



RE2-03-011

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

EL SALVADOR: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA INCREMENTAR LA RECAUDACIÓN

Carlos Acevedo
Mauricio González Orellana

Diciembre de 2003



REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

El presente trabajo constituye una versión resumida de un estudio más amplio elaborado por Carlos Acevedo y Mauricio González Orellana en el marco del proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en América Central y República Dominicana” ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD). El estudio contó con la asistencia de Carolina Alas y Pedro Argumedo.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Alberto Barreix (INT/ITD) y Roberto Machado (RE2/RE2).

El BID agradece la cooperación y el interés mostrado para el desarrollo del estudio por los señores Juan José Daboub, Secretario Técnico de la Presidencia, Ministro de Hacienda y Gobernador ante el BID; Carlos Mauricio Funes, Viceministro, Ministerio de Hacienda y José David López, Jefe de la Unidad de Programación y Análisis Tributario de la Dirección General de Impuestos Internos.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y la realización técnica de este documento.

Miguel E. Martínez
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., diciembre de 2003

ÍNDICE

I. Introducción.....	1
II. El desempeño fiscal reciente en El Salvador.....	2
III. Evolución y diagnóstico del sistema tributario	3
IV. Análisis del comportamiento de los principales impuestos.....	10
V. Análisis de incidencia tributaria	23
VI. Recomendaciones de política para incrementar la recaudación tributaria	29
Referencias bibliográficas	35

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y RECOMENDACIONES DE POLITICA PARA INCREMENTAR LA RECAUDACION

I. Introducción

El Salvador es un país que tiene déficit sociales acumulados muy importantes, dado que históricamente su nivel de gasto público social ha sido inferior al de otros países en desarrollo, incluida la mayoría de sus pares latinoamericanos (CEPAL, 2002). La capacidad del Estado para establecer una red de seguridad social sólida se ha visto limitada por los bajos niveles de recaudación impositiva. La carga tributaria es una de las más bajas entre países en desarrollo, y la segunda más baja entre países comparables en la región (Tanzi y Zee, 2000; Stotsky y WoldeMariam, 2002).

A partir de 1989 y a lo largo de los años noventa, las autoridades fiscales han implementado diversas reformas encaminadas a fortalecer el desempeño fiscal e incrementar la recaudación en una forma sostenible. El programa de reformas comenzó a perder impulso hacia mediados de la década, pero desde 1999 las autoridades han reemprendido nuevos esfuerzos para colocar al país en una trayectoria de balance fiscal sostenible. Si bien esos esfuerzos han contribuido a aumentar la carga tributaria desde niveles de 9,1 por ciento del PIB en 1990 hasta 11,2 por ciento en 2002, la presión tributaria resulta todavía insuficiente para financiar las necesidades de gasto que enfrenta el país.

Los esfuerzos gubernamentales para generar mayores recursos fiscales se han visto complicados debido al lento crecimiento económico que el país ha registrado desde mediados de los años noventa, lo cual ha limitado aun más el margen de maniobra gubernamental para implementar programas compensatorios en favor de los estratos sociales de menores ingresos. Después de registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 6,3 por ciento en 1991-1995, el crecimiento del PIB se desaceleró a una tasa promedio de 3,3 por ciento durante 1996-1999. Durante el trienio 2000-2003, la tasa de crecimiento económico ha promediado 2 por ciento. En términos reales, el PIB per capita en 2002 se encontraba al mismo nivel de hace 30 años.

A las presiones ordinarias del gasto público se han sumado el costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones a partir de 1998, y las necesidades de gasto de reconstrucción debido a los terremotos de 2001. Para hacerle frente a estas necesidades extraordinarias de financiamiento, el gobierno ha recurrido de modo creciente a la emisión de deuda. Si bien la colocación de esa deuda se ha logrado realizar en condiciones muy ventajosas, El Salvador está alcanzando rápidamente los límites de un endeudamiento prudente.

Entre 1999 y 2002, el saldo de la deuda total (interna y externa) del sector público no financiero (SPNF) aumentó más de 10 puntos porcentuales del PIB. A marzo de 2003, la deuda total del sector público consolidado (incluyendo a las instituciones financieras públicas) sobrepasaba ya el 45 por ciento del PIB. Por tanto, más temprano que tarde se impone la necesidad de generar más recursos internos a través del sistema tributario, para garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

Sobre ese trasfondo, el objetivo de este estudio es efectuar un diagnóstico del sistema tributario salvadoreño a fin de identificar las posibilidades de incrementar la recaudación tributaria atendiendo a una doble restricción: mejorar en lo posible el grado de equidad y neutralidad de la actual estructura tributaria, y evitar distorsiones que pudieran lesionar el funcionamiento macroeconómico y/o la competitividad de la economía.

En la siguiente sección se efectúa un rápido repaso del contexto fiscal reciente de El Salvador. En la tercera sección se describe la estructura y el funcionamiento del sistema tributario. La cuarta sección analiza el comportamiento de los principales impuestos y la quinta sección desarrolla un análisis de incidencia del sistema tributario. Finalmente, en la última sección se presenta un menú de propuestas para incrementar la recaudación.

II. El desempeño fiscal reciente en El Salvador

En El Salvador, como en la mayoría de países en desarrollo, el manejo de la política fiscal ha tendido históricamente a presentar un carácter procíclico, en la medida en que las variables del desempeño fiscal han estado condicionadas por las fluctuaciones del ciclo económico.¹ Así, períodos de relativo auge económico han propiciado mayores niveles de recaudación tributaria y, por tanto, de mayor gasto público, mientras que en aquellos períodos en que la economía ha atravesado por fases de desaceleración, los ingresos fiscales han tendido a disminuir, con lo cual el Estado se ha visto dificultado para atenuar y/o contrarrestar los efectos de coyunturas de lento crecimiento mediante medidas de estímulo fiscal a la demanda agregada.

Durante la primera mitad de los años noventa, en un entorno de altas tasas de crecimiento económico, el manejo de las finanzas públicas logró importantes avances en términos de reducir el déficit fiscal y aumentar el nivel del ahorro público. Después de alcanzar un saldo equivalente a casi 7 por ciento del PIB en 1992 en el contexto del mayor esfuerzo fiscal exigido por la implementación de los acuerdos de paz, el déficit del SPNF incluyendo donaciones disminuyó gradualmente hasta alcanzar prácticamente una situación de balance fiscal en 1995. A partir de 1996, sin embargo, las finanzas públicas empezaron a embarcarse en un curso de creciente deterioro, sin que el gobierno dispusiera ya de los importantes montos de donaciones que contribuyeron a aminorar la brecha fiscal hasta 1994.²

Un factor que ha empezado a ejercer una presión creciente sobre las arcas fiscales a partir de 1999 lo constituye el financiamiento del legado del régimen previsional público tras la reforma del sistema de pensiones en 1998. De acuerdo con proyecciones actuariales preliminares, el costo fiscal asociado al fondo público de pensiones podría alcanzar en 2004 un monto equivalente a 2,2 por ciento del PIB. Adicionalmente, a raíz de los terremotos de 2001, el gobierno ha realizado un esfuerzo extraordinario para destinar recursos a la inversión pública. Esta ha promediado 4,4 por ciento del PIB durante 2001-2002, incluyendo el gasto extraordinario en reconstrucción.

Dadas las restricciones presupuestarias que pesan sobre la gestión gubernamental, el esfuerzo

¹ Véase Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996), y Gavin y Perotti (1997).

² En promedio, las donaciones externas representaron un 2 por ciento del PIB durante 1985-1994. Ese promedio se redujo a 0,35 por ciento del PIB durante 1995-1999, aunque las donaciones han experimentando un leve repunte a partir de 2000.

de reconstrucción post-terremotos ha debido financiarse en buena medida mediante la emisión de deuda. Entre 1999 y 2002, la deuda total (interna y externa) del SPNF aumentó 55 por ciento, saltando de US\$3.634 millones (29,1 por ciento del PIB) a US\$5.616 millones (39,5 por ciento del PIB). Durante el mismo período, la deuda total del sector público consolidado (SPNF más instituciones financieras públicas) aumentó de 34,8 por ciento a 45,3 por ciento del PIB, esto es, una tasa de incremento promedio de 3,5 puntos porcentuales del PIB por año.

III. Evolución y diagnóstico del sistema tributario

Esfuerzos de reforma tributaria durante los años noventa

Durante los años ochenta, los determinantes claves del desempeño tributario en El Salvador fueron el conflicto armado, la estrecha base tributaria y la administración deficiente. El sistema tributario del país era complejo e ineficiente de muchas maneras (Méndez y Severin, 1985; Méndez, 1988). En breve, existían muchos impuestos específicos en vez de *ad valorem* en los impuestos indirectos, así como muchas discontinuidades y puntos de quiebre, con tramos que producían saltos discretos en la tributación, induciendo la evasión. Existía una multitud de impuestos específicos con un pobre rendimiento en el que los costos administrativos con frecuencia superaban el producido del impuesto.

A partir de 1989, en el marco de un amplio programa de reformas estructurales, el gobierno impulsó un conjunto de reformas fiscales encaminadas a mejorar la recaudación y ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la mayoría de exenciones vigentes, la simplificación del sistema impositivo, la racionalización de la estructura de tasas impositivas y el fortalecimiento de la administración tributaria y la fiscalización.

Entre las primeras medidas implementadas para simplificar el sistema tributario y expandir la base impositiva, destacan la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1 de enero de 1992,³ y la aplicación de un IVA de 10 por ciento, que reemplazó al impuesto de timbres en septiembre de 1992.⁴ Para expandir la base tributaria, el gobierno aprobó la ampliación de la base del IVA para incluir los derechos de importación, duplicó los derechos del registro de vehículos automotores e incluyó los ingresos del cultivo del café bajo la Ley del Impuesto sobre la Renta. A la vez, modificó la Ley de Tiendas Libres para controlar el contrabando y eliminó la mayoría de las exenciones sobre derechos de importación al eliminar las exenciones de que gozaban las entidades públicas autónomas ANDA, CEPA y ANTEL.⁵ En 1995, la tasa del IVA fue incrementada a 13 por ciento. Por otra parte, en el marco del esfuerzo de simplificación de la estructura tributaria, fueron derogados el impuesto a las exportaciones de café (diciembre de 1992), el impuesto a las donaciones y sucesiones (en 1993) y el impuesto al patrimonio (en 1994).

Un segundo eje de las reformas tributarias lo constituyó la reforma de la administración tributaria y aduanera. El programa incluyó la reforma de la Dirección General de Impuestos

³ Decreto Legislativo No. 134 de diciembre de 1991.

⁴ Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, Decreto Legislativo No. 296 de julio de 1992.

⁵ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) y Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

Internos (DGII) y la integración de los programas de control de la evasión y del contrabando entre la DGII y Aduanas. En el caso de la administración aduanera, las reformas estaban orientadas a simplificar los procedimientos aduaneros y modernizar el sistema administrativo mediante la adopción e integración de un sistema computarizado de manejo de la información. Para fortalecer la fiscalización, fue incluido en el Código Penal la figura del delito fiscal, conteniendo sanciones más drásticas para los evasores.

Desde 1999, las autoridades han realizado una serie de esfuerzos importantes para mejorar la recaudación a través de medidas administrativas como el sistema de autoliquidación de mercaderías y programas más agresivos de fiscalización, las cuales han sido acompañadas de diversas modificaciones a la legislación tributaria. Entre dichas reformas destacan la eliminación de las exenciones del IVA a los granos básicos (frijoles, maíz blanco y arroz), frutas y verduras en estado natural, leche fluida y en polvo, y medicinas,⁶ y la eliminación del mínimo no imponible de C\$ 75.000 (US\$8.571,43) para el pago del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.⁷

En lo que respecta a las modificaciones del marco normativo, destaca la aprobación del Código Tributario,⁸ el cual entró en vigencia el 1 de enero de 2001, como un esfuerzo de unificación, simplificación y racionalización de las leyes que regulan los diferentes tributos internos, y de corrección de diversos vacíos y deficiencias normativas que presentaba la legislación tributaria, particularmente en lo relativo a las facultades de fiscalización, inspección, investigación y control de la administración tributaria. Dentro de las disposiciones principales para dotar de “dientes” a la administración tributaria, el código incluyó la posibilidad de comisionar empleados en calidad de fedatarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones de emitir y entregar facturas o documentos equivalentes. El Artículo 257 del código contempla el cierre temporal de establecimientos, empresas, locales, negocios y oficinas, como sanción por el incumplimiento en la entrega de facturas.

