

LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CENTROAMÉRICA *

I. Tributación y desarrollo económico

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

Cuadro 1

CENTROAMÉRICA: INGRESO BRUTO E INGRESOS TRIBUTARIOS "PER CAPITA", 1950

País	Ingreso bruto per capita (dólares)	Ingresos tributarios per capita (dólares)		Ingresos tributarios en porción del Ingreso bruto	
		Gobierno central	Gobierno central y municipios	Gobierno central	Gobierno central y municipios
Costa Rica	245	26.0	27.4	10.6	11.2
El Salvador	182	17.6	19.1	9.7	10.5
Guatemala	167	13.1	18.9 ^a	7.8	10.4 ^a
Honduras	159	11.2	12.8	7.1	8.0
Nicaragua	139	9.4	...	6.6	...

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

Ingresos tributarios del Gobierno Central: véanse cuadros I a V del Anexo A (Doc. E/CN. 12/CCE/66), en el texto completo del presente estudio.

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

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

Nota: Conversión a dólares de Estados Unidos de acuerdo con los siguientes tipos de cambio: Costa Rica: 6.65; El Salvador: 2.50; Guatemala: 1.00; Honduras: 2.00; Nicaragua: 7.05.

^a Las cifras corresponden al año 1952.

* Extracto del estudio titulado *La política tributaria y el desarrollo económico*, realizado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, conjuntamente con la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas. Documento mimeografiado E/CN. 12/CCE/66, del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, 15 de septiembre de 1956.

¹ Debido a la falta de datos completos sobre las recaudaciones obtenidas en Nicaragua por concepto de impuestos municipales, la relación indicada con respecto a este país se basa en el supuesto de que dichos impuestos no excedieron del 10% del total de las recaudaciones nacionales

Por supuesto, con las cifras del cuadro 1 no se pretende hacer comparaciones precisas entre los países porque aparte de las discrepancias que generalmente apareja la conversión de cifras nacionales en unidades monetarias internacionalmente comparables, dichas cifras se basan en cálculos del producto nacional cuya exactitud varía según el país. Es muy posible que una mayor precisión en los cálculos alteraría incluso la posición relativa de uno o dos de los países incluidos en el cuadro. Sin embargo, los datos son suficientes para indicar la situación relativa de Centroamérica en su conjunto, frente a los países más industrializados de la Europa occidental y la América del norte. En estos últimos países el producto nacional *per capita* alcanza cifras que son de cinco a doce veces más altas que las de Centroamérica, y la correspondiente relación entre los ingresos tributarios y el producto nacional es del orden del 25 al 35%. En el caso de los países sudamericanos cuyo producto nacional *per capita* es más elevado que el de los países centroamericanos (por ejemplo, la Argentina, Brasil y Chile) la relación entre los impuestos recaudados y el producto nacional bruto varía entre el 16 y el 18%.²

Considerando este problema desde un punto de vista estático, se puede concluir de las comparaciones que acaban de hacerse que es sumamente difícil y tal vez imposible elevar el nivel de la tributación en Centroamérica. Refuerzan esta conclusión los datos disponibles sobre la distribución del producto nacional en tres países de la región, los cuales indican que el nivel de vida de la mayor parte de la población es el de mera subsistencia o apenas ligeramente superior. Por ejemplo los resultados de una encuesta a base de muestreo sobre el ingreso familiar en 1950, hecha en El Salvador, indican que los ingresos percibidos por un 92% de la población apenas representan cerca del 48% del producto nacional.³ Sobre esta base, el ingreso *per capita* representa unos 238 colones (95 dólares). Además, el ingreso total percibido por cerca del 61% de la población asciende tan sólo al 19.5% del producto nacional, o sea alrededor de 146 colones (58.4 dólares) por habitante.

Un cálculo de índole aún más precaria con respecto a Guatemala indica que los ingresos percibidos en 1948 por un 92% de la población constituyen alrededor del 59% del producto nacional, o sea 81 quetzales (o dólares) por habitante.⁴ Además, un 74% de la población se bene-

por concepto de impuestos, al igual que en otros países del Istmo (véase Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit. p. 81). Las proporciones correspondientes de Costa Rica y Guatemala resultan mayores (alrededor del 12 y del 11%, respectivamente), si se incluyen las cuotas de seguridad social.

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

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

⁴ J. H. Adler y otros, *Las finanzas públicas y el desarrollo económico de Guatemala*. (México, Fondo de Cultura Económica, 1952), cuadro 58, p. 264.

fició únicamente con el 39% del producto nacional (es decir, 68 quetzales por habitante), y al tercio de la población que tiene los ingresos más bajos sólo le correspondió un 11.3% del producto nacional, lo que equivale a 43.5 quetzales por habitante.

