaria, como se señalaba anteriormente, ha sido una constante entre los países de América Central. Según los datos obtenidos del CIAT, en el período 2006-2010, como media, los presupuestos de las administraciones tributarias de América Latina en su conjunto, habían crecido un 25%. En el área centroamericana, el crecimiento mayor en ese período se produjo en Honduras, Costa Rica y República Dominicana. En términos de costes asociados a la recaudación de tributos, el gráfico 13 señala cómo en su conjunto, el coste es superior entre los países centroamericanos a los valores medios que el mismo indicador arroja para América Latina. El indicador es una aproximación al grado de eficiencia de las administraciones tributarias de los países de la región. En esa dirección podría decirse que las agencias de Honduras, El Salvador y Panamá, al incurrir en costes más bajos, podrían indicar un grado de eficiencia mayor. No obstante, el indicador, por sí solo no puede tomarse como una expresión del grado de eficiencia de las organizaciones tributarias de los diversos países de la región. Un indicador muy bajo puede ser la consecuencia de factores muy diversos: bien que los recursos asignados a las tareas recaudatorias son escasos, que efectivamente, con pocos recursos se consigue una recaudación elevada gracias al buen funcionamiento de la administración correspondiente, que se lleva a cabo una rigurosa gestión presupuestaria, o, simplemente, que aumentó la recaudación como consecuencia de una reforma impositiva potente, que se tradujo en mayores recursos para la Hacienda del país de que se trate. Por otro lado, el coste contemplado

en el gráfico nada dice sobre los costes asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias, generalmente elevados en países con sistemas tributarios poco desarrollados.

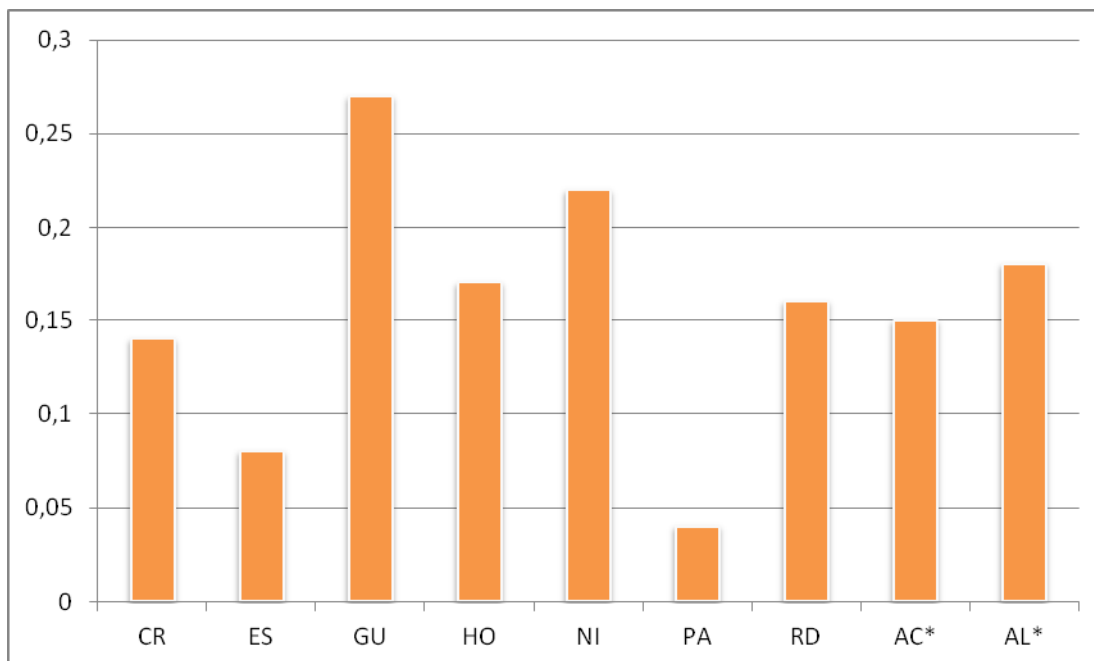
Gráfico 13: El coste de la gestión tributaria respecto a la recaudación (media 2006/2010)



Fuente: CIAT et al. (2012)

El gráfico 14 recoge una segunda información que puede servir para completar en cierto modo el perfil de las administraciones tributarias centroamericanas. Ahora el marco de referencia es el PIB de cada país. Se entiende que la comparación internacional puede ofrecer alguna información adicional sobre la importancia asignada a la actividad de recaudación tributaria entre los países de la región. En este ámbito, la comparación del área centroamericana con los valores medios de América Latina muestran un peso inferior de los recursos (o los costes) asignados a la gestión tributaria de los países incluidos en el gráfico. El valor medio de los mismos era en 2010 el 0,15%, inferior en tres décimas a la media latinoamericana (0,18%):

Gráfico 14: El coste de la gestión tributaria respecto al PIB (media 2006/2010)



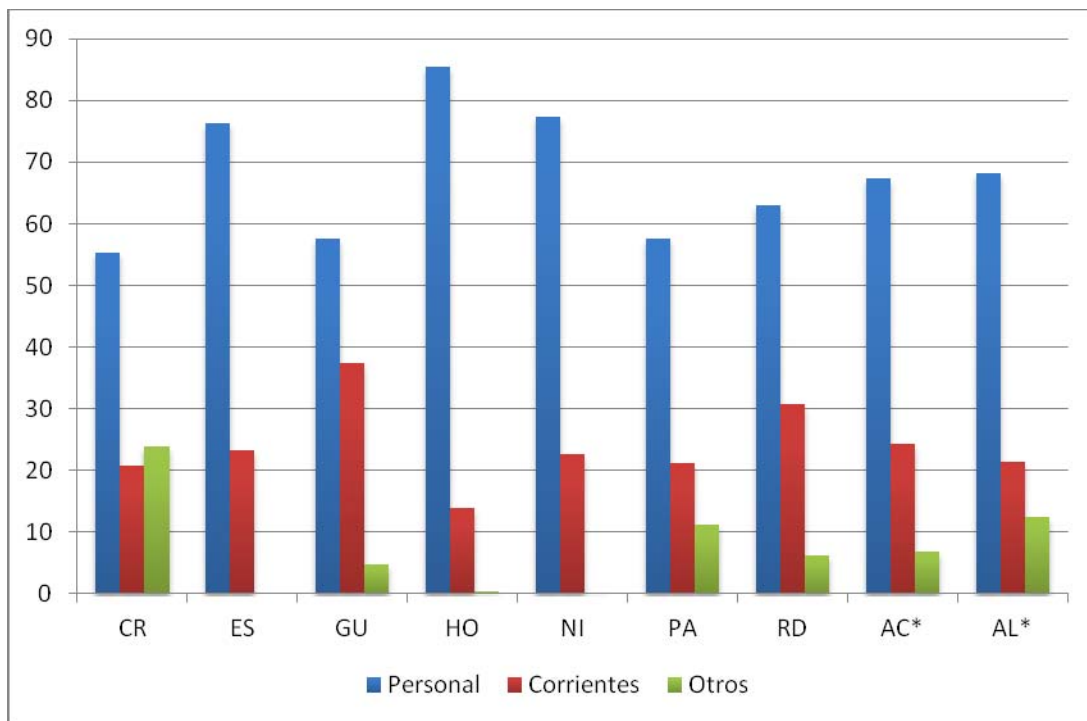
Fuente: CIAT et al. (2012)

El gráfico muestra además que, salvo Guatemala y Nicaragua, todos los países de la región tenían índices inferiores a las medias antes comentadas, lo que, en principio, podría interpretarse como expresión de un menor esfuerzo presupuestario en estas actividades. De nuevo hay que insistir, sin embargo, en el significado relativo de este indicador. Además de las consideraciones anteriores, es preciso advertir que los resultados pueden verse muy afectados por la aplicación de recursos significativos en una etapa previa de desarrollo de las administraciones tributarias, es decir, en la que los costes de inversión (incorporados a los datos presupuestarios) pueden haber sido muy elevados, generando una cierta distorsión de los indicadores. Por otro lado, no debe olvidarse de la importancia de los ciclos económicos a la hora de interpretar índices vinculados al PIB. Puede que los indicadores aumenten en algunos países en buena parte, como consecuencia de una caída de la actividad productiva o que disminuyan ante el efecto negativo que la crisis produjo en los mismos. En este sentido, la reciente crisis económica afectó entre el 2007 y el 2009 a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, dando lugar a disminuciones recaudatorias en los dos ejercicios económicos.

5.4 Principales gastos: Consideraciones sobre el personal al servicios de la A.T.

Si atendemos a la naturaleza de los gastos presupuestarios, los datos confirman el peso decisivo de los destinados a la retribución del personal: 68,1% en AL como valor medio y 67,4% del total en el caso de los países de América Central. Los gastos corrientes eran un poco mayores en la región centroamericana (24,3 respecto al 21,4%) mientras que ocurre lo contrario con los otros gastos, concepto que incluye el gasto en inversiones (6,8 y 12,4%).

Gráfico 15: Principales partidas del presupuesto de gastos (2010)



Fuente: CIAT et al (2012), p.19 y elaboración propia

Tres países (Honduras, Nicaragua y El Salvador) destinaban cantidades superiores a las medias citadas al gasto en personal, en tanto que otros dos (Guatemala y República Dominicana) arrojaban cantidades de gasto en bienes y servicios corrientes sensiblemente mayores que los valores medios de AL y de AC. Respecto al último concepto contemplado en el gráfico (Otros gastos), sólo destaca Costa Rica, país en el que la inversión se había elevado en 2010 al 11,2%. En todo caso, el montante de la inversiones, a diferencia de otras partidas, tiene, como es sabido, un comportamiento más volátil y, una vez efectuados los impulsos de modernización iniciales, suelen arrojar cifras modestas, a salvo de los programas puntuales que se aplican en los distintos

países para mejorar o ampliar sus infraestructuras y que en algunos casos depende de la ayuda exterior puntual.

La importancia del gasto en personal en este tipo de instituciones es fácilmente comprensible, dadas las características de las actividades realizadas y la creciente especialización y preparación que exigen. Antes de proceder a la informatización intensa de la gestión tributaria, muchos países debieron integrar a un importante volumen de trabajadores para poder cubrir las exigencias de las tareas asociadas al apoyo al cumplimiento voluntario y la fiscalización y lucha contra el fraude fiscal. Si se contabilizan los trabajadores dedicados a la recaudación de tributos internos y se compara con el número de personas económicamente activas, se comprueba cómo en América Latina, el número de habitantes en activo que corresponde a cada empleado en la administración tributaria es muy superior al existente entre los países de la OCDE: 2.465, como media en AL, respecto a 1.338 en la OCDE, también como valor medio. En América central, la cifra es algo inferior (2.325) aunque existe una dispersión considerable entre los países de la región, entre Honduras, que alcanza el valor más elevado (3.153) y Nicaragua, con el valor más bajo (1.244).¹⁰ La mayoría de los empleados forman parte mayoritariamente del personal de plantilla.¹¹

