

Reformas fiscales en América Latina

El caso de El Salvador (2009-2012)

Jonathan Menkos, ICEFI

Contenido

1	Introducción.....	1
2	Contexto económico y estructura tributaria	2
2.1	Entorno económico debilitado	2
2.2	Entorno político	3
2.3	Caracterización del sistema tributario salvadoreño	5
2.3.1	Las finanzas públicas en El Salvador: tendencias recientes	5
2.3.2	Estructura de los ingresos fiscales	8
2.3.3	Características de los principales impuestos	9
2.3.4	Administración tributaria	11
3	Reformas fiscales durante el período 2009-2012	11
3.1	Reformas 2009	12
3.1.1	Impuesto sobre la Renta.....	13
3.1.2	Reformas a la Ley del IVA.....	14
3.1.3	Reformas a impuestos selectivos al consumo.....	15
3.1.4	Reformas al código tributario.....	15
3.2	Reformas 2011	16
3.2.1	Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta	16
3.2.2	Reformas al Código Tributario.....	17
3.2.3	Medidas administrativas	18
3.2.4	Otras reformas en 2011	18
3.3	Síntesis de las reformas	18
4	Impacto y efectividad de las reformas	20
4.1	Aumento en la recaudación tributaria.....	20
4.1.1	Reformas 2009	20
4.1.2	Reforma 2011.....	22
4.2	Efectos en la estructura tributaria	24
4.3	Implicaciones para la administración tributaria y contribuyentes.....	25
4.4	Efectos de las reformas en la situación financiera del gobierno	25
5	Efectos sobre la equidad	27
5.1.1	Distribución del ingreso pre-acción fiscal.....	28
5.1.2	Impacto del sistema tributario antes de la reforma 2012	29

5.1.3	Impactos de la reforma 2011.....	30
6	Conclusiones	34
7	Referencias	36

Índice de cuadros

Cuadro 1 Tramos de renta imponible personas físicas (2008 y 2012).....	10
Cuadro 2. El Salvador: Impuestos específicos vigentes al año 2012	10
Cuadro 3. Tasas de retención a domiciliados y no residentes	14
Cuadro 4. El Salvador: Tasas progresivas del ISR personas naturales (2011-2012)	17
Cuadro 5. Síntesis reformas 2009.....	19
Cuadro 6. Síntesis reformas 2011.....	20
Cuadro 7. Simulación de rendimientos de la reforma 2009	22
Cuadro 8. Recaudación esperada de reforma 2011 (Millones de USD y %)	23
Cuadro 9. Derivación de rendimientos de reforma 2011 (Millones de USD).....	23
Cuadro 10. Composición porcentual de los ingresos tributarios 2008-2012	24
Cuadro 11. Metas cuantitativas del SBA 2010 y su cumplimiento (Porcentajes del PIB)	26
Cuadro 12. Efectos de la reforma tributaria en la situación financiera del SPNF (% del PIB)	27
Cuadro 16. Indicadores de incidencia del sistema tributario en el año 2010	29
Cuadro 17. Indicadores de incidencia del IVA.....	31
Cuadro 18. Indicadores de incidencia de los impuestos indirectos.....	31
Cuadro 19. Incidencia del sistema impositivo (2012 vs 2010)	33

Índice de gráficas

Gráfica 1 Centroamérica y Estados Unidos: crecimiento real del PIB (2000 – 2010).....	2
Gráfica 2 Evolución de indicadores económicos y sociales (2004-2011).....	3
Gráfica 3 Evolución de carga tributaria, ingresos y deuda pública del SPNF (2006-2011).....	8
Gráfica 4 Estructura de los ingresos tributarios (2011).....	9
Gráfica 5. Estructura de la administración tributaria.....	11
Gráfica 6. Crecimiento de los ingresos tributarios y el PIB (1990-2011)	12
Gráfica 7. Rendimientos obtenidos de la reforma fiscal 2009	21
Gráfica 8. Curva de Lorenz del Ingreso per cápita familiar (pre-acción fiscal).....	28
Gráfica 9. Incidencia distributiva de los impuestos en El Salvador (2010).....	29
Gráfica 10. Incidencia del IVA.....	30
Gráfica 11. Incidencia del pago del ISR (2012)	32
Gráfica 12. Comparativo de la incidencia del ISR (2012 vrs 2010).....	32

Índice de anexos

Anexo 1. Estructura del sistema impositivo salvadoreño 2008 y 2012.....	39
Anexo 2. Ingresos tributarios 2008-2012	40
Anexo 3. Tablas de impuesto sobre la renta a personas naturales.....	41
Anexo 4. Metodología de simulación de la incidencia distributiva.....	43

Siglaro

Arena	Partido político Alianza Republicana Nacionalista			
BCR	Banco Central de Reserva			
BID	Banco Interamericano de Desarrollo			
CEPAL	Comisión Económica para América Latina			
CIAT	Centro interamericano de administraciones tributarias			
DGII	Dirección General de Impuestos Internos			
DGA	Dirección General de Aduanas			
DGT	Dirección General de Tesorería			
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos			
FMI	Fondo Monetario Internacional			
FMLN	Partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional			
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud			
GANA	Partido Político Gran Alianza por la Unidad Nacional de El Salvador			
GATT	Siglas en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio			
GOES	Gobierno de El Salvador			
ISR	Impuesto sobre la renta			
IVA	Impuesto al valor agregado			
OCDE	Organización para la cooperación y el desarrollo económico			
PIB	Producto Interno Bruto			
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo			
SPNF	Sector	público	no	financie

Reformas fiscales en América Latina: el caso de El Salvador

1 Introducción

Este informe describe las principales medidas de política tributaria realizadas en el período 2008-2012 en El Salvador. Estas fueron llevadas a cabo, como se verá más adelante, en un contexto caracterizado por la falta de dinamismo de la economía salvadoreña que no ha contribuido a aumentar los ingresos fiscales, y una serie de compromisos en la parte del gasto público y pasivos contingentes, como los derivados de la privatización de las pensiones, que han prácticamente agotado el espacio fiscal. Esto ha llevado al gobierno de El Salvador a promover dos reformas fiscales en el período 2009-2012.

En este escenario de un espacio fiscal restringido en una economía debilitada, el objetivo general de este documento es contribuir al conocimiento en la región de los instrumentos de política fiscal que permiten mejoras sustantivas en los índices de distribución de los ingresos; aportar evidencia empírica para El Salvador sobre los efectos de las reformas tributarias y de programas públicos recientes sobre la equidad; y evaluar los efectos potenciales de los cambios en la composición de ingresos y gastos públicos.

Para ello se presenta un documento que contiene cinco secciones, incluyendo a la introducción. En la segunda sección se describen las principales características económicas y políticas que rodeaban al sistema tributario salvadoreño durante el período 2009-2012. A continuación, en la tercera parte, se describen las principales reformas realizadas en el período 2009-2012 y se finaliza con un análisis de sus rasgos predominantes. La cuarta sección analiza el impacto en la suficiencia, la contribución a la ampliación del espacio fiscal y posibles modificaciones en la estructura tributaria. Finalmente, se presentan las conclusiones en la sección quinta.

2 Contexto económico y estructura tributaria

En esta sección se describe el contexto del sistema tributario en El Salvador al año 2008. Se expone cuál era la situación económica y política al año mencionado y se explica cuál era el nivel y estructura de los ingresos tributarios al año 2008.

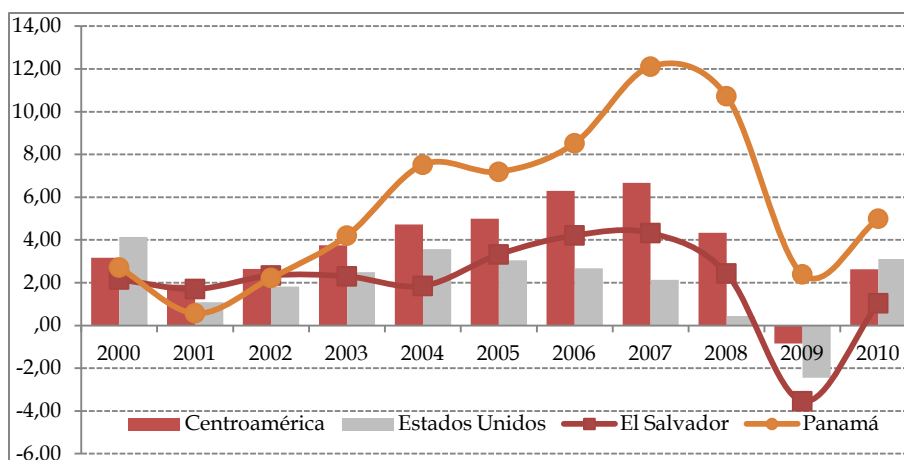
2.1 Entorno económico debilitado

Las economías centroamericanas tienen una estrecha relación con los ciclos económicos en Estados Unidos como lo muestra la

Gráfica 1. En el caso de El Salvador, este vínculo se da a través del comercio exterior y las remesas familiares que el país recibe como producto del trabajo de la población migrante. Estos factores contribuyeron a que la crisis internacional del año 2009 afectara fuertemente a El Salvador, como puede observarse en la

Gráfica 1, ya que después de un período de tasas de crecimiento positivas, a partir de 2008 la actividad económica empieza a caer. Durante el año 2009, por primera vez después de casi treinta años, en El Salvador se observa una caída en la producción local (3%), teniendo para los próximos años tasas por debajo de las observadas en el período anterior (entre 1% y 2% para los años de 2010 al 2012).

Gráfica 1 Centroamérica y Estados Unidos: crecimiento real del PIB (2000 - 2010)



Fuente: ICEFI, con base en cifras oficiales.

La baja en el crecimiento económico y las remesas familiares incidieron en el aumento de las tasas de pobreza (Gráfica 2). Esto contrasta con la mejora observada hasta el año 2006, que estuvo acompañada de mayores tasas de crecimiento económico y de un fuerte incremento en las remesas familiares. Cuando se dio una situación menos favorable para los indicadores mencionados, después del año 2007, la pobreza empezó a aumentar. Esta situación, deja entrever la repercusión en las condiciones de vida de la población salvadoreña de una situación de bajo crecimiento

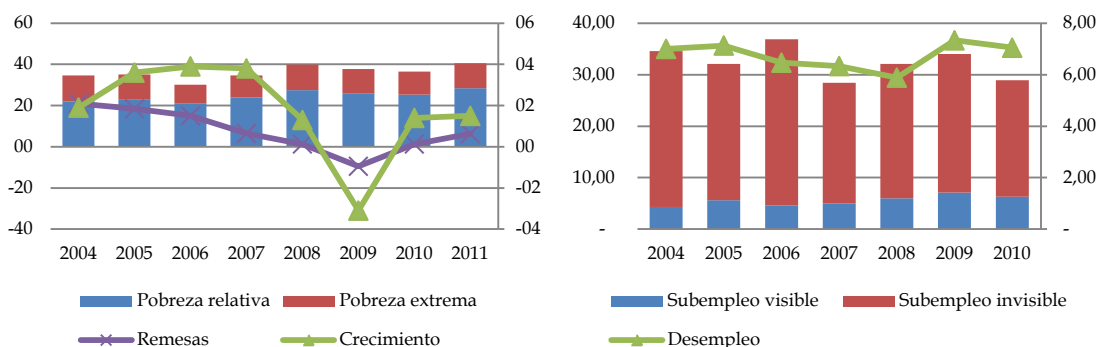
económico y de menores remesas familiares. A todo ello, se le agrega un efecto negativo derivado del alza en el costo de la canasta básica¹.

Gráfica 2 Evolución de indicadores económicos y sociales (2004-2011)

Pobreza, crecimiento y remesas familiares

Desempleo y subempleo

(Porcentajes)



Fuente: Digestyc y Banco de Reserva de El Salvador.

Además, el menor dinamismo de la actividad económica también provocó mayores niveles de subempleo, que a su vez se reflejó en un deterioro del ingreso de los hogares². Esto significa que, ante las dificultades económicas presentadas y la falta de políticas de protección laboral, la crisis económica internacional y la falta de dinamismo económico provoca mayor precariedad laboral. Por lo tanto, el trasfondo económico y social detrás de la política fiscal es poco favorable, dado que coincide con debilidad en las bases tributarias y un incremento en las demandas sociales por una acción compensadora de las políticas públicas. Esto se ha desarrollado, en años recientes, bajo un cambio ideológico importante en la conducción del país, como se discute a continuación.

2.2 Entorno político

El modelo económico liberal que se construyó en El Salvador durante las décadas de 1990 y 2000 deja al país en una situación de vulnerabilidad severa en materia fiscal, sin que se haya creado un aparato productivo competitivo y que favorezca la inclusión social. En ese marco, el modelo de dolarización adoptado desde el año 2000 le impide al país la utilización de herramientas monetarias y ajustes cambiarios para enfrentar esta crisis sistémica (Icefi, 2010), concentrándose

¹ Como se explica en Icefi (2011), el aumento de la pobreza posterior a 2007 también estuvo influenciado por el alza en los precios internacionales de los alimentos y de los combustibles, que afectaron directamente a los precios internos de los bienes de consumo familiar.

² El incremento de la pobreza inicia en 2007, lo que significa que a partir de ese momento los ingresos empiezan a deteriorarse, pues la medición de la pobreza en El Salvador toma como medida de bienestar el Ingreso del hogar.

este papel en una política fiscal que no fue fortalecida. La construcción de este esquema se observa bajo el liderazgo de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena).

Respecto a lo anterior, se observa un cambio importante con la elección en marzo de 2009 de Mauricio Funes y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Con ello se pone fin a dos décadas hegemónicas de Arena, durante las cuales la élite económica tuvo el control y dirección del partido de Gobierno, lo cual favoreció el impulso de políticas económicas tendientes a la liberalización económica, pero que no propiciaron un fortalecimiento de las finanzas públicas, a pesar de cambios importantes en materia tributaria.

Como parte de las medidas llevadas a cabo durante los últimos 20 años, a inicios de la década de 1990, se lleva a cabo una reforma fiscal que introdujo cambios significativos. De acuerdo a Funde (2008), se impulsaron tres tipos de medidas: primero, con el fin de ganar eficiencia a través de la especialización y economías de escala en la administración tributaria se fusionan las Direcciones de Contribuciones Directas e Indirectas en una sola institución: la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). En segundo plano, se simplificó el sistema impositivo³ a través de la formulación de una nueva Ley de ISR; la derogatoria del impuesto al patrimonio; derogación de un gran número de impuestos indirectos que fueron sustituidos por el IVA; nuevas leyes de impuestos selectivos al consumo de un número reducido de productos (bebidas alcohólicas, tabaco y bebidas gaseosas). A los anteriores se agrega un tercer tipo de reformas; la desgravación arancelaria⁴, impulsada bajo reformas de liberalización del comercio exterior. Dicho proceso comenzó con una desgravación unilateral y luego como compromiso en el proceso de integración de Centroamérica, para consolidarse con el inicio de la política de suscripción de acuerdos de libre comercio en 2001, la que hasta la fecha ha llevado a que el país tenga actualmente tratados vigentes con Centroamérica, México, Panamá, Chile, República Dominicana, Estados Unidos, Taiwán y Colombia; así como acuerdos en proceso de ratificación con Canadá y la Unión Europea.

Luego de los cambios observados la década de 1990, la tendencia en política tributaria es hacia realizar cambios menores y de carácter incremental. Entre 2000 y 2003, se llevaron a cabo medidas como la eliminación de la exención del IVA a la transferencia de bienes (2000); la aprobación del Código Tributario, vigente desde el año 2001; y la eliminación del tramo exento de USD 8,571.43 en el ISR de las personas jurídicas, a partir del ejercicio 2002. A finales de 2004, con el inicio de la administración 2004-2009 (Elías Antonio Saca), se realizó una reforma enfocada a fortalecer las capacidades de la administración tributaria y cerrar espacios de elusión y evasión. Sus elementos más importantes contenían: el establecimiento de nuevas medidas de control en el Código tributario, Ley del ISR y Ley del IVA; conversión a dólares y aumento de las tarifas de los impuestos selectivos al consumo; liberación del secreto bancario en los procesos de fiscalización; creación de

³ Hasta 1989, el sistema impositivo de El Salvador estaba compuesto por los impuestos: sobre la renta, al patrimonio, transferencia de bienes raíces, gravamen de las sucesiones, impuesto sobre donaciones, diversos impuestos sobre el consumo de productos y servicios, gravámenes sobre diversas actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones y otros impuestos y contribuciones. A ellos se agregan los impuestos al comercio exterior: sobre las exportaciones y aranceles a la importación. Luego de dicho proceso de simplificación, el sistema quedó reducido a cinco impuestos principales: sobre la renta, transferencia de bienes inmuebles, IVA, selectivos y aranceles a la importación (FUNDE, 2008, pp 12).