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

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

Como se verá más adelante, esta última consideración no constituye un argumento contra la tributación basada en escalas progresivas. En efecto, el carácter más bien pesimista de las opiniones que acabamos de expresar obedece al hecho de haber planteado el problema en términos estáticos, es decir, que hemos excluido la posibilidad de un aumento del ingreso nacional real. Admitida esta posibilidad, que por supuesto constituye la premisa fundamental de toda política de desarrollo, puede abrigarse la esperanza de poder desplazar una parte del incremento del ingreso nacional bruto recurriendo a medidas tributarias, para destinarlas a las inversiones en vez del consumo. En otras palabras, para que la política tributaria tenga éxito es preciso contar con un programa de desarrollo que permita asegurar un constante y sostenido aumento del ingreso real *per capita*.

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

Sin embargo, la mejora de la relación del intercambio no contribuye en forma apreciable a la formación de capital, a menos que se ahorre

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

una parte considerable del aumento de los ingresos por concepto de exportaciones. De hecho, a falta de una acción restrictiva, el aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones intensificaría la presión inflacionaria inherente a un programa de desarrollo.

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

Si la mejora de la relación del intercambio se mantiene durante cierto tiempo, las utilidades que obtengan los productores de bienes de exportación, los exportadores, los importadores y otros que se benefician directa o indirectamente del auge de la exportación, permitirá a todos ellos efectuar considerables ahorros, que podrían ser una importante fuente para la formación de nuevo capital. No obstante, en la práctica sólo una proporción muy reducida de los ahorros adicionales se destina a inversiones productivas. La causa de esto es la arraigada tendencia de los grupos más pudientes de la comunidad a invertir sus ahorros en la compra de tierras y edificios existentes, en la acumulación de existencias con fines de especulación, en la retención de saldos en el extranjero y en otras formas de inversión en otros países. Esta tendencia está condicionada en parte por la inestabilidad de los ingresos, que es propia de las economías basadas en la exportación y, en parte, por la reducida magnitud del mercado nacional, es decir, la baja productividad y, en consecuencia, el bajo poder adquisitivo, en términos reales, de la población económicamente activa. Además, en Centroamérica el mercado interno se halla restringido por el reducido número de sus habitantes, la falta de sistemas adecuados de transporte, las barreras aduaneras entre los países de la región y la insuficiente protección de los artículos manufacturados de origen nacional contra la competencia de los países ajenos a la región.⁶

También habrá, sin duda, un apreciable aumento de la formación

⁶ Para un análisis más completo de estos factores véase CEPAL, *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica* (E/CN.12/AC.17/3, 1º de agosto de 1952), especialmente las pp. 26-32; *Política comercial y libre comercio en Centroamérica* (E/CN.12/368, 20 de julio de 1955), *passim*, y *La integración económica de Centroamérica* (E/CN.12/422), noviembre de 1956, cap. II.

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

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

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

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

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

c) *Conclusiones en materia de política tributaria.* En las páginas precedentes hemos considerado los efectos que tiene el mejoramiento de la relación del intercambio sobre el ritmo de la formación de capital y su composición cuando las medidas que se adoptan para limitar los gastos de consumo son inadecuadas. Como hemos visto, existe la tendencia a destinar a la importación de bienes de consumo no esenciales una gran parte del incremento de los ingresos procedentes de las exportaciones. Si el mejoramiento de la relación del intercambio se prolonga, dará origen a un ahorro voluntario de magnitud considerable, pero el grueso de estos ahorros no se destinará a inversiones que permitan aumentar la capacidad productiva del país. El gobierno también se beneficia con la mejor relación del intercambio, pero este beneficio adopta principalmente la forma de un incremento de las recaudaciones por concepto de impuestos de importación, que acompaña al aumento de las importaciones de bienes de consumo y se efectúa, por lo tanto, a costa de las de bienes de capital. Si el gobierno decide ampliar su programa de desarrollo como consecuencia del aumento de los ingresos públicos, contribuirá con ello a acrecentar la presión que ejercen en el mercado interno las fuerzas inflacionarias generadas por los gastos de inversión del sector privado. La presión de estas fuerzas repercutirá pronto sobre la balanza de pagos, al producirse un rápido aumento de las importaciones de bienes de consumo. Las restricciones que se impongan en esta etapa sobre las importaciones intensificarán la inflación, que en última instancia sólo podrá detenerse mediante la adopción de medidas radicales para reducir las inversiones tanto del sector privado como las del sector público.

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

de restringir las importaciones de bienes de consumo, para poder sufragar las necesarias importaciones de bienes de capital.

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

De las consideraciones anteriores resulta evidente que el problema de la política tributaria en los países que están en proceso de desarrollo no consiste en hallar medios que permitan obtener mayores ingresos fiscales. Más bien consiste en crear una estructura impositiva que impida, en cuanto sea posible, que el aumento del ingreso nacional real se destine a fines de consumo inmediato y que, al mismo tiempo, entorpezca lo menos posible la capacidad y la disposición de la población para trabajar, ahorrar e invertir.

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

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

Los países centroamericanos tendrán que depender por el momento del tipo más común de impuesto sobre la renta personal, combinado con un impuesto sobre las utilidades. Además, en esta etapa de su

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

desarrollo económico, el impuesto sobre la renta personal tendrá que limitarse forzosamente a los grupos de ingresos más elevados. Las razones de ello se examinan más adelante. Sin embargo, cabe hacer aquí algunas observaciones de carácter general. (Véase también el capítulo IV del texto completo del presente estudio.)