En el ámbito de la administración aduanera, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley del Régimen Aduanero de Tiendas Libres,⁹ a fin de dotar a la administración tributaria de los mecanismos legales que garanticen el adecuado control del régimen aduanero de tiendas libres, establecimientos, requisitos y procedimientos administrativos acordes a la normativa aduanera internacional. Posteriormente, fue aprobada la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras,¹⁰ la cual sustituyó a la Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas, con el objetivo de tipificar y combatir las conductas constitutivas como infracciones aduaneras y establecer las sanciones y el procedimiento para aplicarlas.

Estructura del sistema tributario

El sistema tributario de El Salvador se ha caracterizado históricamente por una alta dependencia de los impuestos indirectos y una carga tributaria bastante modesta, incluso en

⁶ Decreto Legislativo No. 877 de abril de 2000.

⁷ Decreto Legislativo No. 577 de octubre de 2001.

⁸ Decreto Legislativo No. 230 de diciembre de 2000.

⁹ Decreto Legislativo No. 373 de abril de 2001.

¹⁰ Decreto Legislativo No. 551 de septiembre de 2001.

aquellos períodos en que la recaudación presentó un mejor desempeño (gráfico 1). Aun cuando los esfuerzos de las autoridades fiscales para aumentar la recaudación han logrado elevar la carga tributaria (neta de devoluciones de renta e IVA) a 11,2 por ciento del PIB en 2002,¹¹ ésta sigue siendo la segunda más baja en Centroamérica, después de Guatemala.

En términos generales, las proporciones promedio de impuestos directos e indirectos sobre el total de ingresos tributarios han permanecido en torno a 30 y 70 por ciento, respectivamente, desde los 1980. No obstante, la composición de los impuestos indirectos ha experimentado considerables cambios.

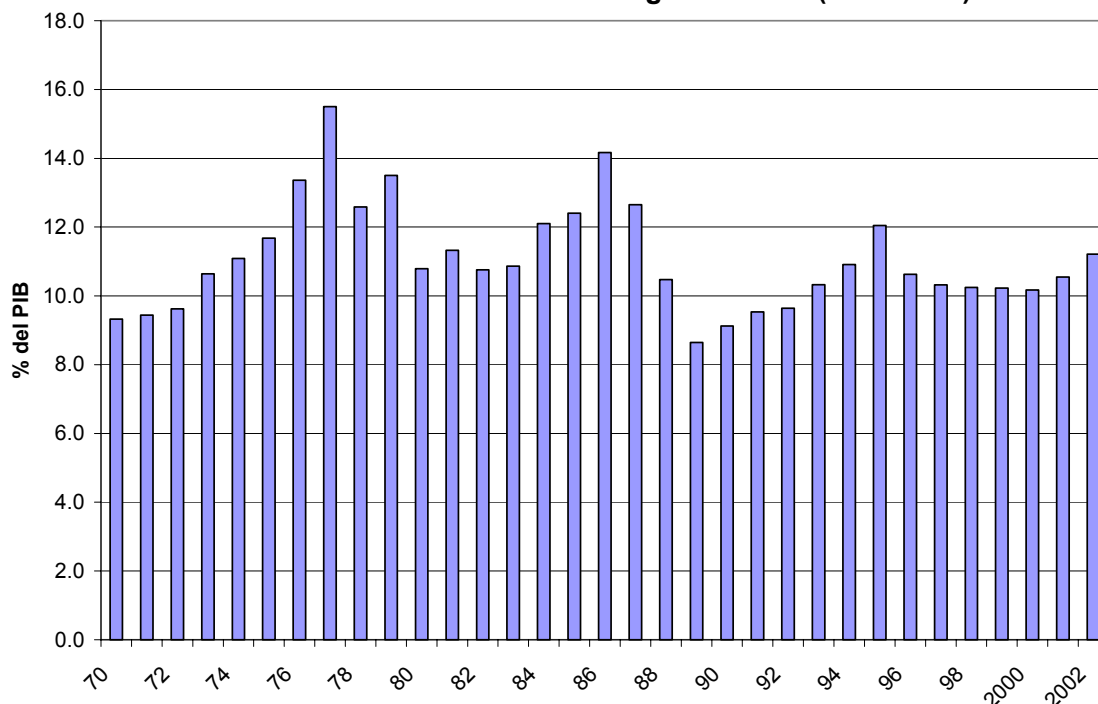
Hasta la segunda mitad de los años ochenta, la columna vertebral de la recaudación tributaria la constituyeron los impuestos al comercio exterior,¹² particularmente los impuestos a las exportaciones (sobre todo de café) y, en menor medida, los impuestos a las importaciones (aranceles). La aportación de tales impuestos alcanzó su cota máxima en 1986, al contribuir con el 46 por ciento de los ingresos tributarios, distribuido en 38 por ciento de impuestos a las exportaciones y 8 por ciento aportado por aranceles (gráfico 2). La recaudación derivada de los impuestos a las exportaciones, sin embargo, empezó a perder importancia a partir de 1989, cuando los ingresos por tal concepto cayeron al 5 por ciento del total de ingresos tributarios.¹³

¹¹ La presión tributaria incluyendo las contribuciones a la seguridad social y los recursos municipales sería del orden de 13,3 por ciento del PIB.

¹² En general, los países pobres reposan principalmente sobre impuestos al comercio exterior, mientras que los impuestos directos son importantes solamente en países desarrollados (Easterly y Rebelo, 1993; Tanzi y Zee, 2000).

¹³ El Decreto Legislativo No. 422 de diciembre de 1992 derogó la Ley del Impuesto sobre Exportación de Café vigente desde 1950. En sustitución se estableció una retención del 1,5 por ciento sobre los ingresos obtenidos por la transferencia del café en estado natural.

Gráfico 1
El Salvador: Evolución de la carga tributaria (1970-2002)



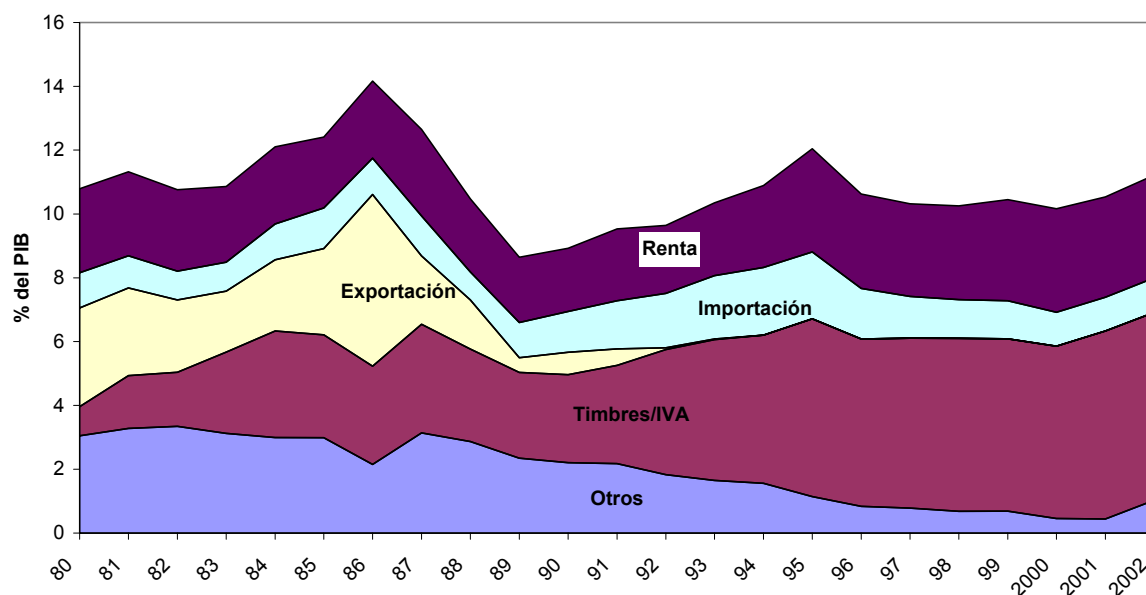
A partir de 1989, la estructura tributaria del país ha descansado crecientemente sobre los ingresos derivados del impuesto de timbres/IVA y, en menor medida, de la renta. Los ingresos por concepto de timbres/IVA experimentaron un sensible incremento a partir de 1992 con la adopción del IVA, el cual se consolidó como la principal fuente de ingresos fiscales durante la segunda mitad de los años noventa.

Tras las reformas implementadas durante la década pasada, el sistema tributario se basa en la actualidad en dos impuestos principales: un IVA tipo consumo (con una alícuota general de 13 por ciento y otra a tasa cero para las exportaciones), el cual aporta más del 50 por ciento de la recaudación; y el impuesto sobre la renta, que aporta cerca del 30 por ciento. El resto de la recaudación proviene de los ingresos de aranceles (10 por ciento), los impuestos selectivos al consumo (4 por ciento)¹⁴ y el impuesto sobre la transferencia de bienes raíces (0,7 por ciento).¹⁵ Tras la reorientación del impuesto a la gasolina para financiar el Fondo Vial, los recursos obtenidos mediante este mecanismo aportaron el 4 por ciento de la recaudación tributaria en 2002.

¹⁴ Cerveza y bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos y, hasta 2000, gasolina. A partir de 2001, el impuesto a la gasolina ha sido utilizado para dotar de recursos al Fondo Vial (FOVIAL).

¹⁵ La Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces (Decreto Legislativo No. 552 de diciembre de 1986) sustituyó a la Ley del Impuesto de Alcabala de 1928. De acuerdo con dicha ley, la transferencia de inmuebles cuyo valor supere los C\$ 250 mil (US\$28.571,43) está sujeta al pago de un impuesto equivalente a 3 por ciento sobre el exceso de dicha cifra.

Gráfico 2
Evolución de la estructura tributaria, 1980-2002



Algunos problemas generales del sistema tributario

En términos generales, el diseño y la administración del sistema tributario salvadoreño han mejorado considerablemente durante 1989-2002, como resultado de los diversos esfuerzos de reforma implementados durante dicho período. En conjunto, las tasas de los impuestos parecen razonables, y la mayoría de exenciones que complicaban la administración tributaria a comienzos de los años noventa han sido eliminadas paulatinamente. La aprobación del Código Tributario así como otras medidas administrativas adoptadas en años recientes para mejorar la fiscalización han constituido pasos importantes para incrementar la recaudación. En particular, varias de esas medidas han provisto a la administración tributaria de mecanismos más efectivos para combatir la evasión y cerrar los vacíos que permitían la elusión fiscal. Las autoridades fiscales han aprovechado cada vez mejor los recursos informáticos y logísticos de los que el país dispone para tales propósitos.

Como resultado de ello, la “flotabilidad” de la recaudación ha mejorado apreciablemente en años recientes (cuadro 1).¹⁶ A la vez, El Salvador ha mejorado también la productividad de la recaudación del IVA, alcanzando uno de los niveles mayores de eficiencia en la recolección de dicho impuesto a nivel latinoamericano (Stotsky y WoldeMariam, 2002), mientras que la productividad del impuesto sobre la renta de las empresas es la más alta en Centroamérica.¹⁷

¹⁶ El concepto de “flotabilidad” tributaria (*tax buoyancy*) intenta capturar la respuesta total de la recaudación ante cambios en el ingreso nacional. Tal respuesta incluye tanto los incrementos del ingreso como cambios discrecionales (por ejemplo, de tasas o base impositiva) efectuados por las autoridades tributarias. Para una ampliación del concepto, véase Jenkins, Kuo y Shukla (2000).

