

LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACION FISCAL

MAURICIO BACA MUÑOZ

Jefe de la Sección Fiscal de SIECA

En el presente trabajo, se tratará de desarrollar los temas del nivel y la estructura tributaria en los países de Centroamérica, así como de las posibilidades de mejorar los ingresos fiscales para los fines de desarrollo y, finalmente, los efectos de la tributación en un mercado común, con referencia especial al movimiento de Integración Económica Centroamericana.

A efecto de ubicar estos temas dentro de los objetivos del presente Seminario y destacar la importancia de la tributación en la planificación del desarrollo, hemos creído conveniente introducir esta charla con algunas observaciones, aunque someras, acerca del panorama general de algunos aspectos económicos y sociales de los países de Centroamérica, frente a los primeros esfuerzos de conjunto, organizados e integrales que realizan los gobiernos de estos países, en la programación de todos los sectores de la administración pública.

Estos esfuerzos requieren la adopción en lo fiscal, de políticas, actitudes y prácticas administrativas racionales y congruentes con los objetivos del desarrollo. En este aspecto, y de acuerdo con los términos de referencia de este trabajo, daremos especial atención al tema de las recaudaciones tributarias, pero sin dejar de mencionar su íntima relación con la política de gastos públicos, no sólo como factor correlativo, sino como elemento fundamental para obtener una actitud también positiva de parte del sector privado. Es preciso reconocer que la política fiscal no es asunto que sólo a los gobiernos interesa, sino que debe ser objeto de comprensión general.

"El sector privado, en particular, en la medida en que supere la sola consideración de sus intereses de empresa o de grupo y considere la compleja relación que entre el sector público y el privado supone el desarrollo económico, podrá sin duda ofrecer, debidamente orientado, una colaboración positiva y eficaz al desenvolvimiento de la política fiscal y a la afinación de sus instrumentos".

Introducción

Los países de Centroamérica, al igual que los demás de América Latina contrajeron ante sus pueblos en la Carta de Punta del Este, el compromiso de propugnar el aceleramiento del desarrollo económico y luego sostenerlo a una tasa mínima de incremento de producto por habitante de 2.5% anual, acompañado de metas avanzadas de bienestar social y la distribución más equitativa del Ingreso Nacional. Esto es, alcanzar el desarrollo

económico con progreso social, doble aspecto que nos permitimos destacar, porque de ello deriva su mayor importancia el papel que ha de jugar en este movimiento, tanto el ingreso fiscal como el gasto público.

Para quien observe con ojo crítico el panorama económico y social de Centroamérica, resultará relativamente fácil predecir que la tarea será dura, imponiendo en todos los sectores, tanto en el orden público, como en el privado, un esfuerzo especial y sacrificios de significación.

La Situación de Centroamérica

a) Algunos aspectos económicos

De 1957 a 1960 la tasa de crecimiento bruto del producto nacional alcanzó solamente un 2.85% anual como promedio centroamericano.

Factor predominante de este tímido crecimiento de la economía ha sido el deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos de exportación, en especial café y algodón, que cayeron desde 112 en 1956 a solamente 73, en 1960 a precios de 1953.

Si al pequeño crecimiento bruto de la economía se le resta la tasa de aumento de la población de 3.4% anual, el resultado del período comprendido fue una disminución del ingreso por habitante de 0.55%.

Para alcanzar la meta de crecimiento neto deseada de 2.5% anual, hubiera sido necesario un incremento del ingreso nacional de 5.9% anualmente, o sea 3.03% más del efectivamente obtenido.

"Si la tasa bruta de incremento del ingreso se mantiene alrededor de 2.85% y la demográfica en 3.4% como en el período 1957-1960, porcentajes tampoco superados durante los dos últimos años, los países de Centroamérica no sólo se verían imposibilitados de crecer en términos reales, sino que la formación de capital per cápita se reduciría en poco menos del 1% anual, lo que equivaldría a una desinversión acumulativa que podría llegar a los US\$ 150,000.000.00 para 1970.

b) Algunos aspectos sociales

En el campo educacional el 55% de la población centroamericana mayor de 14 años es analfabeta. Hay déficit de cien mil maestros del nivel primario y de 40.000 aulas. En cuanto a condiciones sanitarias, más o menos el 50% de la población carece de agua potable y una cuarta parte, carece de condiciones

mínimas de habitación. En algunos países del área el 5% de la población posee más del 60% de las tierras en uso y por otra parte, el 60% de las unidades agrícolas tienen una superficie inferior a las dos hectáreas.

El papel de la Política Fiscal

En los países centroamericanos, al igual que en la generalidad de los países comúnmente llamados subdesarrollados, la influencia directa del Sector Público en el proceso de desarrollo es muchas veces mayor que la del Sector Privado. En la medida en que esta afirmación se acepte, se habrá de convenir en la responsabilidad del Estado para, crear la infraestructura del desarrollo por medio de inversiones en campos económicos y sociales, (carreteras, puertos, irrigación, hospitales, viviendas, escuelas, etc.) para promover el ahorro de la colectividad y su canalización hacia las inversiones productivas, y en alguna medida, para promover una más equilibrada distribución de los ingresos.

Estos son obviamente objetivos de la política fiscal, por ser el instrumento más apropiado para su logro. Crear el ahorro público suficiente, crear incentivos para la canalización del ahorro privado hacia los fines del desarrollo, e influir en los hábitos de consumo de la población, son metas que se pueden conseguir a través de la tributación. Crear la infraestructura económica y social que sirva de fundamento al desarrollo e influir en una mejor distribución del ingreso, son fines de una política racional de gastos públicos.

Sin embargo este último aspecto, el del efecto distributivo que puede tener la política fiscal, por sí sola, merece una especial calificación. La tributación progresiva sobre el ingreso, sobre el patrimonio o sobre los consumos suntuarios y la composición del gasto público encaminada a conseguir un aumento del consumo real y del bienestar de los sectores de bajos ingresos, apenas pondría remedio al síntoma y no a la raíz del mal. Mientras subsistan las formas actuales de creación del ingreso y las relaciones de capital y trabajo, es poco lo que se puede hacer. Más aún, suponiendo que se lograra la óptima distribución del ingreso, éste estaría representado para cada habitante por el monto del ingreso per cápita, y como éste es sumamente bajo en Centroamérica, los efectos de esta redistribución serían de muy escasa importancia. Se trata entonces, de la necesidad de un aumento del ingreso nacional y de un cambio en las estructuras económicas y sociales que haga posible una mayor participación de todos los sectores de la población en el progreso económico.

Surge aquí necesariamente la pregunta, de si el nivel de los ingresos fiscales de los países de Centroamérica, es suficiente para que el Estado tome a su cargo el cumpli-

miento de estos objetivos. La contestación obvia es negativa, siendo necesario llevar a cabo un vigoroso movimiento para la obtención de mayores ingresos fiscales. Ante esta afirmación que adquiere carácter axiomático, surge de inmediato otra pregunta. En vista de que el ingreso per cápita de la población de Centroamérica es de mera subsistencia, cabrá un aumento de las recaudaciones fiscales sin llegar a extremos no compatibles con la dignidad humana? A esta pregunta trataremos de contestar en los dos capítulos siguientes mediante el análisis del nivel y estructura tributaria de Centroamérica en relación con el Ingreso Nacional y su distribución.