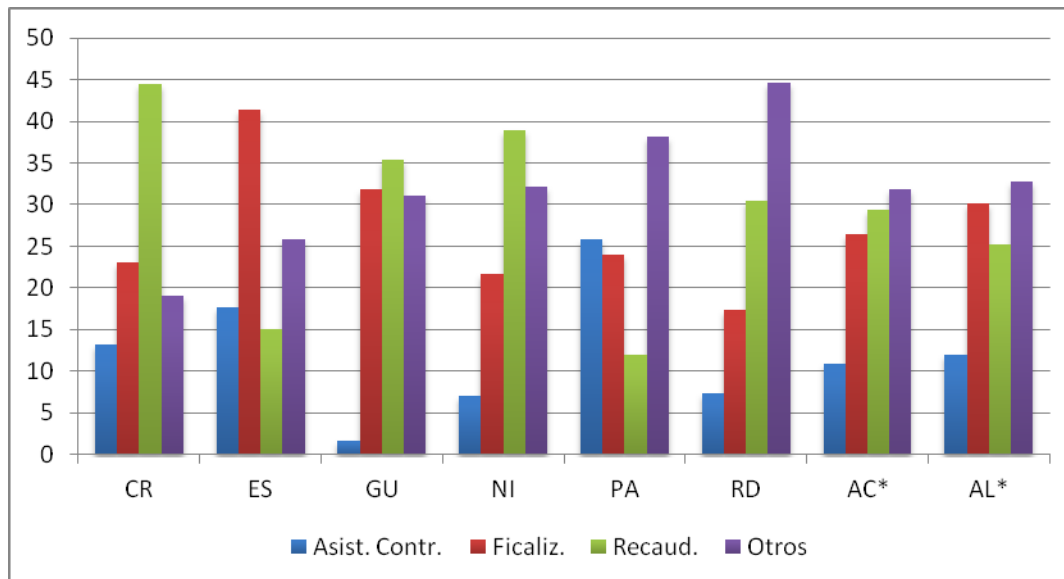
En cuanto a la distribución de los trabajadores según actividades, el gráfico 16, a pesar de sus limitaciones, ofrece alguna información de interés: En términos medios, los resultados de las dos regiones son similares: Parecen predominar las actividades integradas en el concepto “Otros” que, en cierto modo, se convierte en un “cajón de sastre” donde se incluye todo aquel personal que no se ubicó en los conceptos anteriores. De ahí el valor relativo de la información. Por otro lado, mientras que las tareas de fiscalización constituyen el primer concepto en relación con el número de trabajadores en AL, el dato para AC cambia, al mostrar una cifra superior la correspondiente al personal ocupado en las labores más estrictas de recaudación. Y, tanto en un caso como en otro, las denominadas operaciones destinadas a la orientación y asistencia al

¹⁰ Como se recoge en el Informe mencionado anteriormente, los datos deben relativizarse ante las diferentes competencias y atribuciones de las administraciones tributarias de los diversos países (seguridad social en algunos casos y otros no, aduanas, impuestos municipales, recaudación en fase ejecutiva,.. etc.).

¹¹ Solo El Salvador, entre los países de la región, cuenta con un número mayor de personas vinculadas a través de contratos (el 76%) para la realización de las actividades de gestión y recaudación de los tributos.

contribuyente, según consta en el gráfico, son la que integran el número de trabajadores mas bajo.

Gráfico 16: Distribución del personal en las tareas de la administración tributaria



Fuente: CIAT et al. (2012), p.26

En el concepto de “Otros” se incluyen los servicios jurídicos, las tareas de gestión y dirección (incluyendo los recursos humanos), Informática y Tecnología y otras actividades no integradas en los conceptos anteriores. El cuadro de referencia para elaborar el gráfico no incluye información de Honduras.

Por lo que respecta a los datos de los países, deben señalarse, el muy reducido número de trabajadores dedicados a favorecer el cumplimiento voluntario en Guatemala, Nicaragua o República Dominicana, el bajo nivel de empleados en el sector de fiscalización en República Dominicana, el peso que alcanzan los servicios de recaudación en Costa Rica, Nicaragua y Guatemala y la desproporción que se observa en el último capítulo (Otros) en República Dominicana y Panamá. En todo caso, como antes se adelantaba, los datos, recogidos a partir de un esquema común por los diversos países, deben ser relativizados, porque la correcta ubicación de los trabajadores en los diversos servicios, se presta a importantes sesgos de interpretación, lo que puede explicar una parte importante de las diferencias o las anomalías que parecen mostrar los datos.

Desde otra perspectiva, una buena parte del personal de cualquier administración tributaria debe estar adecuadamente calificado y con un nivel técnico elevado, lo que implica la necesidad de aplicar retribuciones altas. Además, hay que garantizar no solo su solvencia técnica, sino también su comportamiento ético en un ámbito tan delicado como el de la gestión de los tributos. En todos los países los cuerpos de élite son objeto de especial atención, tanto en el momento del reclutamiento como en relación con su retribución. En este sentido, todos los países de la región exigen titulación específica (superior) y adecuada para que este tipo de personal se incorpore a la administración tributaria, con la excepción de Nicaragua. Por otra parte, en cuatro países, se establecen pruebas específicas de acceso (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana).

Por lo que respecta a la retribución, República Dominicana, Panamá, Guatemala y Nicaragua disponen de algún mecanismo de retribución variable y en los dos primeros países, tal complemento representa más del 20% del salario total. Si comparamos con las retribuciones de otros funcionarios de la administración pública, en general las cantidades percibidas en la administración tributaria son mayores, aunque si la comparación se hace con los empleados del Banco Central o de las Contralorías, el resultado es el inverso o similar.

Por último, en relación con el grado de permanencia de los empleados en las agencias tributarias, solo en Costa Rica se podría hablar de una administración “madura” o con acumulación de experiencia suficiente. La edad media de sus empleados en 2010 era de 41,4 años, mientras que en otros países la media de edad apenas supera los 20 años. En todo caso, la inexistencia generalizada de servicios civiles de carrera y reglas de promoción claramente establecidas implica la frecuente existencia de rotaciones y cambios asociados a los cambios de los partidos en el poder, lo que obliga a relativizar la información sobre la madurez de la organización o la edad media de sus integrantes..

5.5 Planificación e informática

Las actividades del personal al servicio de las administraciones tributarias de América Central se han visto intensamente afectadas por las importantes inversiones realizadas en el

ámbito de la informática y la planificación. Muchas de las tareas realizadas y de los procedimientos aplicados han sido simplificados y sistematizados gracias a los cambios operados y el aprovechamiento de internet por parte de las agencias. Los grandes volúmenes de información obtenidos a partir de estos medios hacen preciso disponer también del personal y los recursos necesarios para una adecuada utilización. El hecho de que los cambios mencionados se hayan producido en un período relativamente reciente explica que todavía se produzcan ineficiencias o que no se aproveche con plenitud la potencialidad de los mismos.

Todas las administraciones de la región cuentan con un plan informático, disponen de bases de datos centralizadas y de conectividad entre los departamentos centrales y los territoriales. Casi todos los funcionarios disponen de ordenador, aunque los niveles de obsolescencia de los equipos varían mucho entre países. La disponibilidad permanente de datos esenciales a través de un centro de respaldo está garantizada, al menos en las administraciones de El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Además, todas las agencias ofrecen muchos servicios a los contribuyentes (programas de ayuda, preguntas frecuentes, solicitudes, recursos..). En suma, no parece que las administraciones tributarias centroamericanas estén quedando retrasadas respecto a la revolución informática que se está produciendo en este terreno.

Algo similar se puede decir de los cambios producidos en el ámbito de la planificación estratégica, elemento esencial para asegurar el funcionamiento de organizaciones tan complejas como las agencias tributarias. En la región, todas las administraciones tributarias excepto Panamá tenían aprobado en 2010 un plan estratégico, un plan operativo anual y una serie de indicadores de gestión que pretenden medir el grado de cumplimiento de los objetivos marcados, aunque en ocasiones, los indicadores son demasiado genéricos y resultan poco útiles para medir adecuadamente el funcionamiento de las administraciones. No parece que los resultados de los planes tengan una incidencia efectiva en los sistemas de promoción y remuneración de los trabajadores, lo que expresa la necesidad de mejorar las estrategias de planificación, más allá de sus planteamientos teóricos. Los departamentos de estudios, por otra parte, se han generalizado

en las diversas administraciones, y parecen esenciales para asegurar un adecuado proceso de toma de decisiones por parte de los directivos de las organizaciones.¹²

5.6 Aspectos jurídicos y procedimientos.

Los códigos tributarios reconocen el derecho a la información del que disponen las agencias para garantizar una aplicación correcta de los impuestos. En general, este reconocimiento es explícito, aunque se insiste en la necesidad de que la información se relacione estrechamente con las finalidades perseguidas por las administraciones tributarias y que, en todo caso, se asegure el deber de secreto y sigilo respecto a terceros. La protección de la privacidad y el derecho a la intimidad, no obstante, admite cuatro excepciones: Cuando se trata de prevenir un eventual lavado de capitales, la persecución judicial de delitos, un expediente de colaboración con el Parlamento o la Contraloría o la colaboración con otras administraciones tributarias en materia de intercambio necesario de información. En la región, solo Guatemala y Panamá establecen algunas limitaciones en materia de utilización de la información en otros procesos judiciales (civiles, mercantiles o laborales), así como, también Guatemala y Nicaragua señalan algunas limitaciones respecto al empleo de la información a efectos estadísticos.

El secreto bancario, tiende a considerarse un derecho de los ciudadanos, aunque entre los países de la región no alcanza nivel constitucional, siendo reconocido en leyes específicas.¹³ Sin embargo, dada la importancia creciente de la información financiera para combatir la corrupción y el fraude fiscal, existen en todos los países vías para acceder a este tipo de información sensible. En algunos casos, específicamente señalados, se permite la actuación directa de la administración tributaria en países como El Salvador o Panamá; en otros, es necesario disponer de una autorización judicial expresa, como ocurre en Costa Rica, Guatemala, Honduras o Nicaragua; por fin, otros países pueden acceder a la información a través de intermediarios específicos, como ocurre en República Dominicana con la Superintendencia de Bancos, o en Honduras, a través de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.

¹² Las actividades principales de estos servicios se dirigen al conocimiento y previsión de la recaudación, análisis de cumplimiento, gastos fiscales y problemas de evasión, evaluación de las reformas impositivas a partir de modelos de microsimulación.

¹³ En general, la legislación protectora es mayor en la región que la que se suele dar en el marco de la OCDE.

Respecto a las sanciones vinculadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente las relativas a los registros de contribuyentes, el uso de los números de identificación fiscal, las obligaciones contables o de facturación o el deber de suministro de información a las administraciones tributarias, tan importantes para el funcionamiento de los sistemas impositivos, todo parece indicar que su aplicación es limitada en los países de la región.¹⁴ La escasa aplicación del régimen sancionador se convierte en un importante “hándicap” para el buen funcionamiento del sistema tributario y para conseguir un nivel de recaudación próximo a la capacidad potencial del mismo en cada país. Por lo que respecta a los delitos tributarios, como ocurre en muchos otros países, a pesar de su adecuada tipificación en las diversas legislaciones fiscales, no parece que se haya producido un volumen de jurisprudencia mínimo como para poder hablar de una efectiva aplicación de la legislación penal dispuesta en las normas. De nuevo se trata de un campo en el que los países centroamericanos deberían profundizar para conseguir aplicar de forma efectivas sus sistemas tributarios.

En relación con los procedimientos tributarios, las tareas de registro, esenciales como inicio de la gestión tributaria, implican la aplicación de números de identificación fiscal a todos los contribuyentes y el registro efectivo de los mismos en las oficinas tributarias. Según los datos disponibles, a pesar de la extensión de los NIF en todos los países, las cifras de contribuyentes registrados son muy bajas en América Central, incluso en comparación con los valores medios e América Latina.¹⁵

Respecto a los servicios de atención y orientación a los contribuyentes, en todos los países se suministra información presencial, telefónica y a través de internet, aunque esta vía no es prioritaria en ningún país, a pesar de su crecimiento a lo largo de los últimos años.¹⁶ Por su parte, el pago a través del sistema bancario también se ha generalizado en los países de la región.

¹⁴ Ver al respecto, CIAT et al. (2012), cuadro N° 15 (p. 36)

¹⁵ Tan solo Panamá ofrecía un porcentaje relativamente alto del número de contribuyentes registrados respecto a la población del país. En otros países, o no se dispone de información o los datos indican un número de contribuyentes muy bajo respecto a las medias latinoamericanas.

¹⁶ Hasta 2010, solo la República Dominicana, entre los países de la región, había implantado el servicio de suministro de borradores a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones. En la misma dirección, la presentación de declaraciones a través de internet es ya el procedimiento más importante para presentar las declaraciones impositivas en ese país.