¹⁷ La medida convencionalmente más usada para cuantificar la productividad de la recaudación del IVA, llamada la “eficiencia-c”, se define como la recaudación del impuesto como porcentaje del consumo doméstico (privado y

Cuadro 1
Flotabilidad de los principales impuestos
y de la recaudación total, 1991-2002

Año	Renta	IVA	Aranceles	Recaudación total
1991	4.9		6.3	3.0
1992	0.2		2.8	1.2
1993	2.0	2.8	3.4	2.0
1994	3.3	2.0	2.3	2.0
1995	5.2	4.3	0.8	2.7
1996	-4.0	-2.5	-13.6	-6.0
1997	0.5	1.4	-3.2	0.3
1998	1.3	1.5	-1.0	0.8
1999	3.2	0.7	0.3	1.4
2000	2.4	1.3	-3.9	5.0
2001	-0.8	6.0	1.0	-2.6
2002	2.1	1.0	2.1	4.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGII.

No obstante los avances logrados, el sistema tributario salvadoreño sigue aquejado por dos problemas fundamentales. El primero se refiere a la relativamente baja carga tributaria. El segundo consiste en el grado de regresividad que el sistema presenta en su conjunto.

La baja carga tributaria

El problema de la baja carga tributaria, por supuesto, es relativo a los requerimientos de gasto público que el país enfrenta.¹⁸ Entre 1993 y 2000, el gasto público corriente creció a una tasa promedio anual de 12,5 por ciento, conduciendo a una importante ampliación de la brecha fiscal a partir de 1996. Adicionalmente, a partir de 1998, las finanzas públicas se han visto sobrecargadas con el costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones, y durante 2001-2003 los daños causados por los terremotos de comienzos de 2001 forzaron al gobierno a incurrir en un endeudamiento creciente. Esto impone la necesidad de generar más recursos internos a través del sistema tributario para garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

El problema fundamental de la baja carga tributaria no radica tanto en deficiencias del diseño básico del sistema impositivo, sino de su implementación, particularmente en lo que respecta a la persistencia de algunas exenciones y, sobre todo, de amplias deducciones (sobre todo en el caso del impuesto sobre la renta); así como en el alto grado de informalidad que presenta la economía salvadoreña, lo cual reduce sustancialmente las bases de los dos impuestos principales (IVA y renta). En la actualidad, el sistema tributario salvadoreño se apoya

público) dividida por la tasa del impuesto (Ebrill, Keen, Bodin y Summers, 2001). Análogamente, la eficiencia de la recolección del impuesto sobre la renta corporativa se mide mediante la recaudación de dicho impuesto como proporción del PIB dividida por la tasa del impuesto (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

¹⁸ En teoría tributaria, determinar el nivel impositivo óptimo es conceptualmente equivalente a determinar el nivel óptimo de gasto público.

desproporcionadamente en impuestos que sólo alcanzan al sector formal, lo cual, además de ser lesivo a la equidad tributaria, genera incentivos perversos para fomentar actividades informales de menor productividad relativa.

De acuerdo con estimados del Ministerio de Hacienda para 1998, de un total de aproximadamente 140 mil negocios, solamente 68 mil estaban inscritos para el pago del IVA. El problema de la informalidad, a su vez, propicia altos niveles de evasión.¹⁹ En el caso del IVA, cálculos de la propia agencia de recaudación han estimado que tal fenómeno representa pérdidas de ingresos que oscilan en un rango de entre 20 y 35 por ciento de la recaudación de dicho impuesto. Previsiblemente, los niveles de evasión en el caso de la renta serían de un orden de magnitud similar.

En adición al fenómeno de la evasión, otro aspecto que debilita la recaudación se origina en la liberalidad del régimen de exenciones y deducciones que la legislación tributaria permite, con graves efectos no sólo sobre la equidad horizontal sino también sobre la eficiencia de la administración tributaria. En el caso del IVA, cálculos del Ministerio de Hacienda a la altura de 1999 estimaban que la eliminación total de las exenciones podría permitir aumentar la recaudación de tal impuesto en un 44 por ciento.

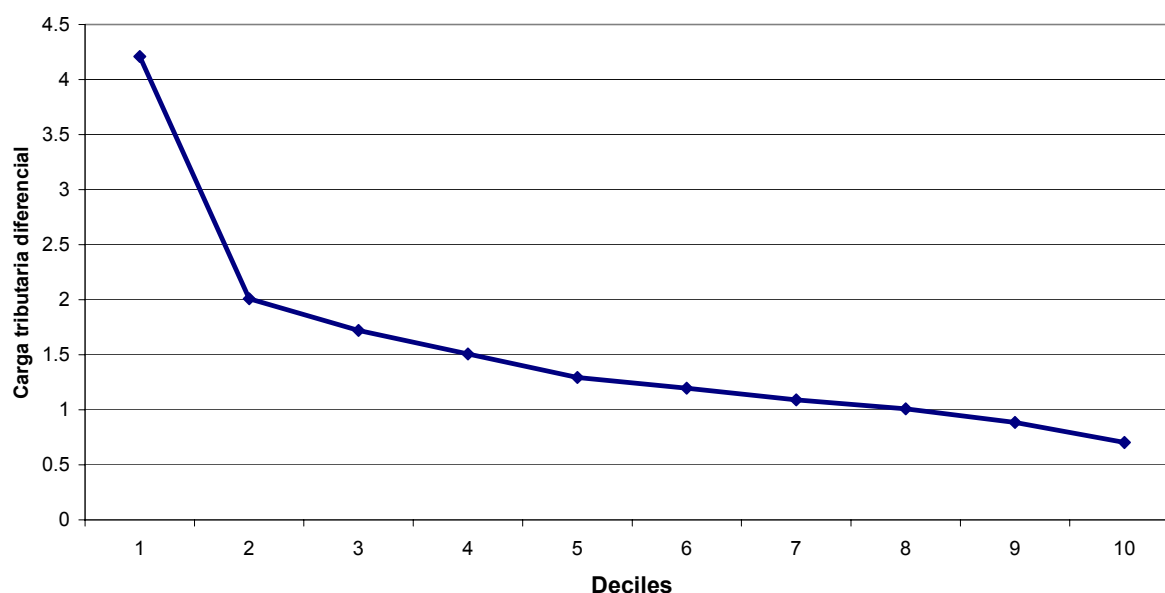
En el caso de la renta, la generosidad de las deducciones contempladas en la ley se refleja en el hecho de que los coeficientes del impuesto pagado sobre la renta bruta sean demasiado bajos, tanto para las personas naturales (4,2 por ciento) como jurídicas (2,1 por ciento), en términos comparativos con otros países. Tal como se detalla más adelante, un control más estricto de los gastos deducibles contemplados en la ley podría generar incrementos del orden de 2 por ciento del PIB en la recaudación de dicho impuesto, sin necesidad de alterar las tasas impositivas.

El carácter regresivo del sistema

El sistema de tributación indirecta en El Salvador (exceptuando la gasolina) es enteramente regresivo, como en general ocurre en el mundo en desarrollo. El impuesto a la renta de las personas naturales tiene carácter progresivo, como es de esperar dada la progresividad de las tasas marginales que aplican a los diferentes tramos de ingreso y el hecho de que normalmente tal impuesto es asumido por los propios receptores de renta. La progresividad del impuesto sobre la renta, sin embargo, no es suficiente para compensar la regresividad de la tributación indirecta, con lo cual el sistema tributario en su conjunto resulta también regresivo a lo largo de toda su estructura de ingresos. El gráfico 3 muestra cómo a medida que el nivel de ingreso familiar se eleva, la carga tributaria diferencial va disminuyendo, es decir, el porcentaje de su ingreso que las familias destinan al pago de impuestos decrece a medida que aumenta el ingreso familiar.

¹⁹ Dabla-Norris y Feltenstein (2003) desarrollan un modelo de equilibrio general computable en el cual agentes optimizadores evaden impuestos operando en la economía subterránea. De acuerdo con el modelo, aumentar demasiado los impuestos orilla a las empresas a operar en la economía subterránea, reduciendo la base tributaria (un efecto relacionado con la curva de Laffer). Por otra parte, impuestos muy bajos eliminan la economía subterránea pero resultan en déficit insostenibles. Así, la tasa impositiva óptima, desde el punto de vista macroeconómico, puede conducir a cierta actividad subterránea.

Gráfico 3
El Salvador 2000: Carga tributaria diferencial por deciles de ingreso



Por otra parte, el hecho de que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso después de impuestos (51,7) sea mayor que el correspondiente al ingreso antes de impuestos (50,2), sugiere que el sistema impositivo empeora la distribución del ingreso.

IV. Análisis del comportamiento de los principales impuestos

El impuesto sobre la renta

El cuerpo básico de la legislación en materia del impuesto sobre la renta se encuentra contenido en el Decreto Legislativo No. 134 de diciembre de 1991 (que sustituyó a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1963) y en el correspondiente Reglamento. A ese cuerpo básico se han introducido diversas reformas durante el período 1992-2002.

La recaudación bruta (antes de devoluciones) del impuesto sobre la renta en 2001 ascendió a US\$455 millones, equivalente a 29,8 por ciento de la recaudación total. El número de contribuyentes de renta fue 248.797, distribuidos en 233.708 contribuyentes con carácter de personas naturales (94 por ciento) y los 15.089 restantes como personas jurídicas (cuadro 2). El impuesto promedio por contribuyente en el caso de las personas naturales fue de US\$693; en el caso de las personas jurídicas, fue US\$17.330 (cuadro 3). El coeficiente del impuesto pagado sobre la renta bruta fue 4,2 por ciento en el caso de las personas naturales y 2,1 por ciento en el caso de las personas jurídicas.

Principales características técnicas

Las alícuotas aplicadas en el caso de las personas jurídicas en general son del 25 por ciento de su renta neta imponible. Hasta octubre de 2001, la ley eximía del pago del impuesto a las personas jurídicas cuya renta imponible no excediera de C\$ 75.000 (US\$8.571,43). Esa exención fue eliminada mediante el Decreto Legislativo No. 577 de octubre de 2001. En el caso de las personas naturales, éstas tributan por las rentas que superen los C\$ 22.000 anuales (US\$2.514,29), de acuerdo con una estructura de cuatro tramos, con una tasa marginal máxima del 30 por ciento.

El Artículo 15 de la Ley contemplaba originalmente la aplicación del concepto de renta mundial. Este concepto fue modificado mediante una reforma introducida en el Decreto Legislativo No. 250 de mayo de 1992. A tenor de dicha reforma, los sujetos pasivos domiciliados en el país únicamente pagarán impuesto sobre las rentas obtenidas en el territorio nacional.

Originalmente, la ley estipulaba que el contribuyente que fuera socio o accionista de una sociedad, debía computar en su renta la porción de utilidades que le fueran distribuidas (método de imputación). Al mismo tiempo, la ley establecía que los contribuyentes tenían derecho a un crédito contra su impuesto por las utilidades gravables recibidas de la empresa, equivalente a la parte proporcional del impuesto causado por dichas utilidades. Tal artículo fue derogado mediante el Decreto Legislativo N° 712 de septiembre de 1999. En sustitución, dicho decreto adoptó el método de exclusión de los dividendos, según el cual serían rentas no gravables las utilidades o dividendos para el socio o accionista que las recibe, ya sea persona natural o jurídica, siempre y cuando la sociedad que las distribuye las haya declarado y pagado el impuesto sobre la renta correspondiente, aun cuando provengan de capitalización.

Un área particularmente importante a fin de incrementar la recaudación se refiere al régimen de exenciones y deducciones. Con respecto a las exenciones subjetivas, el Artículo 6 exime del pago de renta al Estado de El Salvador, las municipalidades y las corporaciones y fundaciones de derecho público y de utilidad pública.