Las posibilidades de mayor tributación en Centroamérica

Ultimamente se presta mucha atención por parte de los estudiosos de las cuestiones fiscales, a la relación existente entre Ingreso Nacional y las recaudaciones fiscales (presión tributaria) y hasta se llega a afirmar que en los países desarrollados el nivel de éstas puede llegar de un 35% a un 40% del Ingreso Nacional, mientras que en los países con escaso desarrollo, un 20% se puede considerar como el nivel máximo. Este razonamiento se fundamenta en que hay necesidades mínimas de subsistencia que cubrir y que solamente el "excedente económico", o sea, el exceso de la producción sobre las necesidades mínimas, puede considerarse como el potencial tributario de un país.

Esta argumentación envuelve en nuestra opinión, un concepto difícil de medir, el de necesidades mínimas. No se trata de un problema simple de necesidades biológicas, (que a su vez difieren con el clima y otros factores geográficos) sino de costumbres, del nivel de vida tradicional de la localidad, etc.

Es indudable que para determinar el potencial tributario de un país, a efecto de conocer si dicho potencial está siendo bien aprovechado o si existe todavía algún margen de aumento de las tributaciones, es fundamental tomar como punto de partida el Ingreso Nacional. Pero este solo elemento no es suficiente si no se combina con otros factores económicos, tales como la distribución de dicho ingreso entre los distintos sectores, la importancia relativa de las rentas derivadas de la propiedad en comparación con las derivadas del trabajo, así como el grado de concentración de la propiedad.

Aceptando que la tributación debe ser de tipo progresivo, cuando el ingreso está desigualmente distribuido y la proporción de las rentas derivadas de la propiedad es alta, el potencial tributario también debe ser relativamente más alto, porque el consumo no esencial también es mayor.

Con un ejemplo quizá podamos ilustrar mejor esta afirmación: En dos países A y B

con un mismo número de habitantes y con igual ingreso per cápita de una equivalencia de US\$ 300.00, la distribución de este es óptima en A, o sea que cada habitante tiene un ingreso real de US\$ 300., en cambio en B el 80% de la población tiene un ingreso real de US\$ 100.00 por persona y el otro 20% goza de uno de US\$ 1.100.00. Suponiendo que en ambos países el impuesto sobre la Renta grava solamente las rentas superiores de US\$ 300.00 el resultado sería que en el país A nadie pagaría impuesto sobre la Renta y en el B lo pagaría un 20% de la población.

Sobre este planteamiento trataremos de hacer un análisis un tanto esquemático acerca del potencial tributario de los países de Centroamérica en general, tratando de localizar los estratos de la población en donde se halla dicho potencial, como elementos indicadores de las pautas a seguir en cuanto a la estructura tributaria futura.

En primer lugar, cabe preguntarse si hay un límite máximo de capacidad tributaria en relación al Ingreso Nacional. Podría pensarse que en una economía completamente comunista esta capacidad no tiene límite, o por mejor decir, su límite es el Ingreso Nacional mismo. En dicho sistema económico no se conocen los ingresos personales, sino que el Estado posee todos los medios de producción proveyendo a satisfacer las necesidades de la población por medio de subsidios. En este tipo de gobierno "la capacidad tributaria" es casi igual al 100% del Ingreso Nacional.

Por supuesto que esta especulación teórica está bastante alejada de la realidad, pero sirve para demostrar, que en términos absolutos, no se puede hablar de un límite máximo de tributación y que las diferentes formas políticas de gobierno, en cuanto significan también diferencias en la estructura social, de la producción y del consumo, tienen una íntima relación con dicho límite.

Más aún dentro del concepto político Occidental, sería adecuado hablar de límites máximos de tributación en consideración solamente a factores económicos, o sería conveniente tomar en consideración también los factores políticos? Porque el límite económico generalmente no corresponde al límite político. Este puede ser en algunos casos menor que el límite económico: cuando una clase revolucionaria toma el poder e impone elevadas contribuciones sobre las otras clases, aún al precio de un serio daño al crecimiento de las actividades productivas.

Por otra parte, se debe plantear si es en definitiva, conveniente tratar de aumentar los ingresos estatales cuando no existe una maquinaria administrativa que garantice las recaudaciones sobre base imparcial y eficiente y si la política de gastos no es racional.

Pero aparte de estas consideraciones, se conocen algunos indicadores puramente teó-

ricos que podemos utilizar para explorar si en un dado país hay capacidad tributaria "ociosa".

El análisis de la utilidad marginal podría ser una guía? Se puede afirmar que el esfuerzo por obtener mayores recaudaciones fiscales debe detenerse en el momento en que, cualquier gasto adicional de la Administración, produce menos utilidad social marginal que el mismo gasto efectuado directamente por el sector privado o ahorrado por éste. Pero como en la práctica no es posible efectuar la determinación de la utilidad social marginal, el planteamiento es solo correcto en teoría.

También se puede afirmar, que el límite tributario se ha alcanzado, cuando cualquier aumento en el nivel del mismo se traduce en una reducción de la tasa de crecimiento del Ingreso Nacional. O dicho de otra manera, que todavía queda potencial tributario mientras se mantiene en aumento la tasa de crecimiento del Ingreso Nacional. Sin embargo, tomando en cuenta que hay algunos gastos gubernamentales cuyos efectos sobre la economía no se dejan sentir en forma inmediata, el uso de este indicador sin reservas severas puede resultar inconveniente. En todo caso la mayor dificultad consiste en determinar hasta qué punto, el nivel de los impuestos y el de los gastos públicos influyen en el comportamiento del Ingreso Nacional. Además que este indicador supone un sistema impositivo flexible, que se mueve de acuerdo con el Ingreso Nacional.

Finalmente, podemos intentar un método empírico para determinar si todavía existe potencial tributario, que permita aumentos en el nivel tributario.

En primer término, sería necesario conocer las proporciones del Ingreso Nacional atribuibles a la propiedad privada y al sector no empresarial. Luego determinar los porcentajes sobre dichas proporciones que pagan en impuestos cada uno de estos sectores. Así tomando el porcentaje que resulte mayor como indicador de la capacidad tributaria máxima, se compara con la relación actual entre Ingreso Nacional y tributaciones totales y la diferencia será el potencial tributario ocioso, atribuible al sector que en relación a su ingreso, contribuya menos. Sin embargo, este potencial es en realidad menor, tomando en consideración el standard de vida del sector en cuestión y la proporción de su ingreso dedicada al ahorro. O sea que, en definitiva lo que interesa, es determinar qué proporción de los ingresos de este sector se dedica al consumo no esencial.

No toda la información necesaria para aplicar este método, se puede obtener para Centroamérica en las presentes circunstancias, por lo que no sería posible hacer el análisis completo. No obstante, sabemos que en el período comprendido entre 1957 y 1961 los ingresos tributarios en los países de Centro-

américa promediaron con relación a su producto Interno Bruto desde un 15% en Costa Rica hasta un 10% en Nicaragua y Honduras con un promedio para todo Centroamérica de 12.6%. No conocemos la parte de Ingreso Nacional atribuible al sector propietario ni tampoco la contribución de dicho sector en las recaudaciones totales. El profesor Nicholas Kaldor en un estudio sobre Chile, de hace algunos años, encontró que la fracción del P.N.B. atribuible a la propiedad era de un 34% de la cual la tributación directa e indirecta tomó un poco más del 12% y aproximadamente un 20% fue ahorrado. Expresó el señor Kaldor en esa ocasión: "Si un sistema efectivo de tributación hubiera existido, que redujera el consumo de los propietarios a la mitad, ello habría liberado recursos suficientes para duplicar los gastos públicos corrientes (vale decir, los recursos fiscales) o alternativamente, aumentar la formación bruta capital fijo en un 125%".