Desde el punto de vista de las recaudaciones, el impuesto sobre las utilidades es mucho más importante, especialmente en los países donde existen grandes empresas extranjeras. No obstante, el impuesto sobre la renta personal también puede desempeñar un papel de importancia en el proceso de desarrollo económico, pese a su limitado alcance. Pero ello ocurrirá únicamente si las tasas respectivas son suficientemente elevadas para imponer ciertas restricciones al consumo de las clases pudientes, porque, como ya se ha señalado, el desarrollo económico exige sacrificios a todas las clases de la colectividad, y a medida que aumenta el ingreso nacional real la mayor parte de la presión sobre el consumo procederá de los grupos de ingresos más bajos, es decir, los asalariados urbanos y rurales y los empleados a sueldo. Por lo tanto, la medida en que se pueden obtener ahorros públicos por medios tributarios depende en gran parte del grado en que estos grupos estén dispuestos a que se reduzca su consumo real. Llegará un momento en que la reducción de los salarios reales originada por los impuestos provocará demandas de aumento de los salarios monetarios, frustrando así la política oficial de estabilización. En un país resuelto a aplicar una política vigorosa de desarrollo económico, este momento tardará más en llegar si el régimen tributario aparea una mayor igualdad de sacrificios para todos.

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

ciales para fomentar las inversiones en actividades que se estimen deseables.

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

Sin embargo, cuando el nivel de vida de las grandes masas es bajo, el recurso indiscriminado a los impuestos sobre el consumo puede socavar la base misma del desarrollo económico. Es preciso proveer a que los trabajadores agrícolas e industriales compartan los beneficios que reporta el aumento de su productividad, dándoles una mayor participación en el consumo. Esto es fundamental para mejorar su estado de salud y su eficiencia en el trabajo, a fin de crear un mercado dinámico para los productos de la industria y de la agricultura nacionales. En general, deben rebajarse todo lo posible los impuestos que gravan a los productos alimenticios básicos y a otros artículos necesarios para el vivir cotidiano. Por otra parte, los productos no esenciales como las bebidas alcohólicas, el tabaco y las bebidas gaseosas, junto con ciertas formas de esparcimiento, deben gravarse con fuertes impuestos aun cuando sean objeto de consumo popular y proporcionen un mercado considerable para la industria nacional.⁹

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

Por medio de un impuesto *ad valorem* sobre los bienes inmuebles, se puede afectar la construcción de residencias suntuosas y de edificios para oficinas lujosas. El papel que pueden desempeñar en Centroamérica los impuestos sobre la propiedad (inclusive la rural), se examina brevemente más adelante. (En forma más detallada, en el capítulo V del texto completo del estudio.) Para terminar este comentario general

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

sobre la política tributaria, se harán algunas observaciones sobre los impuestos que gravan a las exportaciones.

Para las economías centroamericanas, que son vulnerables a las fluctuaciones repentinas de la relación del intercambio, los impuestos sobre las exportaciones constituyen uno de los recursos más eficaces de la política de estabilización. Para cumplir esta finalidad deben establecerse sobre una base *ad valorem*, y sus tasas han de variar preferiblemente conforme a las fluctuaciones de los precios de exportación. En estas condiciones, los impuestos sobre las exportaciones pueden utilizarse para absorber una parte considerable de las ganancias extraordinarias obtenidas por el sector de los exportadores durante períodos de alza de los precios. Esto llenará la doble finalidad de reducir la presión inflacionaria y de asegurar la obtención de divisas para la importación de bienes de capital. Si la evolución favorable de la relación de precios del intercambio se mantuviera durante varios años, existe incluso la posibilidad de acumular una reserva considerable en divisas, que se podría utilizar posteriormente para sostener el ritmo de las inversiones cuando bajen los precios de exportación. Además, el ajuste automático de los impuestos sobre las exportaciones a niveles más bajos será un factor adicional que permitirá moderar las consecuencias desfavorables de un desmejoramiento de la relación del intercambio.

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

II. La política tributaria y los programas de desarrollo

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

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

Tal vez esto se hizo más evidente en el caso de Guatemala, único país de Centroamérica donde el ritmo de las inversiones públicas se había acelerado considerablemente en los primeros años de la postguerra, sin que se hubiesen introducido modificaciones de importancia en el régimen tributario. Los grandes déficit presupuestarios que se produjeron durante esos años se cubrieron con recursos obtenidos del sistema bancario. Los efectos inflacionarios de estos déficit se compensaron en gran parte mediante importaciones, pero a costa de una considerable disminución de las reservas en divisas.¹⁰ El temor de que la posición en materia de divisas empeorase aún más fue, al parecer, uno de los principales factores que determinaron la brusca reducción de los gastos destinados a inversiones en los ejercicios económicos de 1950/51 y 1951/52. A partir de entonces el gobierno pudo ampliar su programa de desarrollo gracias al considerable incremento del impuesto sobre la exportación del café en 1951, y de la implantación de una serie de recargos impositivos adicionales sobre las importaciones, las exportaciones y las bebidas alcohólicas en 1952.