Según la información disponible, aproximadamente un 30% de contribuyentes no cumplen con sus obligaciones en relación a los impuestos generales sobre el consumo y los que afectan a la renta (personas naturales y personas jurídicas). Entre los países centroamericanos, los porcentajes serían en general inferiores, aunque hay que recordar que el número de contribuyentes registrados y/o efectivos es también mucho más bajo.

En Centroamérica no se aplica en general el análisis de riesgo como instrumento para determinar los grupos más problemáticos a efectos tributarios. En todo caso, para seleccionar a los contribuyentes que son objeto especial de fiscalización, los criterios prioritarios seguidos son el cruce de información los datos objetivos de los contribuyentes, los análisis sectoriales, los informes de los auditores y las denuncias.

En todos los países existen planes generales de fiscalización, normalmente apoyados con bases de datos que facilitan la labor de los fiscalizadores. En algunos casos, se suministra software específico para facilitar las comprobaciones de los fiscalizadores (por ejemplo, en Costa Rica y La República Dominicana), así como guías de apoyo a la fiscalización. Para facilitar tales actividades, se han implantado impresoras fiscales (República Dominicana) o la factura electrónica (Guatemala), lo que redundaría en una mayor capacidad de control tributario. Por otra parte, como es conocido, tanto las fiscalizaciones masivas como las auditorías constituyen estrategias complementarias para conseguir una mejora en el cumplimiento voluntario y la prevención y lucha contra el fraude o la planificación fiscal agresiva. Nicaragua ofrecía resultados llamativos en términos de fiscalización masiva, mientras que otros países, como Guatemala, Panamá y Dominicana ofrecían porcentajes relativamente importantes de fiscalización a través de auditorías en relación al número de contribuyentes registrados activos.

La comparación entre el volumen de deuda reparada y la efectivamente cobrada sirve para hacernos una idea de los resultados del proceso de fiscalización. Según los datos manejados, solo Panamá tenía unos resultados significativos, sensiblemente superiores a las medias centroamericanas y de América Latina; El Salvador, también en 2010, se situaba en el nivel de la media latinoamericana y, entre el resto de países, solo República Dominicana arrojaba una cifra apreciable, aunque por debajo de las medias antes mencionados. Otra información relevante de resultados es la que compara la nueva deuda morosa cargada en el último ejercicio económico y

la deuda extinguida, bien por ingreso efectivo o por otras causas (fallidos, anulación por sentencia judicial.). Según el Informe de CIAT (2012), los datos reflejan un importante crecimiento de la deuda en toda la región, ya que la deuda extinguida representa tan solo el 26,5% de la nueva deuda cargada en el conjunto de América Latina. Por lo que respecta a la antigüedad de la deuda, El Salvador y Honduras representaban los casos más delicados, al concentrar en deuda superior a los 5 años los porcentajes mayores (36% y 43,87% respectivamente). Aunque la antigüedad de la deuda no tiene por qué ser responsabilidad de las administraciones tributarias (puede derivarse de sentencias judiciales que declaran la suspensión de los pagos debidos), este factor puede ser muy importante porque las deudas más antiguas son difíciles de cobrar. Por otra parte, los aplazamientos y fraccionamientos pueden recargar el montante de la deuda morosa y complicar el logro de los objetivos recaudatorios. Respecto a los recursos presentados contra las decisiones administrativas, la información disponible señala una disminución de los recursos de reposición, la caída de la resolución de los mismos y el aumento de los recursos presentados ante tribunales especializados o tribunales ordinarios. El conjunto de resultados, incluyendo el aumento de los plazos de resolución de los recursos ofrece una perspectiva sombría para las administraciones tributarias de la región. A ello habría que sumar la escasa experiencia de tribunales especializados en estas materias y los frecuentes cambios legislativos en materia tributaria, con frecuencia contradictorios, lo que implica un coste elevado en materia de seguridad jurídica.

5.7 Relaciones de la Hacienda con la Sociedad.

En el marco de los procesos de reforma e innovación tecnológica, todas las administraciones de la región llevan a cabo tareas de comunicación e información a los contribuyentes a través de internet y las posibilidades de acceso a sus páginas web, en las que se ofrece información y se abre vías para el registro, el inicio de diversos procedimientos e incluso la materialización de las declaraciones de los diversos impuestos y su pago.¹⁷ Este sistema de información abierto se ve complementado a través de las redes de intranet como una vía de comunicación interna y de fortalecimiento institucional de la propia organización. Ello sirve

¹⁷ En algunos países de la región (República Dominicana) los datos del crecimiento de accesos a la página web se multiplicó por cinco entre 2006 y 2010.

además, en algunos casos, para identificar buenas prácticas internas e intentar su extensión a otros departamentos de la organización, así como para reformar algunos procedimientos.

Distintos países realizan encuestas periódicas para medir el grado de satisfacción de los ciudadanos con la administración tributaria, Eso les permite conocer sus aciertos y errores, mejorar su gestión y, paralelamente, difundir los resultados entre los ciudadanos, especialmente cuando son positivos, para generar más conciencia tributaria y estimular el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Entre los países que realizan tales encuestas se incluyen la República Dominicana y Guatemala, ambos con resultados excelentes: Alrededor del 90% de los encuestados en Dominicana señalaban que la actuación de la DGII era muy buena o buena, mientras que el porcentaje era del 80% en el caso de la SAT de Guatemala.

Un elemento adicional de las relaciones entre las agencias y los contribuyentes es el referido a las tareas de educación tributaria. La sociedad no puede funcionar sin servicios públicos y es necesario pagar por ellos. En cierto modo, el pago de impuestos es el precio de la ciudadanía y es importante que los ciudadanos lo entiendan así. Por ello, las diversas instituciones del Estado deberían hacerse cargo de esta tarea educativa, a través de los programas educativos generales y, en su caso, de campañas de explicación a los ciudadanos sobre el sentido de la tributación y su necesidad para financiar servicios públicos básicos. No obstante, todas las administraciones tributarias de la región exceptuando la DGI de Panamá tienen programas específicos de educación tributaria y en cuatro de ellas (las de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) tales programas se integran en los sistemas educativos nacionales.

Referencias:

Banco Mundial (2013): <http://datos.bancomundial.org/>

Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009): *Equidad fiscal en Centroamérica, república Dominicana y Panamá*. BID, IMF, Washington, D.C.

Barrientos, J. (2012): “Reformas tributarias recientes en Centroamérica”. Presentación en p.p, CEPAL et al. (2012): *Seminario: Tributación con equidad*. Santiago, agosto 2012

BID (1998): “La experiencia del BID en programas de modernización de las administraciones tributarias de los países latinoamericanos”, Washington, D.C. Manuscript, Fiscal Division.

CEPAL (2013): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Editorial: Naciones Unidas, CEPAL Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. (2011): “Desafíos para mejorar la solvencia y equidad de los Sistemas Tributarios Latinoamericanos”. Unión Europea y Ministerio de Hacienda de Paraguay (2011): *La reforma tributaria en los estados modernos*. Asunción (Paraguay)

CIAT, BID y CAPTAC (2012): *Estado de la Administración Tributaria en América Latina 2006-2010*. CIAT, 2012.

Barreix, B., Bès, M., Díaz de Sarralde, S. y Velayos, F. (2013): “El impuesto al valor agregado: que sea lo que es” en en A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora: *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C

Garcimartin, C. (2012): Potencial del impuesto a la renta personal en América Latina. Estudio macro y micro. BID, mimeo.

Gómez Sabaini (2012): “Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad”. Presentación p.p. en Seminario de CEPAL et al (2012): *Tributación con equidad*. Santiago, agosto 2012.

Gupta, S., Clements, B., Pivovarsky, A. y Tiongson, E. R (2003): “Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?”, *IMF Working Paper*, WP/03/176, IMF, Washington, D.C.

Heller, P.S. (1975): “A Model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation”, *American Economic Review*, vol. 65 (3), pp. 429-445.

Keen, M. y Simone, A. (2004): “Tax Policy in Developing Countries, Some Lessons from the 1990, and Some Challenges Ahead”, en Gupta, S., Clemente B. y Inchauste G. (Eds) *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, FMI, Washington

Khan, H.A. y Hoshino, E. (1992): “Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behaviour of LDC Governments”, *World Development*, Vol. 20, No. 10, pp. 1481-1488.

Onrubia, J. (2012): “La reforma de la administración tributaria: mitos y realidades”. IEB. Barcelona

Ouattara, B. (2006): “Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Developing Countries: Panel Data Evidence”, *Economic Modelling*, vol. 23 (3), May, 506-514.

Pecho, M.E. (2012): “Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina” Presentación p.p. en CEPAL (2012): *tributación con equidad*. Santiago, agosto 2012.

PNUD (2013): <http://www.undp.org/>

Schneider, F. (2012): “The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?” *IZA Discussion Paper* No. 6423, 2012

Stotsky, J. y WoldeMariam, A. (2002): “Central American Tax Teform: Trends and Possibilities”. IMF Working Paper WP/02/227. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C., Diciembre 202.

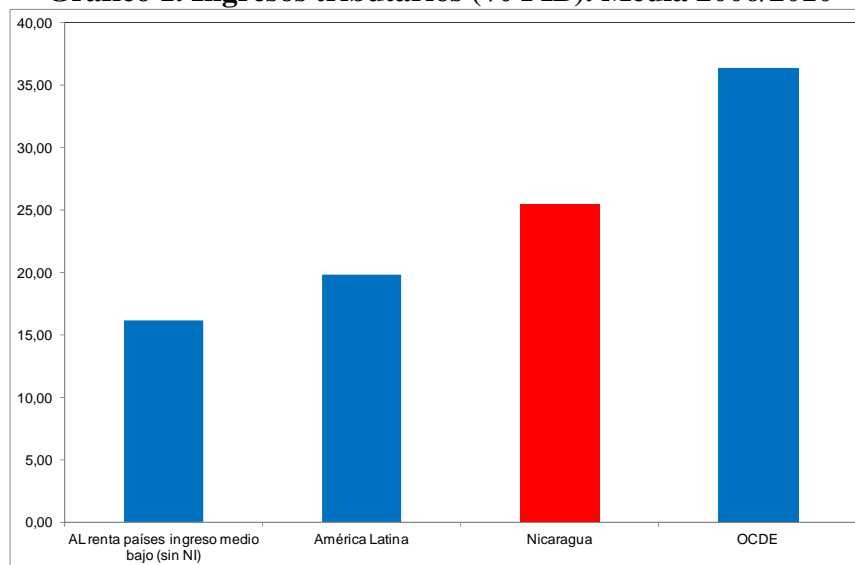
The World Factbook (2013): <https://www.cia.gov/librarypublications/the-world-factbook/>

ESTUDIO DE CASO: ANÁLISIS ESPECÍFICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO DE NICARAGUA

1. Los ingresos tributarios y su estructura

Los ingresos tributarios en Nicaragua (como porcentaje del PIB) se encuentran por encima tanto del promedio del conjunto de América Latina (AL) como de los países de renta medio baja latinoamericanos¹⁸. En promedio del período 2006/2010 alcanzaban en Nicaragua el 25,5% del PIB, mientras que en el conjunto de AL suponían el 19,8% y en el grupo de países de ingreso medio bajo de AL se situaban en el 16,2% (gráfico 1). No obstante, existen poderosos indicios de que el PIB nicaragüense está notablemente infravalorado, de tal modo que los ingresos tributarios en relación al PIB serían bastante más bajos de lo indicado. Se especula con una infravaloración de al menos el 20%. En ese caso, los ingresos tributarios no serían del 25,5% del PIB, sino del 21,2%. Si la infravaloración fuera del 30%, los ingresos tributarios alcanzarían el 19,6%, ligeramente por debajo de AL. En cuanto a su evolución, desde el año 2000 en Nicaragua los ingresos fiscales han crecido muy por encima de los del resto de países latinoamericanos (8,4 puntos del PIB, más del doble que en el resto de AL).