Ahora bien, si tomamos en consideración que en Chile los ingresos tributarios constituyen el 17.5% del P.N.B. —o sea 5% más que el promedio centroamericano—, y si asumimos que la concentración de la riqueza fuese similar en Centroamérica y Chile, podríamos afirmar que las conclusiones que fueron válidas para aquel país en el estudio de Kaldor, lo son igualmente para Centroamérica y, que en nuestros países hay un potencial tributario fácilmente aprovechable, de por lo menos un 5% del Ingreso Nacional. O sea, que en Centroamérica, podríamos llegar a recaudar de un 17% a un 20% del Ingreso Nacional, mediante la compresión del consumo no esencial, el cual se produce principalmente en las clases propietarias poseedoras de los mayores ingresos. Una tributación mayor sobre los consumos de las masas sería estratégicamente equivocada dentro de la planificación del desarrollo económico y social.

Finalmente creemos oportuno hacer una observación final alrededor de este tema sobre el potencial tributario. La falta de aprovechamiento del potencial tributario no siempre tiene origen en la propia estructura tributaria. Bien puede suceder que el "nivel tributario legislativo" sea adecuado para producir ingresos fiscales considerablemente mayores, y que el verdadero obstáculo para aprovechar este potencial sea atribuible a factores administrativos. Sin embargo es difícil, por no decir imposible, determinar las sumas de dinero que no se coleccionan por una administración deficiente. Hasta la fecha, ni los países más evolucionados en materia administrativa pueden hacerlo.

El problema de una administración fiscal inadecuada, no es uno de los métodos técnicos y empleados eficientes y capaces solamente, es más bien un problema de actitudes, tanto de los servidores públicos como de los contribuyentes. Mientras no exista en el

sector gubernamental la clara conciencia de sus responsabilidades para con la nación, en la medida en que el empleo público sea considerado una prebenda y no una función permanente y responsable, la actitud de los contribuyentes será también negativa.

En ningún otro tipo de administración como en la fiscal son tan importantes la responsabilidad, honestidad y ética de los servidores públicos. El empleado fiscal debe ser un ciego cumplidor de la ley no importa cuán injusta ésta parezca a sus ojos o cuán atendibles las razones que se le den para apartarse de su cumplimiento estricto. Se hace más labor, en el sentido de construir una actitud cooperativa de parte de los contribuyentes, cuando se les aplica estrictamente la ley, que cuando se atiende bondadosamente a sus quejas.

Cuando la administración fiscal no es adecuada de acuerdo con los anteriores lineamientos, es dudable que lo adecuado sea plantear la elevación de las tasas impositivas o una reforma de la estructura tributaria. Los países de Centroamérica ante la necesidad de aumentar sus ingresos fiscales, se encuentran ante alternativas que decidir. Por un lado, llevar a cabo la reforma administrativa y por otro aumentar el nivel de la tributación.

En nuestra opinión el camino de la reforma administrativa en el sentido amplio que hemos indicado es un imperativo, cualquiera sea el camino que elijan los gobiernos para aumentar el nivel tributario.

Estructura Tributaria de Centroamérica

a) Tendencia

Durante el período 1957/61 las recaudaciones tributarias del Gobierno Central de los países de Centroamérica no han experimentado mayores cambios, con la sola excepción de Costa Rica cuya tendencia al aumento, aunque moderada, ha sido constante durante todo el período. (Cuadro N° 1).

Guatemala registró su mayor recaudación en 1959 con 95.8 millones de dólares y la menor, de 87.3 millones en 1961.

El Salvador, habiendo iniciado el período con 76.5 millones de dólares tuvo en 1961 recaudaciones por 64.5 millones siendo su año más bajo el de 1959 con 62.8 millones.

Honduras y Nicaragua registraron fluctuaciones menores, entre 33 y 36 millones de dólares.

Finalmente, Costa Rica inició el período con 46.5 millones de dólares en 1957 hasta llegar en 1961 a 55 millones.

En Guatemala y El Salvador donde son importantes los ingresos por impuestos a la exportación, especialmente sobre café, las fluctuaciones han tenido su origen en el comportamiento de este impuesto y en el de derechos de importación. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica, los movimientos regis-

trados en los ingresos fiscales obedecen principalmente a los derechos de importación, aunque en Costa Rica los impuestos sobre la Renta y Bienes han influido en cierto grado en el aumento registrado.

b) Impuesto sobre la Renta

El rendimiento del Impuesto sobre la Renta en los países de Centroamérica, de 1957 a 1961, no figura separadamente en el Cuadro N° 1, sino que se presenta junto con los impuestos sobre bienes. Sin embargo para los efectos de este trabajo, las cifras resultantes son reveladoras de su escasa concurrencia en el total de los ingresos fiscales, que va desde un 16.8% en Costa Rica hasta un 8.9% en Guatemala (Cuadro N° 4). Estas proporciones y las de la presión tributaria (porcentaje del PNB que toman los impuestos) nos indican que en este impuesto y en los que gravan los bienes se localiza el mayor potencial tributario de los países de Centroamérica. Sin embargo, cabe preguntarse si las estructuras de Impuesto sobre la Renta existentes son las más adecuadas a este fin y si, en definitiva, es el Impuesto sobre la Renta el medio más apropiado para ello.

Para que el Impuesto sobre la Renta pueda llegar a constituir un elemento importante de la tributación se suponen prerequisites de orden económico y de orden económico. Nos referimos en primer término a los factores económicos.

Es necesario la existencia de una economía altamente monetizada. En primer término, porque resulta muy difícil y en la práctica sumamente oneroso para el Fisco, determinar los valores imputados sobre, por ejemplo, la producción para autoconsumo. En segundo término porque la sola existencia de estos tipos de unidades económicas indica su pobreza y en consecuencia su falta de capacidad contributiva.

Para que el Impuesto sobre la Renta pueda llegar a constituir una fuente importante de recursos fiscales, debe ser pagado por la mayoría de la población. En los países más desarrollados, el Impuesto sobre la Renta llega a ser importante no tanto por los pocos que tributan grandes sumas, sino por los muchos con un ingreso medio.

Este problema tiene relación directa con el ingreso per cápita y la parte de renta personal exencionada de impuesto, y es de difícil solución en países como los centroamericanos que pueden entrar en la categoría de subdesarrollados. Por una parte, si la renta exencionada se sitúa alta en relación con el bajo ingreso per cápita prevaleciente, el número de contribuyentes en relación con el total de la población resultará sumamente bajo. En cambio, si la renta exencionada es baja, surgen consideraciones de orden ético perfectamente aceptables. Una modalidad para solucionar este círculo vicioso ha sido

la de situar la renta exencionada por debajo del límite razonable de subsistencia pero gravando con tarifas muy bajas los primeros tramos de renta. En realidad es una forma original de romper el círculo vicioso, pero en la práctica sus resultados han sido poco positivos.

El remedio parecería encontrarse en una exención personal básica que cubra un mínimo de subsistencia, y luego iniciar la imposición con una tarifa que compense los gastos de colección en los tramos de renta imponible más bajos. Este parece ser el camino razonable si se toma en cuenta además, que el número de declaraciones que podrían ser procesadas eficientemente por nuestras administraciones fiscales es relativamente modesto.