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

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

trica del río Lempa y la Carretera del Litoral) se obtuvieron mediante un empréstito del Banco Internacional.

La debilidad de los regímenes tributarios de Costa Rica y Nicaragua quedó demostrada por el hecho de que no permitieron contrarrestar eficazmente la presión inflacionaria que se produjo en los primeros años de la postguerra. Cuando esta presión se intensificó por la expansión del crédito interno y por el aumento de los gastos de consumo del gobierno, la situación de los pagos internacionales adquirió tal gravedad que en 1950 fue necesario aplicar medidas radicales en materia cambiaria. En ambos países estas medidas adoptaron la forma de tipos diferenciales de cambio destinados a reforzar la estructura arancelaria que había perdido gran parte del valor que había tenido como fuente de ingresos fiscales y como barrera de protección durante el quinquenio precedente, en que los precios del mercado mundial fueron subiendo. A consecuencia de estas medidas y del considerable aumento de los precios de exportación, en 1951 se pudo superar la crisis cambiaria. Los apreciables superávits del presupuesto también contribuyeron al restablecimiento de la estabilidad monetaria en el mercado interno, y a partir de 1952 ambos países estuvieron en condiciones de iniciar sus programas de desarrollo. Como hemos señalado en el capítulo anterior, otro factor que intervino en el caso de Nicaragua fue la serie de préstamos concedidos por el Banco Internacional.

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

Aparte del impuesto sobre el capital, establecido en 1948 con carácter transitorio a consecuencia de los acontecimientos políticos ocurridos en ese período, la medida más importante adoptada por Costa Rica en materia de impuestos internos fue la aprobación en 1946 del impuesto progresivo sobre la renta, en sustitución del viejo impuesto sobre ingresos cedulares. Debido a que sus tasas fueron relativamente moderadas, y también por razones administrativas, el monto recaudado con el nuevo impuesto fue de poca importancia hasta 1949, año en que las principales empresas extranjeras quedaron sujetas al mismo con arreglo a contratos de concesión revisados. En 1954 se ele-

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

varon considerablemente las tasas del impuesto, y la tasa máxima, que antes era de un 15%, asciende en la actualidad al 30%. Las medidas impositivas adoptadas como respecto a las exportaciones son de menor importancia. En 1948 se estableció un impuesto reducido sobre el cacao (3% *ad valorem*); en 1950 se aprobó un impuesto del 2.5% *ad valorem* sobre el café, que se incrementó al 4.5% en 1951 y al 5% en 1952.

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

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

La breve reseña precedente revela que, con la excepción del módico impuesto sobre la renta establecido en Costa Rica en 1946, las reformas tributarias se introdujeron en la región en el segundo quinquenio de la postguerra. En gran parte esto puede atribuirse a la excepcional mejora que experimentó la relación del intercambio durante este período, gracias a la cual la población aceptó de buen grado el aumento de los impuestos (véase el cuadro 2).

Con todo, en la mayoría de los casos las medidas impositivas adoptadas desde 1950 no han estado a tono con las circunstancias, pues

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

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: RELACIÓN DE INTERCAMBIO
1950 = 100

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1948	66.1	61.6	67.1	83.3	75.7
1949	75.6	68.0	78.3	91.5	90.8
1950	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1951	108.7	117.3	106.0	106.0	125.8
1952	98.3	113.9	108.1	112.1	118.6
1953	107.4	115.9	113.3	111.4	124.7
1954	124.8	148.2	135.7	111.6	145.5
1955 ^a	114.3	121.3	127.4	116.4	135.6

^a Preliminar.

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales de cada país.

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

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

Sin embargo, no debe exagerarse la función estabilizadora del aumento de los impuestos en Centroamérica. El alza relativamente moderada que experimentaron los precios en el mercado interno desde

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

1951 debe atribuirse en gran medida al considerable aumento de las importaciones de bienes de consumo y, en grado que varía según los países de la región, al volumen relativamente modesto de las inversiones privadas. El incremento de las importaciones de bienes de consumo se refleja en las recaudaciones por concepto de derechos de importación que, pese a su predominante carácter específico, representan la mayor proporción del incremento de los ingresos públicos durante el período de la postguerra.

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

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

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

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

formular la política tributaria se preste mayor atención que en el pasado a los efectos que tiene sobre los factores que estimulan la producción y las inversiones, y sobre las tendencias del consumo.