⁴ Antes de 1990, los impuestos al comercio exterior significaban el 30% de la recaudación. Con el proceso de desgravación, en 2011 solo representan el 5%.

nuevas figuras consideradas como delito de evasión fiscal, en el ámbito de tributos internos y aduanas; así como el establecimiento de nuevas infracciones y sanciones aduaneras.

Con el cambio de gobierno y de tendencia ideológica que sucede en 2009, se avizoraban también cambios en materia tributaria. Esta alternancia política entre Gobiernos de ideologías contrapuestas es poco común en El Salvador, ya que antecedentes similares se había observado en 1932, con el cambio de una dictadura severa a una blanda y, hace tres décadas, cuando de la centroderechista Democracia Cristiana cedió el poder a Arena. Por tanto, la transición Arena-FMLN, en cambio, supone un cambio drástico.

Los lineamientos del nuevo Gobierno de Funes se fundamentan en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD), que surge de consultas con diversidad de actores políticos y sociales. Para llevar a cabo lo establecido en este ambicioso plan de desarrollo, es necesario ampliar el espacio fiscal, lo cual depende de ampliar su financiamiento en el corto y mediano plazo. En este contexto, se crea el Consejo Económico Social con fuerzas políticas extrapartidarias. Una de sus labores más importantes que se le encomienda son los preparativos de un pacto fiscal.

Sin embargo, los avances por la ruta del pacto fiscal no fueron los esperados. Esto ha llevado al Gobierno de El Salvador (GOES) a emprender una ruta alterna en la aprobación de dos reformas tributarias, donde ha aprovechado su caudal en el organismo legislativo, la división del partido Arena y las alianzas parlamentarias con el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (Gana). Lo anterior permite que el FMLN avance con propuestas en el legislativo, al poder establecer alianzas temporales con el nuevo partido que surge de una facción de Arena, que siempre dio la imagen de ser una organización granítica, en menos de seis meses después de salir del poder, se partió en dos con el nacimiento de Gana.

Bajo este cambio de gobierno, a diferencia de la hegemonía que ostentó Arena, el FMLN llega con una influencia mínima en el Organismo Legislativo. Aunque se avizoraba una oposición fuerte por parte del partido Arena, ésta se minimiza con el golpe traumático que significa la ruptura en el seno de Arena, de la cual nace el partido Gana, también con ideología de derecha.

Como se discutirá a lo largo de este documento, el fuerte debilitamiento de las finanzas públicas en El Salvador demandó la realización de dos reformas fiscales. La primera se lleva a cabo al inicio de la administración, pero la segunda se realiza tan solo a tres meses de las elecciones de medio término, ante el agravamiento de la situación financiera del GOES, resultado del debilitamiento de la recaudación tributaria y de fuertes presiones en el gasto público. A continuación se presenta el marco general del sistema tributario salvadoreño, en el cual se desarrollan las reformas mencionadas.

2.3 Caracterización del sistema tributario salvadoreño

2.3.1 Las finanzas públicas en El Salvador: tendencias recientes

El Salvador enfrenta desafíos relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la ampliación del espacio fiscal para contribuir a una mejora en la equidad. En ese sentido, mayores

compromisos de gasto público contrastan con elevados niveles de evasión y elusión tributaria que limitan el financiamiento de los programas sociales, lo cual, al combinarse con escasos márgenes para aumentar el endeudamiento público, plantea retos importantes para el futuro próximo. Por ejemplo, para poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 el país debió haber incrementado el gasto público anualmente al menos entre 3 a 3.5% del PIB durante diez años (Acevedo, 2007). Sin embargo, el gasto total del Sector Público no Financiero (SPNF) durante los años 2007-2011 se mantuvo entre el 18.4% y 20.4% del PIB, con una baja importante por la recesión observada en el año 2009.

No ha sido posible aumentar el gasto público según las necesidades del país, debido a que no se ha contado con mayores ingresos fiscales. Estos mostraron una fuerte caída del 19.7 al 18.4% en el año 2009. Esta fuerte baja fue originada por la crisis, mientras que la débil recuperación económica posterior no ha favorecido un resurgimiento vigoroso los ingresos fiscales.

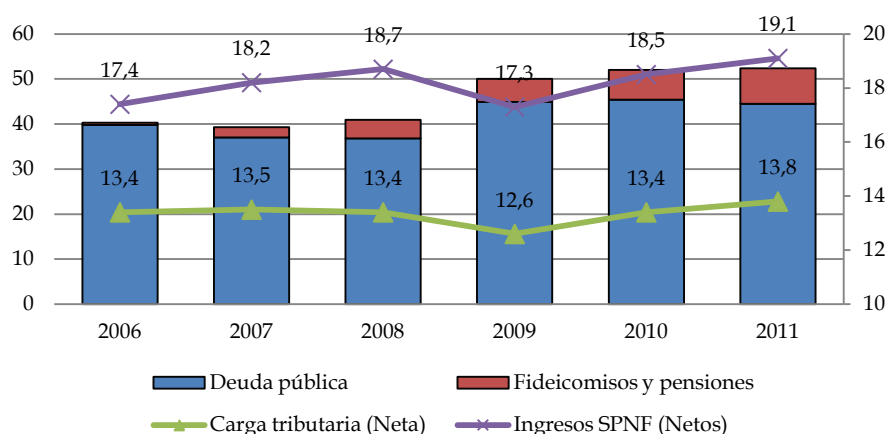
La lenta recuperación está influenciada por las complejidades inherentes a una economía dolarizada como la salvadoreña, dado que no se cuenta con política monetaria para estimular la actividad económica, ni con política cambiaria para favorecer a la competitividad de las exportaciones. Por tanto, ante una contracción de la recaudación tributaria (13.4% en 2008 a 12.6% en 2009), el gobierno recurre al endeudamiento para cubrir el déficit público, el cual aumentó del 0.2 al 4.4% del PIB, desde el año 2007 al 2009, si no se incluyen las pensiones y fideicomisos⁵. Por otro lado, el peso financiero de la reforma previsional es elevado (1.8% del PIB en 2011) y reduce el espacio para llevar la deuda pública a niveles manejables y captura un monto importante de recursos del presupuesto público.

El déficit fiscal del período 2007-2009 fue financiado principalmente a través del endeudamiento externo, mientras que en los años 2010-2011, se usó con más intensidad la deuda interna. Así, la deuda pública del SPNF creció del 36.9 al 45.3% del año 2007 al 2011. Si se agregan los fondos de pensiones y fideicomisos, la cifra de deuda aumenta al 52.4% del PIB para el año 2011 (véase la

⁵ Sin embargo, si se agregan estas fuentes de déficit, la situación habría empeorado del 2.0% en 2007 al 5.7% del PIB en 2009. En los años 2010-2011, el déficit se redujo al 2.2% sin incluir fideicomisos y pensiones, y al 3.9% del PIB si éstas variables son incluidas.

Gráfica 3). Lo anterior, es una alerta sobre los riesgos de ampliar el gasto público sin suficiente respaldo de los ingresos fiscales. Estos aumentan muy poco cada año, lo cual no contribuye a aumentar el espacio fiscal necesario para dar cumplimiento al PQD, a combatir los grandes rezagos sociales y de competitividad de la sociedad salvadoreña.

**Gráfica 3 Evolución de carga tributaria, ingresos y deuda pública del SPNF (2006-2011)
(Porcentajes del PIB)**



Fuente: Icefi, basado en datos del Ministerio de Hacienda

Un aspecto positivo es que se han mantenido los niveles de gasto público social, contrario a lo sucedido en crisis anteriores, lo cual contribuye a reducir los impactos negativos de la lenta marcha de la economía. Al parecer, si bien las restricciones de recursos no han permitido implementar una política anti cíclica elevando el gasto por encima del crecimiento potencial, el GOES si realizó esfuerzos significativos por no reducir el nivel de gasto social.

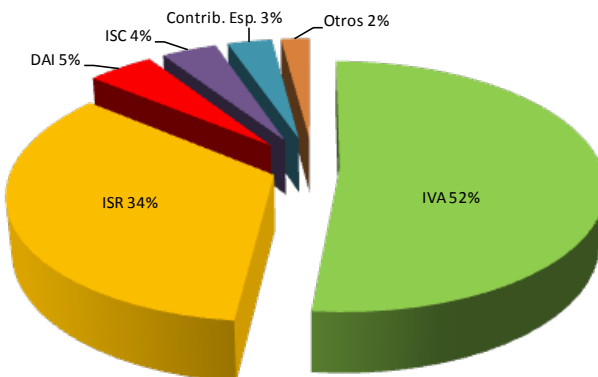
En síntesis, las finanzas públicas afrontan importantes desafíos en el corto y mediano plazo. En general, todos los retos exigen un sector público que cuente con una fuente de ingresos estable y sólida en el futuro. Esto es más complicado que para otros países centroamericanos, dado que el sector público salvadoreño, cuenta casi exclusivamente con los impuestos como fuente de financiamiento, al contrario que el resto de países de la región.

2.3.2 Estructura de los ingresos fiscales

En el marco descrito anteriormente, una de las principales funciones del gobierno es asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios a la comunidad, enfocando sus esfuerzos en la promoción de una mejora sostenible en los niveles de vida de la sociedad. Para lograrlo, el Estado debe obtener recursos de distintas fuentes: impuestos, venta de bienes y prestación de servicios, ingresos de capital por venta de activos, deuda pública, donaciones. Cada categoría tiene distinta relevancia en cada país: en unos casos, donde existe una dotación abundante de recursos naturales, las rentas provenientes de la explotación de minería o petróleo son significativas, como es el caso de América del Sur. Mientras que en otros casos, como El Salvador, donde no cuentan con recursos naturales como fuente de financiamiento ni con ingresos de empresas estatales tienen mayor relevancia los impuestos. En El Salvador los ingresos tributarios representan el 78% de los ingresos del SPNF, dejando en segundo lugar a los ingresos no tributarios (15.7%). El restante 6.3% es

aportado por los superávits de las empresas públicas no financieras y donaciones. Por su parte, los ingresos de capital no han sido relevantes en los últimos 12 años.

Gráfica 4 Estructura de los ingresos tributarios (2011)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda

La estructura de la principal fuente de recursos para el presupuesto, los ingresos tributarios, se ha ido moldeando como resultado de las reformas que se llevaron a cabo en las dos décadas previas. De tal cuenta, la principal característica del sistema tributario salvadoreño es su simplicidad, que fue uno de los objetivos primordiales de la reforma efectuada a inicios de la década de 1990: un sistema con pocos impuestos, leyes breves y sencillas (Funde, 2008). Estas reformas han colocado como el pilar fundamental de la recaudación al Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios o impuesto al valor agregado (IVA) (

Gráfica 4). En segundo lugar, figura el Impuesto sobre la Renta (ISR) cuya recaudación representa más de la tercera parte del total. Este nivel de participación ha mostrado una tendencia al alza a partir de las reformas de 1990, cuando representaba el 22.5% de los ingresos tributarios, hasta en 2007 cuando alcanzó el nivel actual.

2.3.3 Características de los principales impuestos

El IVA es el rubro más importante en la recaudación tributaria de El Salvador. Dicho impuesto se basa en el principio de imposición en el destino, o sea donde se utilizan los bienes y servicios, y cuenta con base considerablemente amplia, con contadas excepciones como las exenciones a ciertas importaciones de bienes y la prestación de ciertos servicios. La tasa general es del 13%, con la única excepción de la tasa cero de las exportaciones, que cuentan con devoluciones de crédito fiscal.

El segundo impuesto de mayor relieve es el Impuesto sobre la Renta (ISR), el cual se caracteriza por tener un principio jurisdiccional basado en la renta territorial (salvo algunas excepciones

introducidas en las reformas efectuadas en 2004 y 2009-2011⁶). Cuenta con un régimen de personas jurídicas y personas físicas. En el caso de las primeras, la tasa asciende al 30%, mientras que al año 2008, la tasa era del 25%. El marco de exenciones comprende un amplio conjunto de exenciones (subjetivas) y exoneraciones (objetivas), a las que se agregan las exenciones otorgadas por leyes de incentivos fiscales. Mientras tanto, en el caso de las personas físicas, existe una tasa progresiva que va del 10 al 30%, como puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1 Tramos de renta imponible personas físicas (2008 y 2012)
Cifras en Dólares de los Estados Unidos de América

2008		2012	
Tramos	Impuesto	Tramos	Impuesto
0 a 2 514.29	0	0 a 4,064	0
De 2,514.29 a 9,142.86	10% sobre exceso de 2514.29 más 57.14	De 4,604.01 a 9,142.86	10% sobre exceso de 2,514.29 más 212.12
De 9,142.87 a 22,857.14	20% sobre exceso de 9142.86 más 720	De 9,142.87 a 22,857.14	20% sobre exceso de 9,142.86 más 720
De 22,857.15 en adelante	30% sobre exceso de 22857.14 más 3462.86	De 22,857.15 en adelante	30% sobre exceso de 22,857.14 más 3,462.86

Fuente: elaboración propia

A continuación, en el Cuadro 2, se presenta una breve descripción del resto de impuestos existentes en El Salvador al año 2012, donde están comprendidos los impuestos selectivos al consumo (bebidas alcohólicas, cerveza, bebidas gaseosas, bebidas energizantes o estimulantes, tabaco, armas y explosivos), aranceles a las importaciones, entre otros. También se incluyen otros impuestos como el aplicado a la migración y turismo, sobre llamadas telefónicas provenientes del exterior y el impuesto a la primera matrícula.

Cuadro 2. El Salvador: Impuestos específicos vigentes al año 2012

Categoría	Impuestos	Descripción
Selectivos al consumo	<ul style="list-style-type: none"> Bebidas alcohólicas Cigarrillos, Bebidas no alcohólicas Armas y explosivos 	Tasas <i>ad valorem</i> y por unidad de consumo
Aranceles	Importaciones	Amplio espectro de tasas: 0%-30% Afectados por la política de apertura comercial: TLC's Tasa efectiva decreciente: hoy menos de 2%
Contribuciones especiales		En esencia son impuestos selectivos: Fovial (USD0.20 por galón de combustible), Contrans (USD0.10 por galón de combustible), Turismo (USD7.00 por salida aérea y 10% de alojamiento)
Otros	<ul style="list-style-type: none"> Llamadas telefónicas internacionales entrantes: USD0.04 por minuto Primera matrícula de vehículos: 5%-15% con base a tipo de vehículo, modelo, 	

⁶ En 2004 se introdujeron disposiciones que sujetan al pago de ISR la renta generada en el territorio nacional aunque haya sido pagada en otro país; en 2009 se incorporan medidas sobre la renta fuera del territorio nacional de títulos valores (intereses, dividendos; adicionalmente, en 2011, se incorpora la renta proveniente de fideicomisos.

Categoría	Impuestos	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> cilindraje Migración y Turismo: tarjeta de turismo, tasas portuarias y aeroportuarias Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles: 3% para transacciones arriba de USD28,571.00 	

Fuente: elaboración propia

2.3.4 Administración tributaria

En El Salvador, la administración tributaria está adscrita a la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda, dependiendo tanto en materia administrativa y presupuestaria de dicha cartera de Estado. Sus funciones están asignadas a tres direcciones generales: la Dirección General Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Tesorería (véase la Gráfica 5).