El Profesor R. Goode a quien ya hemos citado, señala como prerequisites no políticos los siguientes: (aunque sobre los mismos no creemos necesario hacer comentario alguno) un alto nivel de alfabetismo; existencia de registros de contabilidad llevados en forma honesta y fidedigna; un alto grado de cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los contribuyentes; un sistema político en el cual los ricos no constituyan el sector dominante; y una administración honesta y eficiente.

Con respecto a los sistemas de gravar la renta global con un impuesto único o el sistema cedular, son muchos los argumentos en favor del primero y en vista de que es el usado en Centroamérica, no nos extenderemos sobre este punto. En el sistema cedular las rentas procedentes de distintas fuentes están sometidas a distintas tarifas. En el sistema de renta global, las rentas provenientes de diferentes fuentes se suman y el total se somete a la tarifa única.

El tratamiento que se da a las sociedades es un tema interesante que por su estrecha vinculación con el desarrollo industrial y de la producción en general, merece especial atención.

Entre los sistemas conocidos hay dos que se encuentran en uso en Centroamérica. El que grava a las sociedades como sujeto distinto de los socios y luego no grava los dividendos que éstos reciben, y el que grava a la sociedad con una tarifa módica y luego grava los dividendos del socio, al integrar dichos dividendos con sus ingresos de otras fuentes para formar el total de su renta personal. El primero de los sistemas mencionados es seguido por Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Desde el punto de vista de la equidad, este sistema es criticable porque hace pagar con igual intensidad al pequeño ahorrista que ha invertido en la corporación, que al capitalista de grandes recursos que también tiene intereses en la misma. El pequeño ahorrista se ve obligado a pagar a una tasa

media más elevada que la que correspondería por su renta personal.

Por otra parte el sistema constituye un freno al desarrollo industrial, al obstaculizar la formación de verdaderas sociedades anónimas, que son aquellas que reúnen, mediante la suma de pequeñas inversiones, los recursos considerables que requieren las empresas que hacen posible el desarrollo de la industria. O puede provocar el seccionamiento de empresas ya integradas. Porque, es obvio que, frente a un esquema de esta naturaleza, será mejor invertir pequeños ahorros en corporaciones pequeñas que en grandes, o alternativamente, no invertir del todo en sociedades. La consecuencia es el desestímulo del pequeño ahorro y de su inversión en empresas industriales y consecuentemente, el desaprovechamiento de las ventajas de un mercado mayor que propicia la Integración Económica Centroamericana.

El otro sistema grava las utilidades de la sociedad a una tasa proporcional módica (que bien puede ser la tasa correspondiente al primer tramo de renta personal imponible) y luego considera los dividendos como parte de la renta personal del contribuyente, sujeta a la tarifa progresiva única.

El Salvador sigue en general este segundo sistema pero con una modalidad que le quita su principal ventaja. En el sistema salvadoreño el impuesto sobre las utilidades de la sociedad no es proporcional sino que progresivo, iniciándose con una tasa de 5% hasta llegar al 15%. Como se puede notar, este sistema siempre obstaculiza la formación de empresas grandes en forma evidente. Resulta claro, que será más ventajoso invertir en una sociedad pequeña sometida al 5%, que en una mayor sometida al 15%.

En conclusión, podemos afirmar que, en tanto prevalezcan las actuales condiciones económicas, sociales y administrativas de los países de Centroamérica, no será lógico esperar resultados espectaculares en las recaudaciones del Impuesto sobre la Renta.

c) Impuesto directo sobre el Patrimonio

En todos los países de Centroamérica existen impuestos que gravan la fuente de la renta, o sea, el patrimonio o capital. En algunos con mayor intensidad que en otros y obedeciendo a distintos calificativos. En unos grava la propiedad inmobiliaria y en otros grava el capital neto, tanto mobiliario como inmobiliario. En todos los casos con excepción de El Salvador las tasas son proporcionales y no progresivas.

La bondad de este impuesto ya no se discute en el orden doctrinario, pues es fundamentalmente, una imposición a la capacidad económica representada por la tenencia de bienes. Es además un impuesto complementario del impuesto sobre la renta, especialmente en los países que, por no seguir el sistema de renta cedular, se ven imposibili-

tados de hacer una discriminación en favor de los contribuyentes cuya única fuente de renta es su esfuerzo personal. En efecto, mediante la aplicación de un impuesto sobre el capital o patrimonial se grava en una suma extra, a las personas cuya renta proviene de la posesión de alguna riqueza; (renta no ganada).

Por otra parte, algunos autores señalan que el impuesto sobre la renta puede llegar a convertirse en un desestímulo para la inversión en empresas industriales o comerciales cuya renta es fácilmente controlable, produciéndose una canalización de recursos hacia la adquisición de casas, y tierras en la periferia de las ciudades, (con una alta tasa de plusvalía) que producen poca o ninguna renta gravable. El impuesto sobre el capital puede constituir un factor importante para enderezar los recursos hacia inversiones productivas.

Cuando las tasas de impuesto sobre el capital son sustanciales pueden provocar una movilización considerable de la riqueza, a precios relativamente bajos, de las manos de los tenedores improductivos hacia las capaces. Los más optimistas partidarios de este impuesto lo señalan como un importante instrumento para la reestructuración de la tenencia de la tierra y la redistribución de la riqueza.

Es posible que un impuesto sobre el capital, aplicado con modalidades especiales a la tenencia de la tierra, pueda constituir un importante instrumento de reforma agraria.

Dicha modalidad podría ser un impuesto anual sobre el capital invertido en tierras, fijando el valor de éstas, no en su valor de mercado, sino sobre la base de su capacidad potencial de producción, entendiéndose por potencial de producción el producto que daría la tierra explotada con eficiencia promedio.

El sistema sería técnicamente factible con ayuda del catastro, el cual permitiría estimar la fertilidad potencial de cada parcela en relación al promedio nacional, sobre la base de criterios más o menos permanentes (como el promedio anual de lluvias, clase de suelo, etc.). Una vez ese trabajo se ha efectuado no es necesario repetirlo, al menos en intervalos frecuentes.

El resultado podría ser que los propietarios de grandes extensiones, generalmente absentistas se verían obligados a vender sus tierras a precios bajos o a entregar éstas al Estado en condiciones favorables. De esta manera la reforma agraria podría llevarse a cabo con tierras voluntariamente vendidas por sus propietarios, suprimiéndose las expropiaciones con sus consiguientes problemas.

d) Los impuestos a la Exportación

Los impuestos sobre la exportación de los productos tradicionales de comercio internacionales ha sido frecuente en los países de

Centroamérica y aún prevalece, especialmente sobre el café, siendo una fuente de considerables recursos fiscales en Guatemala y El Salvador.

Algunos autores señalan este impuesto como sustitutivo del impuesto sobre la renta. Sin embargo, tal apreciación es acertada solamente cuando los precios del producto se encuentran en alza y el productor está en condiciones de obtener utilidades extra. Sin embargo, en vista de la estructura actual del comercio internacional, un impuesto de este tipo grava directamente al productor por su imposibilidad de fijar los precios. Por otra parte, su base es el número de unidades exportadas, sin atención a la utilidad que obtiene en definitiva el productor, característica que lo hace equitativamente injustificable. Es probable que los países de Centroamérica lo usen, a pesar de las condiciones del mercado mundial del café, en atención únicamente a su fácil colección.