La experiencia adquirida en el período de la postguerra indica que no se puede depender exclusivamente del libre juego de las fuerzas del mercado para lograr una distribución satisfactoria de los recursos. Así, a pesar de la inexistencia de impuestos onerosos, se ha observado que la inversión no fue intensa ni siquiera en los campos de actividad tradicionales, que en los últimos años han sido los más lucrativos. La producción agrícola destinada a la exportación se mantuvo prácticamente estacionaria en el Istmo durante todo el período de la postguerra, salvo la expansión, más bien espectacular, y algo especulativa, de la producción de algodón registrada en Nicaragua y, en menor grado, en Guatemala y en El Salvador. Además, en el caso de Nicaragua, a raíz del cultivo extensivo del algodón ha disminuído la producción de comestibles para el consumo nacional.¹⁵

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

III. *Las estructuras tributarias de Centroamérica: examen y apreciación de perspectivas*

a) *Tendencias generales.* Durante la postguerra, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales han aumentado rápidamente en Centroamérica. Entre 1947 y 1954 se han elevado a más del triple en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En Guatemala y Honduras se registraron en el mismo período incrementos más moderados del 116 y 131 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 3). Expresados en términos de precios constantes, los incrementos en el período de 8 años fueron aproximadamente del 150 por ciento en Costa Rica, un poco más del 100 por ciento en El Salvador y Nicaragua, del 78 por ciento en Honduras y del 66 por ciento en Guatemala. Aun cuando los últimos

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

¹⁶ No se pretende sugerir con esto que debe atribuirse prioridad absoluta a la producción agrícola, a expensas de la manufacturera. De hecho, como se ha señalado en un informe anterior, la expansión de las industrias manufactureras en Centroamérica presupone un rápido aumento de la producción de materias primas agrícolas y productos alimenticios, así como de productos forestales; al respecto véase CEPAL, *La integración económica de Centroamérica*, op. cit., pp. 6-7 y cap. V.

porcientos se basan en índices de costo de la vida de radio limitado, son suficientes para comprobar que ha habido considerables aumentos en el poder de compra real del ingreso gubernamental de la región.

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

Los cambios citados han reducido un tanto la fuerte dependencia de los gobiernos centroamericanos con respecto a los derechos de importación y a los impuestos al consumo interno. Sin embargo, estos impuestos continúan siendo los puntales de los sistemas de ingresos de Centroamérica. En 1954, la participación relativa de los impuestos sobre importaciones en el ingreso tributario total varió del 34.1 por ciento en El Salvador a un por ciento tan alto como el de 61.6 en Nicaragua (véase el cuadro 4). Los impuestos internos al consumo siguen en importancia como fuentes de ingreso de los países del Istmo, excepto en El Salvador, donde han sido superados en años recientes por los impuestos sobre exportaciones. Correspondió a los últimos el 29.5 por ciento de los ingresos tributarios totales de ese país en 1954, en tanto que a los impuestos al consumo interno correspondió el 17.0 por ciento. En los demás países el rendimiento de los impuestos al consumo en 1954 fluctuó del 16.5 por ciento en Costa Rica al 24.2 por ciento en Guatemala.

Los impuestos sobre la renta y las utilidades son productores importantes de ingreso sólo en Costa Rica (14.0 por ciento del ingreso tributario total en 1954) y en Honduras (20.6 por ciento). Sin embargo, como ya se hizo notar, esto se debe en no poca medida a los grandes pagos que hacen las empresas extranjeras por concepto de impuestos sobre las utilidades, que representan aproximadamente el 50 por ciento del rendimiento de estos impuestos en Costa Rica y hasta el 90 por ciento en Honduras.

Los impuestos sobre las exportaciones —principalmente de café— son una fuente importante de ingresos en El Salvador, como ya se hizo

¹⁷ Los datos sobre los ingresos tributarios durante el período de postguerra se presentan en los cuadros I a VI del Anexo A (del texto completo del estudio).

¹⁸ Véase mayor detalle en el capítulo VIII del texto completo.

Cuadro 3
CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, AÑOS SELECCIONADOS
 (Millones de unidades monetarias nacionales)

Pais y año	Impuestos sobre la renta y utilidades	Impuestos sobre la propiedad	Impuestos sobre transmisión de propiedad	Impuestos sobre exportaciones	Impuestos sobre importaciones	Impuestos internos al consumo	Impuestos sobre transacciones y licencias	Impuestos varios, multas y tasas	Total
<i>Costa Rica</i>									
1939	0.60	0.98	0.02	2.16	23.16	6.78	0.65	0.37	34.72
1947	3.37	2.74	0.04	1.09	45.54	15.76	1.76	0.50	70.80
1954	31.01	8.04	0.11	12.45	126.94	36.44	3.89	2.30	221.18
<i>El Salvador</i>									
1940	0.69	0.30	0.53	1.52	9.21	3.34	1.11	0.73	17.43
1947	2.96	0.50	0.97	7.22	24.53	10.66	2.17	1.36	50.37
1954	10.63	2.85	10.12	46.24	53.51	26.67	4.99	1.90	156.91
<i>Guatemala</i>									
1938/39	0.19	0.36	0.11	1.89	4.87	2.17	0.41	0.90	10.90
1946/47	3.02	0.46	0.20	2.56	10.36	8.30	2.05	1.31	28.26
1953/54	3.80	0.77	0.37	11.60	23.22	14.77	4.29	2.24	61.06
<i>Honduras</i>									
1938/39	...	0.04	...	0.30	5.37	2.14	0.38	0.15	8.38
1946/47	0.19	0.08	0.03	0.45	11.08	5.74	0.74	0.23	18.54
1953/54	8.84	0.28	0.04	1.21	21.48	9.50	1.06	0.51	42.92
<i>Nicaragua</i>									
1939/40	...	0.23	0.01	0.68	14.53	4.79	0.64	0.27	21.15
1946/47	...	1.39	0.56	1.54	29.26	13.81	2.47	0.19	49.22
1953/54	7.84	3.89	0.80	8.48	98.93	33.14	6.57	1.06	160.71

Fuentes: Recopilado con base en cifras oficiales; véanse los cuadros I a V del Anexo A del texto completo del estudio.