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII), un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda (MH), es el ente encargado de la recaudación de los tributos de potestad del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero (como los aranceles, el IVA sobre Importaciones, los impuestos específicos sobre importaciones, entre otros) que son recaudados por la Dirección General de Aduanas (DGA). Por su parte, la Dirección General de Tesorería tiene a su cargo la cobranza coactiva de las deudas tributarias.

Gráfica 5. Estructura de la administración tributaria



Fuente: elaboración propia

3 Reformas fiscales durante el período 2009-2012

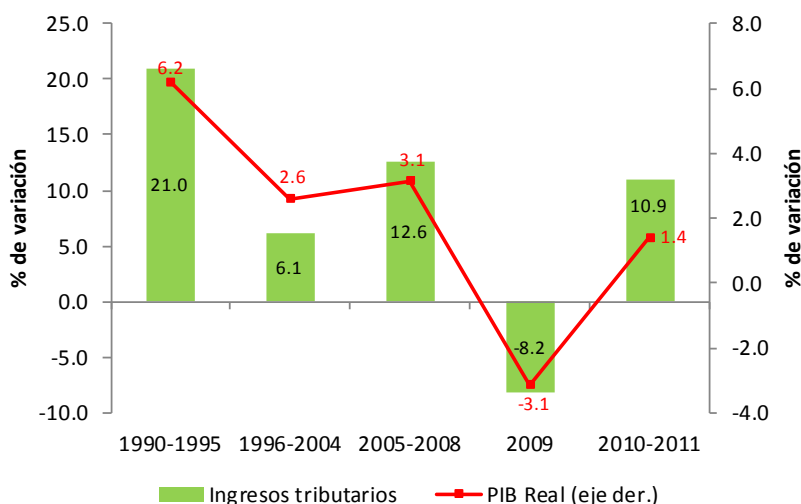
Las reformas fiscales implementadas durante el período 1990-2008 favorecieron al aumento en la recaudación fiscal, lo cual se vio estimulado por las tasas de crecimiento económico. Como puede apreciarse en la

Gráfica 6, entre 2005 y 2008, cuando se experimentó una breve etapa de expansión económica, la carga tributaria aumentó del 12.2 al 14.4% del año 2004 al 2008, respectivamente. Esto contribuyó a la disminución del déficit global del 4.4 al 2.0% del PIB, del año 2002 al 2007. Las perspectivas

cambiaron con la llegada de la crisis a partir del segundo semestre de 2008, según Pérez (2012a). Durante este período la recaudación y el crecimiento económico se contrajeron.

Estos efectos negativos de la crisis también se reflejaron en un mayor déficit fiscal, el cual se elevó a 5.7% del PIB en 2009, mientras que la deuda aumentó 9.1 puntos, para cerrar el 2009 con 50% del PIB (Pérez, 2012a). Esto fue resultado de que se mantuvieron los niveles de gasto público, en gran parte como resultado del aumento de programas de subsidios generalizados en el año 2008 (gas licuado de petróleo, transporte urbano, electricidad y agua) que tenían como objetivo suavizar la carga de la economía familiar derivada del alza en los bienes de consumo y, posteriormente, del menor crecimiento económico, que incidió negativamente en los ingresos fiscales.

Gráfica 6. Crecimiento de los ingresos tributarios y el PIB (1990-2011)



Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva

Es en este contexto de una baja en la actividad económica donde se desarrollan las reformas fiscales durante el período 2009-2012. La primera de ellas se desarrolla bajo una profunda crisis económica y con un cambio en la administración gubernamental. Mientras que la segunda, ante una débil recuperación de los ingresos fiscales y fuertes presiones de gasto se realiza en una fecha cercana a la mitad del mandato del Presidente Funes. Estas reformas se discuten a continuación.

3.1 Reformas de 2009

La administración gubernamental del Presidente Mauricio Funes, que comenzó su gestión en junio 2009, decidió implementar una reforma tributaria. Los objetivos primordiales de la reforma en mención eran, en primer lugar, obtener en el corto plazo los recursos necesarios para financiar el Plan de Gobierno 2009-2014. En segundo lugar, corregir los desequilibrios de las finanzas públicas en beneficio de la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y social, sentando las bases para un desarrollo sostenido. Tercero, avanzar en la construcción de un sistema impositivo

equitativo, eficiente, sin privilegios fiscales y con menores espacios para la elusión, evasión fiscal y contrabando. En cuarto lugar, fortalecer los pilares del sistema impositivo para elevar la carga tributaria a estándares cercanos a otros países de América Latina.

De acuerdo al Ministerio de Hacienda (2009), la propuesta de reforma tributaria se inscribe en un plan más amplio de transformaciones de la legislación impositiva nacional, mediante un proceso gradual de tres grandes etapas: reducir los espacios para la elusión, evasión y contrabando; simplificar el sistema impositivo e incluir al sector informal de la economía; y un pacto social altamente inclusivo orientado a definir el rol del sector público en el mediano plazo, el costo de lograrlo, quien lo pagará, cómo se pagará así como los mecanismos de control y transparencia.

A finales de 2009, la Asamblea Legislativa aprobó la primera etapa mencionada. Es importante destacar que esta reforma, junto con la aprobada a finales de 2004, constituyen las más amplias efectuadas desde el inicio de la década de 1990, pues, como ya se acotó, la modificaciones legales han sido de corto alcance y se han referido a aspectos puntuales y de casuística. Esta reforma comprendió, en líneas gruesas, tres tipos de modificaciones legales (Pérez, 2012):

- medidas de control encaminadas a cerrar los espacios de elusión, combatir la evasión fiscal, el contrabando y prácticas de planificación fiscal internacional
- aumento de las tasas impositivas y ampliación de la base tributaria en los productos con impuestos selectivos: bebidas alcohólicas, cigarrillos y bebidas no alcohólicas
- creación de nuevas figuras impositivas: primera matrícula de vehículos, retención definitiva de impuesto sobre la renta en algunas actividades, etc.

De acuerdo al tipo de impuestos que fueron modificados, las reformas pueden ser divididas en cuatro grupos: ISR, IVA, Código Tributario e Impuestos Selectivos al Consumo (bebidas, tabaco, vehículos y combustibles). Los detalles de exponen a continuación.

3.1.1 Impuesto sobre la Renta

Las reformas a la Ley del ISR se enfocaron en la ampliación de la base tributaria y medidas administrativas para precisar mejor el ingreso imponible neto así como para reducir la evasión y elusión. Además, se modificaron las tasas de retenciones a pagos realizados a personas naturales domiciliadas y no domiciliadas, las cuales transformaron su naturaleza a la de pago definitivo.

El primer grupo de medidas se enfoca al aumento en la base tributaria. En primer lugar se limita la exención de ingresos percibidos por personas naturales por concepto de intereses provenientes de cuentas de depósitos de hasta un monto máximo de USD 25,000⁷; se acota la exención para los intereses percibidos por entidades extranjeras, ahora es aplicable solo para aquellas instituciones que financien a las micro y pequeñas empresas⁸. En segundo lugar, se elimina la exoneración para los rendimientos de títulos valores, los cuales se gravan a una tasa del 10%. Tercero, se limita la

⁷ Antes de la reforma, todos los intereses estaban exentos. Nótese que el cambio en la ley establece que las personas jurídicas ya no estarán exentas del pago del ISR por los ingresos que perciban por intereses.

⁸ Esto significa que los intereses remitidos por personas jurídicas están gravados.

exención a las ganancias de capital en venta de bienes inmuebles⁹. En cuarto lugar, se crean nuevos sujetos pasivos como las Uniones de Personas y Sociedades Irregulares. Como una quinta medida, se crea una disposición que grava las disminuciones de reserva legal¹⁰.

Como medida anti elusión y que a su vez aumenta la base imponible, se excluye la deducción de gastos para uso personal, de socios, directivos, o empleados, salvo que se compruebe que se destinan a la fuente generadora de renta gravada. Así mismo, se incluyen nuevos tipos de costos y gastos que no son deducibles: pagos de rendimientos de capital, adquisición de inmuebles, vehículos y otros, para familiares, directivos, empleados, etc.; así como el pago de intereses, si no se han hecho las retenciones de ISR e IVA, o en algunos casos cuando se pagan a sujetos relacionados.

Se establecen reglas anti elusión como: reglas de subcapitalización¹¹; delimitación de deducción de reservas por saneamiento de bancos; adopción de normas de precios de transferencia; y la introducción de declaración patrimonial. Con el mismo objetivo de combatir la elusión tributaria se establecen nuevas tasas de retención a domiciliados y no residentes (véase el Cuadro 3). Anteriormente, las retenciones no eran pago definitivo, sino que eran acreditables en la liquidación anual.

Cuadro 3. Tasas de retención a domiciliados y no residentes

	Antes de la reforma	Reforma 2009
Residentes		
Rentas del capital de títulos valores		10%
Intereses bancarios		10%
Premios	5%	15%
Intangibles a personas naturales		10%
Intangibles a otro tipo de personas		5%
No residentes		
Transporte internacional		5%
Seguros, reaseguros, fianzas		5%
Intangibles		5%
Instituciones financieras		10%
Premios	25%	15%
Paraísos fiscales		25%
Otros tipos de renta		20%

Fuente: elaboración propia basada en legislación

3.1.2 Reformas a la Ley del IVA

Las modificaciones a la Ley del IVA comprenden principalmente ampliaciones a la base tributaria. Dentro de estas se incluyen: nuevos conceptos de transferencias gravadas (dietas, pago de membresías y cuotas de participación); así como nuevos sujetos pasivos del impuesto como la unión de personas, socios o consorcios. Se amplió la base al delimitar la aplicación del impuesto a: los servicios por operaciones generadas en el extranjero y terminadas en el país (llamadas

⁹Antes estaban exentas si el inmueble había sido poseído por más de 6 años, mientras que con la modificación solo aplica a las propiedades inferiores a USD 150,000.

¹⁰ Estas pueden constituirse sobre las utilidades netas de cada ejercicio. Cuando las utilidades se destinan a constituir la reserva legal son un gasto deducible.

¹¹ Intereses no mayores a tasa activa + 4 puntos y endeudamiento no mayor a 3 veces el patrimonio; bancarización para operaciones mayores a USD5,000.00

telefónicas de larga distancia entrantes); a servicios educativos a las entidades autorizadas por el Ministerio de Educación¹². Además, se establecen límites a la deducción de crédito fiscal¹³. Finalmente, se amplió el plazo de sujeción al IVA de bienes de capital de 2 a 4 años.

3.1.3 Reformas a impuestos selectivos al consumo

Para los impuestos existentes se modificaron sus tasas, además que se crean nuevos impuestos. Los impuestos modificados fueron: bebidas alcohólicas, tabaco y FOSALUD¹⁴. En el caso de las bebidas alcohólicas se crea una tasa *ad valorem* del 8%, y se aumentan las tasas por grado alcohólico¹⁵. Por otro lado, las tasas impositivas que se cobran por los productos del tabaco aumentaron: el impuesto específico aumentó de USD 0.005 a 0.0225 por cigarrillo y la tasa *ad valorem* sube del 39 al 100%.

A la vez, se crea un impuesto a las bebidas energizantes y se modifica el gravamen a las bebidas gaseosas¹⁶. También se crea un impuesto a la primera matrícula de vehículos, que sustituye el pago de aranceles a la importación¹⁷, y un impuesto especial al combustible. Este último grava la venta de combustible con base a precio internacional del petróleo. Si el precio del barril de petróleo es menor a USD 50, la tasa es 1%; entre USD 50 a 70, la tasa es 0.5%; y si es mayor a USD 70 es 0%.

3.1.4 Reformas al código tributario

Se introducen nuevas medidas, como la introducción de fiscalizaciones conjuntas entre DGII y DGA además que se establecen nuevas infracciones, sanciones y obligaciones. De estas últimas destaca los requerimientos de declaración patrimonial y obligaciones de documentar los servicios del contador.

Se fortalecen disposiciones existentes, enfocadas al fortalecimiento de las medidas de control: como la obligación de informar al Centro Nacional de Registros (CNR), municipalidades, jueces, notarios, médicos y proveedores¹⁸; control de inventarios; requisitos de documentos legales y de informes; obligaciones para contadores; nuevas normas de caducidad de facultades de fiscalización; nuevas causales para dictar medidas precautorias: no colaboración, indicios de doble contabilidad, no permitir el acceso a fiscalización; y un nuevo procedimiento de cobro administrativo y judicial: plazos, mecanismos, recursos.

¹² Anteriormente esta exención no discriminaba a los beneficiarios.

¹³ Utilización de servicios, obligación de registro de bienes en control de inventarios, prohibición de deducción de vehículos de uso personal (hasta 50%)

¹⁴ Destino específico a FOSALUD del 35% de recaudación de impuesto a las bebidas alcohólicas, tabaco y armas, explosivos, municiones, etc. La norma anterior destinaba a FOSALUD el incremento de la recaudación de un año respecto al anterior.

¹⁵ Nuevas tasas específicas por grado alcohólico por litro de bebida: Aguardiente de caña: USD0.0325; Ron y vodka con grado alcohólico menor de 37%: USD0.05; Ron y vodka con grado alcohólico mayor a 37%, cerveza, vinos, sidras, bebidas fermentadas y otros: USD0.09; y Whisky, gin, ginebra y licores: USD0.16

¹⁶ Esta ley se introdujo una tasa específica a las bebidas energizantes o estimulantes (USD 0.20 por litro) y tasas *ad valorem* del 5% para bebidas isotónicas, jugos néctares, refrescos y preparaciones y del 10% para las bebidas gaseosas.

¹⁷ Las tasas aplicables son: automotores 1 al 8%; navales 2 a 10%; y aéreos 2 y 5%.

¹⁸ No existía obligación para jueces, notarios, médicos y proveedores.

3.2 Reformas de 2011

La reforma del año 2009 comenzó a rendir frutos. A pesar de que la economía apenas creció en 1.4%, la recaudación logró hacerlo en un 8.3% en el año 2010 y 13.5% en 2011. Esto contribuyó a que el déficit se redujera al 3.9%¹⁹ en 2011, pero continúa lejos del nivel alcanzado en 2007 (2.0%). Mientras tanto, la deuda continuó con una tendencia alcista, cerrando el 2011 con 51.7% del PIB (Pérez, 2012a, basado en datos del Ministerio de Hacienda). Siguiendo con la misma tendencia, para 2012, el gobierno estima que el déficit cerró en 3.4% y la deuda del SPNF llegará hasta el 56.5% del PIB.

Pérez (2012a), agrega que en la etapa post crisis, en marzo de 2010, El Salvador suscribió un acuerdo *Stand By* con el FMI por USD 800 millones para 36 meses, con el objetivo de contar con una línea de crédito precautoria para afrontar una potencial crisis financiera, además de utilizar el acuerdo como una garantía para acceder a otras fuentes de financiamiento, como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los mercados internacionales de bonos. Para tener derecho a utilizar dichos recursos, el acuerdo contenía una serie de compromisos que el país debía cumplir. Estos se relacionaban con el logro de metas de carga tributaria, déficit y deuda, así como otras condicionalidades en materia de eficiencia en la gestión financiera del Estado.

Las metas establecidas en el acuerdo *Stand By* debían ser verificadas en revisiones semestrales. En las primeras tres revisiones (agosto de 2010, marzo 2011 y agosto 2011), las metas cuantitativas fueron cumplidas²⁰, pero luego de la tercera revisión, las estimaciones ya preveían que no se cumplirían las metas para el cierre del ejercicio 2011 ni para 2012, por lo que el gobierno decidió impulsar una nueva reforma tributaria, con el objeto de obtener los recursos necesarios para cerrar las brechas de liquidez de corto plazo existentes. Esta reforma fue aprobada por la Asamblea Legislativa a finales de 2011.

Este conjunto de modificaciones tributarias entró en vigencia en enero de 2012 y algunos conceptos han comenzado a aportar a la recaudación. Aunado a ello, el gobierno ha realizado esfuerzos por equilibrar las finanzas públicas, pero tales esfuerzos han insuficientes para cumplir con las metas establecidas con el FMI y para reducir de forma significativa el déficit fiscal.