En nuestro criterio los impuestos a la exportación no pueden mantenerse como fuentes permanentes de ingresos fiscales, debiendo limitarse su aplicación, durante los períodos en que, la estructura de los precios internacionales sea propicia.

e) Impuestos a la Importación

Dentro de las condiciones para el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, una de las más importantes, es la existencia de un arancel común frente al mundo exterior. Los países de Centroamérica han equiparado en esta etapa un 75% de sus aforos y actualmente se efectúan los estudios para equiparar el resto. La implicación inmediata de un arancel común, es la imposibilidad legal de modificar aforos unilateralmente, vale decir, que el arancel deja de ser, para cada país en particular, un instrumento flexible en función de las necesidades fiscales.

Por otra parte, el arancel centroamericano se ha estructurado no en función fiscal, sino que de promoción del desarrollo industrial y agrícola de los países del Mercado Común. El resultado de esta política será un cambio en la estructura de la producción y la sustitución gradual de algunas importaciones por producción centroamericana.

f) Impuestos a la producción y al consumo

Los impuestos a la producción o al consumo se utilizan en Centroamérica para gravar principalmente algunos tipos especiales de mercadería (cigarrillos, licores, etc.) y no como impuestos de tipo general, con la sola excepción de Nicaragua, que tiene un impuesto general sobre las ventas, aunque sumamente bajo, 0,2%.

Lo que caracteriza técnicamente los impuestos a la producción o al consumo es que están destinados a recaer en definitiva sobre el consumidor final. Se diferencian entre sí,

en que el primero es recaudado al momento de la fabricación y el segundo cuando el producto terminado es cedido al distribuidor o intermediario. Dentro de la clasificación de impuestos al consumo caben también, los gravámenes adicionales a los derechos de importación que recaigan sobre bienes de consumo.

Tal como le expresamos anteriormente, el cambio estructural de la producción centroamericana a que darán lugar el arancel uniforme y la ampliación del mercado quizá haga aconsejable también la reestructuración de los impuestos indirectos hacia una mayor significación de los de consumo.

La otra alternativa compensatoria será conseguir un aumento sustancial en las recaudaciones de los impuestos directos. Sin embargo, en vista de que los impuestos directos requieren una alta eficiencia administrativa, sería lógico pensar que un aumento en estos impuestos no sea factible a corto plazo y que mientras tanto, una parte importante de los ingresos aduaneros se sustituya con impuestos al consumo.

Las ventajas de los impuestos indirectos en general sobre los directos, desde el punto de vista de las recaudaciones, pueden resumirse así:

- 1) Cualquier aumento en las tasas se refleja inmediatamente en un aumento en las recaudaciones;
- 2) Las posibilidades de evasión son menores;
- 3) Encuentran menor resistencia de parte de los contribuyentes porque el efecto psicológico del peso del tributo se encubre por englobarse éste en el precio de la mercadería.

Además los impuestos al consumo tienen más flexibilidad en su comportamiento con respecto al ingreso per cápita. Cualquier incremento en este último se refleja en un aumento de las recaudaciones, al aumentar la capacidad de consumo de la población. Por supuesto que los impuestos al consumo, como sustitutos de los impuestos a las importaciones, no deberán tener el efecto de elevar los precios de las mercaderías al nivel del consumidor, porque ello sería contradictorio con los fines que persigue la programación del desarrollo. El nivel de sus tasas debe traducirse en el mantenimiento de la estructura de precios a que se haya acostumbrada la población.

Las tributaciones nacionales frente al Mercado Común Centroamericano

Las agrupaciones económicas modernas, toman diversas formas según el grado de integración que persiguen.

La Integración Económica Centroamericana, en su etapa actual, es un Mercado Común casi perfecto, ya que entre los países

que lo integran hay libre comercio de mercaderías originarias de sus territorios y un arancel común frente al mundo exterior. Se encamina a corto plazo hacia la Unión Aduanera, de conformidad con los términos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En la Unión Aduanera el libre comercio se otorga también a las mercancías importadas de terceros países.

La apertura de nuevos mercados, en mayor o menor medida de acuerdo con la modalidad de integración que se adopte, produce distorsiones naturales con respecto a las condiciones previamente prevalecientes. También se pueden producir distorsiones artificiales producidas por acciones de los Estados Miembros, adoptadas antes de ampliarse el mercado, las cuales se hace necesario corregir. Dentro de las distorsiones artificiales que pueden tener mayores consecuencias en un Mercado Común, se encuentran las derivadas de la estructura fiscal de cada uno de los países.

Las distorsiones fiscales pueden afectar el libre intercambio de mercaderías o la localización normal de las empresas. Pueden tener su origen en los impuestos directos o en los impuestos indirectos, y en mayor medida, en las leyes nacionales de incentivos fiscales al desarrollo industrial.

En el Mercado Común Centroamericano se observó con preocupación desde sus inicios, que la existencia de diferentes leyes nacionales de estímulos fiscales constituiría un serio obstáculo para el desarrollo industrial sobre bases sanas y para el intercambio de mercancías en condiciones normales de competencia.

Al efecto, en Julio de 1962 los cinco países suscribieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial que ya ha sido ratificado por cuatro de los países y se espera entrará en vigor próximamente.

En cuanto a la estructura tributaria en general, es todavía un foco menor de distorsiones. Sin embargo, si como no es difícil de prever, los países de Centroamérica emprenden reformas tributarias en un futuro próximo, será conveniente tener en cuenta, cuando éstas se efectúen, la necesidad de que se orienten sobre bases con un mínimo de armonización.

a) Impuestos Directos

Uniformados los incentivos fiscales al desarrollo industrial las diferencias entre países en la estructura de los impuestos directos, (sobre la renta y sobre el capital) podrían todavía estimular la localización artificial de las empresas, con Zonas de Refugio para atraer inversiones, o imposición doble para desalentar la inversión en los países vecinos.

I) ZONAS DE REFUGIO.—Las zonas de refugio se pueden producir principalmente

cuando existen diferencias en la definición de la soberanía fiscal entre los países de la zona. Cuando en el país A se sigue el principio del domicilio del titular de la renta y la propiedad y en B, el de la territorialidad, nos encontramos frente a una Zona de Refugio.

El capitalista de B invierte en A. En A no paga impuestos porque no tiene ahí su domicilio y en B tampoco porque la propiedad no se encuentra en su territorio y la renta tiene un origen extranjero. También se pueden producir las Zonas de Refugio, aunque en menor grado, cuando, aún siguiéndose en todos los países igual sistema de Soberanía Fiscal, los impuestos sobre la renta o sobre el capital son sustancialmente menores en unos Estados que en otros. Sin embargo, mientras los países del Area no lleguen a constituir una sola nación o por lo menos un solo territorio fiscal, habrá siempre diferencias en la magnitud de los impuestos, de acuerdo con los lineamientos de las políticas fiscales respectivas. Dicho de otra manera, en esta etapa sería muy ambicioso pretender la uniformidad en la magnitud de los impuestos directos, pero sí se puede intentar que haya armonía entre los varios sistemas.

II) DOBLE IMPOSICION.—La doble imposición también se origina de diferencias en cuanto a la determinación del sujeto del impuesto y tiene como efecto hacer poco atractiva la inversión de capitales en otro país de la zona.