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

Cuadro 4
CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
(Porcientos)

	Impuestos sobre la renta y utilidades			Impuestos sobre la propiedad			Impuestos sobre transmisión de propiedad			Impuestos sobre exportaciones		
	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954
Costa Rica	1.73	4.76	14.02	2.82	3.87	3.64	0.06	0.06	0.05	6.22	1.54	5.63
El Salvador ^a	3.96	5.88	6.77	1.72	0.99	1.82	3.04	1.93	6.45	8.72	14.33	29.47
Guatemala	1.74	10.69	6.22	3.30	1.63	1.26	1.01	0.71	0.61	17.34	9.06	19.00
Honduras	...	1.03	20.60	0.48	0.43	0.65	...	0.16	0.09	3.58	2.43	2.82
Nicaragua ^b	4.88	1.09	2.82	2.42	0.05	1.14	0.50	3.21	3.13	5.27
	Impuestos sobre importaciones			Impuestos internos al consumo			Impuestos sobre transacciones y licencias			Impuestos varios, multas y tasas		
	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954
Costa Rica	66.70	64.32	57.39	19.53	22.26	16.47	1.87	2.48	1.76	1.07	0.71	1.04
El Salvador ^a	52.84	48.70	34.10	19.16	21.16	17.00	6.37	4.31	3.18	4.19	2.70	1.21
Guatemala	44.68	36.66	38.03	19.91	29.37	24.19	3.76	7.25	7.02	8.26	4.63	3.67
Honduras	64.08	59.76	50.05	25.54	30.96	22.13	4.53	3.99	2.47	1.79	1.24	1.19
Nicaragua ^b	68.70	59.45	61.56	22.65	28.06	20.62	3.05	5.02	4.09	1.28	0.38	0.66

Fuentes: Véase el cuadro 3.

Nota: Con las excepciones indicadas, las cifras se refieren a años fiscales que terminan el 31 de diciembre en los casos de Costa Rica y El Salvador y el 30 de junio del año señalado en los demás países.

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

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

notar, y en menor grado en Guatemala, donde aportaron el 19 por ciento del ingreso tributario total en 1950. Como se verá en el capítulo IV, en ambos países estos impuestos constituyen sustitutos de impuestos sobre la renta aplicables a los productores de café. Éstos se encuentran exentos, ya sea explícita o implícitamente, de acuerdo con la legislación del impuesto sobre la renta en los dos países.

El cuadro 4 muestra, además, la relativa insignificancia de los impuestos sobre la propiedad, con la posible excepción de Costa Rica. Lo mismo es cierto por lo que se refiere a los impuestos sobre transferencias de propiedad —incluyendo entre éstos los impuestos sobre herencias y donaciones—, excepto en El Salvador.

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

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

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

zado más en los países industrialmente avanzados que en los subdesarrollados.

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

Del hecho de que el propósito esencial del impuesto sobre la renta sea afectar directamente la capacidad de pago del contribuyente por medio de un gravamen que tenga fundamentalmente en cuenta su capacidad contributiva, se deriva que, tanto y hasta más que cualquier otro impuesto, debe sujetarse a las viejas reglas de justicia, universalidad, generalidad y economía. De tales reglas dimana que un impuesto sobre la renta, al propio tiempo que, para que sea equitativo, debe estar estructurado en forma que afecte variablemente a los diferentes grupos de contribuyentes según el nivel de sus rentas —vale decir, según las facultades contributivas individuales—, no debe excluir de su alcance, por medio de exenciones generales o particulares, a grupos enteros de sujetos de impuesto, con mengua de las reglas de la generalidad y de la universalidad. Tampoco debe llegar al extremo de que, en relación con algunas categorías de sujetos de impuesto, sea para el Estado más alto el costo de la recaudación que el rendimiento del tributo y se haya causado, sin provecho para nadie, molestia y fastidio al contribuyente.

Contemplados en primer término bajo esta luz los sistemas de impuestos sobre la renta de Centroamérica, hay que decir, para empezar, que en la mayoría de los casos y excepción hecha particularmente del de El Salvador, han adquirido predominantemente —para facilitar la recaudación— la forma de impuestos sobre los resultados de las activi-

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

dades de las empresas. Ello tiende a que su carácter propio de impuestos personales se cambie por el de impuestos reales, lo que favorece la traslación del gravamen hacia el consumidor. En consecuencia, no se cumple bien el principio de la justicia en la tributación, que debe alcanzarse a través de la total estructura fiscal y precisamente utilizando al impuesto sobre la renta como un elemento de compensación en favor de los beneficiarios de bajos ingresos, contrarrestando el impacto regresivo que sobre sus rentas ejercen los impuestos indirectos y en particular los que afectan a los consumos de mayor necesidad.