La reforma consistió en modificaciones sustantivas a la Ley de Impuesto Sobre la Renta y el Código Tributario, es decir, predominaron los aumentos de los tipos impositivos, aunque se destaca el avance en materia de progresividad logrado en el impuesto a la renta de las personas naturales. A continuación se presenta una síntesis de las principales medidas que se llevaron a cabo.

3.2.1 Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta

Las reformas al ISR se centraron en el aumento de tipos impositivos, medidas que modificaron la base imponible y, en menor grado, se llevan a cabo medidas administrativas. En primer lugar, se

¹⁹ Incluyendo pensiones y fideicomisos.

²⁰ Los compromisos de orden administrativo, como la implementación de un plan estratégico para la administración tributaria, la coordinación de la DGII y DGA, entre otras, no fueron cumplidos, pero el FMI aceptó el diferimiento de dichas acciones.

aumenta la tasa a personas naturales, sucesiones, fideicomisos y no domiciliados del 25 al 30%. Segundo, se aumenta la tasa al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas: si su renta imponible es menor a USD 150,000 se seguirá aplicando el 25%, es decir no se altera respecto a la legislación vigente con anterioridad, sin embargo, si su renta imponible es mayor al monto indicado, la tasa aplicable será del 30%.

Las medidas que modifican la base del impuesto van en dos líneas. La primera es la ampliación de la base imponible, captando rentas que estaban exentas o que eludían el pago del ISR mediante el reporte de menores utilidades. En ese sentido, se elimina la exención a la distribución de dividendos²¹ y se grava a una tasa del 5%. Además, como una medida anti elusión se crea un impuesto mínimo, que grava al 1% de renta bruta, con algunas excepciones²². De tal cuenta, los contribuyentes deben pagar conforme al valor mayor entre el ISR determinado y el pago mínimo. Asimismo, la base del impuesto se incrementa ya que el mismo no podía ser mayor al 25% de la renta imponible, aun cuando la tasa marginal máxima era 30%.

La segunda línea de modificación de la base imponible, se reduce la carga sobre las personas naturales, al modifica los tramos del renta imponible y el aumento del tramo exento a USD 4,064, como se puede apreciar en el Cuadro 4 y en el anexo.

Otra medida que se llevó a cabo estuvo orientada a la simplificación de proceso de declaración mediante el aumento de piso para obligación de declarar a rentas gravadas mayores a USD 60,000 al año, mientras que el piso anterior era de USD 5,714.29. Esto redujo el número de declaraciones recibidas por parte de la DGII, gran parte de las cuales no eran pagadores netos del impuesto, sino que eran acreedores a devolución del mismo.

Cuadro 4. El Salvador: Tasas progresivas del ISR personas naturales (2011-2012)

Vigente al 2011		Vigente desde 2012		Tasa marginal
Desde	Hasta	Desde	Hasta	Hasta
0	2,514.29	0	4,064.1	Exento
2,514.29	9,142.86	4,064.1	9,142.86	10%
9,142.86	22,857.15	9,142.86	22,857.15	20%
22,857.15	En adelante	22,857.15	En adelante	30%

Fuente: elaboración propia basada en la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente al 2008

3.2.2 Reformas al Código Tributario

Como parte de las medidas incorporadas dentro del Código Tributario, se incluye el aumento de tasa de anticipo a cuenta, de 1.5 a 1.75% de los ingresos brutos. Esto tuvo como objetivo dotar de mayor liquidez al gobierno, en el contexto de restricción financiera que ha sido mencionado.

²¹Se incluyen pagos a matrices, filiales no domiciliados, disminuciones de capital, préstamos o pagos a socios, paraísos fiscales, personas relacionadas

²² Las rentas gravadas deben ser mayores a USD150,000.00 y el margen bruto de utilidad debe ser mayor al 2%.

3.2.3 Medidas administrativas

De manera paralela y como complemento a la realización de las reformas legales aprobadas de 2009 a 2011, la administración tributaria ha implementado una serie de acciones encaminadas a mejorar la eficiencia recaudatoria, tanto en el ámbito de los tributos internos, como en las aduanas. Las más relevantes son las siguientes:

- Creación de nuevas unidades organizativas, con el objeto de hacer una mejor planificación de la fiscalización: Unidad de planificación, Selección de casos, Estudios tributarios y Supervisión y control.
- Creación de la Unidad de control de precios de transferencia, con el objetivo de contrarrestar las prácticas elusivas asociadas a las operaciones entre partes vinculadas, tanto en transacciones internacionales como a nivel interno.
- Implementación de nuevas herramientas tecnológicas en el área de fiscalización: Sistema de Selección y Administración de Casos; nuevos sistemas para el manejo de información exógena, devoluciones IVA y renta, dictamen fiscal, entre otros; así como un nuevo sistema probabilístico de gestión de riesgo en aduanas.
- Implementación de aduanas móviles.
- Realización de fiscalizaciones integrales conjuntas entre DGII y DGA.

3.2.4 Otras reformas en 2011

Por otro lado, a finales de 2011 se deroga la Ley de fomento a las exportaciones, que otorgaba a los exportadores no tradicionales, un subsidio equivalente al 6% del valor FOB de las exportaciones y significaba para el gobierno un desembolso anual de USD25 millones. Su derogatoria obedece principalmente a las medidas para-arancelarias impuestas por algunos países a los bienes exportados desde El Salvador, así como a la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos ante la Organización Mundial del Comercio.

3.3 Síntesis de las reformas

En resumen, las modificaciones legales aprobadas por la Asamblea Legislativa a finales de 2009 fueron de cuatro tipos: a) creación de nuevos impuestos; b) aumentos de tipos impositivos; c) ampliación de base tributaria y d) fortalecimiento de las medidas de control. De ellas, las de mayor importancia son las que implican ampliación de la base, seguidas por los aumentos de tasa.

En las reformas al Código Tributario predominaron aquellas que apuntan hacia el fortalecimiento de las medidas de control y la introducción de nuevas obligaciones formales para los contribuyentes: nuevos responsables de brindar información tributaria, nuevas causales para dictar medidas precautorias, fiscalizaciones conjuntas, nuevas infracciones-sanciones y un nuevo procedimiento de cobro administrativo.

Cuadro 5. Síntesis reformas de 2009

Nuevos impuestos	Aumento de tasas	Aumento de base	Medidas administrativas
<ul style="list-style-type: none"> • Específicos • Primera Matrícula • Impuesto especial al combustible 	<ul style="list-style-type: none"> • Específicos • Bebidas alcohólicas • Bebidas gaseosas • Tabaco 	<ul style="list-style-type: none"> • ISR • Eliminar exenciones renta de intereses, renta de títulos, ganancias de capital • Nuevos sujetos: unión de personas y sociedades irregulares • Grava disminuciones de reserva legal • Limitación de gastos deducibles • IVA • Límites a exenciones • Se gravan nuevas figuras • Límites al crédito fiscal • Específicos • Bebidas energizantes 	<ul style="list-style-type: none"> • ISR • Retenciones (pago definitivo) • Capitalización débil • Precios de transferencia • Declaración patrimonial • Específicos • Modificaciones al destino de FOSALUD • Código tributario • Fiscalizaciones conjuntas DGII y DGA • Control de inventarios • Nuevas obligaciones de informar • Nuevas medidas de control y fiscalización

Fuente: elaboración propia

En el impuesto sobre la renta, todas las modificaciones tuvieron como objetivo la ampliación de la base tributaria: establecimiento de nuevos sujetos pasivos, imposición a las disminuciones de la reserva legal, ampliación de la territorialidad a las rentas financieras obtenidas en el extranjero, eliminación de exenciones a rentas financieras y ganancia de capital, bancarización de operaciones, restricción de deducciones, nuevos gastos no deducibles y nuevas tasas de retención definitiva a no residentes. En el código tributario, también fue incluida normativa aplicable al ISR, como precios de transferencia y declaración patrimonial,

En el caso del IVA, al igual que en el impuesto sobre la renta, todas las reformas se enfatizaron en la ampliación de la base tributaria, a través de: nuevos conceptos de transferencias gravadas, nuevos sujetos pasivos, nuevas actividades sujetas a retención y percepción, ampliación de plazo de sujeción de los bienes de capital, delimitación de exenciones y la bancarización de operaciones para efectos de la deducción del crédito fiscal.

En los impuestos selectivos, las reformas predominantes fueron las que aumentaron los tipos impositivos: se aumentó las tasas específicas del impuesto a los cigarrillos y del impuesto a las bebidas alcohólicas y se creó una nueva tasa *ad valorem* para estas últimas. Asimismo, se amplió la base tributaria a través de la inclusión de nuevos productos sujetos al impuesto a las bebidas no alcohólicas (bebidas energizantes) y al impuesto a los productos derivados del tabaco.

Finalmente, las reformas introdujeron dos nuevas figuras impositivas: a) Impuesto especial a la primera matrícula de bienes, el cual sustituye los aranceles a la importación que se aplicaban anteriormente; y b) impuesto especial al combustible, que se aplica conforme a los precios

internacionales del barril de petróleo y que grava también a los hidrocarburos al igual que la contribución al Fovial.

Las reformas de 2011 se refirieron exclusivamente al impuesto sobre la renta, siendo el aumento de tasas y la ampliación de la base tributaria sus principales rasgos. En el primer caso se dieron cuatro movimientos: se aumentó de 25% a 30% la tasa proporcional a las personas jurídicas; de 25% a 30% la tasa marginal superior en el impuesto a las personas naturales; de 20% a 25% la retención a no residentes de paraísos fiscales y de 1.5% a 1.75% el anticipo a cuenta del impuesto.

Cuadro 6. Síntesis reformas de 2011

Nuevos impuestos	Aumento de tasas	Aumento de base	Medidas administrativas
	<ul style="list-style-type: none"> • ISR • Personas Jurídicas: aumenta del 25 al 30%, para rentas mayores a USD 150,000 • Personas Naturales: la tasa máxima aumenta del 25 a 30% • Retención a no residentes de paraísos fiscales: del 25 al 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • ISR • Distribución de dividendos está gravada (5%) • Impuesto mínimo a la renta (1%) • Se reduce la base del ISR personas naturales al aumentar el tramo exento de 5,714.29 a USD 9,100 	<ul style="list-style-type: none"> • ISR • Anticipo a cuenta aumenta del 1.50 al 1.75% • Declaración sugerida del ISR

Fuente: elaboración propia

En cuando a la ampliación de la base del impuesto, se eliminó la exención sobre la distribución de dividendos y se introdujo el impuesto mínimo a la renta. Aunque se redujo la base al aumentar el mínimo imponible. Un tercer tipo de medidas en el impuesto sobre la renta son las que mejoran la progresividad del impuesto en los niveles bajos de la escala de ingresos: aumento del mínimo exento, de USD 2,514.29 a USD 4,064; y el aumento del piso para la obligación de declarar por parte de las personas naturales, de USD 5,714.29 a USD 9,100.00.

4 Impacto y efectividad de las reformas

4.1 Aumento en la recaudación tributaria

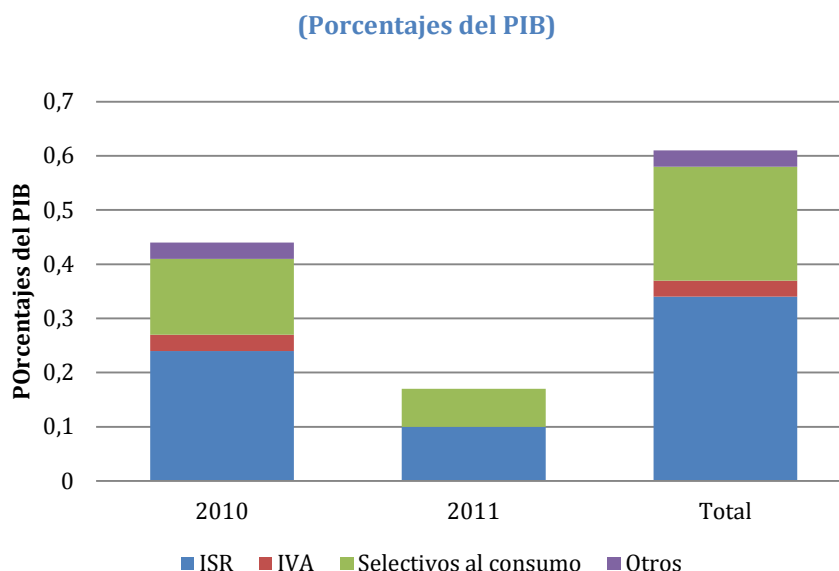
4.1.1 Reformas de 2009

La reforma de 2009 tenía cuatro objetivos básicos, que fueron descritos en la sección anterior. De ellos, el que cobraba mayor relevancia en la coyuntura en que se aprobó dicha reforma era el de obtener en el corto plazo los recursos necesarios para financiar el plan de gobierno de la administración que recién había comenzado en junio de dicho año. De esta forma, el Ministerio de

Hacienda preparó una reforma que pretendía recaudar ingresos adicionales por alrededor de USD 250 millones²³ (1.2% del PIB), repartidos en los ejercicios fiscales 2010 y 2011. Las principales fuentes de nuevos recursos procederían de las nuevas tasas de retención en el impuesto sobre la renta, los aumentos en las tasas en los impuestos selectivos al consumo, y los nuevos impuestos a la primera matrícula de vehículos y al combustible.

Conforme a las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, el rendimiento total de la reforma fue mucho menor al esperado. Como puede apreciarse en el gráfico siguiente, el rendimiento total fue equivalente a la mitad de lo pretendido, ya que llegó a tan solo 0.63% del PIB.

Gráfica 7. Rendimientos obtenidos de la reforma fiscal 2009



Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda

Sobre los rendimientos de la reforma, se presenta un ejercicio simple de descomposición del cambio en los ingresos tributarios brutos²⁴ de 2010 y 2011, distinguiendo los aportes del crecimiento económico, inflación, importaciones y un residuo, al cual son asignados los efectos de la política y administración tributaria. De acuerdo con los resultados de este ejercicio, que se muestran en el Cuadro 7, la mayor parte de la variación en la recaudación tributaria estaría explicada por factores inerciales (crecimiento, precios y comportamiento de las importaciones); mientras la participación de la política y administración tributaria es mínima, lo que podría indicar que la reforma no rindió los resultados esperados, pues solamente equivale en total a 0.5% del PIB.

A nivel de rubros específicos, se habría esperado un mayor aumento en la recaudación de los impuestos selectivos al consumo, ya que estos fueron objeto de importantes alzas en las tasas y ampliaciones de la base tributaria; así como el nuevo impuesto a la primera matrícula de vehículos. Por otro lado, se esperaba un menor efecto en la recaudación de las reformas al IVA y al impuesto

²³ Nota de prensa, disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20091201/nacionales/74329/Hacienda-presenta-propuesta-de-reforma-tributaria.htm>

²⁴ Es decir, previo a restar las devoluciones de crédito fiscal.

sobre la renta, aunque a la larga estos últimos fueron los más importantes, según las estimaciones del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7. Simulación de rendimientos de la reforma 2009

	Concepto	USD Millones	% Recaudación	% PIB
Ejercicio 2010	Base 2009	2 836.0		13.7
	Crecimiento PIB real	28.2	12.0	0.1
	Inflación	47.9	20.3	0.1
	Importaciones sin maquila y bienes de capital	132.8	56.3	0.3
	Residuo	26.9	11.4	0.1
	Crecimiento total de la recaudación	235.8	100.0	0.6
	Recaudación total 2010	3071.8		14.3
Ejercicio 2011	Base 2010	3 071.8		
	Crecimiento PIB real	32.1	7.7	0.1
	Inflación	131.8	31.7	0.2
	Importaciones sin maquila y bienes de capital	172.2	41.5	0.3
	Residuo	79.1	19.1	0.2
	Crecimiento total de la recaudación	414.8	100.0	0.8
	Recaudación total 2010	3 486.6		15.1

Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda

Un aspecto importante de destacar de la reforma, es que el nuevo impuesto especial a los combustibles, aun a tres años de su entrada en vigencia, no ha tenido efecto alguno en la recaudación, debido a que los parámetros diseñados para su aplicación no se han presentado, es decir, que el barril de petróleo se cotice en el mercado internacional a un precio menor o igual a USD70.00; lo que lo convierte en una medida totalmente inocua.