Cuadro 2
Impuesto a la Renta por tipo de contribuyente
y rango de renta imponible (en millones de US dólares), 2001

Personas Naturales				
Rango de Renta Imponible (US\$)	Nº Contribuy.	Renta bruta	Renta imponible	Impuesto
De 0 a 2,514.29	73,389	465.5	90.5	0.0
De 2,514.30 a 8,571.43	107,469	1,386.7	569.8	34.2
De 8,571.44 a 11,428.57	21,066	416.9	208.0	18.7
De 11,428.58 a 114,285.71	31,578	1,513.7	659.9	99.0
De 114,285.72 a 1,142,857.1	204	91.9	37.1	9.3
Más de 1,142,857.1	2	4.3	3.4	0.9
Total	233,708	3,879.0	1,568.7	162.0
Personas Jurídicas				
Rango de Renta Imponible (US\$)	Nº Contribuy.	Renta bruta	Renta imponible	Impuesto
De 0 a 8,571.43	10,602	591.8	13.6	3.4
De 8,571.44 a 11,428.57	556	146.2	5.5	1.4
De 11,428.58 a 114,285.71	3,034	2,305.0	112.4	28.1
De 114,285.72 a 1,142,857.14	769	3,680.4	247.3	61.8
De 1,142,857.15 a 5,714,285.71	102	3,286.9	231.5	57.9
De 5,714,285.71 a 11,428,571.43	13	805.8	105.7	26.4
De 11,428,571.44 a 57,142,857.14	12	1,731.3	237.1	59.3
Más de 57,142,857.14	1	128.8	92.8	23.2
Total	15,089	12,676.3	1,046.0	261.5
Total de contribuyentes				
Rango de Renta Imponible (US\$)	Nº Contribuy.	Renta bruta	Renta imponible	Impuesto
De 0 a 8,571.43	191,460	2,444.0	673.9	37.6
De 8,571.44 a 11,428.57	21,622	563.2	213.6	20.1
De 11,428.58 a 114,285.71	34,612	3,818.7	772.3	127.1
De 114,285.72 a 1,142,857.14	973	3,772.3	284.4	71.1
De 1,142,857.15 a 5,714,285.71	104	3,291.1	234.9	58.7
De 5,714,285.71 a 11,428,571.43	13	805.8	105.7	26.4
De 11,428,571.44 a 57,142,857.14	12	1,731.3	237.1	59.3
Más de 57,142,857.14	1	128.8	92.8	23.2
Total	248,797	16,555.3	2,614.7	423.5

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de la DGII, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3
Indicadores del Impuesto a la Renta por tipo de contribuyente
y rango de renta imponible, 2001

Personas Naturales				
Rango de Renta Imponible (US\$)	Nº Contribuy.	Impuesto/ contrib. (US\$/ pers.)	Rta. imponible/Rta. bruta (en %)	Impuesto/Rta. Bruta (en %)
De 0 a 2,514.29	73,389	0	19.4	0.0
De 2,514.30 a 8,571.43	107,469	318	41.1	2.5
De 8,571.44 a 11,428.57	21,066	889	49.9	4.5
De 11,428.58 a 114,285.71	31,578	3,135	43.6	6.5
De 114,285.72 a 1,142,857.1	204	45,453	40.4	10.1
Más de 1,142,857.1	2	425,389	80.0	20.0
Total	233,708	693	40.4	4.2
Personas Jurídicas				
Rango de Renta Imponible (US\$)	Nº Contribuy.	Impuesto/ contrib. (US\$/ pers.)	Rta. imponible/Rta. bruta (en %)	Impuesto/Rta. Bruta (en %)
De 0 a 8,571.43	10,602	322	2.3	0.6
De 8,571.44 a 11,428.57	556	2,493	3.8	0.9
De 11,428.58 a 114,285.71	3,034	9,262	4.9	1.2
De 114,285.72 a 1,142,857.14	769	80,389	6.7	1.7
De 1,142,857.15 a 5,714,285.71	102	567,436	7.0	1.8
De 5,714,285.71 a 11,428,571.43	13	2,031,798	13.1	3.3
De 11,428,571.44 a 57,142,857.14	12	4,940,484	13.7	3.4
Más de 57,142,857.14	1	23,198,164	72.1	18.0
Total	15,089	17,330	8.3	2.1
Total de contribuyentes				
Rango de Renta Imponible (US\$)	Nº Contribuy.	Impuesto/ contrib. (US\$/ pers.)	Rta. imponible/Rta. bruta (en %)	Impuesto/Rta. Bruta (en %)
De 0 a 8,571.43	191,460	196	27.6	1.5
De 8,571.44 a 11,428.57	21,622	930	37.9	3.6
De 11,428.58 a 114,285.71	34,612	3,672	20.2	3.3
De 114,285.72 a 1,142,857.14	973	73,064	7.5	1.9
De 1,142,857.15 a 5,714,285.71	104	564,705	7.1	1.8
De 5,714,285.71 a 11,428,571.43	13	2,031,798	13.1	3.3
De 11,428,571.44 a 57,142,857.14	12	4,940,484	13.7	3.4
Más de 57,142,857.14	1	23,198,164	72.1	18.0
Total	248,797	1,702	15.8	2.6

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de la DGII, Ministerio de Hacienda.

En el caso de las exenciones objetivas, se excluye del concepto de renta los valores en dinero o en especie que un trabajador reciba de su empleador para desempeñar a cabalidad sus funciones; el valor de los bienes que un contribuyente reciba por concepto de legados o herencias; y el valor de los bienes que un contribuyente reciba por concepto de donaciones, toda vez que la transferencia en cuestión se realice entre ascendientes y descendientes dentro del segundo grado de consanguinidad y cónyuges.

Por otra parte, se considera como rentas no gravables las que el Órgano Legislativo declare como no gravables; las remuneraciones, compensaciones y gastos de representación percibidos en el desempeño de sus funciones por personal diplomático y demás representantes oficiales de países extranjeros; las indemnizaciones percibidas por causa de muerte, incapacidad, accidente o enfermedad; las indemnizaciones por despido y las bonificaciones por retiro voluntario; las jubilaciones, pensiones o montepíos; las remuneraciones, compensaciones y gastos de representación percibidos por funcionarios o empleados del gobierno salvadoreño en el servicio exterior; los intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en bancos y asociaciones financieras; las cantidades que por cualquier concepto y en razón de contratos de seguros perciba el contribuyente como asegurado o beneficiario; los premios otorgados por la Asamblea Legislativa por servicios relevantes prestados al país; y los premios otorgados a los trabajadores públicos por servicios relevantes prestados al país en el desempeño de sus funciones.

Las reformas introducidas mediante el Decreto Legislativo N° 250 de mayo de 1992, establecieron también como rentas no gravables los intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras domiciliadas en el exterior, previamente calificadas por el Banco Central de Reserva de El Salvador. Al igual que otros países, El Salvador favorece impositivamente a los proyectos de inversión financiados con deuda. Los intereses sobre los ahorros financieros devengados por las personas naturales están exentos, al tiempo que se permite a las empresas deducir como gastos los intereses pagados sobre su deuda.

Igualmente, el Decreto Legislativo N° 250 incluyó entre las rentas no gravables el producto, ganancia, beneficio o utilidad obtenido por una persona natural o jurídica, sucesión o fideicomiso, que no se dedique habitualmente a la compraventa o permuta de bienes inmuebles cuando realice el valor de dichos bienes en un plazo no menor de tres años a partir de la fecha de adquisición. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo No. 780 de noviembre de 1999, fueron añadidas al listado de rentas no gravables, las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital, o cualquier otro beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compra venta de acciones o demás títulos valores, siempre y cuando tales acciones o títulos valores pertenezcan a emisiones inscritas y autorizadas por la Bolsa de Valores y la Superintendencia de Valores.

En lo que respecta a las deducciones, la ley establece que la renta neta se determinará deduciendo de la renta obtenida los costos y gastos necesarios para su producción y la conservación de la fuente. Asimismo, se consideran como gastos deducibles: gastos del negocio; remuneraciones; gastos de viaje; arrendamiento de bienes muebles o inmuebles; primas de seguros tomados contra riesgos de los bienes que forman parte de la fuente productora de renta; tributos y cotizaciones de seguridad social; insumos empleados en la actividad generadora de ingresos gravables; gastos de mantenimiento; intereses generados por

las cantidades tomadas en préstamo toda vez que sean invertidas en la fuente generadora de la renta gravable, así como los gastos incurridos en la constitución, renovación o cancelación de dichos préstamos; costos de las mercaderías y de los productos vendidos; gastos agropecuarios; y cualquier otro gasto en que se incurra que sea indispensable para la producción del ingreso gravable y la conservación de su fuente.

Adicionalmente, la ley establece que es deducible el costo de adquisición o de fabricación de los bienes aprovechados por el contribuyente para la generación de la renta computable. Otras deducciones consideradas en los Artículos 31 y 32 incluyen la reserva legal constituida sobre las utilidades netas de cada ejercicio, el valor o saldo de las deudas incobrables, y las erogaciones con fines sociales. Además de las deducciones establecidas en los artículos anteriores, el Artículo 33 permite a las personas naturales domiciliadas deducir hasta C\$ 5 mil (US\$571,43) por gastos médicos y otros C\$ 5 mil por colegiaturas o gastos escolares de sus hijos hasta de 25 años de edad.

En 1996, con el objeto de fomentar la inversión, se introdujo un sistema de depreciación acelerada que permite duplicar la tasa de depreciación prevista en la ley para las nuevas inversiones que realice el contribuyente.²⁰ El sistema alternativo permite amortizar las edificaciones a una tasa anual del 10 por ciento sobre el saldo a depreciar, 40 por ciento para la maquinaria y 100 por ciento para los otros bienes muebles.

En general, sobre el capítulo de las deducciones contempladas en la ley, cabe decir que éstas, además de complicar la administración tributaria, pueden generar incentivos perversos en favor de la elusión. Es sin duda en este aspecto de la legislación donde radica el principal factor explicativo de la considerable brecha existente entre la renta bruta y la renta imponible. Si bien las tasas del impuesto parecen razonables, los coeficientes del impuesto pagado sobre la renta bruta son demasiado bajos, tanto para las personas naturales (4,2 por ciento) como jurídicas (2,1 por ciento), en términos comparativos con otros países. Independientemente del problema de evasión que pueda darse en lo que respecta a la recaudación de este tributo, tales coeficientes sugieren que la liberalidad del régimen de deducciones contemplado en la ley abre de hecho una puerta ancha a la elusión con efectos perniciosos tanto sobre la equidad horizontal como sobre la eficiencia de la recaudación.

Un ejercicio de simulación conservador, que redujera en un 50 por ciento la brecha entre la renta bruta y la renta imponible de las personas naturales, podría generar un aumento de la recaudación de renta del orden de 0,5 por ciento del PIB. En el caso de las personas jurídicas, bastaría con duplicar el coeficiente de renta imponible sobre la renta bruta de los contribuyentes con ingresos imponibles inferiores a los C\$ 500 millones para lograr un incremento de la recaudación de renta del orden de 1,7 por ciento del PIB.

Posibles áreas de reforma

En conjunto, las diversas reformas incorporadas desde 1992 a la Ley del Impuesto sobre la Renta han permitido mejorar significativamente el diseño formal de dicho tributo. No obstante, subsisten algunas áreas en las que deberían considerarse reformas adicionales.²¹

²⁰ Decreto Legislativo No. 841 de octubre de 1996.

²¹ Las recomendaciones que siguen retoman buena parte del análisis y las propuestas sugeridas por Artana (1999 y 2001).