Si el país A grava la renta originada en su territorio y B grava además la renta de origen extranjero de las personas domiciliadas en él, resultará muy oneroso para un capitalista de B invertir en A porque resultaría pagando impuesto en ambos países.

III) Entre los países de Centroamérica se pueden presentar problemas de esta índole, en vista de que no hay uniformidad en cuanto a ambos sistemas. El Salvador, Nicaragua y Costa Rica han adoptado el sistema territorial, esto es, que gravan la propiedad ubicada en su territorio y la renta originada en él. En Guatemala y Honduras el sistema en vigor para la determinación de la propiedad gravable es el mismo que en el resto de los países, pero en cuanto al impuesto sobre la renta, siguen ambos sistemas, o sea, gravan tanto las rentas originadas en ellos, como las de origen extranjero que perciben las personas domiciliadas en su territorio.

Como se podrá notar, no se pueden producir actualmente zonas de refugio en Centroamérica, pero se pueden presentar problemas de doble imposición, que hacen difícil el movimiento de capitales de Guatemala y Honduras hacia los otros países y como contrapartida permiten el movimiento de capitales de éstos últimos hacia los primeros.

A primera vista la solución sería que to-

dos los países adopten uniformemente uno u otro sistema. Parecería más justo el sistema territorial, en vista de que, el país donde se origina la renta es el que efectúa los desembolsos presupuestarios para garantizar las condiciones de seguridad, orden, justicia, etc. que hacen posible la explotación normal de los negocios. No obstante, por la condición de progresividad del impuesto sobre la renta el sistema puede dar lugar a que en algunos casos, no se aproveche todo el potencial tributario de capitalistas muy fuertes, quienes, mediante la distribución adecuada de inversiones en los cinco países conseguirían someter su renta a una tasa media menor que la que resultaría de tener todas sus inversiones en un solo país.

El profesor Cesare Cosciani de la Universidad de Roma, en un trabajo sobre "Problemas Fiscales de un Mercado Común" presentado en la Conferencia Fiscal de Santiago de Chile, en Diciembre de 1962, propuso como solución al problema, que el país del domicilio haga la liquidación del impuesto integrando en una sola las rentas producidas en cada uno de los otros países, y luego efectúe una distribución proporcional del impuesto resultante.

La solución propuesta presenta problemas de orden práctico. En primer lugar y el más importante, que el país del domicilio del contribuyente estaría en poca capacidad para verificar que la renta declarada se ajuste a la realidad. En segundo término, el sistema supone la uniformidad de las tarifas, porque de otra manera, los países en donde haya inversiones de nacionales de otros países de Centroamérica y que tengan tarifas mayores, pondrían obstáculos a este tipo de tráfico, ya que obtendrían mayores ingresos gravando directamente las rentas por el sistema territorial.

Por nuestra parte, recomendaríamos que los cinco países adopten un sistema que combine los de territorialidad de la renta y de domicilio del contribuyente, y que el país en cuyo territorio tenga su domicilio éste, al liquidar el impuesto de su renta global, le conceda un crédito por la suma de las cantidades parciales que hubiese pagado en cada uno de los países del área en donde tenga inversiones.

De esta manera, cada uno de los países controlaría al contribuyente en su propio territorio, y el del domicilio de éste, al integrar sus rentas parciales, aprovecharía una suma extra en vista de la progresividad del impuesto.

b) Impuestos Indirectos

En materia de impuestos indirectos en función de un Mercado Común, también la mayor importancia reside en la elección del sistema que se siga para determinar si la capacidad impositiva corresponde al país de origen o al país de destino de la mercancía.

En otras palabras, si al país que la produjo o a aquél en donde se consume.

I) TRIBUTACION EN EL PAIS DE ORIGEN

El principio de la tributación en el país de origen significa que los productos son sometidos al impuesto en el país en que son fabricados o transformados, cualquiera que sea el país de destino o consumo. La aplicación de este principio implica que las aduanas fronterizas se eliminan y los diversos mercados dejan de ser distintos para convertirse en un solo mercado interno para todos los efectos consiguientes y también para los fines tributarios. Este esquema supondría necesariamente un fondo fiscal común para los países del área y el desaparacimiento de la autonomía tributaria. Centroamérica aún no se encuentra en esa etapa de avance, por lo que creemos no podría considerar por ahora este tipo de sistema.

II) TRIBUTACION EN EL PAIS DE DESTINO

De acuerdo con este principio, el país que exporte un producto fabricado en su territorio a otro país de la zona, reembolsa al exportador por un monto igual a los impuestos pagados a lo largo del proceso de producción y en las distintas etapas porque atraviesa el producto, antes de asumir la forma que tiene en el momento de la exportación. Por otra parte, el país importador impone un derecho de compensación equivalente a los diversos impuestos que productos nacionales semejantes han satisfecho en las fases anteriores.

III) Centroamérica no ha adoptado en forma sistemática, un línea de conducta con respecto al principio que haya de seguirse en materia de impuestos indirectos en el régimen de libre movimiento de las de las mercaderías.

No obstante, en los tratados de integración encontramos algunas disposiciones que parecieran coincidir con el principio de la imposición en el país productor, pero también se encuentran disposiciones legales que parecieran indicar que se sigue el principio de la imposición en el país de destino o consumo de la mercadería.

El párrafo del artículo VI del Tratado General dispone:

"Cuando los productos objeto de intercambio estén sujetos a impuestos, arbitrarios, u otras condiciones internas de cualquier clase, que recaigan sobre la producción, la venta, la distribución o el consumo en uno de los países signatarios, dicho país podrá gravar con igual monto a las mercaderías de la misma naturaleza que se importen de otro Estado contratante, en cuyo caso deberá gravar también por lo menos el igual

monto y por los mismos conceptos, la importación procedente de terceros países".

Por otra parte el párrafo final del Artículo XI del mismo instrumento textualmente dice:

"Tampoco se tendrá como subsidio a la exportación, la exención de impuestos internos de producción, de venta o de consumo, que recaigan en el Estado Exportador sobre las mercancías objeto de exportación al territorio de otro Estado. Normalmente, las diferencias que resulten de la venta de divisas en mercado libre de un tipo de cambio más alto que el oficial no serán considerados como subsidio a la exportación; pero en caso de duda por uno de los Estados contratantes se someterá a consideración y opinión del Consejo Ejecutivo".

Esto quiere decir, que cuando existe producción interna del producto importado de otros Estados de Centroamérica, el principio del país de destino es el que se aplica, ya que al someter este país el artículo importado, a los impuestos que recaen sobre la producción, la venta, la distribución o el consumo de los productos nacionales, es lógico pensar que el Estado exportador accederá a reembolsar o eximir de sus propios impuestos internos al artículo que se exporte. Porque en este caso debe ponerlo en posición de competir con el producto nacional del mercado del país de destino. Así, en esta situación, se produce el ciclo completo del principio de tributación en el país de destino, ya que por una parte se efectúa el reembolso o la exención correspondiente en el país exportador, a favor del artículo exportado y por la otra, se grava dicho artículo con los impuestos internos del país que recibe la importación.