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

La obtención conjunta de un buen rendimiento del tributo y de costos razonables de recaudación, sin mengua del fundamental principio de equidad ante el impuesto, requiere tarifas y también sistemas de exenciones de base estructurados de modo que, al pesar el gravamen en grado adecuado sobre los diversos grupos de contribuyentes que no han visto sus facultades agotadas por el impacto regresivo de la tributación directa, lo haga en forma que no dificulte la buena marcha de la administración, sobre todo en países de organización administrativa no avanzada. La revisión y control de un gran número de contribuyentes más bien constituiría una pérdida para el Fisco, a la vez que una molestia inútil para muchos de los contribuyentes afectados. En este sentido merecen revisión cuidadosa los sistemas de tarifas y de exenciones personales existentes en los estados centroamericanos. Se comprueba en muchos casos que podría ser conveniente que, sin exageración que constituya un desaliento para las inversiones, se acentuase el impacto de la tributación sobre las fracciones de rentas más altas en las escalas. Parece todavía más evidente que un sistema defectuoso de tasas iniciales generalmente insuficientes en cuanto a su elevación y a la existencia en algunos casos de exenciones básicas demasiado altas, están contri-

buyendo a estorbar el correcto desarrollo de la tributación sobre la renta y a complicar indebidamente la labor de la administración.

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

Un problema estrechamente relacionado con el anterior y acreedor a particular atención es el del gravamen sobre las ganancias de capital. No parece caber duda que el principio del respeto a la capacidad contributiva, o sea de la adecuación del monto del impuesto al grado de la misma, exige que estas ganancias y otras eventuales no escapen a la tributación sobre la renta (no obstante el criterio clásico según el cual no existe renta sino cuando el ingreso correspondiente dimana de

una fuente permanente susceptible de renovarlo periódicamente). La situación a este respecto en Centroamérica puede resumirse como sigue: se atienen al criterio clásico las legislaciones de Costa Rica y Nicaragua, que excluyen expresamente del impuesto los aumentos de capital que, por ser ocasionales, no constituyen renta en el sentido estricto u original de la palabra; en El Salvador existe una situación especial, dado que igualmente escapan al gravamen tales ingresos porque, si bien se ha aceptado el principio de que debe sujetárseles a él, no se ha dictado la legislación complementaria sobre el particular que anuncia la ley de impuesto sobre la renta; y, en fin, en Honduras sí se afecta con el último a las ganancias de capital y a otros ingresos eventuales, extendiéndose tal situación a Guatemala donde el impuesto particular sobre utilidades de empresas hace objeto de gravamen a las ganancias de capital.

El estudio que del punto se hace en el texto admite en principio la conveniencia y la extensión del gravamen sobre tal categoría de utilidades. Pero, con base en consideraciones de orden práctico, debe verse con reservas el establecimiento de un impuesto especial al efecto, que vendría a intensificar y complicar la labor de administraciones cuya agilidad en el control de los meros ingresos de carácter periódico deja todavía mucho que desear. Igualmente debe tenerse prudencia en la continuación y ampliación de un estado de cosas en que el impuesto sobre ganancias de capital y otras eventuales no ha llegado a tener mayor efectividad en cuanto a su aplicación. Si se desecha por razones prácticas un impuesto especial que permitiera discriminar entre las ganancias de capital provenientes de inversiones de carácter especulativo y las que tienen origen en actividades provechosas para el desarrollo económico, con objeto de favorecer en algún modo las últimas, la solución, si no la más perfecta la más práctica y asequible, parece ser la de optar por un sistema como el de los Estados Unidos en que las ganancias de capital sufren el impuesto sobre la renta pero con sujeción a reglas especiales que prevén, en determinadas circunstancias y condiciones —que toman en cuenta sobre todo el lapso menor o mayor en que ha sido obtenida la correspondiente utilidad— la aplicación a los ingresos de ese carácter de tasas menores que las corrientes de la tarifa general de impuesto sobre la renta.

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

Las posibilidades de estos impuestos como fuentes de ingreso casi han pasado inadvertidas en algunos países de la región, mientras que

en otros apenas han sido aprovechadas. Durante el período que comprende este estudio, la participación relativa del impuesto sobre la propiedad ha variado de un promedio de aproximadamente 3.6 por ciento del ingreso tributario total en Costa Rica a uno tan bajo como 0.5 por ciento en Honduras.

Los escasos rendimientos de estos impuestos se deben a que las tasas conforme a la cuales se cobran son generalmente bajas y a que en diverso grado no se han podido mantener los avalúos en consonancia con los valores rápidamente crecientes de la propiedad durante el período de postguerra.

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

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

en la sección anterior, estas medidas tendrían que implantarse gradualmente cuando las circunstancias resulten favorables.

También se pueden utilizar los impuestos sobre la propiedad para alentar la utilización de la tierra con fines productivos. Se ha tratado de aplicar este procedimiento en Costa Rica y en Guatemala por medio de la implantación de impuestos adicionales punitivos sobre las tierras baldías, que, según parece, tuvo poco éxito. En Costa Rica, el impuesto adicional fue derogado en 1946 y en Guatemala, donde todavía se halla en vigor, no se aplica prácticamente.