- La imposición de un límite a los gastos deducibles acompañada de mejores controles en la fiscalización podría generar importantes aumentos en la recaudación. En un escenario conservador como el descrito más arriba, tales incrementos podrían representar un 2 por ciento del PIB.
- En el caso de las personas naturales, algunos expertos han sugerido eliminar las deducciones por gastos médicos y colegiaturas, lo cual arrojaría una ganancia fiscal estimada de 0,1 por ciento del PIB (Artana, 1999).
- No es del todo claro que la adopción del régimen de depreciación acelerada para las nuevas inversiones contribuya efectivamente a incentivar la inversión, mientras que su eliminación podría generar una ganancia fiscal estimada por Artana (2001) en 0,3 por ciento del PIB.
- El impuesto sobre la renta de El Salvador sólo grava a las rentas de fuente nacional dado que los ingresos obtenidos en el exterior están exentos. Quizá sería conveniente reconsiderar la adopción del principio de renta mundial, como lo aplican actualmente la mayoría de países.
- Habría que analizar detenidamente la conveniencia de incorporar a la ley salvadoreña la normativa internacional sobre precios de transferencia de operaciones de empresas multinacionales y comenzar a capacitar a los agentes de fiscalización, a efectos de prevenir que dichas empresas sobrefacturen las ventas al país y reduzcan la base imponible local.
- Como muchos otros países, El Salvador favorece impositivamente los proyectos de inversión financiados con deuda en la medida en que los intereses devengados por los ahorros financieros de las personas naturales están exentos, al tiempo que se permite a las empresas deducir como gasto los intereses pagados sobre su deuda. El sesgo a favor de los proyectos que se financian con endeudamiento genera varios problemas conocidos, entre ellos: (i) discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas, las cuales normalmente tienen menor acceso al financiamiento de terceros, que es la alternativa menos gravada; y (ii) discrimina en contra de las empresas intensivas en el uso de capital específico, ya que éste es más difícil de ser utilizado como colateral de los préstamos (Artana, 1999). No es fácil resolver este problema en un país que presenta deficiencias en su administración tributaria y que enfrenta una alta movilidad de capitales. La alternativa adoptada en algunos países desarrollados consiste en gravar los intereses devengados por las familias y evitar la doble imposición de los dividendos distribuidos; no obstante, tal alternativa genera problemas de control y coloca en desventaja al mercado de capitales local con relación a los paraísos fiscales. Otra alternativa sería actuar en el ámbito de las empresas, tal como lo contempla la propuesta del *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT) presentada por el Tesoro de Estados Unidos en 1992, la cual no permite la deducción de los intereses y dividendos pagados de la base imponible de las empresas y los exime a nivel del individuo, introduciendo la neutralidad entre la deuda y el capital propio.
- En un contexto de creciente movilidad de capitales, se hace más necesario proteger la recaudación de las mayores posibilidades de elusión aparejadas a tal fenómeno. Diversos

países desarrollados como Canadá, Alemania, Islandia, Italia, Luxemburgo y Suiza gravan, además de las ganancias de las empresas, sus activos o su patrimonio neto. Este tipo de impuestos genera algunos problemas ya que puede dar lugar a cierta cascada en la tributación porque las empresas pueden ser dueñas de activos de otras empresas. Una alternativa sería introducir un impuesto mínimo a las ganancias como el que prevalece en Estados Unidos desde 1986. Otra posibilidad sería restringir la deducción de intereses del balance impositivo en función de la relación deuda/patrimonio (las llamadas “*thin capitalization rules*”).

El impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios.

Principales características técnicas

El impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, llamado comúnmente impuesto al valor agregado (IVA), fue establecido en 1992 en sustitución del impuesto de timbres. Es el impuesto más importante desde el punto de vista de la recaudación tributaria en El Salvador, tal como se muestra en el cuadro 4. Es un impuesto de tipo consumo y conceptualiza las compras de bienes de capital como compras de insumos. Es un tributo bastante simple ya que por establecer una sola tasa no discrimina entre bienes, y en la medida en que grava el consumo estimula el ahorro, lo que resulta consistente con las necesidades de una economía con escasez de capital.

El impuesto se inició con dos tasas, 10 por ciento general y cero por ciento para las exportaciones; desde 1995 la tasa general es de 13 por ciento y las exportaciones continúan con tasa cero. Esta última tasa aplicaba también para ciertos sectores exentos, para los cuales la compensación de los créditos fiscales operaba vía la deducción de los mismos del impuesto sobre la renta. Esta situación fue modificada mediante la eliminación de las exenciones del IVA a los granos básicos, frutas y verduras en estado natural, leche fluida y en polvo, y medicinas, aprobada en abril de 2000. Como resultado de las diversas reformas introducidas en la Ley del IVA desde 1992, El Salvador ha logrado uno de los niveles mayores de eficiencia en la recolección de dicho impuesto a nivel latinoamericano, medida por la llamada “eficiencia-c” (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

Un listado básico de las exenciones que aún subsisten incluye las siguientes importaciones e internaciones definitivas: las efectuadas por representaciones diplomáticas y consulares de naciones extranjeras y los agentes de las mismas acreditados en el país; las efectuadas por instituciones u organismos internacionales a que pertenezca El Salvador y por sus funcionarios cuando procediere de acuerdo con los convenios internacionales; los bienes introducidos bajo régimen de equipaje de viajero; las donaciones de acuerdo con convenios celebrados por El Salvador; los municipios cuando los bienes importados o internados sean para obras o beneficio directo de las respectivas comunidades; la maquinaria introducida por los sujetos pasivos inscritos en el registro de contribuyentes del impuesto destinada a su activo fijo para ser utilizada en la producción de bienes y servicios no contemplados en el artículo 46 ni los exceptuados en el artículo 174 de la ley; y los autobuses, microbuses y vehículos de alquiler dedicados al transporte público de pasajeros.

Cuadro 4
Evolución de la recaudación del IVA, 1992-2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Millones de US\$										
IVA total	77.3	329.2	395.9	529.6	603.6	665.0	727.7	733.9	799.8	866.3
IVA doméstico	38.0	156.1	184.0	245.6	303.9	334.4	362.1	360.3	384.0	412.7
IVA importaciones	39.3	173.1	212.0	284.0	299.7	330.5	365.7	373.6	415.8	453.6
% de ingresos tributarios										
IVA total	13.9	47.7	45.9	46.9	51.7	54.0	55.0	53.2	55.1	56.7
IVA doméstico	6.8	22.6	21.3	21.8	26.0	27.1	27.4	26.1	26.5	27.0
IVA importaciones	7.0	25.1	24.6	25.2	25.7	26.8	27.6	27.1	28.6	29.7
% del PIB										
IVA total	1.4	4.8	4.9	5.6	5.9	6.0	6.1	5.9	6.1	6.3
IVA doméstico	0.7	2.3	2.3	2.6	2.9	3.0	3.0	2.9	2.9	3.0
IVA importaciones	0.7	2.5	2.6	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0	3.2	3.3
Millones de US\$										
Ingresos tributarios totales	558	690	863	1128	1168	1232	1324	1380	1452	1529
PIB nominal	5696	6898	8086	9501	10316	11135	12009	12465	13139	13739

Fuente: Ministerio de Hacienda.

También se hallan exentos los servicios siguientes: los servicios de salud prestados por instituciones públicas e instituciones de utilidad pública calificadas por la DGII; el arrendamiento, subarrendamiento o cesión del uso o goce temporal de inmuebles destinados a vivienda para la habitación; los servicios prestados en relación de dependencia regidos por la legislación laboral, y los prestados por los empleados públicos, municipales y de instituciones autónomas; los espectáculos públicos culturales calificados y autorizados por la DGII; los servicios educacionales y de enseñanza, prestados por colegios, universidades, institutos, academias u otras instituciones; las operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero realizadas por bancos, financieras y otras instituciones financieras legalmente establecidas, así como las que califique la DGII, en lo que se refiere al pago o devengo de intereses; la emisión y colocación de títulos valores por el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas cuya oferta primaria haya sido pública a través de una bolsa de valores autorizada, en lo que respecta al pago o devengo de intereses; los servicios de suministro de agua y servicio de alcantarillado, prestado por instituciones públicas; el servicio de transporte público terrestre de pasajeros; los servicios de seguros de personas, en lo que se refiere al pago de las primas, lo mismo que los reaseguros en general.

Problemas detectados

Aun cuando la productividad alcanzada en la recolección del IVA en El Salvador es de las más altas en América Latina, la recaudación de dicho impuesto adolece todavía de problemas importantes de fiscalización. No obstante el esfuerzo desplegado a partir de la denominada unidad de Principales Responsables Tributarios (PRT), por la que se da seguimiento a los contribuyentes de más de C\$ 5 millones (US\$571.429) en un semestre, existen otros contribuyentes que con ventas de más de medio millón de colones (US\$57.143) en el

semestre, se estima que evaden de forma importante sus obligaciones tributarias, particularmente en el sector del comercio, como resultado de subfacturación de ventas y de adulteración y abultamiento del volumen de créditos. El problema se ha agravado en el pasado por el hecho de que las autoridades han poseído la información que evidencia este estado de cosas, pero muchas veces se han abstenido de actuar.²² De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, los niveles de evasión en el pago del IVA a la altura de 1999 representaban pérdidas de ingresos equivalentes a entre el 20 y el 35 por ciento de la recaudación de dicho impuesto.

Las posibilidades principales que se detectan para aumentar la recaudación del IVA descansan, más allá de modificaciones relativamente menores, en dotar a la ley respectiva de un régimen efectivo de sanciones e infracciones, y en la puesta en marcha de programas de fiscalización focalizados basados en la información de que disponen las autoridades sobre las irregularidades de un sinnúmero de contribuyentes.

Los impuestos específicos al consumo

Importancia recaudatoria

Los impuestos específicos al consumo en El Salvador recaen sobre la cerveza y demás bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos y la gasolina. El Cuadro 5 muestra los datos de recaudación de dichos impuestos durante 1992-2001. Lo primero que debe notarse es que la recaudación total de estos impuestos ha descendido severamente al bajar de 1,2 a 0,4 por ciento del PIB entre 1992 y 2001. Respecto del total de ingresos tributarios, la participación total de los impuestos selectivos cayó de 12,1 a 3,2 por ciento en el mismo período. El caso salvadoreño difiere claramente del patrón que se observa no sólo en la región centroamericana, sino en buena parte del mundo en desarrollo, donde la participación de los selectivos en los ingresos tributarios es hasta tres y cuatro veces mayor.

Un área en la que se han registrado progresos importantes ha sido la simplificación de la estructura de impuestos y subsidios cruzados entre las gasolinas, el diesel y el gas LPG. A fines de 2001 se modificó la imposición a la gasolina –cuya recaudación era transferida como subsidio al transporte público de pasajeros– y se redujo a sólo un recargo de veinte centavos de dólar por galón en el precio de la gasolina y el diesel, el que se transfiere al Fondo Vial (FOVIAL) cuyo propósito principal es el mantenimiento de la red de carreteras del país. En su primer año de funcionamiento, el FOVIAL captó por esta vía casi US\$70 millones, equivalentes al 4,4 por ciento de la recaudación total y 0,5 por ciento del PIB.

²² Véase Méndez y Abrego (1994).

Cuadro 5
Evolución de la recaudación de los impuestos específicos al consumo

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Millones de US\$										
Total selectivos	67.5	66.1	69.8	75.4	75.0	72.2	66.2	71.8	70.6	49.2
Productos alcohólicos	5.5	5.5	6.0	5.9	5.5	6.7	4.4	4.8	3.8	4.5
Cigarrillos	16.7	15.5	12.8	13.6	13.3	13.4	10.4	13.1	10.8	7.5
Bebidas gaseosas	14.0	12.2	13.4	15.4	15.4	16.3	16.4	17.0	17.2	19.0
Cerveza	19.4	19.9	23.3	24.9	22.9	18.7	16.1	16.5	16.9	18.2
Gasolina*	11.9	13.0	14.3	15.6	17.9	17.1	18.9	20.4	21.9	
% de ingresos tributarios										
Total selectivos	12.1	9.6	8.1	6.7	6.4	5.9	5.0	5.2	4.9	3.2
Productos alcohólicos	1.0	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
Cigarrillos	3.0	2.2	1.5	1.2	1.1	1.1	0.8	0.9	0.7	0.5
Bebidas gaseosas	2.5	1.8	1.6	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
Cerveza	3.5	2.9	2.7	2.2	2.0	1.5	1.2	1.2	1.2	1.2
Gasolina	2.1	1.9	1.7	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5	
% del PIB										
Total selectivos	1.2	1.0	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4
Productos alcohólicos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Cigarrillos	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Bebidas gaseosas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Cerveza	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Gasolina	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
Millones de US\$										
Ingresos tributarios totales	558	690	863	1128	1168	1232	1324	1380	1452	1529
PIB nominal	5696	6898	8086	9501	10316	11135	12009	12465	13139	13739

Fuente: Ministerio de Hacienda.