Gráfico 1. Ingresos tributarios (% PIB). Media 2006/2010



Fuente: Para América Latina, base de datos BID-CIAT; para la OCDE; OCDE.

¹⁸ Grupo al que pertenece Nicaragua según la clasificación del Banco Mundial

Sin embargo, junto a estos hechos positivos, existen algunas sombras. La primera se refiere a la evolución de la economía nicaragüense desde comienzos de la crisis actual. Desde el año 2007 la economía de Nicaragua ha crecido menos que la del resto de países de AL, tanto el total de países como sólo los de ingreso medio bajo (cuadro 1). Como lógica consecuencia de ello, los ingresos tributarios aumentaron menos que en el resto, excepto en el año 2010, debido a la reforma fiscal que entró en vigor ese año (cuadro 2).

Cuadro 1. Crecimiento medio anual del PIB		
	2008/09	2010
Nicaragua	4.48	0.64
AL países ingreso medio bajo (sin NI)	5.24	1.55
América Latina (sin NI)	6.28	2.56

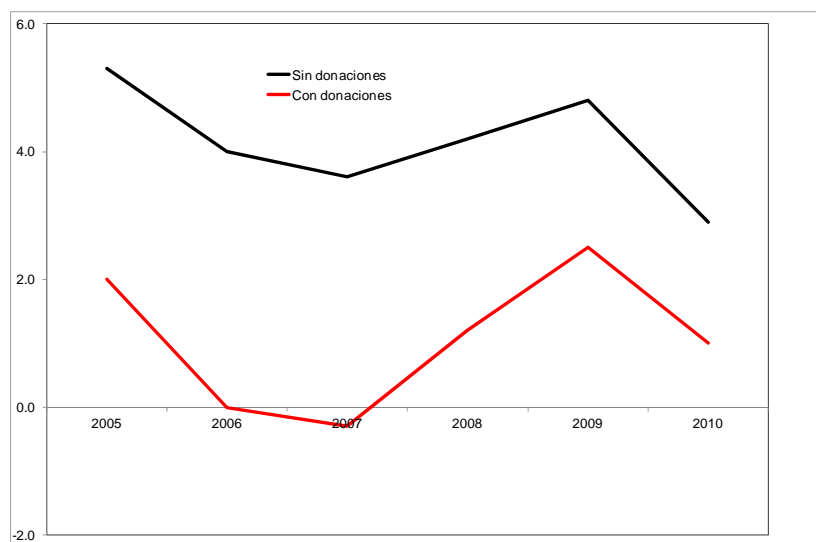
Fuente: Banco Mundial

Cuadro 2. Crecimiento medio anual de los ingresos tributarios		
	2008/09	2010
AL países ingreso medio bajo (sin NI)	0.33	6.34
Nicaragua	1.17	9.62
América Latina (sin NI)	1.75	8.67

Fuente: Base de datos BID-CIAT.

Por otro lado, a partir de 2007 el déficit fiscal comenzó a aumentar, alcanzando niveles importantes, especialmente si se excluyen las donaciones, aunque la tendencia revertió en 2010 (gráfico 2).

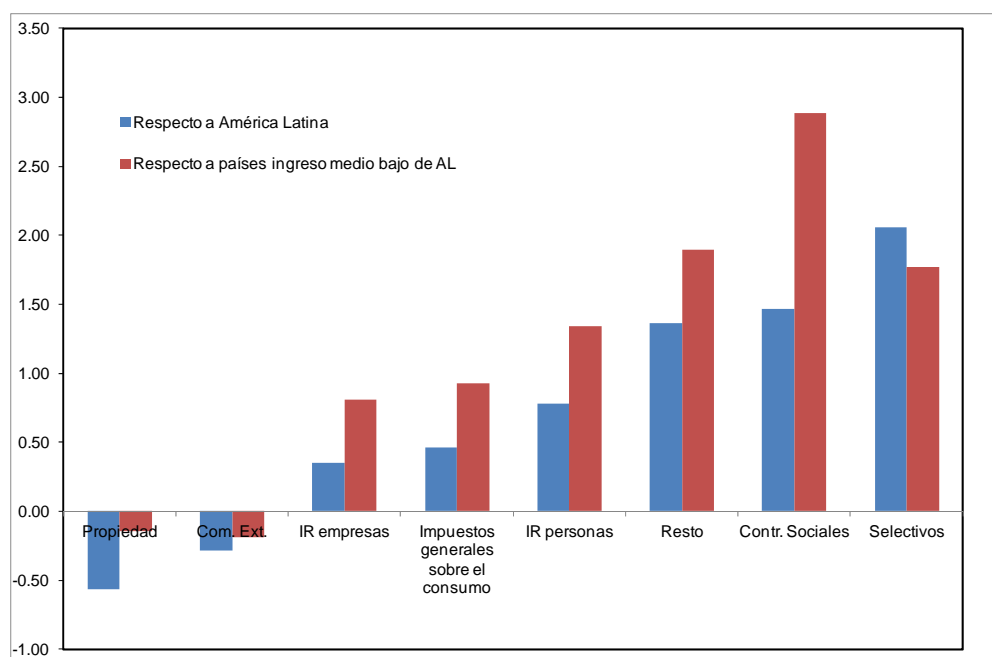
Gráfico 2. Déficit fiscal del gobierno central



Fuente: Cepal

La superioridad que existe en el total de ingresos tributarios a favor de Nicaragua también se produce a nivel individual en cada una de las figuras impositivas, con excepción de los impuestos sobre la propiedad y aquellos que gravan el comercio exterior. Las mayores diferencias a favor de Nicaragua se localizan en los impuestos selectivos (2.1 puntos del PIB respecto al conjunto de AL y 1,8 respecto al grupo de ingreso medio bajo) y en las contribuciones sociales públicas (1,5 y 2,9, respectivamente) (gráfico 3).

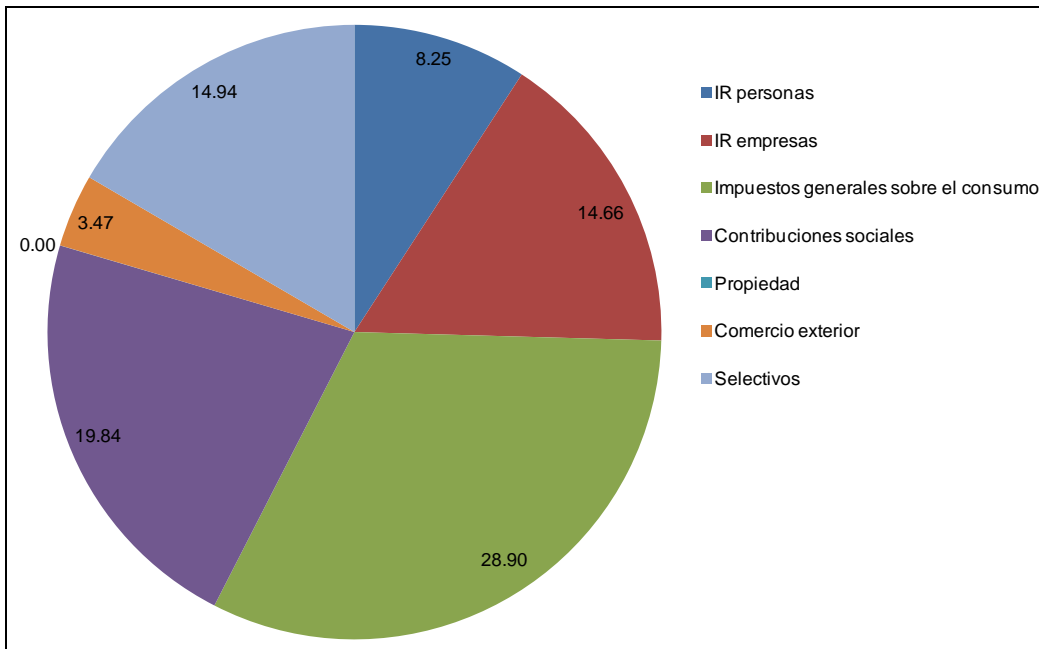
Gráfico 3. Diferencia de cada figura impositiva en Nicaragua respecto a América Latina y países de ingreso medio bajo de América Latina (puntos del PIB)



Fuente: base de datos BID-CIAT.

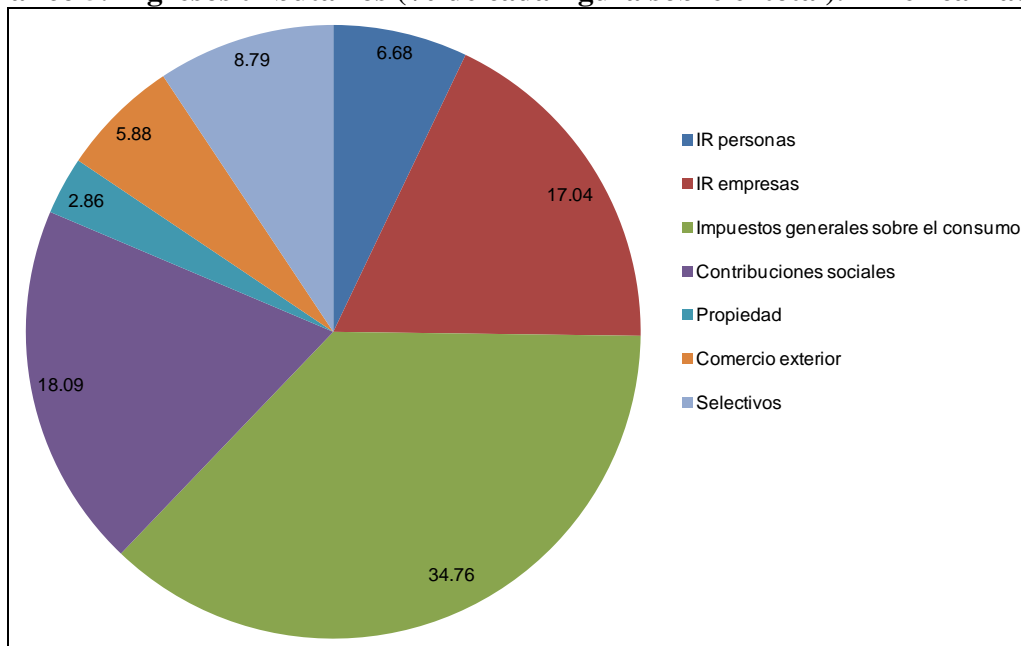
En cuanto a la estructura de la tributación, destaca la fuerte presencia de los impuestos indirectos. Aproximadamente el 47% de los ingresos tributarios totales corresponden a impuestos generales sobre el consumo, selectivos y comercio exterior. Se trata de un porcentaje muy similar al de la media de AL (49%), pero claramente inferior a la del resto de países de ingreso medio bajo latinoamericanos (59%). Es en los selectivos y en las contribuciones sociales donde mayor es la diferencia, a favor de Nicaragua, mientras que lo contrario sucede en los impuestos sobre la propiedad y sobre el comercio exterior (gráficos 4 a 6).