Al observar los resultados Cuadro 7, surge la pregunta sobre por qué no se dieron los resultados esperados. Sobre esto puede responderse al analizar el contenido de la reforma, que en esencia se enfocó en aumentos de tasas, en la ampliación de la base tributaria y en el fortalecimiento de las normas de control, lo que en teoría serían suficientes para lograr las metas de recaudación. Sin embargo, de acuerdo a Pérez (2012a), la reforma de 2009 se limitó a la búsqueda de aumentos en la recaudación en el corto plazo, sin atacar los problemas estructurales de la tributación, por lo que su rendimiento se agotó inmediatamente, volviéndose necesaria la realización de una nueva reforma. Tal como ya se acotara, estas fallas tienen que ver con la estructura del sistema impositivo (ineficiencia, inequidad y falta de neutralidad) y con la administración tributaria.

4.1.2 Reformas de 2011

Los bajos resultados obtenidos de la reforma 2009 y la crítica situación financiera del gobierno central, dieron la pauta para el lanzamiento de la nueva reforma, que se centró en aumentar las tasas del Impuesto Sobre la Renta, principalmente en el impuesto a las personas jurídicas y en los tramos correspondientes a las personas naturales con mayores ingresos, aunque al mismo tiempo, se introdujeron mejoras en la situación de los contribuyentes situados en los estratos bajos de la escala progresiva.

En esta oportunidad, el impacto recaudatorio esperado al momento de la aprobación de la reforma, ascendía a USD157.9 millones (Ministerio de Hacienda, 2012a), que provendrían principalmente del aumento de la tasa a las personas jurídicas del 25% al 30% y del impuesto mínimo del 1% a las rentas gravadas mayores de \$150,000.00. El resto de modificaciones tendría un efecto menos significativo e incluso, medidas como el aumento de la tasa del pago a cuenta del impuesto sobre la renta de 1.5% a 1.75% tendría un efecto neutro debido a que el incremento del primer año se revertiría en el segundo ante la acreditación del mismo en la liquidación anual del impuesto. Asimismo, el aumento del mínimo exento en el impuesto sobre la renta de personas naturales implica una disminución de la recaudación, reflejada en menores retenciones a los asalariados (Pérez, 2012a).

En términos del PIB, el resultado esperado de la reforma de 2011 equivale a la mitad de lo que se esperaba en la reforma de 2009, evidenciando un claro agotamiento del espacio fiscal para aumentar los ingresos de manera sustancial.

Cuadro 8. Recaudación esperada de reforma 2011 (Millones de USD y %)

	2012	2013	Total	% PIB
Total reformas (ISR)	45.5	112.4	157.9	0.6
Declaraciones ISR		112.4	112.4	0.4
Incremento de la tasa del 25 al 30% (personas jurídicas)		73.9	73.9	0.3
Aplicación del impuesto mínimo 1% sobre ingresos brutos		81.4	81.4	0.3
Acreditación de anticipos (pago a cuenta)		-47.3	-47.3	-0.2
Modificación de tabla de impuesto (personas naturales)		4.4	4.4	0
Retenciones	-1.8		-1.8	0
Sobre distribución de dividendos	16.9		16.9	0.1
Modificación de tablas de retención (personas naturales)	-18.7		-18.7	-0.1
Pago a cuenta	47.3		47.3	0.2
Aumento de tasa general de 1.5 a 1.75%				

Fuente: Ministerio de Hacienda (2012)

Los resultados del primer año de la implementación de los cambios legales no han sido publicados por el Ministerio de Hacienda, no obstante, se puede hacer un ejercicio de deducción con base a las cifras de los ingresos tributarios disponibles. En la Tabla 5 se hace dicho ejercicio para los renglones que percibirían el rendimiento de la reforma en 2012. En lo relacionado con las retenciones, el resultado está USD17.7 millones debajo de lo esperado, lo que podría explicarse por la no distribución de dividendos durante el ejercicio 2012, ya que las sociedades, con el objetivo de no pagar el nuevo impuesto, pudieron haber realizado dicha distribución antes de la entrada en vigencia de la reforma, es decir, en diciembre de 2011.

Cuadro 9. Derivación de rendimientos de reforma 2011 (Millones de USD)

	2011	2012	Variación total	Crecimiento natural	Rendimiento reforma
Retenciones ISR	630	610.5	-19.5	0	-19.5
Pago a cuenta ISR	290.5	375.1	84.6	43.3	41.3
Totales	920.5	985.6	65.1	43.3	21.8

Fuente: Ministerio de Hacienda

En cuanto al anticipo o pago a cuenta, suponiendo que se haya mantenido el mismo crecimiento natural de 2011 (USD43.3 millones), el rendimiento de la reforma alcanzaría los USD41.3 millones, es decir, tan solo a USD6.0 millones debajo de la meta.

En resumen, en el primer año de la implementación de la reforma, solo se habría logrado el 48% de la recaudación esperada. Para el segundo año (2013), se espera el mayor rendimiento, producto del incremento de tasas a personas naturales y jurídicas, sin embargo, como ya se acotó, el incremento logrado en el anticipo a cuenta en 2012, será acreditado en la liquidación anual del ISR a presentarse en 2013, lo que significa una merma significativa, aunque ésta ya ha sido considerada en la estimación.

Algo importante de destacar es que las reformas fueron formuladas considerando un contexto económico más favorable del que se ha dado en la realidad, lo que sin duda alguna ha ejercido influencia en los resultados, prueba de ello es que en 2012, los ingresos tributarios brutos crecieron solo un 5.7%, quedando muy por debajo de la meta presupuestaria, que estableció un crecimiento del 8.1%.

4.2 Efectos en la estructura tributaria

En apartados anteriores se ha planteado la hipótesis de que las reformas realizadas en los últimos años no han atacado los problemas estructurales de la tributación y que son los causantes de la baja carga tributaria. Esta hipótesis se confirma al examinar la Tabla 6, que muestra como desde el año previo a la crisis y reforma, hasta 2011, la participación de impuestos directos e indirectos en la recaudación total se ha mantenido constante, existiendo solo leves cambios hacia adentro de los impuestos indirectos.

Cuadro 10. Composición porcentual de los ingresos tributarios 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Impuestos directos	34.7	35.9	34.8	34.7	36.3
ISR	34.1	35.4	34.2	34.2	35.7
Transferencia de propiedades	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Impuestos indirectos	65.3	64.1	65.2	65.3	63.7
IVA	52.3	50.2	51	51.7	50.5
Impuestos selectivos	3.1	3.5	3.9	4	4
Aranceles	5.8	4.9	4.9	4.8	4.9
Contribuciones especiales	3.5	3.9	3.6	3.2	3.2
Otros	0.6	1.7	1.8	1.6	1.2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda

Estos resultados dan cuenta de que la reforma de 2009 no tuvo impacto alguno en la estructura de los ingresos tributarios, lo que confirma también la hipótesis de que el gobierno únicamente buscó

suplir sus necesidades de recursos en el corto plazo, sin pensar en una reforma integral, situación que se visualiza también en la situación financiera del gobierno.

En el caso de la reforma de 2011, aún no se puede emitir un juicio sobre el impacto en la estructura tributaria, sin embargo, los resultados de 2012 permiten deducir preliminarmente un leve avance en materia de progresividad, aunque al examinar el comportamiento de los principales rubros impositivos, se observa que ello se debe al pobre desempeño que tuvo el IVA importaciones, al crecer solo un 2.4%, frente a tasas entre 16% y 20% de los años anteriores.

4.3 Implicaciones para la administración tributaria y contribuyentes

Uno de los objetivos de la reforma de 2011 fue simplificar el Impuesto Sobre la Renta de las personas naturales, dado el alto costo que representaba para la administración tributaria el manejo de las devoluciones de impuestos. Ante ello, con el aumento del mínimo exento, de USD2,514.29 a USD4,064.00, la modificación de las tablas de retención a asalariados y el aumento del piso mínimo para la obligación de declarar; el número de declarantes a partir del ejercicio 2012 –a declarase en el primer cuatrimestre de 2013–, debería reducirse sustancialmente²⁵, además de disminuir casi en su totalidad las devoluciones del ISR que en los últimos años han promediado alrededor de USD60 millones (Ministerio de Hacienda, 2011c, pp. 64).

El resultado de la implementación de las medidas mencionadas es la reducción de los costos de administración por parte de la entidad recaudadora; al mismo tiempo, la liberación de la obligación de declarar para la mayoría de contribuyentes del ISR (personas naturales), significa una disminución de los costos y tiempo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La disminución en las declaraciones de renta de personas naturales en al menos un 50%, permitirá reorientar los recursos, hacia las áreas de fiscalización, al mismo tiempo que se reducirá la cantidad de contribuyentes a verificar en los planes de fiscalización, aumentando la capacidad de detección por parte de las unidades fiscalizadoras.

La reforma de 2011 también establece una mejora en la progresividad del impuesto a las personas naturales, pues al eliminar la regla que establecía que el impuesto no podía ser mayor al 25% de la renta imponible, aunado al aumento de la tasa marginal superior de la escala de ingresos, la tasa efectiva de tributación de los cinco grupos de contribuyentes con mayores ingresos, tendrá un aumento considerable²⁶.

4.4 Efectos de las reformas en la situación financiera del gobierno

En el apartado anterior se mostró a través de medios indirectos que el rendimiento de la reforma de 2009 fue menos del 50% de lo esperado. A pesar de ello, los determinantes inerciales de la

²⁵ Con base al total de declaraciones recibidas en 2012 (574,000), la reforma puede significar una reducción de aproximadamente 300,000 declaraciones del ISR para 2013 correspondientes a contribuyentes con rentas gravadas menores a USD5,000.00.

²⁶ La situación para personas naturales con rentas diversas es más complejo y solo podrá verificarse si el Ministerio de Hacienda hace públicos los resultados de la recaudación luego del vencimiento para declarar el ejercicio 2012.

recaudación permitieron lograr un crecimiento aceptable, tanto en 2010 como en 2011, 8.3% y 13.5%, respectivamente. Con ello, la carga tributaria bruta aumentó de 13.7% a 15.1% en los dos años mencionados²⁷, logrando cumplir las metas cuantitativas comprometidas con el FMI en el SBA suscrito en marzo de 2010 (

Cuadro 11).

Cuadro 11. Metas cuantitativas del SBA 2010²⁸ y su cumplimiento (Porcentajes del PIB)

	Carga tributaria		Déficit fiscal		Deuda	
	Meta FMI	Observado	Meta FMI	Observado	Meta FMI	Observado
2010	14.2	14.4	-4.7	-4.3	49.6	51.4
2011	14.9	15.1	-3.5	-3.9	49.4	51.7
2012	16.1	15.5	-2.5	-3.4	48.7	56.5
2013	16.9		-1.8		47.4	
2014	16.9		-1.7		45.4	
2015	17		-1.5		43.8	

Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y FMI

En cuanto a la reforma de 2011, su impacto comenzaría a percibirse en 2012, pero, como se mostró en la Tabla 5, el rendimiento real del primer año de la implementación fue solo el 48% del valor proyectado, mientras debe esperarse por el comportamiento en 2013.

Como consecuencia de los insuficientes resultados de las reformas, la situación financiera del gobierno no ha percibido el impacto deseado, lográndose apenas cumplir con la meta del déficit fiscal en 2010, mientras que la deuda del SPNF ha estado siempre arriba del nivel comprometido con el FMI.

En un afán por visualizar de manera clara el efecto de las reformas, la Tabla 8 presenta una simulación del comportamiento de los principales indicadores fiscales observados versus una situación hipotética sin reformas, considerando el rendimiento calculado para 2010-2012 y el esperado por el Ministerio de Hacienda para 2013. Los resultados muestran que para los años 2010 y 2011, el efecto fue 0.13% y 0.34% del PIB, que equivale a los productos de la reforma de 2009. En cuanto a la reforma de 2011, los resultados preliminares de 2012 registran un aporte de solo un 0.09% del PIB y se espera que en 2013, si se cumple el impacto estimado, se tenga una contribución de 0.45% del PIB.

Las hipótesis planteadas respecto a los objetivos de las reformas quedan evidenciadas en los resultados de 2010 a 2012, en los que el efecto en el déficit ha sido mínimo y no han contribuido a encauzar las finanzas públicas en la senda de la sostenibilidad, mientras que las perspectivas para el mediano plazo son poco alentadoras, dado el conflicto existente entre el gobierno y la empresa privada y la situación financiera crítica que atraviesa el gobierno, con problemas de liquidez y exceso de deuda de corto plazo, en tanto que los problemas estructurales persisten, tanto en los ingresos como en el gasto.

²⁷ La carga tributaria neta creció de 12.6% a 13.9% del PIB.

²⁸ FMI (2010, pp. 47)

Cuadro 12. Efectos de la reforma tributaria en la situación financiera del SPNF (% del PIB)

	2010		2011		2012		Proyección 2013	
	s. r.	c.r.	s. r.	c.r.	s.r	c.r.	s.r.	c.r.
Ingresos totales	18.4	18.5	18.8	19.1	19.3	19.4	19.0	19.4
Ingresos tributarios netos	13.3	13.5	13.5	13.9	14.3	14.4	15.1	15.6
Gasto total	22.8	22.8	23.1	23.1	22.8	22.8	22.5	22.5
Gasto corriente	18.0	18.0	18.4	18.4	17.7	17.7	17.5	17.5
Inversión	2.9	2.9	2.7	2.7	3.1	3.1	2.9	2.9
Balance primario	-4.3	-1.9	-3.9	-1.7	-3.4	-1.2	-3.1	-0.6
Déficit Global	-4.4	-4.3	-4.3	-3.9	-3.5	-3.4	-3.6	-3.1
Deuda	51.6	51.4	52.1	51.7	56.6	56.5	N.D.	N.D.

Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y BCR

Respecto a las perspectivas fiscales, Pérez (2012a) agrega que la reforma de finales de 2011, más allá de que contribuirá en una pequeña proporción a sobrellevar los problemas de liquidez en el corto plazo, tendrá solo una escasa incidencia en la misión de garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. La razón de ello es que dicha reforma, al igual que las otras hechas en los últimos 15 años, a pesar de haber corregido algunas fallas de larga data, como la carga administrativa del manejo de las devoluciones de renta en los niveles bajos de ingreso de las personas naturales, aun no llega a tocar los aspectos centrales de la estructura del sistema impositivo, con modificaciones que lo conviertan efectivamente en uno más eficiente, equitativo y neutral.

5 Efectos sobre la equidad

De acuerdo con la metodología que se presenta en el

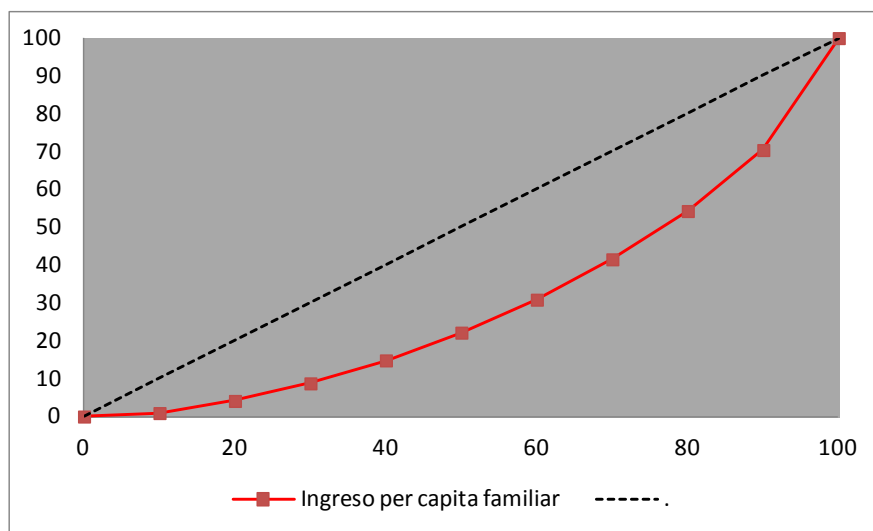
Anexo 4. Metodología de simulación de la incidencia distributiva, se presentan los resultados de la simulación de los impactos de la reforma fiscal 2011. Se toma como escenario base la situación al año 2010, la cual ya comprende los efectos de las modificaciones a los impuestos que se realizaron en el año 2009.