* Desde 2001 ha dejado de incluirse el impuesto a la gasolina entre los ingresos tributarios.

Problemas detectados

Coelho y Schenone (2000) estimaron que antes de la reforma de 2001 en las gasolinas y el diesel, el esquema de impuestos y subsidios equivalía a un impuesto total de treinta centavos por galón, equivalente a su vez a aproximadamente 15 por ciento del precio promedio de venta al público.

En relación con los otros impuestos específicos, el cuadro 6 arroja un panorama de la situación en la región. Las cifras sugieren que buena parte del problema de la baja recaudación de los impuestos específicos en El Salvador se explica por las tasas, las cuales se encuentran en ocasiones por debajo de la mitad del promedio regional. A título ilustrativo, si tan sólo se duplicaran las tasas, los ingresos derivados de tales impuestos aumentarían en cerca de US\$70 millones, es decir, medio punto porcentual del PIB. Cabe recordar que, en general, estos productos tienen una reducida elasticidad precio de la demanda.

Cuadro 6
Tasas de impuestos selectivos al consumo en los países del
Mercado Común Centroamericano (En porcentajes)

País	Cerveza	Bebidas gaseosas	Whisky	Rones y aguardiente	Licores	Vinos	Tabaco
Costa Rica (1998)	45.0	30.0	45.0	60.0	60.0	40.0	70.0
Guatemala (1998)	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	20.0	100.0
Honduras (2001)	33.0	8.0	44.0	158.0	44.0	44.0	32.0
Nicaragua (2001)	37.0	14.5	37.0	37.0	37.0	37.0	40.0
El Salvador (1998)	20.0	10.0	20.0	20.0	20.0	20.0	39.0
Promedio MCCA	36.6	22.1	38.8	64.6	41.8	32.2	56.2

Fuente: Gómez (2002).

Previsiblemente, estas tasas deberán incrementarse en la medida en que el proceso de integración económica regional avance y se tome la decisión de armonizar las tasas de tales impuestos en la región para prevenir un fenómeno de competencia pernicioso, por la que los factores productivos se transfieren de un país a otro guiados más por los diferenciales tributarios que por las ventajas comparativas de cada país.

Por otro lado, todos estos impuestos se pagan en puerta de fábrica o aduana, y requieren en general un aumento de la fiscalización a causa del contrabando. Aunque algunos tienen un componente específico, el mayor componente es *ad valorem*, y encaran el problema de la verificación de la base en la medida en que ésta puede ser declarada artificialmente baja por el contribuyente, especialmente en los casos de alcoholes y cervezas, por lo que puede recomendarse un solo monto fijo a partir de referentes como los centroamericanos, atendiendo a la diferenciación que normalmente se presenta en las bebidas alcohólicas por razones de calidad y/o volumen.

Un aspecto que habría que considerar antes de dictar incrementos como los sugeridos es el contrabando. Este se vuelve más rentable con el aumento de las tasas, y aunque algunas acciones importantes en esta materia ya han sido tomadas por las autoridades, existe la sensación de que el problema es todavía grande. Entonces, la mejor manera de inhibir un mayor nivel de contrabando en el marco de tasas mayores es aumentando el riesgo de su detección por parte de las autoridades.

La tributación al comercio exterior

Uno de los ejes fundamentales de la política de apertura comercial impulsada durante los años noventa en El Salvador lo ha constituido el proceso de desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias. El Salvador ha sido un activo promotor de la uniformización de las reglas del comercio y de los aranceles a nivel centroamericano, habiendo sido el primer país en reducir a cero por ciento los aranceles aplicables a bienes de capital y materias primas. Actualmente, el arancel promedio se ubica en torno a 5,6 por ciento y prácticamente la mitad de los incisos arancelarios tiene arancel cero.

El cuadro 7 muestra la evolución de la recaudación arancelaria durante el período 1990-2001.

Cuadro 7
Recaudación arancelaria, 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
DAI (mill. US\$)	53.1	73.3	96.8	112.4	144.1	199.0
Importaciones CIF (mill. US\$)	1329	1513	1855	2145	2574	3329
PIB (mill. US\$)	4801	5311	5955	6938	8086	9501
DAI (% de recaudación)	14.5	15.8	17.4	16.3	16.7	17.6
DAI/Importaciones (%)	4.0	4.8	5.2	5.2	5.6	6.0
DAI/PIB (%)	1.1	1.4	1.6	1.6	1.8	2.1
Importaciones/PIB (%)	27.7	28.5	31.2	30.9	31.8	35.0
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
DAI (mill. US\$)	163.2	145.9	145.8	148.1	140.5	146.1
Importaciones CIF (mill. US\$)	3222	3739	3968	4095	4947	5027
PIB (mill. US\$)	10359	11264	11792	12172	13139	13739
DAI (% de recaudación)	14.0	11.8	11.0	10.7	9.7	9.6
DAI/Importaciones (%)	5.1	3.9	3.7	3.6	2.8	2.9
DAI/PIB (%)	1.6	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1
Importaciones/PIB (%)	31.1	33.2	33.6	33.6	37.7	36.6

Fuente: BCR y Ministerio de Hacienda.

Los impuestos a las importaciones aumentaron su participación porcentual dentro de la carga tributaria durante la primera mitad de los 1990, como resultado del *boom* de importaciones propiciado por el proceso de apertura de la economía (liberalización comercial y cambiaria) iniciado en 1989. A partir de 1995, sin embargo, su contribución a la recaudación tributaria empieza a declinar en correspondencia con el proceso de desaceleración económica y los avances registrados por el cronograma de desgravación arancelaria acordado en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

No obstante que las importaciones han recobrado cierta importancia como porcentaje del PIB en el bienio 2000-2001, el hecho de que el coeficiente de derechos arancelarios sobre importaciones sea más bajo que en los años precedentes ha repercutido en una baja sensible del aporte de los aranceles tanto en valor monetario como en términos relativos con respecto a la recaudación total y al PIB.

En años recientes, El Salvador ha participado en diversas iniciativas de carácter bilateral y multilateral, orientadas a la suscripción de acuerdos de libre comercio, como los Tratados de Libre Comercio entre el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y México, entre el Triángulo Norte y Chile, y, principalmente, el Tratado de Libre Comercio

entre Centroamérica y Estados Unidos, acordado en diciembre de 2003. Es todavía prematuro evaluar el impacto de estos procesos sobre la recaudación tributaria, el cual dependerá no sólo de la variación de los volúmenes de importación que deriven de la implementación de tales tratados y de los compromisos específicos acordados en materia de los cronogramas arancelarios, sino también del impacto que esa mayor apertura comercial tenga para generar efectos multiplicadores que permitan compensar la pérdida de ingresos por aranceles con un aumento de la recaudación debido a la previsible dinamización de la economía.

V. Análisis de incidencia tributaria

El análisis de la incidencia de los impuestos es un tema que se encuentra en el campo de la economía positiva con el que este se pretende establecer la forma en que se reparten los gravámenes impositivos entre los diferentes agentes económicos. Se trata de distinguir entre la llamada incidencia legal –el que debe entregar el importe monetario del impuesto al fisco–, y la incidencia económica –quién o quiénes reportan una reducción en su bienestar como resultado de la existencia del impuesto.

Metodología y datos

El método consiste en distribuir el monto recaudado de los diferentes impuestos entre los diferentes grupos de población según el indicador de bienestar (ingreso), con el propósito de cuantificar la denominada “carga tributaria” que debe encarar cada grupo. Los datos primarios para el desarrollo de este ejercicio provienen de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, y de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) correspondiente a 2000, elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía. En relación con la definición de ingreso, se ha adoptado la del Ingreso Nacional Bruto Disponible (INBD), calculado por el Banco Central de Reserva (BCR), el cual fue estimado en US\$14.791 millones para 2000.

El cuadro 8 muestra algunos datos básicos de ingreso y consumo de la EHPM, cuyas estructuras por decil de hogares se utilizaron para la construcción de los factores de imputación. Los criterios de incidencia para la asignación de la carga tributaria se presentan en el cuadro 9, mientras que el cuadro 10 reporta los factores de imputación que se calcularon a partir de la EHPM para cada tipo de impuesto.

El impacto en la desigualdad que puede atribuirse a cada impuesto o al sistema en su conjunto se medirá a partir del índice de Gini, el que se aplicará de tres maneras: 1) la concentración del INBD antes del pago de los impuestos (Gpre); 2) lo mismo, pero después de pagados los impuestos (Gpost); y 3) la concentración o grado de desigualdad en el pago de los impuestos (Gimp). Al restar del índice de concentración de impuestos (Gimp) el índice de Gini antes de impuestos (Gpre) se obtiene el índice de Kakwani. Un signo positivo (negativo) de este último indicador significa que la curva de concentración de impuestos se halla debajo (arriba) de la de la concentración del ingreso (antes de impuestos) denotando que la introducción del impuesto vuelve más (menos) equitativa la distribución del ingreso.

Cuadro 8
El Salvador 2000: Ingresos y gastos mensuales en la EHPM
(US dólares)

Decil	Número de hogares	Ingreso total del hogar	Gasto total del hogar	Gasto entre ingreso
1	143,818	4,903,350	13,847,262	2.82
2	143,818	12,762,000	17,475,704	1.37
3	143,818	19,437,999	22,375,908	1.15
4	143,818	26,171,609	26,989,000	1.03
5	143,818	34,144,400	30,502,584	0.89
6	143,818	44,131,466	36,543,213	0.83
7	143,818	56,376,663	42,598,377	0.76
8	143,818	73,858,691	51,634,872	0.70
9	143,818	103,955,832	63,198,582	0.61
10	143,824	230,830,316	110,785,770	0.48
TOTAL	1,438,186	606,572,329	415,951,272	0.69

Fuente: EHPM.

Cuadro 9
Criterios de incidencia para la asignación de la carga tributaria

Impuesto	Criterio de imputación
Renta de personas naturales	Distribución del impuesto según tramos de ingreso
Renta de personas jurídicas	Distribución del consumo (gasto) global de los hogares
IVA doméstico	Promedio ponderado de alimentos, bebidas y tabaco con artículos y servicios: códigos 802, 806 y 810 de la EHPM.
IVA importaciones	Distribución del consumo (gasto) global de los hogares
Bebidas alcohólicas	Distribución del gasto en bebidas alcohólicas: ítem 23 del grupo 802
Bebidas no alcohólicas	Distribución del gasto en bebidas no alcohólicas: ítem 22 del grupo 802
Cigarrillos	Distribución del gasto en cigarrillos: ítem 24 del grupo 802
Gasolina	Distribución del gasto en combustible: ítem 07 del grupo 802
Derechos arancelarios	Distribución del consumo (gasto) global de los hogares

Cuadro 10
Factores de imputación por impuesto

Decil	Renta		IVA		Bebidas		Cigarrillos	Gasolina	Aranceles
	Personas naturales	Personas jurídicas	Doméstico	Importac.	Alcohólicas	No alcohólicas			
1	0.0000	0.0333	0.0521	0.0333	0.0150	0.0196	0.0316	0.0121	0.0333
2	0.0000	0.0420	0.0609	0.0420	0.0418	0.0265	0.0705	0.0265	0.0420
3	0.0168	0.0538	0.0746	0.0538	0.0535	0.0517	0.0887	0.0149	0.0538
4	0.0250	0.0649	0.0837	0.0649	0.0493	0.0857	0.0798	0.0248	0.0649
5	0.0326	0.0733	0.0893	0.0733	0.0844	0.0824	0.0840	0.0389	0.0733
6	0.0421	0.0879	0.1020	0.0879	0.1208	0.1075	0.1307	0.0624	0.0879
7	0.0880	0.1024	0.1077	0.1024	0.0962	0.1180	0.0891	0.0572	0.1024
8	0.1152	0.1241	0.1221	0.1241	0.1232	0.1656	0.1171	0.1203	0.1241
9	0.1802	0.1519	0.1367	0.1519	0.1820	0.1821	0.1396	0.1655	0.1519
10	0.5002	0.2663	0.1709	0.2663	0.2338	0.1608	0.1688	0.4773	0.2663
Total	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de la EHPM.