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

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

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

La forma general del impuesto de donaciones y herencias es la misma en todos los países de la región. El impuesto se aplica según las mismas tasas en el caso de herencias que en el de donaciones *inter vivos*. Las tasas varían desde niveles moderados en El Salvador hasta niveles relativamente nominales en Honduras, donde fluctúan sólo con

el grado de parentesco. En los restantes tres países, las tasas se fijan en relación con la cuantía de la transferencia a la vez que con el grado de consanguinidad.

Los impuestos de herencias y donaciones no podrían transformarse siquiera en modestas fuentes de ingreso si no fueren objeto de cambios radicales en su estructura. Sin embargo, esto encierra consideraciones importantes de política social que no caen dentro del objeto de este informe. Con todo, la gran variación de tasas en la región indica que no sería irrazonable elevar fuertemente, en la mayoría de los países de la región, las tasas aplicables a las grandes transferencias. La progresividad de las estructuras existentes podría todavía aumentarse, sin pérdidas importantes de ingreso, elevando los actuales niveles de exención, que son relativamente bajos, salvo en Honduras.

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

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

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

Los impuestos de exportación deben poseer suficiente flexibilidad a efecto de que no se tornen en injustos y hasta ruinosos para los

productores en períodos de bajos precios mundiales. Asimismo, debe dotárseles de tasas fuertemente progresivas para que cuando se presente la contraria situación en que los márgenes entre los costos de producción y los precios se ensanchan considerablemente, sean capaces de absorber parte sustancial de esas ganancias fortuitas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ción, en provecho de su desarrollo económico o de la elevación de sus recursos fiscales, no se encontraba en situación de obtener fácilmente el país que había otorgado la concesión contractual.

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

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

ciones exentas o exoneradas fuera del sistema arancelario o, al menos, del valor fiscal de dichas exenciones y exoneraciones.

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

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

La orientación proteccionista o no de los aranceles no ha sido posible apreciarla sino muy insuficientemente. No obstante, con el mayor interés manifestado recientemente en impulsar el desarrollo económico de los países centroamericanos, se advierte que en ocasión de las reformas estructurales del arancel se está otorgando mayor importancia que en el pasado a los propósitos proteccionistas.

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

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

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

En tres países —Costa Rica, Honduras y Nicaragua— las leyes del impuesto sobre la renta obligan explícita o implícitamente a todas las empresas que operan dentro de sus fronteras, sin tener en cuenta las inmunidades de que hayan gozado conforme a los contratos de concesión preexistentes. En el caso de El Salvador la nueva ley del impuesto sobre la renta exime específicamente a las compañías que gozan de inmunidad del impuesto sobre la renta en virtud de contratos de concesión. Sin embargo, los dividendos o utilidades que estas compañías pagan o acreditan a receptores en el exterior están sujetos al impuesto según una cuota única de 20 por ciento. El impuesto de Guatemala sobre las utilidades de las empresas lucrativas contiene una disposición semejante con respecto a las compañías que gozan de inmunidad por lo que se refiere a este impuesto de acuerdo con contratos de concesión; en cambio, a diferencia del caso de El Salvador, las transferencias de

dividendos o utilidades que estas compañías hagan al exterior no están sujetas al impuesto. Un impuesto sobre beneficios de ausentes, que en la práctica sólo se ha aplicado a los pagos de intereses hechos al exterior, fue derogado a principios de 1955. El único cambio ha sido, como se hizo ya notar, la revisión del contrato con la subsidiaria de la United Fruit Company.

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

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

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

ii) Los impuestos que no pueden ser acreditados contra la obligaciones por concepto de impuesto sobre la renta en los países exportadores de capital (por ejemplo, impuestos de producción y exportación) pueden constituir fuertes obstáculos. Sin embargo, esto dependería de una serie de factores, el más importante de los cuales sería la tasa potencial de utilidades en las industrias afectadas. Una de las ventajas importantes de los impuestos de producción y exportación es que se les puede recaudar fácilmente. En países donde las autoridades fiscales

tienen poca experiencia en el impuesto sobre la renta, particularmente difícil de aplicar a empresas extranjeras, puede ser preferible confiar por lo menos en parte en los impuestos de producción a fin de asegurar los ingresos.

iii) Las exenciones de impuestos no es probable que constituyan por sí mismas suficiente incentivo para superar otros obstáculos que se oponen a la afluencia de capital extranjero, como lo limitado del mercado interno, el exceso de restricciones legales o la falta de un buen sistema de transportes y comunicaciones en el caso de industrias que trabajan para el mercado extranjero. En cambio, las exenciones de impuestos son efectivas una vez que se han vencido estos obstáculos, porque tienden a estimular a las empresas extranjeras a que reinviertan sus utilidades en Centroamérica, dado que los mayores impuestos sobre la renta en sus países de origen sólo pueden evitarse si no se envían las utilidades a esos países. De ahí que las concesiones tributarias dirigidas a estimular la reinversión de utilidades sean la forma más adecuada de ofrecer incentivos a los inversionistas extranjeros.

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