5.1.1 Distribución del ingreso pre-acción fiscal

El análisis de la distribución del ingreso de El Salvador se realiza a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM 2010. Es importante notar que en esta encuesta están sub-representadas las rentas de capital. Por ejemplo, un análisis realizado por Icefi en el año 2008, en el cual se ajusta por sub-declaración el ingreso proveniente de dividendos, alquileres e intereses, da como resultado un coeficiente de Gini mayor en dos puntos que el estimado a partir de la EHPM²⁹. Con la anterior advertencia, que puede ser aplicable para otros países, los indicadores de desigualdad de El Salvador figuran entre los más bajos de América Central. Solamente Costa Rica y Nicaragua tienen coeficientes de Gini comparables a los de El Salvador.

El coeficiente de Gini del ingreso pre-acción fiscal es 0.4839, mientras que la razón de ingresos del decil 10 al decil uno es de 32.4. Como puede apreciarse en la Gráfica 8, el 30% de los ingresos va al decil más rico, mientras más que la mitad del ingreso total va los deciles del 8 al 10.

Gráfica 8. Curva de Lorenz del Ingreso per cápita familiar (pre-acción fiscal)



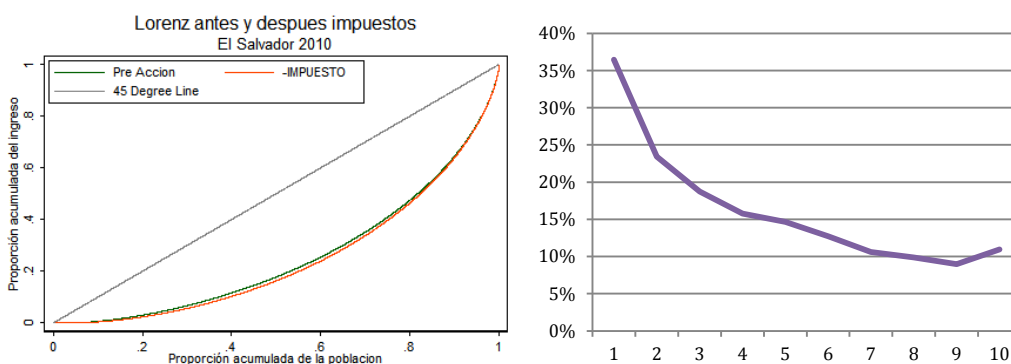
Fuente: elaboración propia basada en datos de la EHPM 2010

²⁹ Se utilizó en ese momento información de declaraciones del impuesto sobre la renta para ajustar algunos valores, así como datos de balanzas de pagos y del censo económico del año 2005. En este informe no se contó con esa información para realizar los ajustes respectivos.

5.1.2 Impacto del sistema tributario antes de la reforma

De acuerdo con las estimaciones realizadas sobre el impacto que tiene el sistema tributario sobre el impacto del sistema tributario en la distribución del ingreso en El Salvador durante el año 2010, el primer aspecto que resalta es el bajo impacto que éste tiene. En la curva de Lorenz que se presenta en la Gráfica 9 se muestra que la distribución del ingreso, apenas es alterada de forma muy leve por el pago de los impuestos, aunque se observa un efecto negativo del sistema tributario al año 2010. Por otro lado, al revisar la progresividad del sistema tributario, a través de la progresión de la tasa media de la gráfica de la derecha, así como el índice Kakwani, se puede observar que la carga es decreciente conforme a los niveles de ingresos de la población³⁰.

Gráfica 9. Incidencia distributiva de los impuestos en El Salvador (2010)



Fuente: elaboración propia basada en tabulaciones especiales de la EHPM 2010

El análisis mostrado anteriormente también puede realizarse mediante el uso de indicadores como el Kakwani y el Reynolds-Smolensky. En este caso, ambos indicadores muestran que el sistema tributario era regresivo en el año 2010, además que empeoraba la distribución del ingreso al aumentar el coeficiente de Gini de 0.4839 a 0.4979. Aunque el 46% de los impuestos son pagados por el 20% más rico de la población, hay que tomar en cuenta que el ingreso de este grupo poblacional equivale al 52% del total. Mientras tanto, el 40% más pobre paga el 19%, cuando absorbe solamente el 12% del ingreso.

Cuadro 13. Indicadores de incidencia del sistema tributario en el año 2010

	Coeficiente de Gini	Impuestos
Ingreso Pre-acción fiscal	0.4839	
Cuasi Gini del impuesto	0.3724	
Ingreso menos impuesto	0.4979	
Indicadores de progresividad global		

³⁰ En los deciles de ingreso del 1 al 3 es posible encontrar subdeclaración en el ingreso, por lo cual los indicadores del pago de impuestos son elevados. Sin embargo, la tendencia de regresividad se mantiene hasta el decil 8.

Regresividad (Kakwani)	-0.1115
Redistribución (Reynolds-Smolensky)	-0.0140
Proporción del pago total de impuestos	
40% más pobre (40% -)	19%
20% más rico (20% +)	46%
20% - / 40% +	2.4

Fuente: elaboración propia basada en tabulaciones especiales de la EHPM 2010

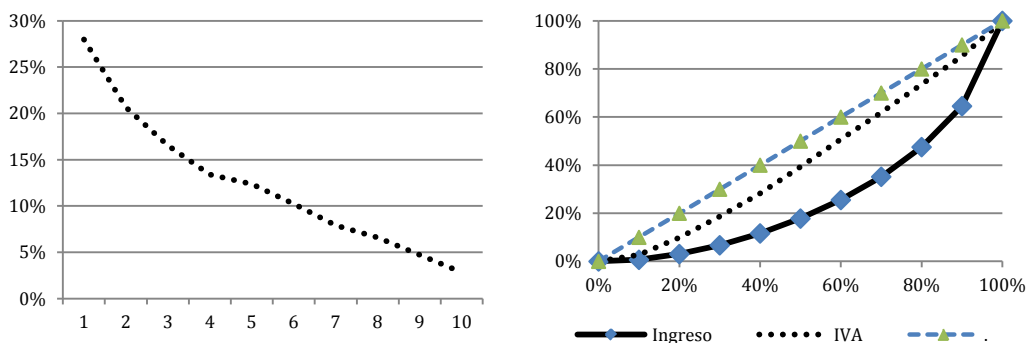
La regresividad del sistema tributario se explica principalmente por el pago del impuesto general sobre las ventas o IVA, ya que tiende a tener un mayor peso en la recaudación tributaria (49%), además que es pagado por toda la población. Un análisis detallado de cada uno de los impuestos se realizará a continuación, al comparar los impactos de la reforma 2011, los cuales se centran en el impuesto sobre la renta.

5.1.3 Impactos de la reforma de 2011

Los impactos de la reforma 2011 se circunscriben al impuesto sobre la renta. Sin embargo, para ilustrar los efectos de los impuestos en la equidad se presenta de forma detallada el análisis para el IVA, impuesto sobre combustibles (ad valorem y Fovial), el impuesto sobre bebidas no alcohólicas (gaseosas, isotónicas, jugos, etc.), así como para el ISR personal. Finalmente, se presentarán los cambios entre el régimen vigente al 2010 y el vigente a partir del año 2012.

El IVA es el más importante en la recaudación total. Sin embargo, como puede apreciarse en la gráfica siguiente, tiene un diseño regresivo, ya que lo pagan en mayor proporción las personas que cuentan con menores niveles de ingresos. Además, como se puede ver en el gráfico de la derecha es un impuesto que se paga de forma proporcional, para casi todos los niveles de ingreso de la población.

Gráfica 10. Incidencia del IVA



Fuente: elaboración propia

Es importante mencionar que las elevadas tasas medias con relación al ingreso que observan en los hogares de los primeros deciles de ingreso per cápita podrían explicarse por varios motivos: en el primer decil estarían representados hogares cuyo ingreso corriente depende de transferencias del gobierno (o sea no estaría incluido en el ingreso pre-acción fiscal), porque para estos hogares el ingreso corriente no es fundamental al explicar sus niveles de consumo en bienes afectos al IVA y debido a problemas de subreporte del ingreso de la EHPM 2010.

Debido a que el valor del índice Kakwani es negativo, del análisis global del IVA se concluye que es un impuesto regresivo. Debido a la regresividad del IVA y su importancia en la recaudación, la distribución del ingreso se vuelve menos equitativa, ya que el GINI se modifica en -0.0265 luego del pago del IVA. Otro aspecto de consideración es que el 20% más rico de la población paga un 46% del impuesto, con lo cual estaría aportando 2.4 veces lo que aporta el 40% más pobre.

Cuadro 14. Indicadores de incidencia del IVA

Coeficiente de Gini		Impuestos
Ingreso Pre-acción fiscal		0.4839
Cuasi Gini del impuesto		0.1576
Ingreso menos impuesto		0.5104
Indicadores de equidad vertical		
Regresividad (Kakwani)		- 0.3263
Redistribución (Reynolds-Smolensky)		- 0.0265
Indicadores de equidad horizontal		
Atkinson-Plotnick		0.14
Proporción del pago total de impuestos		
40% más pobre (40% -)		19%
20% más rico (20% +)		46%
20% - / 40% +		2.4

Fuente: elaboración propia basada en datos de la EHPM 2010

Los impuestos específicos estimados (combustibles y bebidas no alcohólicas) tienen también un impacto regresivo. Sin embargo, como su valor absoluto es mucho menor al del IVA, no alteran de forma considerable el ingreso. Como puede verse en la siguiente gráfica, el cambio en el coeficiente de Gini, medido por el índice de redistribución Reynolds-Smolensky, apenas se modifica al aplicar ambos impuestos. Por otro lado, este impuesto pagado en menor proporción por los individuos de mayores ingresos, ya que solo los impuestos a combustibles (Fovial y Ad Valorem) llegan a un valor de 1.88, que es inferior al 2.4 que reporta el IVA. También el impuesto sobre los combustibles es el más regresivo, ya que el coeficiente de Kakwani es -0.2647 contra un -0.1688 del impuesto sobre bebidas no alcohólicas. En este caso, la estimación consideró que se genera por el consumo de otros bienes que no son exclusivamente los derivados del petróleo, ya que estos son un insumo para la producción del resto de bienes y servicios que consume la población.

Cuadro 15. Indicadores de incidencia de los impuestos indirectos

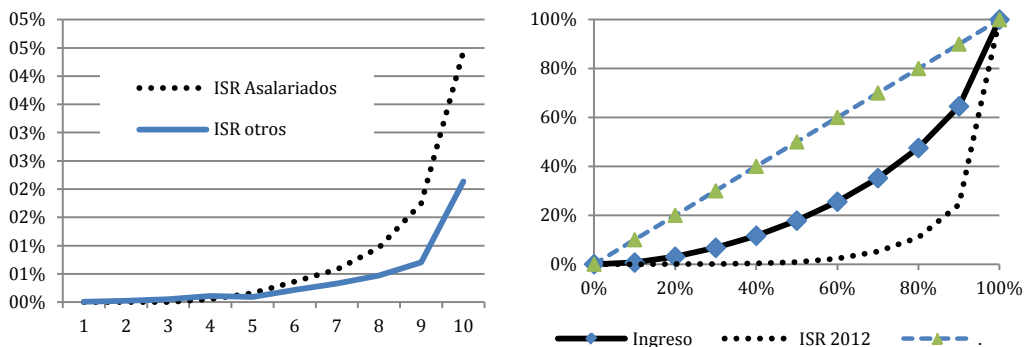
Coeficiente de Gini	Bebidas	Combustibles	Total Indirectos
Ingreso Pre-acción fiscal	0.4839	0.4839	0.4839
Cuasi Gini del impuesto	0.3151	0.2192	0.2814
Ingreso menos impuesto	0.4855	0.4852	0.4868
Indicadores de equidad vertical			
Regresividad (Kakwani)	- 0.1688	- 0.2647	- 0.2025
Redistribución (Reynolds-Smolensky)	- 0.0016	- 0.0013	- 0.0029
Indicadores de equidad horizontal			
Atkinson-Plotnick	0.04	- 0.01	0.02
Proporción del pago total de impuestos			
40% más pobre (40% -)	23%	23%	23%
20% más rico (20% +)	29%	43%	38%
20% - / 40% +	1.24	1.88	1.66

Fuente: elaboración propia basada en datos de la EHPM 2010

El Impuesto Sobre la Renta de personas naturales tuvo cambios importantes en la reforma aprobada en el año 2011. Por lo tanto, se presenta una comparación de la incidencia del impuesto según la legislación al año 2010 y según la que está vigente desde el año 2012. Acá, los cambios más significativos fueron el aumento en el mínimo exento, la eliminación del porcentaje máximo del 25% sobre el ingreso y el pago de dividendos. En el ejercicio que se presenta a continuación es importante tomar en cuenta que tanto las rentas de mayores ingresos, que se verían afectadas por la eliminación del 25% como proporción máxima del pago del ISR así como los dividendos, no son capturadas en su totalidad por una encuesta de hogares, como la EHPM.

En la siguiente gráfica puede apreciarse que tanto el ISR que pagan los asalariados, como el resto de personas individuales es progresivo. El pago del mismo se empieza a realizar a partir del quinto decil de ingresos, aunque la mayor parte del mismo (casi un 80%) es pagado por el decil de mayores ingresos, como puede apreciarse en la gráfica siguiente.

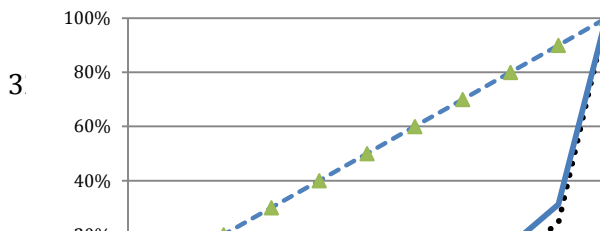
Gráfica 11. Incidencia del pago del ISR (2012)



Fuente: elaboración propia basada en datos de la EHPM 2010

Al analizar el efecto de los cambios en el ISR respecto a la situación del año 2010, puede verse que la reforma del ISR no provocó un cambio dramático en términos de la redistribución del ingreso, ya que el índice Reynolds-Smolensky no presenta diferencias significativas. Sin embargo, puede resaltarse un punto a favor, ya que redujo la carga del impuesto del 40% de la población más pobre, pero principalmente en el rango de ingresos que va desde el decil 4 al decil 9, ya que como se puede ver en la gráfico de la izquierda, el pago del ISR es menor para estas personas. Esto se debe al aumento del mínimo imponible que se llevó a cabo en la reforma del año 2011. Esta mejora en el impuesto se ve reflejada en los indicadores de progresividad (Kakwani) que son más progresivos para el ISR, luego de la reforma del año 2012.

Gráfica 12. Comparativo de la incidencia del ISR (2012 vrs 2010)



Coefficiente de Gini	ISR 2012	ISR 2010
Indicadores de equidad vertical		
Regresividad (Kakwani)	0.3608	0.3144
Redistribución (Reynolds-Smolensky)	0.0111	0.0117
Indicadores de equidad horizontal		
Atkinson-Plotnick	0.04	0.03
Proporción del pago total de impuestos		
40% más pobre (40% -)	0.3%	1.1%
20% más rico (20% +)	89.1%	84.0%
20% - / 40% +	263.6	78.5

Fuente: elaboración propia basada en datos de la EHPM 2010

Al combinar el impacto de los impuestos selectivos, el IVA y el impuesto sobre la renta personal, el sistema tributario salvadoreño resultaría ser ligeramente regresivo, como puede apreciarse en la siguiente gráfica. El impuesto más regresivo es el de bebidas no alcohólicas y el más progresivo es el ISR de personas naturales. No obstante, la curva de concentración de los impuestos no difiere sustancialmente respecto a la del ingreso. Por lo tanto, el índice de Kakwani de los impuestos considerados es de -0.0357, o sea que es ligeramente regresivo. Por otro lado, al analizar la capacidad de redistribución de los impuestos, el impacto de todos los impuestos es negativo, similar al impacto del IVA.