Sin embargo, el literal b) del artículo VI del mismo Tratado General dispone:

"b) Cuando no existe producción de un artículo en una de las partes contratantes, pero sí en cualquiera de las demás, la primera no podrá establecer impuestos al consumo sobre dicho artículo, salvo previa resolución favorable del Consejo Ejecutivo;"

No se requiere hacer un esfuerzo grande de interpretación para considerar que esta disposición será incompatible con el principio de la imposición en el país de destino o consumo del producto. Más aún, podría interpretarse como una aplicación del principio contrario, esto es, de la imposición en el país de origen o producción, porque es muy improbable que el Fisco del Estado exportador se sienta inclinado en estas circunstancias, a conceder los reembolsos o exenciones respectivas a favor del producto exportado,

en vista de que no existe competencia verdadera en el mercado que recibirá la exportación. Ya que al no existir producción local en dicho mercado, sólo queda la competencia, si podemos llamarla así, del producto importado de terceros países bajo tarifa arancelaria.

IV) En nuestra opinión, el sistema de cobro de estos impuestos por el país de destino debería ser aplicable; pero para que el sistema pueda operar sin muchas complicaciones sería conveniente suprimir todos los impuestos que gravan los diversos insumos de la producción —por no ser uniformes—. Al mismo tiempo se deberían crear impuestos uniformes al consumo sobre todo producto nacional o centroamericano manufacturado (no natural) y sobre todos los productos importados (incluso los naturales) siguiendo la estructura del arancel centroamericano de Importaciones.

El impuesto sobre los productos manufacturados nacionales lo pagaría el fabricante. El de los importados de terceros países, en la misma liquidación de los derechos aduaneros. Finalmente el de los importados de Centroamérica, de acuerdo con el siguiente sistema.

Al fabricante nacional que exporte a otro país de Centroamérica se le reembolsaría el impuesto sobre el producto terminado así como los de las materias primas usadas en el proceso (que serán uniformes). Ahora bien, el reembolso solamente debería funcionar mediante comprobación, a cargo del exportador, de que los impuestos respectivos han sido pagados por su agente o comprador, al Fisco del país de destino. De esta manera se aseguraría, sin necesidad de controles fronterizos, que el derecho compensatorio es cobrado por el país de consumo.

Como fácilmente podrá notarse el control opera automáticamente, ya que el país de exportación no reembolsará al fabricante en tanto no se le presente la constancia de que su agente pagó los derechos compensatorios en el país de destino. El Fisco de este último no tendrá necesidad de controlar la entrada de mercancías porque el importador, en vista de la presión del fabricante exportador, llegará a pagar voluntariamente.

Se hace notar que teniendo en aplicación un arancel uniforme sobre las materias primas importadas y un impuesto sobre las nacionales también uniforme, se disminuye el peligro de que la devolución se puede convertir en un subsidio a la exportación o que los derechos compensatorios constituyan un impuesto a la importación. Siendo iguales, la suma a reembolsarse en el país exportador y la suma a pagarse en el país de consumo, el efecto es neutro.

A N E X O

DEFINICIONES

Zona de Libre Comercio

La forma más elemental de integración económica es la Zona de Libre Comercio, en la cual solamente existe libre movimiento de las mercancías —naturales o manufacturadas— originarias de los países miembros, sin que se tome ninguna acción en el sentido de equiparar los aforos de la región con el resto del mundo. El libre comercio, puede comprender solamente algunas mercancías y no la totalidad, y ésto es lo que generalmente sucede en el campo de los artículos manufacturados, ya que al coexistir diferentes niveles de aforos para materias primas y demás componentes de fabricación en los países miembros, se producen diferencias artificiales en los costos de producción, cuyo efecto es hacer difícil la inclusión en el régimen de libre comercio, de los artículos manufacturados en dichas condiciones. Análogo fenómeno ocurre cuando coexisten diferentes grados de protección arancelaria o de otro tipo en favor de la industria manufacturera.

Mercado Común

Cuando el libre comercio viene acompañado de la unificación de los aranceles de los países miembros para el resto del mundo, nos encontramos frente a una estructura que en el Tratado de Managua hemos llamado Mercado Común. Esta modalidad supera a la Zona de Libre Comercio en que agrega la equiparación arancelaria y trata de uniformar la política comercial para el exterior, al menos en sus aspectos más importantes.

La equiparación arancelaria, a su vez, facilita la extensión del libre comercio a la mayor parte o a todas las mercancías originarias de los países miembros, ya que, al uniformarse los aforos para las importaciones de materias primas y demás componentes de fabricación, se suprime un factor artificial importante en las diferencias de costos de producción de los artículos manufacturados. Sin embargo, siempre subsiste la disimilitud en las estructuras fiscales, económicas y sociales que de manera general pueden constituir factores de distorsión en el intercambio.

Por otra parte poderosas razones de orden fiscal o de otro orden local pueden obstaculizar el libre movimiento de algunas mercancías. No obstante, en un Mercado Común perfeccionado el libre intercambio de las mercaderías originarias de la zona, debe ser general e irrestricto.

Unión Aduanera

En una tercera etapa, nos encontramos con la Unión Aduanera. En esta forma de integración, el libre movimiento de mercancías se extiende no solamente a las origina-

rias de los países miembros sino que también a las importadas de fuera de la región, para lo cual se hace necesario contar con una administración aduanal común y la distribución equitativa de los ingresos por derechos arancelarios. Este último requisito es esencial para que el libre comercio pueda abarcar a las mercaderías provenientes de terceros países, en el caso de que la situación geográfica de los países miembros pueda provocar desviaciones en el tráfico de las mercaderías importadas, en el sentido de que mercancías destinadas a un determinado país miembro entren a éste a través de los puertos de otro. La consecuencia práctica de este fenómeno —en ausencia de una administración aduanal común— sería una transferencia de ingresos fiscales del primer país al segundo.

En resumen la Unión Aduanera se caracteriza por el libre movimiento de todo tipo de mercancías, sin discriminación, una administración aduanal común y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel de importaciones. Como se comprenderá, la Unión Aduanera solamente se puede adoptar, una vez que el Mercado Común se ha perfeccionado, es decir, cuando el libre comercio de mercaderías originarias de la zona es irrestricto y el arancel de importaciones ha sido completamente equiparado.

Unión Económica

El movimiento centroamericano en su etapa actual y un mercado común casi perfecto se encamina progresivamente a la Unión Económica. Esta determinación, enunciada en los instrumentos legales de integración económica ha recibido un fortalecimiento decisivo en la Declaración de Centroamérica, al comprometerse los Presidentes de los cinco países ante sus pueblos, a: "acelerar el establecimiento de la Unión Aduanera, formular y ejecutar planes nacionales de desarrollo económico y social, coordinándolos al nivel centroamericano, y llevar a cabo progresivamente la programación regional de los diversos sectores de la economía; establecer una unión monetaria y una política común en materia fiscal, económica y social, dentro del Programa de Integración Económica; participar conjuntamente en programas tendientes a mejorar los precios de los productos básicos de exportación; y completar a la mayor brevedad posible las reformas que se requieren, principalmente en el campo agrario, tributario, educativo, social y de la administración pública, para alcanzar los objetivos contenidos en el Acta de Bogotá y en la Carta de Punta del Este, todo con miras a crear una Comunidad Económica Centroamericana".