Finalmente, se presentará la denominada Carga Tributaria Diferencial por decil (CTDi), la cual se define como el cociente resultante de dividir la carga tributaria del i-ésimo decil entre la carga tributaria promedio. En principio, se espera que, en el caso de un impuesto (o sistema tributario) progresivo, que atiende la denominada equidad vertical (los que ganan más pagan más impuestos), entregue, para los primeros deciles, valores de la CTDi menores que la unidad (aunque crecientes con los deciles), en tanto que los CTDi de los deciles superiores sean mayores que la unidad. Si sucede lo contrario, el sistema es regresivo y verticalmente inequitativo. El mérito de las CTDi es que constituyen una medida de desigualdad asociada a cada decil (el grado al que la carga tributaria del decil difiere de la carga promedio), complementando así las medidas más bien globales de los índices de Gini y Kakwani.

Resultados

El análisis de incidencia del impuesto sobre la renta se llevó a cabo siguiendo la distinción que la ley establece entre personas naturales y jurídicas (cuadro 11). Para el caso de las personas naturales, el criterio de incidencia fue simplemente la distribución del impuesto según los tramos de ingreso establecidos en la ley. El supuesto convencional en tal caso es que dicho impuesto es pagado por los propios receptores de renta, y es progresivo debido al incremento gradual de las tasas impositivas a medida que aumenta el ingreso.

Cuadro 11
Carga tributaria del Impuesto sobre la Renta (2000)

Decil	Número de hogares	Ingreso total por decil (US\$)	Impuesto por decil (US\$)		Carga tributaria		Carga tributaria diferencial	
			Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
1	143,818	9,964,039	0	81,413	0.000	0.008	0.00	4.12
2	143,818	25,933,508	0	102,746	0.000	0.004	0.00	2.00
3	143,818	39,499,725	221,853	131,556	0.006	0.003	0.53	1.68
4	143,818	53,183,012	328,576	158,678	0.006	0.003	0.58	1.50
5	143,818	69,384,425	428,672	179,335	0.006	0.003	0.58	1.30
6	143,818	89,679,021	554,057	214,850	0.006	0.002	0.58	1.21
7	143,818	114,562,338	1,158,204	250,451	0.010	0.002	0.95	1.10
8	143,818	150,087,358	1,517,356	303,580	0.010	0.002	0.95	1.02
9	143,818	211,247,397	2,372,970	371,567	0.011	0.002	1.05	0.89
10	143,824	469,067,509	6,586,371	651,349	0.014	0.001	1.31	0.70
Total	1,438,186	1,232,608,332	13,168,060	2,445,524	0.011	0.002	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y DGII.

El análisis de incidencia es un poco más complejo en el caso del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, dado que una variedad de supuestos caracterizan el tratamiento de los impuestos sobre la renta de capital, con diferentes supuestos conduciendo a diferentes estimaciones de la distribución de la carga tributaria. En general, los impuestos al capital son regresivos si se asume que se trasladan a los consumidores, dado que la propensión marginal a consumir tiende a disminuir conforme aumenta el ingreso, pero resultan progresivos si se asume que son pagados por los receptores de dividendos o por todos los receptores de renta de capital, la cual está concentrada en los tramos superiores de la distribución del ingreso.

En el presente ejercicio, se asumió que, dado el nivel de competencia debido a la apertura comercial de la economía salvadoreña, la carga del impuesto es parcialmente trasladada (en un 10 por ciento) a los precios de todos los bienes consumidos, de modo que se distribuye según el consumo global de la EHPM.

El cuadro 12 muestra que el IVA es un impuesto bastante regresivo en El Salvador, como sucede en muchos países en desarrollo. Se observa que las CTDi de los primeros deciles son mayores que la unidad, siendo la carga promedio de 5,41 por ciento, en tanto que las de los deciles superiores son menores que 1. Esto denota un efecto regresivo en la distribución de los ingresos después del impuesto. La razón principal de este efecto es el bien conocido fenómeno de los países en desarrollo, donde los hogares de los primeros deciles en la distribución del ingreso consumen por un valor muy superior a los ingresos que han sido declarados.

Cuadro 12
Carga tributaria del IVA doméstico, sobre las importaciones y total (2000)

Decil	Número de hogares	Ingreso total por decil (US\$)	Carga tributaria			Carga tributaria diferencial		
			Doméstico	Importaciones	Total	Doméstico	Importaciones	Total
1	143,818	9,964,039	0.167	0.116	0.283	6.45	4.12	5.24
2	143,818	25,933,508	0.075	0.056	0.131	2.89	2.00	2.43
3	143,818	39,499,725	0.060	0.047	0.108	2.33	1.68	1.99
4	143,818	53,183,012	0.050	0.042	0.093	1.94	1.50	1.71
5	143,818	69,384,425	0.041	0.037	0.078	1.59	1.30	1.44
6	143,818	89,679,021	0.036	0.034	0.070	1.40	1.21	1.30
7	143,818	114,562,338	0.030	0.031	0.061	1.16	1.10	1.13
8	143,818	150,087,358	0.026	0.029	0.055	1.00	1.02	1.01
9	143,818	211,247,397	0.021	0.025	0.046	0.80	0.89	0.84
10	143,824	469,067,509	0.012	0.020	0.031	0.45	0.70	0.58
Total	1,438,186	1,232,608,332	0.026	0.028	0.054	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y DGII.

Considérese ahora la situación de los impuestos selectivos, tal como se aprecia en el cuadro 13. Aunque a partir de las CTDi se nota una clara regresividad, ésta no es tan marcada como en el IVA, y más importante todavía, la carga promedio es de menos de la décima parte de la del IVA, porque no llega siquiera al 0,5 por ciento. Esto, desde luego, sólo es consecuencia de la escasa importancia que como fuente de ingresos tributarios tienen los impuestos selectivos en El Salvador.

Los resultados del análisis de incidencia de los aranceles se presentan en el cuadro 14. El criterio de imputación es la distribución del gasto de consumo de los hogares. Al igual que en el caso del IVA, los aranceles presentan también un carácter bastante regresivo, debido a que los sectores de menores ingresos soportan una carga mayor del impuesto en proporción a sus propios ingresos.

Cuadro 13
Carga tributaria de los impuestos selectivos al consumo (2000)

Decil	Carga tributaria					Carga tributaria diferencial				
	Bebidas alcohólicas	Bebidas no alcohólicas	Cigarrillos	Gasolina	Total	Bebidas alcohólicas	Bebidas no alcohólicas	Cigarrillos	Gasolina	Total
1	0.003	0.003	0.003	0.002	0.011	1.86	2.43	3.92	1.50	2.20
2	0.003	0.001	0.002	0.002	0.009	1.99	1.26	3.35	1.26	1.79
3	0.002	0.002	0.002	0.001	0.007	1.67	1.61	2.77	0.47	1.45
4	0.002	0.002	0.001	0.001	0.006	1.14	1.99	1.85	0.57	1.28
5	0.002	0.002	0.001	0.001	0.006	1.50	1.46	1.49	0.69	1.24
6	0.002	0.002	0.001	0.001	0.007	1.66	1.48	1.80	0.86	1.39
7	0.001	0.001	0.001	0.001	0.005	1.03	1.27	0.96	0.62	0.95
8	0.001	0.002	0.001	0.001	0.005	1.01	1.36	0.96	0.99	1.08
9	0.001	0.001	0.001	0.001	0.005	1.06	1.06	0.81	0.97	0.99
10	0.001	0.000	0.000	0.002	0.004	0.61	0.42	0.44	1.25	0.74
Total	0.001	0.001	0.001	0.001	0.005	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y DGII.

Cuadro 14
Carga tributaria de los derechos arancelarios (2000)

Decil	Número de hogares	Ingreso total por decil (US\$)	Ingreso medio por hogar (US\$)	Impuesto por decil (US\$)	Carga tributaria	Carga tributaria diferencial
1	143,818	9,964,039	69	389,777	0.0391	4.12
2	143,818	25,933,508	180	491,912	0.0190	2.00
3	143,818	39,499,725	275	629,844	0.0159	1.68
4	143,818	53,183,012	370	759,695	0.0143	1.50
5	143,818	69,384,425	482	858,597	0.0124	1.30
6	143,818	89,679,021	624	1,028,630	0.0115	1.21
7	143,818	114,562,338	797	1,199,073	0.0105	1.10
8	143,818	150,087,358	1,044	1,453,435	0.0097	1.02
9	143,818	211,247,397	1,469	1,778,934	0.0084	0.89
10	143,824	469,067,509	3,261	3,118,434	0.0066	0.70
Total	1,438,186	1,232,608,332	857	11,708,333	0.0095	1.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y DGII.

Índices de concentración

El cuadro 15 reporta los índices de concentración que permiten evaluar desde otra perspectiva el grado de progresividad/regresividad de la tributación en el país. El índice de Gini para la distribución del ingreso antes de deducidos los impuestos (Gpre) es de 50,2 por ciento. Por analogía con la concentración del ingreso se puede calcular un índice de la concentración en el pago de cada uno de los impuestos o sus consolidados; éste se denota por Gimp, y se observa que, con la excepción del impuesto sobre la renta de las personas naturales y del impuesto a la gasolina, registra un valor sustancialmente menor que el Gpre.

Cuadro 15
Resumen de los índices de concentración
(Porcentajes)

Impuesto	Gpre	Gimp	Kakwani	Gpost
Renta	50.19	59.67	9.48	50.01
Personas naturales	50.19	64.05	14.34	50.04
Personas jurídicas	50.19	33.46	-16.73	50.83
IVA	50.19	26.62	-23.57	51.54
Doméstico	50.19	19.22	-30.97	51.02
Importaciones	50.19	33.46	-16.73	50.67
Selectivos	50.19	38.61	-11.58	50.25
Bebidas alcohólicas	50.19	34.76	-15.43	50.21
Bebidas no alcohólicas	50.19	30.51	-19.68	50.21
Cigarrillos	50.19	19.35	-30.84	50.21
Gasolina	50.19	58.07	7.88	50.18
Aranceles	50.19	33.46	-16.73	50.35
Carga tributaria total	50.19	33.30	-16.89	51.68

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y DGII.

A partir de la definición del índice de Kakwani como $K = Gimp - Gpre$, se encuentra que los valores de K, con la excepción de la renta de las personas naturales y de la gasolina, son todos negativos, significando que los impuestos considerados vuelven más regresiva la distribución del ingreso, lo que se corrobora al calcular el índice de Gini para los ingresos después de impuestos (Gpost). En relación con Gpost debe observarse que, con las excepciones mencionadas, siempre es mayor que el índice Gpre, lo cual significa que la distribución del ingreso después de pagados los impuestos es más regresiva que antes de pagarlos. Los impuestos a la renta de las personas naturales y a la gasolina son singulares en la medida en que son los únicos que reducen la regresividad de la distribución del ingreso.

En conjunto, la conclusión más importante que deriva del análisis de incidencia es que el sistema tributario en El Salvador es fundamentalmente regresivo. El impuesto a la renta de las personas naturales tiene carácter progresivo, como es de esperar dada la progresividad de las tasas marginales que aplican a los diferentes tramos de ingreso y el hecho de que normalmente tal impuesto es asumido por los propios receptores de renta. De acuerdo con las magnitudes reportadas de Gpost (cuadro 15), el IVA es el impuesto más regresivo.

VI. Recomendaciones de política para incrementar la recaudación tributaria

Tal como se ha señalado más arriba, en años recientes las autoridades fiscales han implementado varias medidas para lograr una administración tributaria más eficiente. Tras las reformas fiscales adoptadas, por tanto, el menú de medidas disponibles para incrementar la

recaudación se ha reducido, pero todavía existe un margen de maniobra apreciable para mejorarla, antes de tener que recurrir al aumento de tasas impositivas. En lo que sigue, se detallan algunas de las medidas que todavía no han sido implementadas.