La distribución del ingreso se vuelve más desigual debido a la acción del impuesto predominante, el IVA, que es regresivo. Este efecto se modera en la medida en que el ISR sobre personas naturales tiene un efecto progresivo que estaría contrarrestando la regresividad del IVA. Por su parte, los impuestos específicos, al recaudar tan poco, no alteran el aparente equilibrio que se da entre el ISR y el IVA.

Cuadro 16. Incidencia del sistema impositivo (2012 vs 2010)

Coefficiente de Gini	2012	2010
Ingreso Pre-acción fiscal	0.4839	0.4839
Cuasi Gini del impuesto	0.3714	0.3598
Ingreso menos impuesto	0.4981	0.4986
Indicadores de equidad vertical		
Regresividad (Kakwani)	0.1125	0.1125
Redistribución (Reynolds-Smolensky)	0.0142	0.0142
Indicadores de equidad horizontal		
Atkinson-Plotnick	0.16	0.05
Proporción del pago total de impuestos		
40% más pobre (40% -)	0%	1%
20% más rico (20% +)	89%	89%
20% - / 40% +	264	264

Fuente: elaboración propia basada en datos de la EHPM 2010

6 Conclusiones

Cuando el actual gobierno comenzó su gestión, propuso una reforma tributaria integral que le permitiría cumplir varios objetivos con alcance de corto y mediano plazo; sin embargo, a tres años de la implementación de la reforma 2009 y en plena ejecución de la aprobada a finales de 2011, la realidad ha mostrado que los rendimientos obtenidos solo han contribuido en una pequeña proporción al objetivo de obtener en el corto plazo los recursos necesarios para financiar el plan de gobierno; mientras el resto de propósitos, de más largo término, sigue pendiente.

La reforma de 2009 se enfocó en la ampliación de la base tributaria y el fortalecimiento de medidas de control, para aumentar la recaudación, aunque también se aumentaron las tasas de los impuestos selectivos al consumo y se crearon dos nuevas figuras impositivas: el impuesto a la primera matrícula de vehículos y el impuesto especial a los combustibles. El primero ha tenido un aporte regular, mientras el aporte del segundo es nulo. En general, los rendimientos esperados solo se cumplieron en un 42%.

La reforma de 2011 tuvo como principal objetivo, aumentar la recaudación por la vía del alza de los tipos impositivos en el impuesto sobre la renta, tanto a personas naturales de más altos ingresos y personas jurídicas. Al respecto, finalizado el primer año de su implementación, el rendimiento es igual de modesto, aunque se espera que en 2013 se obtenga un mejor resultado.

Un efecto positivo de la reforma de 2011 es la simplificación del impuesto sobre la renta de las personas naturales, que permitirá a la administración tributaria reducir su carga de trabajo en el manejo de devoluciones de impuestos en al menos un 50%, liberando recursos que pueden ser orientados a las áreas fiscalizadoras. De esta misma reforma, se ven beneficiados casi 300,000 contribuyentes, que ya no estarán obligados a presentar declaración del impuesto.

La reforma de 2011 presenta también una mejora en la progresividad, al permitir un aumento en la tasa efectiva de tributación de las personas naturales de más altos ingresos, lo que se enmarca en el camino de lograr un sistema más equitativo.

A pesar de todo, el efecto de las reformas en la situación fiscal del gobierno es modesto, por cuanto se sigue obteniendo altos déficits fiscales y la deuda sigue su tendencia al alza.

Ante todo ello, los desafíos para el mediano plazo pasan por corregir las fallas que dan origen a los problemas de liquidez: en primer lugar, se debe explotar aún más el espacio para aumentar los ingresos por la vía de lograr mejoras en la productividad y eficiencia de la administración tributaria, así como a través de la introducción de reformas a las bases estructurales del sistema impositivo. En el primer caso, la recaudación aumentará como producto del combate de las prácticas de elusión y evasión; mientras que en el segundo caso, las ganancias provendrán de un sistema más equitativo, progresivo y neutral.

De manera paralela, el gobierno debe mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, de modo que pueda lograr sus objetivos sociales y de desarrollo económico, así como alentar la actividad económica, sin atentar contra la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, es necesario fortalecer los fundamentos básicos de la economía doméstica, así como el clima de negocios, la seguridad jurídica y la competitividad del país, de cara a las perspectivas de una economía global en recuperación y con bajas tasas de crecimiento.

7 Referencias

Cetrángolo O, Gómez-Sabaini J. C. (2007); “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, en serie Macroeconomía del Desarrollo, edición 60, CEPAL, diciembre 2007.

DIGESTYC (2007); “Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006”; Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, San Salvador, Junio de 2007.

DIGESTYC (2012); “Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2011”; Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, San Salvador, Junio de 2012.

FMI (2010); “El Salvador: Request for a Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador”; IMF Country Report No. 10/82; Washington, D.C.; Marzo de 2010.

FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Septiembre de 2008.

FUNDE (2009); “Seguridad Fiscal en El Salvador: Beneficios estimados de una reforma tributaria”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Noviembre de 2009.

Inchauste G., Barrera N. (2010); “El Salvador: debt sustainability assessment”; Country department for Belize, Central America, Mexico, Panama and the Dominican Republic; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.; Marzo de 2010.

Ministerio de Hacienda (2009a); “Fundamentos de la reforma tributaria 2009”; Presentación de la Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; 2009.

Ministerio de Hacienda (2009b); “Fundamentos económicos, sociales y fiscales de la propuesta de reforma tributaria”; Secretaría de Estado, Ministerio de Hacienda; Diciembre de 2009.

Ministerio de Hacienda (2010a); “Memoria de labores junio 2009 - mayo 2010”; Ministerio de Hacienda; Julio de 2010.

Ministerio de Hacienda (2010b); “Estado actual de los ingresos”; Presentación ante la Comisión de Política Fiscal Integral; Ministerio de Hacienda; Septiembre de 2010.

Ministerio de Hacienda (2011a); “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015”; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; Marzo de 2011.

Ministerio de Hacienda (2011b); “Memoria de labores junio 2010 - mayo 2011”; Ministerio de Hacienda; Julio de 2011.

Ministerio de Hacienda (2011c); “Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas al mes de junio de 2012”; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; Agosto de 2012.

Ministerio de Hacienda (2012a); “Memoria de labores junio 2011 – mayo 2012”; Ministerio de Hacienda; Julio de 2012.

Ministerio de Hacienda (2012b); “Diagnóstico de las finanzas públicas de El Salvador”; Presentación del Ministro de Hacienda, Ministerio de Hacienda; Noviembre de 2012.

Ministerio de Hacienda (2012c); “Balance fiscal del SPNF, cierre preliminar 2012”; Presentación del Ministro de Hacienda, Ministerio de Hacienda; Diciembre de 2012.

Pérez C. (2010); “Gasto tributario en El Salvador 2009”; Presentación realizada en el 2° Seminario de Gastos Tributarios: Reduciendo abusos y mejorando la efectividad; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., 8 y 9 de noviembre de 2010.

Pérez C. (2012a); “Reforma al Impuesto sobre la Renta en 2011. Su impacto en la sostenibilidad fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE, Mayo de 2012.

Pérez C. (2012b); “El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE, Octubre de 2012.

Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); “Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal”, Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE, Marzo 2012.

Anexos

Anexo 1. Estructura del sistema impositivo salvadoreño 2008 y 2012

Tipo	2008			2012		
Impuestos directos	Impuesto sobre la renta	Personas jurídicas	25% sobre la renta imponible	Impuesto sobre la renta	Personas jurídicas	Rentas grav. ≤ a US\$150,000.00: 25% Rentas grav. > US\$150,000.00: 30%
		Personas naturales	Escala progresiva de 10% a 25% Mínimo exento: US\$2,514.29		Personas naturales	Escala progresiva de 10% a 30% Mínimo exento: US\$4,064.00
	Transferencia de bienes inmuebles	3% sobre el valor de venta superior a US\$28,571.43	Transferencia de bienes inmuebles	3% sobre el valor de venta superior a US\$28,571.43		
Impuestos indirectos	IVA	Importaciones	13%	IVA	Importaciones	13%
		Doméstico	13%		Doméstico	13%
		Exportaciones	0%		Exportaciones	0%
	Impuestos selectivos al consumo	Bebidas alcohólicas	Tasa específica por grado alcohólico: de US\$0.015 a US\$0.14	Impuestos selectivos al consumo	Bebidas alcohólicas	Tasa advalorem: 8% Tasa específica por grado alcohólico: de US\$0.035 a US\$0.15
		Cigarrillos	Tasa advalorem: 39% Tasa específica por cigarrillo: US\$0.005		Productos de tabaco	Tasa advalorem: 39% Tasa específica por cigarrillo: US\$0.0225
		Gaseosas	Tasa advalorem: 10%		Bebidas no alcohólicas	Tasa advalorem: 10% (gaseosas) y 5% para el resto de productos Tasa específica por litro: US\$0.20 (energizantes)
		Armas y explosivos	Tasa advalorem: 30%		Armas y explosivos	Tasa advalorem: 30%
	Derechos arancelarios de importación (DAI)	0% - 164%	Derechos arancelarios de importación (DAI)	0% - 164%		
	Contribuciones especiales	FOVIAL	US\$0.20 por galón de combustible	Contribuciones especiales	FOVIAL	US\$0.20 por galón de combustible
		COTRANS	US\$0.10 por galón de combustible		COTRANS	US\$0.10 por galón de combustible
Turismo		US\$7.00 por salida aérea	Turismo		US\$7.00 por salida aérea	
		10% por alojamiento			10% por alojamiento	
Azúcar	US\$0.000578 por libra de azúcar	Azúcar	US\$0.000578 por libra de azúcar			
			Otros	Llamadas entrantes	US\$0.04 por minuto	
				Ia. matrícula de vehículos	5% - 15% de acuerdo a tipo de vehículo	

Fuente: elaboración propia con base a legislación tributaria

Anexo 2. Ingresos tributarios 2008-2012

Descripción	Millones de US\$					Porcentajes del PIB				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
IVA	1,615.2	1,423.2	1,566.4	1,801.5	1,860.7	7.5	6.9	7.3	7.8	7.8
Declaración	617.0	655.6	675.3	736.2	769.9	2.9	3.2	3.2	3.2	3.2
Importación	998.2	767.6	891.0	1,065.3	1,090.8	4.7	3.7	4.2	4.6	4.6
RENTA	1,053.4	1,003.8	1,051.4	1,192.9	1,316.2	4.9	4.9	4.9	5.2	5.5
Pago a cuenta	294.5	238.7	247.2	290.3	375.1	1.4	1.2	1.2	1.3	1.6
Retenciones	492.0	500.0	510.5	630.7	610.5	2.3	2.4	2.4	2.7	2.6
Declaración	266.9	265.1	293.7	271.9	330.6	1.2	1.3	1.4	1.2	1.4
IMPORTACIONES	178.8	138.0	150.5	167.3	180.6	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8
CONSUMO DE PRODUCTOS	95.8	99.7	119.7	140.4	146.2	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6
Productos alcohólicos	14.6	17.7	21.5	22.2	24.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Cigarrillos	27.3	30.9	37.7	40.3	34.9	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
Gaseosa	24.2	23.8	30.6	34.6	40.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Cerveza	28.7	26.3	28.9	42.3	45.7	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Armas, municiones, explosivos	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS IMP. Y GRAV. DIVERSOS	37.7	60.7	72.4	72.3	65.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Transferencia de propiedades	17.8	13.4	16.1	16.3	19.9	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Migración y turismo	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
S/ Llamadas prov. del Exterior	19.1	46.5	48.1	46.9	35.4	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1
Impuesto Esp. 1er Matricula	0.0	0.0	7.3	8.1	9.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	108.7	110.5	111.4	112.2	116.1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
FOVIAL	65.3	68.1	69.0	68.9	71.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Azúcar	0.8	0.7	0.5	0.5	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Turismo	9.9	7.6	7.4	8.2	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transporte público	32.7	34.1	34.6	34.5	35.7	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos tributarios brutos	3,089.6	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.1	14.4	13.7	14.3	15.1	15.5
Devoluciones de IVA e ISR	203.8	226.6	189.0	293.3	251.6	1.0	1.1	0.9	1.3	1.1
Ingresos tributarios netos	2,885.8	2,609.4	2,882.8	3,193.3	3,433.5	13.5	12.6	13.5	13.9	14.4

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 3. Tablas de impuesto sobre la renta a personas naturales

a) ISR anual vigente hasta ejercicio fiscal 2011:

Desde (US\$)	Hasta (US\$)	Impuesto determinado
0	2,514.29	Exento
2,514.30	9,142.86	10% s/excedente de US\$4,064.00 + US\$57.14
9,142.87	22,857.14	20% s/excedente de US\$9,142.86 + US\$720.00
22,857.15	En adelante	30% s/excedente de US\$22,857.14 + US\$3,462.86

b) ISR anual vigente desde ejercicio fiscal 2012:

Desde (US\$)	Hasta (US\$)	Impuesto determinado
0	4,064.00	Exento
4,064.01	9,142.86	10% s/excedente de US\$4,064.00 + US\$212.12
9,142.87	22,857.14	20% s/excedente de US\$9,142.86 + US\$720.00
22,857.15	En adelante	30% s/excedente de US\$22,857.14 + US\$3,462.86

c) Retención ISR mensual vigente hasta ejercicio 2011:

Desde (US\$)	Hasta (US\$)	Impuesto determinado
0	316.67	Sin retención
316.68	469.05	10% s/excedente de US\$316.67 + US\$4.77
469.06	761.91	10% s/excedente de US\$228.57 + US\$4.77
761.92	1,904.69	20% s/excedente de US\$761.91 + US\$60.00
1,904.69	En adelante	30% s/excedente de US\$1,904.69 + US\$228.57

d) Retención ISR mensual vigente desde ejercicio 2012:

Desde (US\$)	Hasta (US\$)	Impuesto determinado
0	487.60	Sin retención
487.61	642.85	10% s/excedente de US\$487.60 + US\$17.48
642.86	915.81	10% s/excedente de US\$642.85 + US\$32.70
915.82	2,058.67	20% s/excedente de US\$915.81 + US\$60.00
2,058.68	En adelante	30% s/excedente de US\$2,058.67 + US\$288.57

Anexo 4. Metodología de simulación de la incidencia distributiva

Fuentes de información. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del año 2010 fue seleccionada para realizar el análisis del impacto de la política fiscal en la equidad debido a que: cuenta con información suficiente para construir un agregado de ingresos, su cuestionario contiene secciones que permiten analizar la incidencia de los impuestos y el gasto social, y presenta menores diferencias respecto de las cifras macroeconómicas.

Construcción del ingreso pre-acción fiscal. El agregado de ingresos fue construido llevando a cabo los siguientes pasos: (1) replicar los cálculos de los indicadores de ingreso calculados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), (2) revisión de la boleta de la EHPM, (3) identificación de las variables necesarias para construir un agregado de ingresos y (4) ciertos ajustes que se explicarán con detalle más adelante.

La verificación de la consistencia de la información contenida en la EHPM fue realizada al replicar los valores calculados por la DIGESTYC. Para realizar esa comparación se utilizó la metodología de cálculo del ingreso utilizada por esta dependencia. Posteriormente, se revisó la boleta de la EHPM 2010 y se identificaron aquellas variables que servirían para construir un agregado de ingresos laborales y no laborales.