Cuadro No. 1

CENTROAMERICA: INGRESOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN DOLARES DE 1957 A 1961

	GUATEMALA		EL SALVADOR		HONDURAS		NICARAGUA		COSTA RICA	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1957										
INGRESOS (TOTAL)	91.4	100	76.5	100	34.7	100	35.0	100	46.5	100
Impuesto sobre la Renta y Bienes	7.4	8.1	7.8	10.2	6.8	19.6	3.5	10.0	8.0	17.2
Derechos de Importación	27.6	30.2	25.3	33.1	15.4	44.4	14.3	40.9	24.1	51.8
Derechos de Exportación	15.4	16.8	21.8	28.5	1.4	4.0	3.2	9.0	2.3	4.9
Otros Impuestos Indirectos	23.6	25.8	15.3	20.0	9.6	27.7	10.3	29.4	6.1	13.1
Otros Ingresos	17.4	19.0	6.3	8.0	1.5	4.0	3.7	10.6	6.0	12.9
1958										
INGRESOS (TOTAL)	91.6	100	67.5	100	32.3	100	36.8	100	48.8	100
Impuesto sobre la Renta y Bienes	8.2	9.0	9.0	13.3	4.7	14.6	3.5	9.5	8.6	17.6
Derechos de Importación	29.5	32.2	23.8	35.3	15.1	46.7	15.5	42.1	26.1	53.5
Derechos de Exportación	11.7	12.8	14.2	21.0	1.4	4.0	3.3	9.0	2.7	5.5
Otros Impuestos Indirectos	25.8	28.2	14.4	21.0	10.2	31.6	10.6	28.8	6.0	12.3
Otros Ingresos	16.4	17.8	6.1	9.0	0.9	3.0	3.9	10.6	5.4	11.1
1959										
INGRESOS (TOTAL)	95.8	100	62.8	100	33.6	100	34.2	100	52.8	100
Impuesto sobre la Renta y Bienes	8.5	8.9	8.8	14.0	5.3	15.8	3.8	11.1	7.8	14.8
Derechos de Importación	31.3	32.7	23.4	37.3	15.8	47.0	15.9	46.7	27.0	51.2
Derechos de Exportación	10.5	11.0	9.9	15.8	1.8	5.3	0.9	2.6	2.3	4.3
Otros Impuestos Indirectos	25.4	26.4	14.3	22.7	10.0	29.8	9.9	28.9	8.2	15.5
Otros Ingresos	20.1	22.0	6.4	10.2	0.7	2.1	3.7	10.7	7.5	14.2
1960										
INGRESOS (TOTAL)	88.3	100	68.4	100	35.6	100	34.1	100	52.2	100
Impuesto sobre la Renta y Bienes	8.0	9.1	7.7	11.2	5.2	14.6	4.6	13.5	10.1	19.3
Derechos de Importación	28.2	31.9	27.9	40.8	16.9	47.5	15.5	45.5	28.4	54.4
Derechos de Exportación	9.7	11.0	10.5	15.3	1.7	4.8	0.7	2.0	2.4	4.6
Otros Impuestos Indirectos	25.6	28.9	15.8	23.2	10.9	30.6	9.6	28.2	6.6	12.6
Otros Ingresos	16.8	19.1	6.5	9.5	0.9	2.5	3.7	10.8	4.7	9.1
1961										
INGRESOS (TOTAL)	87.3	100	64.5	100	36.4	100	35.5	100	55.0	100
Impuesto sobre la Renta y Bienes	8.0	9.2	8.5	13.2	4.7	12.9	4.2	11.8	8.0	14.5
Derechos de Importación	28.1	32.2	23.2	36.0	17.2	47.2	16.3	45.9	25.9	47.1
Derechos de Exportación	8.3	9.5	9.2	14.3	1.5	4.2	1.1	3.2	2.2	4.0
Otros Impuestos Indirectos	26.1	29.9	15.8	24.4	10.7	29.4	10.9	30.7	3.5	6.4
Otros Ingresos	16.8	19.2	7.8	12.1	2.3	6.3	3.0	8.4	15.4	28.0

FUENTE: Sección de Estadística de SIECA.

Cuadro No. 2

CENTROAMERICA: RELACION DEL INGRESO FISCAL CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, EN DOLARES

	Producto Interno-Bruto \$	Total de Ingreso-Fiscal	Relación %		Producto Interno-Bruto \$	Total de Ingreso-Fiscal	Relación %
1957				1960			
GUATEMALA	652.5	91.4	14	GUATEMALA	684.7	88.3	13
EL SALVADOR	487.2	76.5	16	EL SALVADOR	490.8	68.4	14
HONDURAS	313.3	34.7	11	HONDURAS	345.2	35.6	10
NICARAGUA	323.8	35.0	11	NICARAGUA	327.8	34.1	10
COSTA RICA	305.5	46.5	15	COSTA RICA	349.0	52.2	15
1958				1961			
GUATEMALA	647.0	91.6	14	GUATEMALA	620.9	87.3	14
EL SALVADOR	499.1	67.5	14	EL SALVADOR	511.6	64.5	13
HONDURAS	332.3	32.3	10	HONDURAS	279.3	36.4	13
NICARAGUA	330.1	36.8	11	NICARAGUA	361.0	35.5	10
COSTA RICA	327.9	48.8	15	COSTA RICA	373.0	55.0	15
1959				Promedio por Países en los cinco años			
GUATEMALA	659.1	95.8	15	GUATEMALA		14	
EL SALVADOR	478.2	62.8	13	EL SALVADOR		14	
HONDURAS	345.1	33.6	10	HONDURAS		10	
NICARAGUA	327.7	34.2	10	NICARAGUA		10	
COSTA RICA	334.4	52.8	16	COSTA RICA		15	
				Promedio Centroamérica		12.6	

FUENTE: Sección de Estadística de SIECA.

Cuadro No. 3

CENTROAMERICA: CONTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y BIENES, Y DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL TOTAL DE LAS RECAUDACIONES FISCALES 1957-1961

	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA
1957					
Ingresos (Total)	91.4 %	76.5 %	34.7 %	35.0 %	46.5 %
Impuesto sobre Renta y Bienes	7.4 24.9	7.8 38.7	6.8 23.6	3.5 19.0	8.0 22.1
Derechos de Exportaciones	15.4	21.8	1.4	3.2	2.3
1958					
Ingresos (Total)	91.6 %	67.5 %	32.3 %	36.8 %	48.8 %
Impuestos sobre Renta y Bienes	8.2 21.8	9.0 34.3	4.7 18.6	3.5 18.5	8.6 23.1
Derechos de Exportaciones	11.7	14.2	1.4	3.3	2.7
1959					
Ingresos (Total)	95.8 %	62.8 %	33.6 %	34.2 %	52.8 %
Impuesto sobre Renta y Bienes	8.5 19.9	8.8 29.8	5.3 21.1	3.8 13.7	7.8 19.1
Derechos de Exportaciones	10.5	9.9	1.8	0.9	2.3
1960					
Ingresos (Total)	88.3 %	68.4 %	35.6 %	34.1 %	52.2 %
Impuesto sobre Renta y Bienes	8.0 20.1	7.7 26.5	5.2 19.4	4.6 15.5	10.1 23.0
Derechos de Exportaciones	9.7	10.5	1.7	0.7	2.4
1961					
Ingresos (Total)	87.3 %	64.5 %	36.4 %	35.5 %	55.0 %
Impuesto sobre Renta y Bienes	8.0 18.7	8.5 27.5	4.7 17.1	4.2 15.0	8.0 18.5
Derechos de Exportaciones	8.3	9.2	1.5	1.1	2.2
PROMEDIO	20.90	31.36	19.96	16.34	21.34

FUENTE: Sección de Estadística de SIECA.