Gráfico 4. Ingresos tributarios (% de cada figura sobre el total). Nicaragua



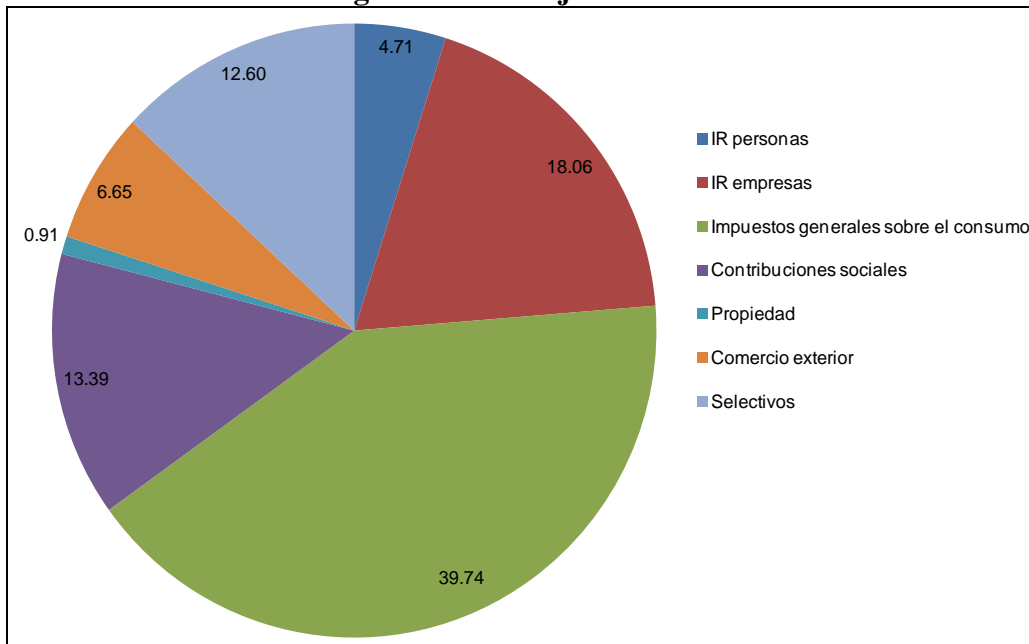
Fuente: Base de datos BID-CIAT.

Gráfico 5. Ingresos tributarios (% de cada figura sobre el total). América Latina



Fuente: Base de datos BID-CIAT.

**Gráfico 6. Ingresos tributarios (% de cada figura sobre el total).
Países de ingreso medio bajo de América Latina**



Fuente: Base de datos BID-CIAT.

Finalmente, cabe señalar que, respecto a los contribuyentes, los ingresos impositivos en Nicaragua se obtienen a partir de un número reducido de sectores económicos. Sólo tres de ellos (industria manufacturera, comercio y financiero) suponen algo más del 70% de la recaudación total. Al mismo tiempo, también se observa que no existe una relación clara entre el valor añadido de cada sector y su aportación a los ingresos impositivos. Resulta, por ejemplo, muy llamativo el caso de la Agricultura y ganadería, que supone casi el 18% del valor añadido total del país pero sólo el 2% de la recaudación. Lo contrario sucede con el Sector financiero o el de Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones (cuadro 3).

Cuadro 3. Ingresos impositivos por sectores (% sobre el total)		
Sector	Ingresos impositivos	Valor añadido
Agricultura y ganadería	2.0	17.9
Minería	1.1	1.2
Industria manufacturera	36.5	17.4
Electricidad, agua y gas	3.4	3.0
Construcción	1.5	6.0
Comercio	23.7	13.9
Transporte, almacenamiento y telecom.	9.3	6.1
Financiero	13.4	4.9
Servicios	9.1	29.6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2. El diseño del sistema tributario de Nicaragua

Antes de analizar el diseño de las principales figuras impositivas del sistema tributario nicaragüense, conviene señalar que a finales de 2009 se aprobó una reforma a la Ley de Equidad Fiscal con objeto de mejorar el sistema tributario y corregir el déficit público. Las principales medidas aprobadas fueron las siguientes. En primer lugar, en cuanto al Impuesto a la Renta (IR): 1) se aumentó la base exenta para los asalariados de C\$50,000 a C\$75,000; 2) se sustituyó el pago mínimo definitivo para las personas jurídicas del 1% sobre los activos por el 1% sobre los ingresos brutos; 3) se estableció una retención definitiva del 10% sobre los dividendos y los intereses por préstamos y se extendió la del 10% a los intereses de todo tipo de depósitos; 4) se aumentó la tasa de retención definitiva del 1.0% al 1.5% sobre bienes primarios transados en la bolsa agropecuaria, manteniendo el 2.0% para el resto de bienes. Respecto a los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC): 1) se eliminó la acreditación del ISC conglobado en el precio en la enajenación de los bienes derivados del petróleo; 2) se cambió el ISC de cigarrillos de la modalidad ad valorem a la modalidad específico; 3) se aumentó el ISC a vehículos de uso particular con cilindrada mayor de 3,000 cc.; y 4) se eliminaron exenciones. En resumen, la reforma consistió básicamente en ampliar la base del IR a determinados rendimientos de capital, sustituir la retención definitiva sobre activos por otra sobre ingresos, modificar las tasas de las transacciones en la bolsa agropecuaria y eliminar determinadas exenciones en el ISC.

Sin embargo, pese a los efectos positivos logrados en términos de recaudación (alrededor de 0,82 puntos del PIB), la reforma dejó pendiente varios aspectos de los diferentes tributos que merman su capacidad de recaudación, así como la eficiencia y equidad del sistema fiscal de Nicaragua. En las próximas páginas se analizan todos estos aspectos para los diferentes tributos.

2.1 El Impuesto a la Renta (personas físicas)

Como se ha señalado, la reforma de 2009 supuso cambios importantes en la tributación en renta personal. Por un lado, la elevación a C\$ 75.000 de la renta a tasa cero para asalariados. Por otro, la mayor tributación de los rendimientos del capital. Antes de la reforma de 2009, los rendimientos de capital apenas quedaban sujetos al impuesto. Todo ello cambió con la misma, quedando buena parte de los rendimientos de capital sujetos a retenciones definitivas: el 10%

para los intereses, los dividendos y los premios de juegos y el 20% para la renta de fuente nicaragüense obtenida por no residentes. Cabe señalar que los rendimientos de los Títulos Valores emitidos por el Estado antes de la entrada en vigor de la reforma se encuentran exentos.

Es decir, Nicaragua adoptó en el Impuesto a la renta personal un esquema semi-dual, como se señalaba en el capítulo de la fiscalidad en Centroamérica, similar a los introducidos en otros países de la región, aunque, por supuesto, con sus particularidades.

Por otro lado, en la base imponible del impuesto a la renta en personas naturales quedan exentos diversos conceptos habituales en las legislaciones de este impuesto, como las aportaciones al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, las indemnizaciones laborales contempladas en la legislación o los premios de la Lotería Nacional (inferiores a 50.000 \$C). Junto a estas exenciones, que son lógicas y habituales, aún persisten algunas de carácter más dudoso, como es el décimo tercer mes o “aguinaldo”, Es cierto, que su exención es muy común en la región, pero no se encuentra justificada, por cuanto constituye renta y, además, se trata de una exención regresiva.

Respecto a las tasas, se trata de un impuesto progresivo con seis tramos. El primero está gravado a una tasa cero y llega hasta los 75.000 córdobas (50.000 para los no asalariados), mientras que al último se le aplica una tasa marginal del 30% a partir de 500.000 córdobas.

Cuadro 4. Tarifa del impuesto sobre la renta. Personas naturales			
Renta Gravable \$C	Impuesto base \$C	Porcentaje aplicable	Sobre Exceso de \$C
1.00 - 50.000	0	0.00	0
50.001 - 100.000	0	0.10	50.000
100.001 - 200.000	5.000	0.15	100.000
200.001 - 300.000	20.000	0.20	200.000
300.001 - 500.000	40.000	0.25	300.000
500.001 -	90.000	0.30	500.000

Cuadro 5. Tarifa del impuesto sobre la renta. Asalariados			
Renta Gravable \$C	Impuesto base \$C	Porcentaje aplicable	Sobre Exceso de \$C
1.00 - 75.000	0	0.00	0
75.001 - 100.000	0	0.10	75.000
100.001 - 200.000	2.500	0.15	100.000
200.001 - 300.000	17.500	0.20	200.000
300.001 - 500.000	37.500	0.25	300.000
500.001 -	87.500	0.30	500.000

En resumen, el IR de personas físicas tiene, por tanto, un diseño sencillo, que, tras la reforma de 2009, ha corregido buena parte de la infra-tributación que se producía en las rentas de capital, introduciendo características de los esquemas semi-duales que en los últimos años han surgido en AL. También, como se ha visto, la recaudación por este impuesto es relativamente elevada en Nicaragua (2.1% del PIB) cuando se compara con el resto de AL (1.33) y con los países latinoamericanos de ingreso medio bajo (0.76). Sin embargo, existen algunos aspectos que son mejorables en el impuesto y que deberían tenerse en cuenta.

Así, en primer lugar, respecto a la tarifa de asalariados, el mínimo a tasa cero parece muy elevado, pues son necesarios unos ingresos de 3,1 veces la renta per cápita del país para comenzar a pagar el impuesto. Se trata de un nivel mucho más elevado que el que existe en AL (1,41 veces), que ya de por sí es alto (cuatros 6 y 7). En el otro extremo de la tarifa sucede algo similar: es necesario disponer de unos ingresos de más de 20 veces la renta per cápita de Nicaragua para que el contribuyente quede sujeto a la tasa máxima, mientras que el promedio de AL es 9,1. Como consecuencia de ello, pocos contribuyentes se encuentran en la práctica afectados por la tasa máxima.

Cuadro 6. Tarifa del impuesto sobre la renta. En nº de veces el PIB per cápita			
Renta Gravable \$C	Tipo marginal	Nº de veces PIB per cápita al que se aplica	
1.00 75,000	0.00	0.0 - 3.1	
75,001 100,000	0.10	3.1 - 4.14	
100,001 200,000	0.15	4.14 - 8.27	
200,001 300,000	0.20	8.27 - 12.41	
300,001 500,000	0.25	12.41 - 20.68	
500,001 -	0.30	20.68 -	

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla de tasas y Banco Mundial para la renta per cápita

Cuadro 7. Renta necesaria para alcanzar las tasas mínimas y máximas del impuesto a la renta personal (en número de veces la renta per cápita)			
Tasa	América Latina	OCDE	Nicaragua
Mínima	1.41	0.24	3.1
Máxima	9.06	2.38	20.68

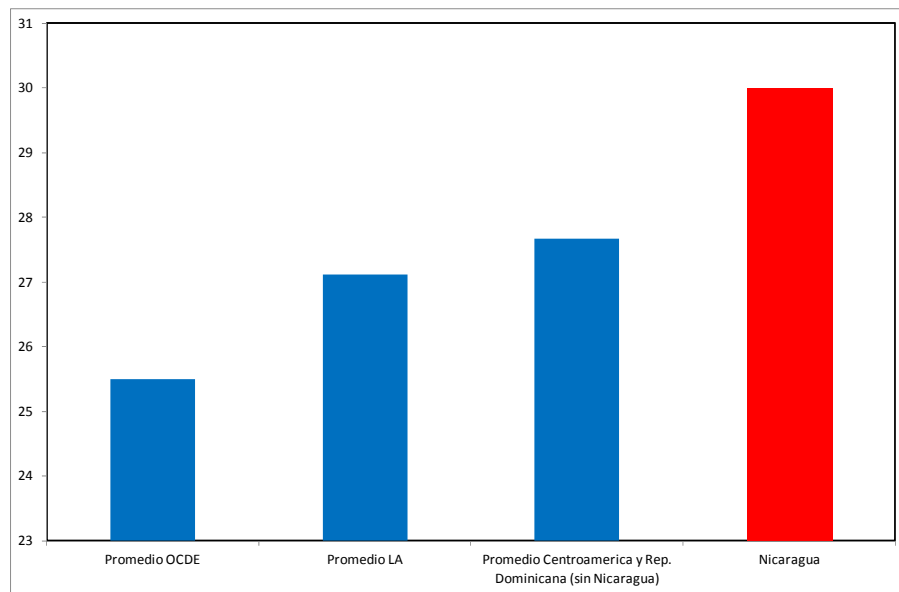
Fuente: Elaboración propia a partir de Administraciones Tributarias y Ministerios de Finanzas nacionales. Banco Mundial para la renta per cápita

En segundo lugar, aunque, sin duda, la dualización en el impuesto a la renta personal ha supuesto un avance hacia una mayor tributación del capital y una mayor equidad en la imposición a la renta, se halla lejos de responder a un sistema dual puro y es susceptible de mejoras. Por un lado, quedan fuera las ganancias de capital y no hay una inclusión de las rentas mixtas. Por otro, la tasa del 10% es igual a la tasa inferior de las rentas del trabajo, como corresponde a un dual, pero se encuentra muy lejos de la tasa sobre la renta empresarial (30%). En tercer lugar, los rendimientos de los Títulos Valores emitidos por el Estado antes de la entrada en vigor de la reforma se encuentran exentos. En cuarto lugar, la figura de las acciones al portador aún existe en Nicaragua. Finalmente, como se verá posteriormente, las retenciones definitivas no sólo se producen para las personas físicas, sino también para las jurídicas, lo que no parece oportuno.