Impuesto sobre la renta:

- **Ampliar la base tributaria del impuesto mediante la incorporación del sector informal (reduciendo la informalidad en un 50 por ciento):** se estima que el incremento de la recaudación de renta por efecto de esta medida podría alcanzar medio punto porcentual del PIB.
- **Limitar el monto de los gastos deducibles:** la liberalidad del régimen de deducciones que permite la Ley de Renta determina un coeficiente extremadamente bajo de la renta imponible sobre la renta bruta y, consiguientemente, del impuesto pagado con respecto a la renta bruta, lo que atenta contra la equidad horizontal y la eficiencia de la recaudación. Una fiscalización más efectiva de tales deducciones que permitiera reducir en un 50 por ciento la brecha actual entre la renta bruta y la renta imponible de las personas naturales, podría generar un aumento de la recaudación del orden de 0,5 por ciento del PIB. En el caso de las personas jurídicas, bastaría con duplicar el coeficiente de renta imponible sobre renta bruta de los contribuyentes con ingresos imponibles inferiores a los C\$ 500 millones, para lograr un incremento de la recaudación del orden de 1,7 por ciento del PIB.
- **Eliminar el régimen de depreciación acelerada para las nuevas inversiones.** Esta medida permitiría una ganancia fiscal estimada de 0,3 por ciento del PIB.
- **Eliminar los 5 mil colones de deducciones por gastos en educación y salud.** Se estima una ganancia fiscal de 0,1 por ciento del PIB.
- Una posible medida que podría ayudar a corregir el sesgo a favor del financiamiento con deuda que existe hoy en El Salvador y generar mayor recaudación, consistiría en **gravar los intereses de los depósitos o aplicar un gravamen sobre los intereses**. Sin embargo, dado que cualquiera de esas alternativas tiende a desalentar la intermediación financiera, su eventual implementación requiere de un análisis cuidadoso.
- Algunas otras áreas posibles de reforma se refieren a propuestas tales como la adopción del criterio de **renta mundial** y la incorporación de normas sobre **precios de transferencia**. Dado el carácter todavía embrionario de la discusión sobre la eventual adopción de tales propuestas, es difícil en esta etapa de la discusión cuantificar el impacto recaudatorio de las mismas.

IVA

- **Facilitar los trámites administrativos y legales para incorporar al sector informal a la base tributaria para el pago del IVA.** Si mediante las disposiciones y procedimientos adecuados como la adopción del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, las autoridades logran incorporar al pago del IVA a los empresarios informales que

actualmente no pagan este impuesto, podría lograrse un doble efecto beneficioso: 1) los ingresos del IVA aumentarían por el solo hecho de que la base de contribuyentes sería más amplia; y 2) en la medida en que los negocios del sector informal se fueran incorporando a la base del IVA, éstos demandarían los correspondientes recibos de sus proveedores, forzando a muchas empresas del sector formal, que actualmente evaden el pago del IVA, a tener que declarar tales ventas y pagar los impuestos correspondientes. Esta medida, aunada al fortalecimiento del régimen de infracciones y sanciones a la Ley del IVA, podría generar un aumento de la recaudación del orden de 1 por ciento del PIB.

- **Dotar a la Ley del IVA de un efectivo régimen de infracciones y sanciones.** El problema principal en el caso del IVA no consiste en fallas de diseño, sino en deficiencias de fiscalización que inhiben una mayor recaudación. Las más recientes modificaciones que afectan dicho impuesto (eliminación de las exenciones a los granos básicos, frutas y verduras, leche y medicinas; aprobación del Código Tributario, etc.), aunadas a un esfuerzo más agresivo de fiscalización por parte de la administración tributaria, han empezado a manifestarse ya en un repunte de la recaudación, con perspectivas de incrementarse en el mediano plazo.
- Si pese a esas mejoras no se alcanzaran los rendimientos esperados, **podría considerarse la posibilidad de aumentar la tasa del 13 por ciento actual a 15 por ciento**, lo cual podría traducirse en un aumento de la recaudación de más de medio punto del PIB.

Impuestos específicos al consumo

- En el caso de los impuestos específicos al consumo, su baja recaudación se explica fundamentalmente por las tasas, que se encuentran por debajo de la mitad del promedio centroamericano. Si tan solo se duplicaran las tasas, los ingresos totales generados por estos impuestos aumentarían en medio punto porcentual del PIB.
- En tal sentido, se sugiere establecer una **combinación de incrementos de tasas** en los impuestos selectivos al consumo que alcancen una importancia recaudatoria de cerca de 1 por ciento del PIB, semejante a la existente entre 1992 y 1993, lo cual duplicaría la importancia actual, que es casi 0,5 por ciento. Asimismo, se recomienda establecer impuestos de monto fijo ante la eventualidad de una declaración menor que la real en las bases, no sin antes intensificar las acciones para desincentivar el contrabando.

Los impuestos al comercio exterior

- Todavía es prematuro estimar con precisión hasta qué punto los acuerdos de libre comercio firmados recientemente (con México, Chile y República Dominicana), el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, o los acuerdos eventuales que en esta materia pudieran surgir de iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) puedan reducir el nivel arancelario promedio vigente ya en el país. Si las reducciones arancelarias ulteriores se ven contrarrestadas por una mayor demanda de importaciones, pudiera ser que el monto neto de la recaudación no experimentara

alteraciones significativas con respecto a sus niveles actuales, como porcentaje de la recaudación total y como porcentaje del PIB.

- Como marco más global del diseño del sistema tributario en El Salvador, es importante tener en cuenta la importancia creciente que los temas internacionales han adquirido en la reforma de las políticas tributarias en años recientes. Tal como ha sido subrayado por Keen (1993), el movimiento hacia un mercado común implica que también habrá un movimiento más libre de las bases tributarias. De hecho, en Centroamérica el énfasis en la armonización tributaria regional ha implicado un movimiento hacia aranceles más uniformes hacia fuera y la eliminación de aranceles intraregionales. Incluso se ha dado cierta convergencia en las tasas del IVA y de la renta, pero todavía resta trecho por andar en la armonización de los sistemas tributarios domésticos, por ejemplo, en el ámbito de los incentivos tributarios y de los impuestos específicos.

Estimación de los efectos de las medidas propuestas

El cuadro 16 resume las principales medidas sugeridas e intenta cuantificar su impacto en términos del incremento de la recaudación como porcentaje del PIB, en aquellos casos en que la disponibilidad de información permite efectuar este ejercicio.

La implementación efectiva de las medidas señaladas podría generar un incremento de la recaudación tributaria de más de 3 puntos porcentuales del PIB en el corto plazo, sin necesidad de aplicar nuevos impuestos o aumentar las tasas impositivas vigentes. Tal como se aprecia, el grueso del aumento de la recaudación se lograría a partir de la ampliación de la base imponible del IVA y del impuesto sobre la renta debido a la incorporación del sector informal, así como por la limitación de los gastos deducibles en el impuesto sobre la renta y el fortalecimiento del régimen de sanciones del IVA.

En términos de la equidad del sistema tributario, el impacto las medidas propuestas sería negativo, en el sentido de aumentar el coeficiente de Gini de la distribución de ingresos después de impuestos. En el escenario anterior a las medidas, el coeficiente de Gini después de impuestos era 51,7. En el escenario posterior a éstas, dicho coeficiente aumenta a 52,03 (cuadro 17).

Cuadro 16
Sugerencias de política para incrementar la recaudación
(Ganancias fiscales como % del PIB)

Medida propuesta	Efecto impacto	Efecto mediano plazo
Renta		
Aumento de la base tributaria por una reducción de la informalidad del 50%	0.3	0.5
Eliminar régimen depreciación acelerada	0.3	0.3
Eliminar deducciones gastos educación y salud	0.1	0.1
Limitar gastos deducibles	1.0	2.0
Renta Mundial 1/	n.d.	n.d.
Normas sobre precios de transferencia 1/	n.d.	n.d.
IVA		
Reducir informalidad y mejorar régimen de sanciones	0.5	1.0
Aumentar tasa a 15 por ciento 2/	0.5	0.5
Impuestos específicos al consumo		
Aumentar tasas	0.5	0.5

1/ El efecto de estas medidas sobre la recaudación dependería de su diseño y aplicación.

2/ Esta sería una medida de última instancia.

n.d. La falta de disponibilidad de información suficientemente desagregada impide cuantificar el impacto recaudatorio de estas medidas.

Cuadro 17
Indices de desigualdad en los escenarios
pre y post-medidas

Escenario	Gini antes de impuestos	Concentración de impuestos	Gini después de impuestos	Kakwani
Pre-medidas	50.19	33.3	51.68	-16.89
Post-medidas	50.19	32.45	52.03	-17.74

Tales resultados son previsibles tomando en cuenta que el impacto principal de las medidas propuestas se concentra en los deciles de menores ingresos. Ello no significa necesariamente que las medidas empeoren el bienestar de los hogares de bajos recursos. Como se ha señalado más arriba, el efecto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso debiera verse en conjunto con las políticas del gasto público. En teoría, un impuesto regresivo (como el IVA) podría perfectamente ser el medio más adecuado para financiar gasto orientado a aliviar la pobreza, si dicho gasto se focaliza de manera efectiva para compensar los posibles efectos regresivos del impuesto *per se*. En el caso concreto que nos ocupa, los recursos que podrían generarse a partir de la aplicación de las medidas propuestas, aun cuando éstas profundicen la regresividad del sistema tributario, podrían financiar el aumento del gasto social en una medida tal que el efecto neto de la combinación recaudación-gasto pudiera ser progresivo.

Referencias bibliográficas

- Artana, D. 1999. *La política fiscal de El Salvador*. Mimeo. San Salvador: FUSADES.
- Artana, D. 2001. *Algunas reflexiones sobre la política fiscal de El Salvador*. Mimeo. San Salvador: FUSADES.
- CEPAL . 2002. *Panorama Social de América Latina, 2001-2002*. Santiago de Chile.
- Coelho, I. y O. Schenone. 2000. "El Salvador: Profundización de la Reforma Tributaria". Mimeo. Fondo Monetario Internacional.
- Dabla-Norris, E. y A. Feltenstein. 2003. "An Analysis of the Underground Economy and its Macroeconomic Consequences", IMF Working Paper 03/23.
- Easterly, W. y S. Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", NBER Working Paper 4499.
- Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin y V. Summers. 2001. *The Modern VAT*, International Monetary Fund.
- FUSADES. 1999. "Crecimiento con Participación: Una estrategia de Desarrollo para el Siglo XXI", San Salvador.
- Gavin, M. y R. Perotti. 1997. "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gavin, M., R. Hausman, R. Perotti y E. Talvi. 1996. "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", IADB Working Paper 326.
- Gómez Sabaini, J. 2002. "Honduras: Hacia un Sistema Tributario más Transparente y Diversificado", Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez Sabaini, J., J. Santieri y D. Rossignolo. 2002. "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", Serie Gestión Pública No. 20, ILPES. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jenkins, G., C. Kuo y G. Shukla. 2000. *Tax Analysis and Revenue Forecasting. Issues and Techniques*. Harvard Institute for International Development.
- Keen, M. 1993. "The Welfare Economics of Tax Coordination in the European Community: A Survey," *Fiscal Studies*, 14: 15-36.
- López Calva, L. y M. Andalón. 2002. "Macroeconomía y pobreza: lecciones desde Latinoamérica", Mimeo. Noviembre de 2002.

- Méndez, J. y M. Severin. 1985. "Política Fiscal: Análisis de la Estructura Tributaria de El Salvador y Sugerencias de Política Tributaria". Ministerio de Planificación, San Salvador.
- Méndez, J. 1988. "Proposición de Reforma Tributaria para El Salvador". San Salvador: FUSADES.
- Méndez, J. y L. Abrego. 1994. "Estudio del Sistema Tributario y Arancelario de El Salvador". Centro Internacional para el Desarrollo Económico, CINDE. San Salvador.
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam. 2002. "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities," IMF Working Paper 02/227.
- Tanzi, V. y H. Zee. 2000. "Tax Policy for Emerging Markets," IMF Working Paper 00/35.
- Zee, H. 1998. "Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment," Documento de Trabajo No. 42, Banco Central de Chile.