2.2. El Impuesto a la Renta (personas jurídicas)

La tributación a la renta de personas jurídicas en Nicaragua mantiene dos regímenes distintos, en los que uno actúa como mínimo del otro. Así, en el caso general, se trata de un gravamen sobre beneficios configurado del modo habitual, donde la tasa se sitúa en el 30%. No obstante, se paga una cantidad equivalente al 1% del valor de los ingresos brutos (antes de la reforma de 2009 era sobre los activos) si ésta fuera mayor, excepto en algunos casos. Esta tasa general es relativamente alta, superior a la promedio tanto de la OCDE, como de AL como de Centroamérica (gráfico 7), por lo que probablemente sea deseable reducirla. Además, en la reforma de 2009 se introdujo una retención definitiva del 10% sobre los dividendos, por lo que parece lógico acompañarla de una reducción en la tasa sobre la renta empresarial.

Gráfico 7. Tasa del impuesto a la renta. Personas jurídicas



Lógicamente, una reducción de la tasa supondrá una pérdida de recaudación, por lo que, si se lleva a cabo, será necesario corregir una serie de problemas que tiene este impuesto. Entre ellos, cabe señalar los siguientes:

1. El sistema de retenciones definitivas de rendimientos de capital también opera sobre las personas jurídicas, lo que genera serios inconvenientes. Por un lado, en cuanto a la retención sobre intereses, ofrece muchas oportunidades para realizar estrategias de elusión; es decir, préstamos entre empresas de manera que la receptora de los intereses sólo paga el 10% por el impuesto y la que los abona se los deduce en su base imponible. En el caso de los dividendos, cuando se distribuyen entre empresas también están sujetos a una retención definitiva del 10%. De este modo, surgiría un problema de imposición en cadena si ese dividendo percibido por una empresa a su vez es distribuido a otra, con lo que el gravamen final sobre el dividendo original podría crecer en exceso. Para evitar este problema, podría no efectuarse retención si el perceptor es una persona jurídica sujeta al IR de empresas. Una solución alternativa es efectuar la retención, que la empresa perceptora incluya en la base el dividendo y luego el impuesto retenido sea un crédito.

2. Una debilidad fundamental del impuesto se encuentra en la evasión y elusión mediante operaciones vinculadas. No existen reglas claras ni una fiscalización sólida sobre este tipo de operaciones, por lo que es muy posible que tengan una gran importancia. Así, como se ha visto, dado que los costes financieros son deducibles, pero la tributación en renta personal grava los ingresos de este tipo a una tasa del 10%, se abre una vía importante para desviar beneficios a los propietarios de las empresas. Todo ello tiene efectos perniciosos sobre la recaudación y sobre los modos de financiación empresarial, puesto que desaconseja la financiación propia de las compañías. Por otro lado, dado que en el país existen regímenes de actividades exentas (como zonas francas o actividades turísticas, entre otras) y un régimen de cuota fija para pequeñas empresas, es posible efectuar operaciones empresariales entre entidades vinculadas que reduzcan su carga impositiva. Asimismo, la regulación sobre precios de transferencia aún tiene lagunas importantes.

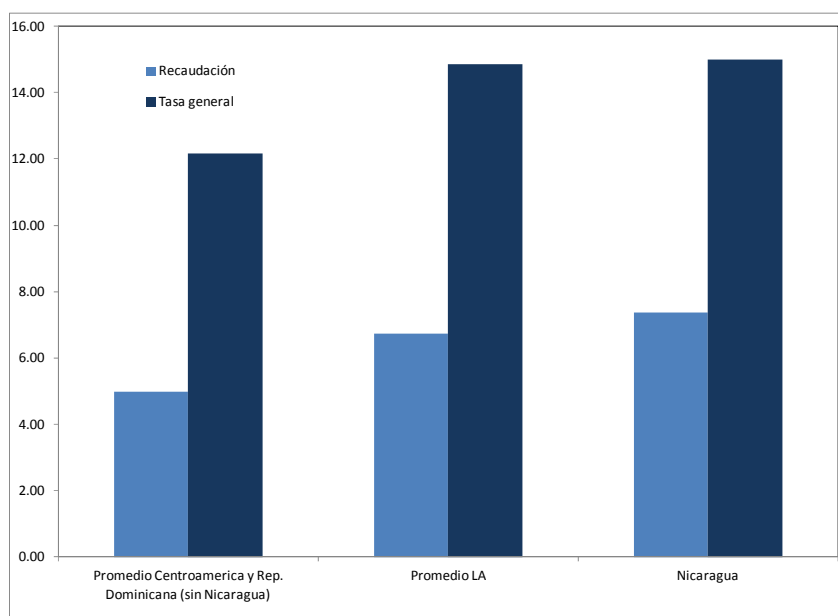
3. Tampoco existen reglas que establezcan límites a la deducibilidad de intereses, lo que en un contexto como el señalado, abre las puertas a estrategias fiscales por parte de las empresas.

Por otro lado, y aunque más adelante se tratará la cuestión de los incentivos, conviene mencionar dentro de la tributación empresarial el caso de las zonas francas, que cuentan con una larga tradición no sólo en Nicaragua, sino en general en toda la región centroamericana. En su momento, se justificaron, entre otros argumentos, por su capacidad para atraer inversión extranjera, aumentar las exportaciones, fomentar el desarrollo industrial y mejorar la balanza de pagos. Para el desarrollo de las zonas francas, al margen de otras medidas, se emplearon incentivos tributarios generosos, no solo en el impuesto a la renta, sino también en los derechos aduaneros, en el IVA, etc. Sin embargo, desde entonces, se ha producido un intenso debate sobre la conveniencia y efectividad de las zonas francas. Más allá de este debate, la cuestión es que las normas de la Organización Mundial de Comercio determinan la desaparición de las zonas francas manufactureras a más tardar en 2015. Aunque Nicaragua queda fuera de esta exigencia (por su bajo nivel de renta per cápita) no es descartable que deba cumplirla en el futuro. Como se señalaba al tratar la fiscalidad en Centroamérica, algunos países de la región ya han comenzado a implantar cambios en este sentido. Nicaragua podría optar por una vía similar, es decir, comenzar a gravar los beneficios de las empresas ubicadas en zonas francas a tasas reducidas, que podrían ir aumentando progresivamente.

2.3. El IVA

En Nicaragua, al igual que en el resto de América Latina, existe un claro sesgo hacia el IVA, es decir ocupa en cuanto a recaudación un peso mayor que el de otros tributos. Así, como porcentaje del PIB su peso en Nicaragua en promedio del periodo 2006/2010 es del 7,4% y en América Latina del 6,7%, mientras que en porcentaje sobre el total de ingresos tributarios dichas cifras son del 28,9% y del 34,8%, respectivamente (gráfico 8). Parte de la mayor recaudación obtenida en Nicaragua por IVA se debe a que su tasa también es superior a la media de América Latina y la de Centroamérica: 15% en Nicaragua por 14,8% en AL y 12,2% en Centroamérica (sin incluir Nicaragua).

Gráfico 8. Recaudación (promedio 2006/2010) y tasa general del IVA



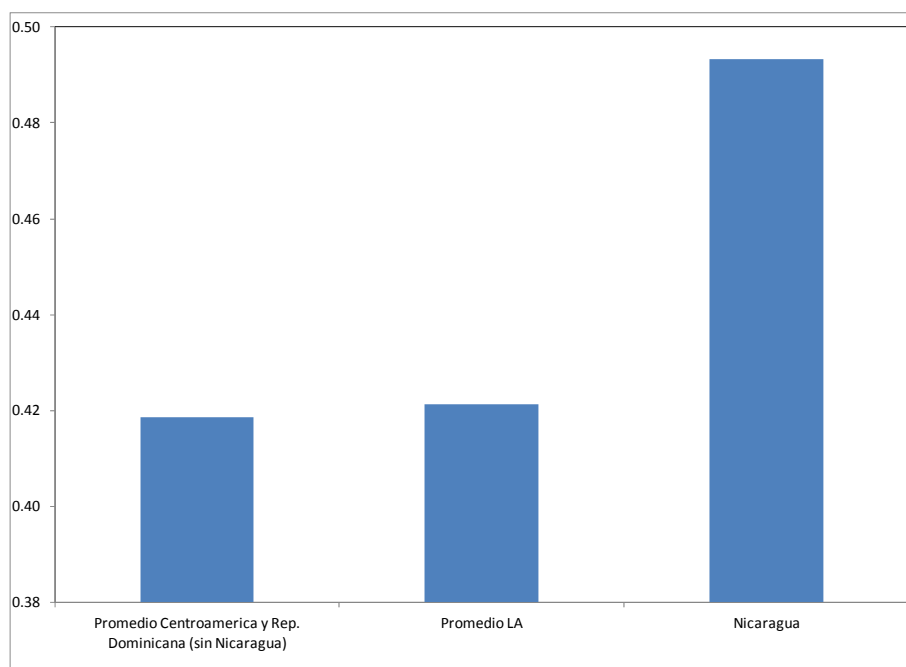
Fuente: Base de datos BIC-CIAT

En parte, por tanto, parece lógico que la recaudación de IVA sea superior en Nicaragua, puesto que la tasa general también lo es. Sin embargo, dicha tasa general no es el único elemento que proporciona información sobre la recaudación teórica del IVA, ya que ésta también está determinada por las demás tasas, la amplitud de la base, el tamaño y estructura de la economía (en especial, el consumo) y el nivel de evasión. Por ello, resulta conveniente analizar la

recaudación a partir del llamado índice de “Productividad del IVA”, definido como el cociente entre la recaudación en porcentaje del PIB y la tasa general. Este índice representaría la recaudación (como porcentaje del PIB) por cada punto de tasa, de manera que puede evaluarse la capacidad recaudatoria de cada punto de IVA, que estará condicionada por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario. Pues bien, para 2010 la productividad en Nicaragua es claramente superior tanto a la de la media latinoamericana como a la de Centroamérica. Así, por cada punto de la tasa general de IVA se recaudan en Nicaragua 0,493 puntos del PIB, por 0,421 en AL y 0,418 en Centroamérica (gráfico 9).

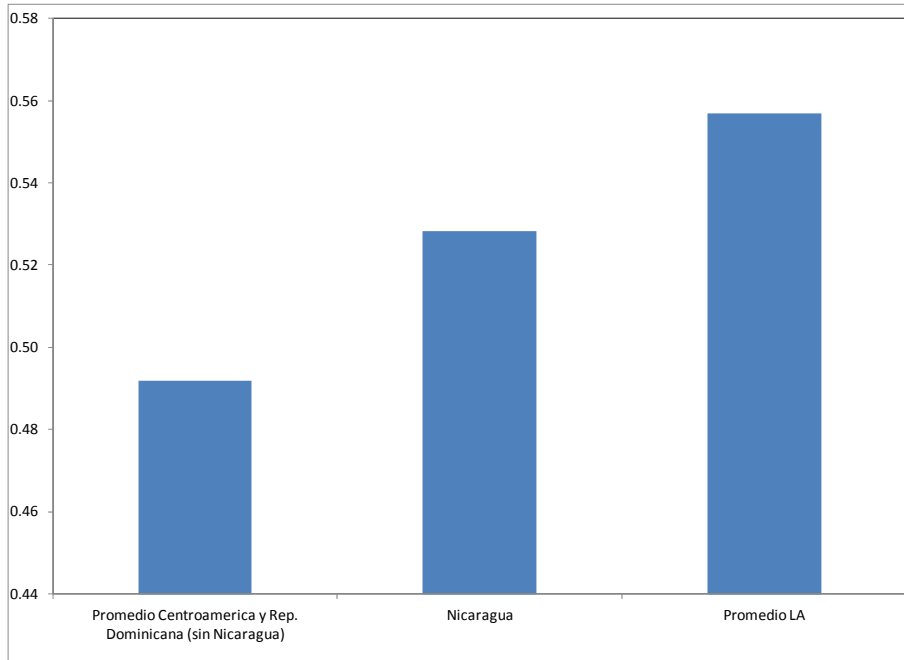
Sin embargo, esta comparación tiene el problema de que en realidad el IVA grava el consumo, no la totalidad del PIB, motivo por el cual también se estima el Índice de eficiencia-consumo, definido como el cociente entre la recaudación de IVA, en porcentaje del consumo, y la tasa general del impuesto. Pues bien, una vez efectuada esta corrección, Nicaragua aparece por encima de la media centroamericana pero por debajo de la latinoamericana. En Centroamérica por cada punto de la tasa general de IVA se recudan 0,492 puntos del consumo, por 0,528 en Nicaragua y 0,557 en AL (gráfico 10).

Gráfico 9. Productividad del IVA



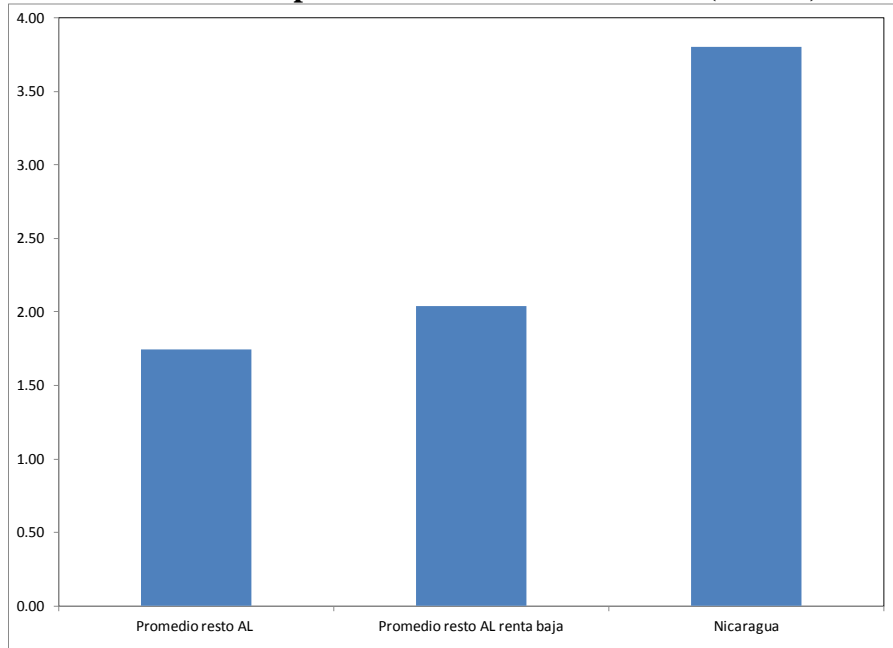
Fuente: Elaboración propia a partir de Barreix et al. (2012)¹⁹

Gráfico 10. Eficiencia-Consumo del IVA



Fuente: Elaboración propia a partir de Barreix et al. (2012)¹

Gráfico 11. Impuestos Selectivos al consumo (% PIB)



Fuente: Base datos BID-CIAT

¹⁹ Barreix, B., Bès, M., Díaz de Sarralde, S. y Velayos, F. (2013): “El impuesto al valor agregado: que sea lo que es” en en A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora: *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C

A diferencia del IVA, que apenas experimentó modificaciones en la reforma de 2009, sí se introdujeron algunos cambios positivos en los ISC. Los cambios más importantes fueron: 1) Eliminar el ISC a 553 partidas; 2) Eliminar acreditación de ISC del combustible a la industria fiscal; 3) Sustituir el ISC de cigarrillos por un ISC de C\$224 por millar, ajustable con la inflación y la devaluación del córdoba; 4) Aumentar del 30% al 35% el ISC a los vehículos de uso particular con cilindrada mayor a 3.000 cc.; y 5) Eliminar exoneraciones para licores, cervezas, cigarrillos, perfumes, cosméticos, yates y aeronaves privadas.

Sin embargo, pese a estos cambios, los ISC aún presentan importantes aspectos que cabría mejorar. En primer lugar, cubren una lista ingente de productos, a los que hay que sumar la industria fiscal, con otra serie notable de productos, el petróleo y azúcar, con un sistema de conglobado, y los automóviles. De modo que tras las sucesivas reformas, aún tributan 404 partidas, más las de la industria fiscal. Un gran número de ISC tiene poco contenido recaudatorio y, sin embargo, costes de gestión tanto para el contribuyente como la Administración.

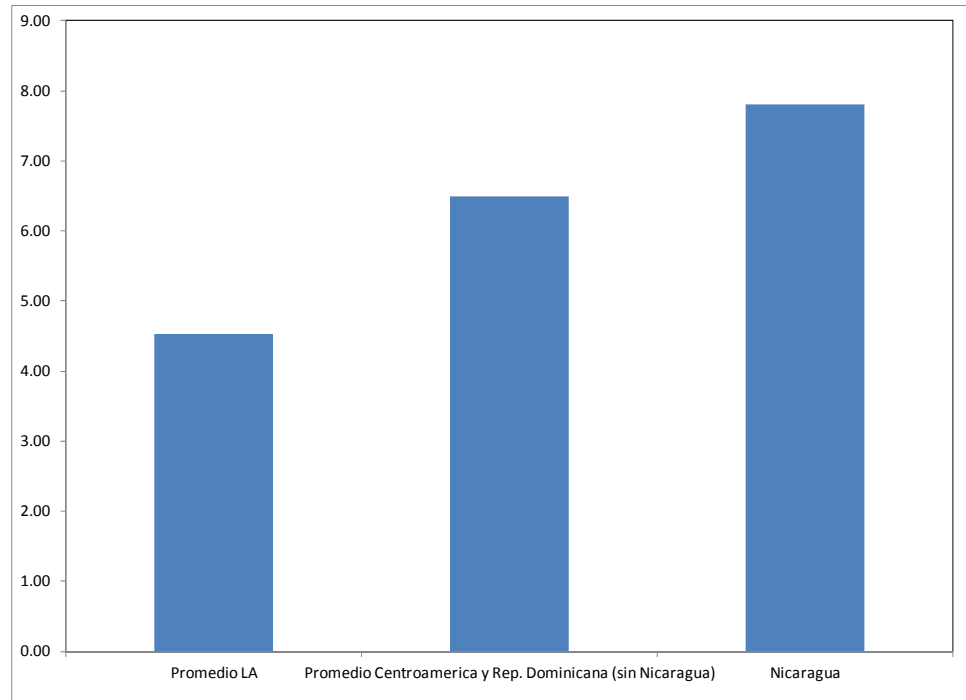
En segundo lugar, el diseño de los ISC es peculiar en Nicaragua, puesto que funciona más como un diseño de IVA que como los selectivos tradicionales. Esto es así porque existe un sistema de acreditación, es decir, el sujeto pasivo deduce el ISC soportado del ISC pagado, excepto cuando grave bienes utilizados para efectuar operaciones exentas y el conglobado en el precio en los bienes derivados del petróleo. Por su parte, las exportaciones y las ventas internas a personas exoneradas se encuentran gravadas a tasa cero. Es decir, que mientras los ISC habituales son monofásicos y cubren un grupo reducido de bienes, en Nicaragua sucede lo contrario: afectan a un gran número de bienes, con una amplia gama de tasas y operan de forma similar al IVA. Todo ello difumina su carácter de selectivos y complica la labor de la Administración.

2. 5 El Gasto tributario

Uno de los principales problemas del sistema tributario de Nicaragua radica en el gasto tributario. Su peso alcanzó en 2010 el 7,8% del PIB, mientras que el promedio latinoamericano

es del 4,5% y el de Centroamérica del 6.5% (gráfico 12). La mayor parte del gasto tributario se encuentra en el IVA, con un peso del 88,3% sobre el total, seguido del IR (7,3%) (gráfico 13).

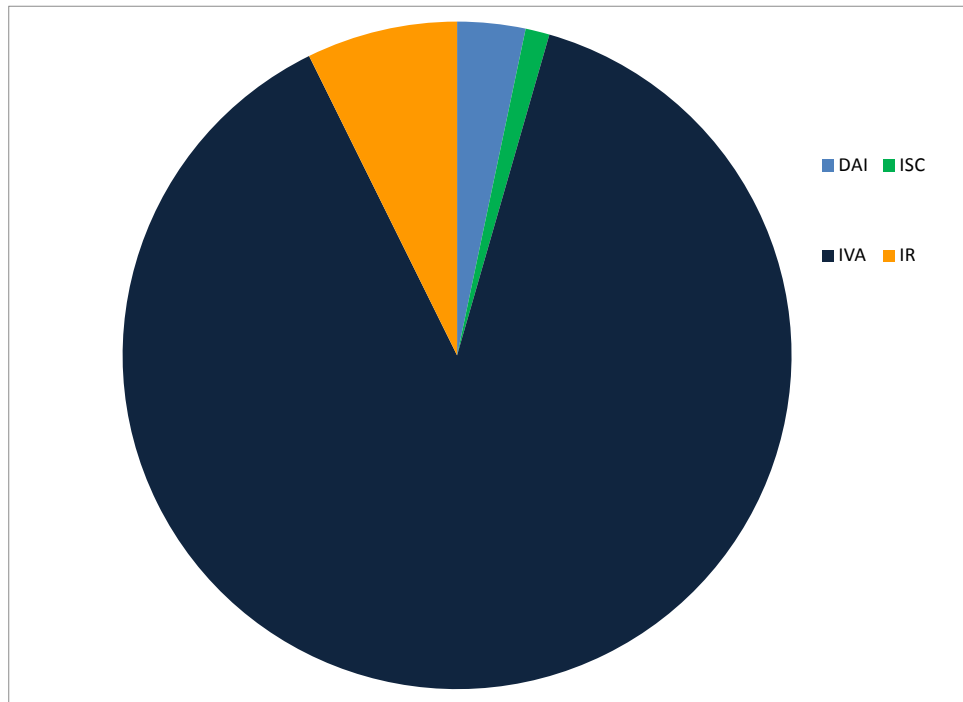
Gráfico 12. Gasto tributario como porcentaje del PIB.



Fuente: Nicaragua, MHCP; Resto: Jorrat²⁰

²⁰ Jorrat, M. (2012): “Los gastos tributarios en América Latina” en J. Ruiz-Huerta y C. Garcimartín (coord.): Sistemas fiscales y procesos de desarrollo: elementos para el debate de América Latina. FIIAPP, Madrid

Gráfico 13. Gasto tributario por impuestos (% sobre el total).



Fuente: MHCP

Este abultado gasto tributario obedece al gran número de beneficios fiscales permitidos por la legislación. En el caso del IVA ya se ha mencionado que existe una lista muy amplia de bienes exentos. En el impuesto a la renta existen diversos incentivos de distinto tipo (zonas francas, exportadores, empresas turísticas, etc.). Pero además del problema de pérdida de recaudación que suponen, los gastos tributarios presentan otros inconvenientes en Nicaragua.

En primer lugar, los beneficios fiscales se encuentran regulados en una cantidad considerable de normas dispersas y de un modo confuso. Existen exoneraciones de todos los impuestos y para sectores y actividades de todo tipo, que no sólo están plasmados en la legislación tributaria, sino también en normas sectoriales y de otras clases.

En segundo lugar, en general no se trata de un sistema de incentivos claro, acotado en el tiempo, con un calendario de desaparición que se cumpla y procesos de evaluación y rendición de cuentas. Más bien se ha terminado configurando un sistema en el que ciertos contribuyentes se benefician a costa del resto. A su vez, esta discriminación entre contribuyentes ha provocado

inercias de ampliación del universo de contribuyentes beneficiados, así como estrategias empresariales para recibir beneficios: cambios en la denominación social, cierre y reapertura de negocios, migración no justificada a zonas francas, etc.

En tercer lugar, muchos de los beneficios fiscales no están justificados ni por motivos de eficiencia ni de equidad. Es el caso, como se ha visto, de algunas exoneraciones de IVA, pero también de beneficios en el IR y en otros impuestos.

2.6. El sector agropecuario y los pequeños contribuyentes

En Nicaragua el sector agropecuario tiene una importancia considerable en el tejido productivo, pues representa alrededor del 20% del PIB, siendo principalmente minifundista. Al igual que en otros países, dadas las dificultades de control a estos contribuyentes y el coste de gestión que para ellos supone el pago de impuestos, buena parte del sector se encuentra exento de IVA. Además, para evitar que el IVA soportado sea trasladado, muchos insumos también lo están.

Respecto al IR, también por razones de control, existe un régimen peculiar en el sector. Se efectúa una retención definitiva del 1,5% (1% antes de la reforma) para los bienes agrícolas primarios y del 2% para los demás bienes del sector en las transacciones efectuadas en las bolsas agropecuarias. Para transacciones inferiores a 60 millones de córdobas anuales las retenciones son definitivas, mientras que para las superiores es un pago a cuenta del IR (definitivo si el resultado del IR es inferior). Se trata de un valor muy elevado: son alrededor de 2.5 millones de dólares, cifra para la que se supone que existe capacidad de control.

Por su parte, existe un régimen especial para pequeños contribuyentes llamado de cuota fija. Este régimen comprende tanto el IR como el IVA. Se aplica a personas naturales cuyos ingresos brutos anuales no excedan de C\$ 480,000 y posean un inventario menor o igual a C\$ 200,000. Se excluye una extensa lista de actividades (como profesiones liberales, exportación e importación, intermediación financiera, hoteles y ópticas, etc.). La cuota se determina aplicando la tasa del impuesto a los ingresos y restando el crédito que determine la autoridad fiscal de acuerdo a la estimación de sus compras.

En principio los regímenes simplificados, como el de Nicaragua, tienen por objeto facilitar la labor de la Administración, que puede así concentrarse en contribuyentes de mayor capacidad de pago, y simplificar las obligaciones de los adscritos al régimen. Al mismo tiempo, dicho régimen no debería dar lugar a una menor recaudación de la determinada por el régimen normal. En esta operativa la cantidad umbral que define dicho régimen es crucial: si es demasiado elevada probablemente se pierda recaudación, mientras que si es demasiado baja será necesario controlar a demasiados contribuyentes. En el caso de Nicaragua parece un umbral adecuado. Su elevación, aunque pudiera tener efectos positivos a corto plazo, tendría consecuencias negativas a largo plazo.

Por otro lado, un problema que presenta el régimen de cuota fija reside en el método de determinación de la cuota. No existe un sistema de determinación a través de variables objetivo, sino que en realidad es la DGI, tras la visita sobre el terreno de un funcionario, quien determinan el importe a tributar. Este mecanismo resulta complejo y además favorece la arbitrariedad.

ANÁLISIS DAFO

Debilidades

Generales:

- Los ingresos impositivos se obtienen a partir de un número reducido de sectores económicos. Sólo tres de ellos (industria manufacturera, comercio y financiero) suponen algo más del 70% de la recaudación total.
- No existe una relación clara entre el valor añadido de cada sector y su aportación a los ingresos impositivos. Por ejemplo, la agricultura y ganadería suponen casi el 18% del valor añadido total del país pero sólo el 2% de la recaudación.

IR personas

- Respecto a la tarifa de asalariados, el mínimo a tasa cero parece muy elevado, pues son necesarios unos ingresos de 3,1 veces la renta per cápita del país para comenzar a pagar el impuesto. En el otro extremo es necesario disponer de unos ingresos de más de 20 veces la renta per cápita de Nicaragua para que el contribuyente quede sujeto a la tasa máxima.
- Aunque la dualización en el impuesto a la renta personal ha supuesto un avance hacia una mayor tributación del capital y una mayor equidad en la imposición a la renta, se halla lejos de responder a un sistema dual puro y es susceptible de mejoras. Por un lado, quedan fuera las ganancias de capital y no hay una inclusión de las rentas mixtas. Por otro, la tasa del 10% es igual a la tasa inferior de las rentas del trabajo, pero se encuentra muy lejos de la tasa sobre la renta empresarial (30%). En tercer lugar, los rendimientos de los Títulos Valores emitidos por el Estado antes de la entrada en vigor de la reforma se encuentran exentos. En cuarto lugar, la figura de las acciones al portador aún existe en Nicaragua.

IR personas jurídicas

- El sistema de retenciones definitivas de rendimientos de capital también opera sobre las personas jurídicas, lo que genera inconvenientes. Por un lado, en cuanto a la retención sobre intereses, que ofrece muchas oportunidades para realizar estrategias de elusión; es decir, préstamos entre empresas de manera que la receptora de los intereses sólo paga el 10% por el impuesto y la que los abona se los deduce en su base imponible. En el caso de los dividendos, cuando se distribuyen entre empresas también están sujetos a una retención definitiva del 10%. De este modo, surgiría un problema de imposición en cadena
- Una debilidad fundamental del impuesto se encuentra en la evasión y elusión mediante operaciones vinculadas. No existen reglas claras ni una fiscalización sólida sobre este tipo de operaciones.
- Por otro lado, dado que existen regímenes de actividades exentas (zonas francas o actividades turísticas, entre otras) y un régimen de cuota fija para pequeñas empresas, es posible efectuar

operaciones empresariales entre entidades vinculadas que reduzcan su carga impositiva. Asimismo, la regulación sobre precios de transferencia aún tiene lagunas importantes.

- Tampoco existen reglas que establezcan límites a la deducibilidad de intereses, lo que abre las puertas a estrategias fiscales por parte de las empresas.

Impuestos indirectos

- Existe un claro sesgo hacia el IVA. Como porcentaje del PIB su peso en promedio del periodo 2006/2010 es del 7,4%, mientras que en porcentaje sobre el total de ingresos tributarios representa el 28,9%.
- Los impuestos selectivos cubren una lista ingente de productos, a los que hay que sumar la industria fiscal, con otra serie notable de productos, el petróleo y azúcar, con un sistema de conglobado, y los automóviles. Un gran número de ISC tiene poco contenido recaudatorio y, sin embargo, costes de gestión tanto para el contribuyente como la Administración.
- El diseño de los ISC es peculiar, puesto que funciona más como un diseño de IVA que como los selectivos tradicionales. Existe un sistema de acreditación, es decir, el sujeto pasivo deduce el ISC soportado del ISC pagado, excepto cuando grave bienes utilizados para efectuar operaciones exentas y el conglobado en el precio en los bienes derivados del petróleo. Por su parte, las exportaciones y las ventas internas a personas exoneradas se encuentran gravadas a tasa cero.

Gasto tributario

- Uno de los principales problemas del sistema tributario radica en el gasto tributario. Su peso alcanzó en 2010 el 7,8% del PIB, mientras que el promedio latinoamericano es del 4,5% y el de Centroamérica del 6.5%. La mayor parte del gasto tributario se encuentra en el IVA, con un peso del 88,3% sobre el total, seguido del IR (7,3%).

- Este abultado gasto tributario obedece al gran número de beneficios fiscales permitidos por la legislación. En el caso del IVA existe una lista muy amplia de bienes exentos. En el impuesto a la renta existen diversos incentivos de distinto tipo (zonas francas, exportadores, empresas turísticas, etc.)
- Además del problema de pérdida de recaudación que suponen, los gastos tributarios presentan otros inconvenientes en Nicaragua. En primer lugar, los beneficios fiscales se encuentran regulados en una cantidad considerable de normas dispersas y de un modo confuso. En segundo lugar, en general no se trata de un sistema de incentivos claro, acotados en el tiempo, con un calendario de desaparición que se cumpla y procesos de evaluación y rendición de cuentas. En tercer lugar, muchos de los beneficios fiscales no están justificados ni por motivos de eficiencia ni de equidad.

Sector agropecuario

- Tiene una importancia considerable en el tejido productivo, pues representa alrededor del 20% del PIB, siendo principalmente minifundista. Dadas las dificultades de control a estos contribuyentes y el coste de gestión que para ellos supone el pago de impuestos, buena parte del sector se encuentra exento de IVA. Además, para evitar que el IVA soportado sea trasladado, muchos insumos también lo están.
- Respecto al IR, también por razones de control, existe un régimen peculiar en el sector. Se efectúa una retención definitiva del 1,5% para los bienes agrícolas primarios y del 2% para los demás bienes del sector en las transacciones efectuadas en las bolsas agropecuarias. Para transacciones inferiores a 60 millones de córdobas anuales las retenciones son definitivas, mientras que para las superiores es un pago a cuenta del IR (definitivo si el resultado del IR es inferior). Se trata de un valor muy elevado: son alrededor de 2.5 millones de dólares, cifra para la que se supone que existe capacidad de control.
- Por su parte, existe un régimen especial para pequeños contribuyentes llamado de cuota fija. Este régimen comprende tanto el IR como el IVA. Se aplica a personas naturales cuyos

ingresos brutos anuales no excedan de C\$ 480,000 y posean un inventario menor o igual a C\$ 200,000. Se excluye una extensa lista de actividades (como profesiones liberales, exportación e importación, intermediación financiera, hoteles y ópticas, etc.). La cuota se determina aplicando la tasa del impuesto a los ingresos y restando el crédito que determine la autoridad fiscal de acuerdo a la estimación de sus compras.

- Un problema que presenta el régimen de cuota fija reside en el método de determinación de la cuota. No existe un sistema de determinación a través de variables objetivo, sino que en realidad es la DGI, tras la visita sobre el terreno de un funcionario, quien determinan el importe a tributar. Este mecanismo resulta complejo y además favorece la arbitrariedad.

Fortalezas

- Elevados ingresos tributarios relativos. La superioridad que existe en el total de ingresos tributarios a favor de Nicaragua también se produce a nivel individual en cada una de las figuras impositivas, con excepción de los impuestos sobre la propiedad y aquellos que gravan el comercio exterior
- El IR de personas físicas tiene un diseño sencillo, que, tras la reforma de 2009, ha corregido buena parte de la infra-tributación que se producía en las rentas de capital, introduciendo características de los esquemas semi-duales que en los últimos años han surgido en AL.
- En cuanto al IVA, la productividad en Nicaragua es claramente superior tanto a la media latinoamericana como a la de Centroamérica. Por cada punto de la tasa general de IVA se recaudan en Nicaragua 0,493 puntos del PIB, por 0,421 en AL y 0,418 en Centroamérica. Si la comparación se efectúa en términos de consumo, Nicaragua aparece por encima de la media centroamericana pero por debajo de la latinoamericana. En Centroamérica por cada punto de la tasa general de IVA se recaudan 0,492 puntos del consumo, por 0,528 en Nicaragua y 0,557 en AL (gráfico 10).

Amenazas

- Desde el año 2007 la economía de Nicaragua ha crecido menos que la del resto de países de AL
- A partir de 2007 el déficit fiscal comenzó a aumentar, alcanzando niveles importantes, especialmente si se excluyen las donaciones, aunque la tendencia revertió en 2010
- Las normas de la Organización Mundial de Comercio determinan la desaparición de las zonas francas manufactureras a más tardar en 2015. Aunque Nicaragua queda fuera de esta exigencia (por su bajo nivel de renta per cápita) no es descartable que deba cumplirla en el futuro.

Oportunidades

- Margen de mejora del sistema tributario
- Condiciones económicas, sociales y políticas adecuadas para poder llevar a cabo reformas fiscales