Posteriormente, se realizaron ajustes al agregado de ingreso estimado. Estos ajustes fueron motivados para compensar deficiencias en la captura de los datos de la EHPM y por razones metodológicas. En primer lugar, los ingresos provenientes de encuestas afrontan problemas de no respuesta y de sub-declaración de los ingresos de los encuestados. Es común que los individuos se nieguen a contestar las preguntas referentes a sus ingresos o que declaren valores inferiores a los que realmente percibidos. Por ello resulta necesario corregir estos ingresos de acuerdo a información de cuentas nacionales u otras fuentes de información. En segundo término, se realizaron ajustes de tipo metodológico para reflejar el ingreso antes de la acción de la política fiscal; es decir, se simuló los impuestos y el gasto social, esto significa simular la distribución del ingreso antes de los efectos de la política fiscal los impuestos y el gasto social.

Ajustes por no respuesta. Se realizaron tres procesos para ajustar por no respuesta la información de la EHPM: (1) Eliminación de los hogares donde el ingreso del jefe del hogar es cero o no fue reportado, (2) Ajuste de las remesas y alquileres y (3) Ajuste de los ingresos procedentes de dividendos e intereses. El primer método utilizado consistió en eliminar de la estimación a aquellos hogares cuyo jefe de hogar no reportó ingresos o estos fueron cero.

El segundo tipo de ajuste fue aplicado a los ingresos provenientes de remesas y alquileres, basado en la metodología utilizada por Engel, Galetovic y Raddatz (1999). En el caso de los ingresos por remesas, la EHPM 2010 reporta una quinta parte de las remesas registradas por el Banco Central de Reserva –BCR-. Sobre esta discrepancia diversos estudios, citados por el

Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2005³¹, concluyeron en que los datos sobre las remesas estarían más cercanos a lo reportado por el BCR que a los reportados por las EHPM. Por lo tanto, en el estudio se tomó el dato de reportado por el BCR como el más confiable. De esta manera, para el ajuste de las remesas se dividió a la población en deciles de ingresos³² y se estimó la participación de los ingresos en cada decil. De acuerdo con la metodología de Engel³³, a través de esta participación se estimó un número de hogares no declarantes. Posteriormente, se seleccionó aleatoriamente a los hogares no declarantes y a ellos se les asignó el valor promedio de remesas del decil al cual pertenecían.

Ajustes por subdeclaración. La sub declaración tradicional de los ingresos provenientes del trabajo reportados en las encuestas de hogares se corrigió utilizando datos de Cuentas Nacionales. Se procedió a comparar el agregado de ingresos proveniente de la encuesta con los ingresos del Sistema de Cuentas Nacionales. Sin embargo, el BCR no publica los datos desagregados por componente del valor agregado bruto³⁴, ya que esta descomposición fue calculada solamente para el año base 1990. Ante la falta de mayor información se estimó la desagregación del valor agregado bruto utilizando la participación del año base 1990. Así, se obtuvieron estimaciones sobre los componentes del ingreso de las Cuentas Nacionales, a manera de compararlos con los datos de la EHPM. La discrepancia entre estos daría como resultado el factor de ajuste (coeficiente) a aplicar para ajustar los ingresos del trabajo por concepto de sub-declaración.

El cálculo del factor de ajuste por sub-declaración fue posible sólo para el caso de los trabajadores asalariados, pues la información disponible no permite calcular un agregado macro correspondiente a personas con ingresos mixtos, que para el caso del ejercicio era el necesario para el ajuste de los ingresos de los trabajadores no asalariados. Tomando en cuenta lo anterior, el factor de ajuste calculado para los ingresos del trabajo de los asalariados de la EHPM 2006 con respecto a la información de cuentas nacionales fue igual a 1.056, debido a que no se contaba con información para el año 2010, se utilizó el factor mencionado. Para el caso de los ingresos laborales de los trabajadores no asalariados, el factor de ajuste fue de 2.0; en función a lo observado en estudios de referencia para otros países³⁵.

Ajuste pre-acción fiscal. En este estudio se analizó el impacto de los impuestos y el gasto social sobre el ingreso per cápita de los hogares. Por tanto, se compara la situación del ingreso antes y después del efecto de la política fiscal. Para obtener la situación del ingreso pre acción fiscal, se simula un ingreso que contiene la devolución de los impuestos pagados y del cual se extraen las ayudas en efectivo que el gobierno otorga a los hogares.

³¹ PNUD(2005), ver páginas 95-97

³² Se construyó un agregado de ingresos basado en las variables que se listan en el cuadro 1.

³³ Ver detalle en el Anexo Metodológico de Engel, E., Galetovic, A y C. Raddatz (1999).

³⁴ Los componentes son remuneraciones, ingreso mixto, excedente bruto de explotación e impuestos netos de subsidio.

³⁵ Por ejemplo, según la Encuesta Casen del año 1996 (Chile) el ajuste por sub declaración para este segmento es de 2.04 veces. No se cuenta con estudios sobre subdeclaración en Encuestas de Hogares para Centroamérica.

Un factor a tomar en cuenta era si los ingresos estaban captados antes o después de impuestos. Al revisar el Manual del Encuestador de la EHPM 2010 se observó que la información a captar se refiere al “Salario o Sueldo Bruto, sin deducciones de impuestos”. Por ende se consideró como ingresos brutos la respuesta correspondiente al primer trabajo. De la misma forma, las ganancias netas se consideraron como ganancias antes de impuestos. Por lo tanto, al tomarse a los ingresos como si fueran brutos no fue necesario realizar algún ajuste en la parte impositiva.

Posteriormente, se eliminaron los ingresos afectados por el gasto público social y aquellos de carácter eventual o extraordinario. Por lo tanto, no se incluyeron dentro del agregado de ingresos el rubro de ayudas del gobierno en efectivo y el rubro que contempla jubilaciones y pensiones, en la medida de que asume que las pensiones son un subsidio en mayor proporción. También se eliminaron los ingresos no corrientes o extraordinarios: el rubro correspondiente a indemnizaciones por retiro o despido, el rubro herencias, loterías, juegos de azar, por actividades eventuales, otros ingresos anuales y otros ingresos mensuales.

Finalmente, se incorporó al agregado de ingreso una estimación por autoconsumo y por el valor locativo de la vivienda. El valor del autoconsumo y autosuministro toma en cuenta el autoconsumo y autosuministro de alimentos, educación, salud y otros gastos de los últimos 6 meses, del último mes y del año.

Supuestos básicos y metodología de simulación de impuestos

Supuestos básicos

Se adoptaron los supuestos tradicionales sobre incidencia económica de los impuestos, los cuales se describen a continuación: (1) se considera que el IVA es trasladado al consumidor final³⁶, (2) se supone que las curvas de oferta de los bienes y servicios gravados por los impuestos selectivos al consumo son horizontales (elasticidad infinita), de modo que los productores de los mismos pueden trasladar los impuestos a precios, y (3) el Impuesto a la Renta (ISR) de las Personas Naturales es soportado por quien percibe los ingresos.

Impuestos considerados

Este informe se concentra en el análisis del Impuesto al Valor Agregado impuestos específicos como el impuesto sobre bebidas no alcohólicas, los impuestos sobre combustibles (Fovial y otros), y el Impuesto sobre la Renta sobre personas naturales (asalariados y personas con rentas diversas). Los impuestos incluidos abarcan un 73.4% de la recaudación neta de devoluciones del año 2010. En el cuadro siguiente pueden apreciarse los impuestos que no fueron evaluados y su participación en la recaudación total. Es importante tomar en cuenta

³⁶ De acuerdo con Barreix, Roca y Villela (2006), “Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas, mientras los precios finales de consumo sí lo hacen. Esto implica suponer, respecto de la incidencia económica del IVA, que la función de oferta tiene una elasticidad infinita y dicho impuesto es trasladado al consumidor final”.

que este ejercicio parte de la legislación o “reglas tributarias” vigentes a finales del año 2010, luego se realizó una segunda simulación que contempla las reglas vigentes al año 2012.

Impuestos considerados en este ejercicio
Como proporción de la recaudación del año 2010

Descripción	%
Impuestos Incluidos	73.4
ISR Personas Naturales	18.0
IVA	49.7
Contribución a Fovial	2.4
Específicos (Bebidas no alcohólicas)	3.4
No incluidos	26.6
ISR Personas Jurídicas	14.7
ISR No Clasificable	1.9
Patrimonio	0.6
Aranceles	5.2
Bebidas alcohólicas, cervezas y cigarrillos	0.8
Otros	3.4
Total	100.0

Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva.

Estimación empírica del Impuesto al valor agregado

Se partió del supuesto que toda la carga del impuesto recae sobre el consumidor. Por lo tanto, el IVA pagado por cada hogar resulta de la proporción del consumo de bienes gravados³⁷ con IVA que el hogar consume.

$$IIVA_i = \frac{CA_i + CN_i}{\sum (CA_i + CN_i)} * \text{RecaudaciónTotalIVA2010}$$

Donde $IIVA_i$: IVA per cápita pagado por el hogar i
 CA_i : Consumo per cápita de alimentos afectos al IVA del hogar i
 CN_i : Consumo per cápita de bienes y servicios no alimenticios afectos al IVA del hogar i

Estimación empírica del Impuesto al cigarrillo

La recaudación de los impuestos selectivos fue estimada de acuerdo con el consumo del bien afecto realizado por cada hogar. Por ejemplo, en el caso del impuesto a los cigarrillos fue utilizado el consumo de este bien para imputar el impuesto específico pagado por cada hogar, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$ISelectivo_i = \frac{\text{ConsumoBien}_i}{\sum \text{ConsumoBien}_i} * \text{RecaudaciónTotalIMPuestoSelectivo}$$

Donde $ISelectivo_i$: Impuesto selectivo sobre el consumo del bien pagado por el hogar i

³⁷ Ver anexo B con el detalle de los productos afectos y exentos al IVA.

Posteriormente, el impuesto sobre tabaco pagado por el hogar “i” fue dividido por el número de personas del hogar para obtener el impuesto per cápita pagado por el hogar. Esta metodología fue aplicada para el impuesto selectivo a los cigarrillos, el impuesto sobre bebidas alcohólicas y el impuesto sobre bebidas no alcohólicas.

La contribución para el FOVIAL constituyó un caso especial. Se calculó tomando en cuenta que los hogares consumen una parte de los combustibles directamente en los establecimientos que expenden gasolina y otra parte de manera indirecta a través del consumo de ciertos bienes. Como puede verse en el siguiente cuadro, según estimaciones basadas en la Matriz Insumo Producto del año 2005, alrededor de un 39.9% del consumo de combustibles y lubricantes es consumido directamente por los hogares y el resto de forma indirecta. El impuesto pagado por hogar se calculó como un promedio ponderado de los consumos de los bienes que se presentan en el cuadro.

Distribución del consumo doméstico de productos de la refinación del petróleo en 2005

VARIABLE NACIONALES	CUENTAS	PARTICIPACIÓN DE LOS HOGARES	PREGUNTA CORRESPONDIENTE EN LA EHPM 2006
Consumo Final Hogares		39.9%	Consumo de combustibles
Restaurantes y Hoteles		23.1%	Comida casera preparada fuera del hogar Comida rápida preparada fuera del hogar Comida típica preparada fuera del hogar Transporte interdepartamental e internacional turismo
Construcción		6.5%	Reparación y mantenimiento de la vivienda
Resto de bienes		30.5%	Estimado según el ingreso disponible
		100.0%	

Fuente: Elaboración propia basada en Matriz Insumo Producto 2005, elaborada por el BCR y la EHPM

Estimación empírica del Impuesto sobre la renta de personas naturales

El impuesto sobre la renta pagado los asalariados fue estimado llevando a cabo los siguientes pasos: (1) seleccionar el ingreso de los hogares asalariados, (2) sustraer las deducciones y (3) calcular el impuesto. En primer lugar, para poder calcular el ingreso de los hogares asalariados, se debió determinar qué hogares corresponden a cada categoría ocupacional. Para tal efecto, se seleccionaron las categorías ocupacionales de: empleado de gobierno, empleado u obrero de empresa privada y jornalero o peón.³⁸ Adicionalmente era necesario saber si la empresa era formal, para lo cual se tomó como una variable para determinarlo si el trabajador contribuía al seguro social o aporte de pensiones privado.

La construcción del agregado de Ingreso o *Renta obtenida* se basó en lo estipulado en la Ley y el Reglamento del Impuesto Sobre la Renta, siempre que la información estuviera reflejada en la encuesta de hogares. Cabe notar que esta definición de renta obtenida comprende ingresos

³⁸ Se estimó para cada individuo para el primer y segundo trabajo como así?.

laborales y no laborales como alquiler de vivienda, negocios, máquinas, terrenos u otros arrendamientos.

Componentes del Ingreso Obtenido

		Trabajadores asalariados	Trabajadores no asalariados
Ingresos Laborales	Primer trabajo	Sueldo o salario; pago por horas extras, Salario Vacacional; aguinaldo; bonificaciones, comisiones, viáticos; mercaderías en especie; y vivienda	Ganancia neta (ganancia bruta – costos)
	Segundo Trabajo	Sueldo o ganancia; pago por horas extras; salario vacacional; aguinaldo; bonificaciones, comisiones, viáticos; mercaderías (en especie); y vivienda	Sueldo o ganancia; pago por horas extras; salario vacacional; aguinaldo; bonificaciones, comisiones, viáticos; mercaderías (en especie); y vivienda
Ingresos no Laborales		- Alquiler de viviendas; alquiler de negocios o máquinas; alquiler de terrenos; por actividades eventuales; otros Arrendamiento de tierras	

Fuente: Elaboración propia basada en la EHPM.

Nota: El grupo de asalariados comprende trabajadores asalariados permanentes y temporales. Los no asalariados incluyen no asalariados con y sin local.

Cálculo de indicadores de incidencia

En este ejercicio se utilizaron medidas de progresividad local y de progresividad global. Para medir la progresividad local se utilizó la progresión de la tasa media, o sea el promedio de la incidencia tributaria en cada uno de los deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita³⁹.

Para la medir la progresividad global de la incidencia de los impuestos se comparó el efecto que tienen los impuestos en la distribución del ingreso. Primero, se definió una medida de distribución existente del ingreso pre acción fiscal. La medida utilizada fue el coeficiente de *Gini*, el cual cuantifica la distancia entre la curva de *Lorenz* existente y una línea de perfecta igualdad en la distribución del ingreso. Mientras menor es el indicador de Gini más igualitaria es la distribución de la medida del bienestar, o sea el ingreso per cápita del hogar.

Se utilizaron dos indicadores de progresividad global: el índice *Reynolds-Smolensky* (RS) y el *Kakwani* (K). El índice *Reynolds-Smolensky* cuantifica el área entre las curvas de *Lorenz* del gasto antes y después de impuestos, es decir que si el Gini aumentó o se redujo derivado del efecto de los impuestos (ver en la siguiente fórmula). Si el $RS > 0$, el impuesto será progresivo, dado que la distancia de la curva de *Lorenz* se vería reducida, o bien, el Gini derivado de los ingresos y la acción de los impuestos se habría reducido.

$$RS = G_x - G_{x-t}$$

Donde G_x : *Gini* del ingreso del hogar per cápita

G_{x-t} : *Gini* de ingreso del hogar per cápita después del impuesto t

³⁹ Se realizó un ejercicio de estimación de la incidencia del IVA utilizando como medida de bienestar el consumo per cápita. También fue realizado un análisis según el ingreso de las personas, estos resultados se presentan en el anexo C.

El índice de *Kakwani* mide la diferencia entre la curva de concentración del impuesto y la curva de *Lorenz* original. Para tal efecto se calcula una medida resumida de la concentración del impuesto, o sea, el cuasi-*Gini*, que se calcula de la misma forma que el *Gini*, solo que en este caso mide la concentración del impuesto ordenado por deciles de ingreso per cápita.⁴⁰ El índice de *Kakwani* equivale a:

$$K = CG_{tx} - G_x$$

Donde G_x : *Gini* de x del ingreso del hogar per cápita

CG_{tx} : CuasiGini del impuesto t ordenado por ingreso del hogar per cápita

Si $K > 0$ el impuesto se distribuye de forma más desigual que el ingreso antes de la política fiscal, entonces contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$ el impuesto será regresivo.

⁴⁰ El cuasi-gini se mide la distancia de la distribución del impuesto (IVA, por ejemplo) ordenado por el ingreso per cápita del hogar o de las personas (o consumo per cápita o de las personas, si fuera la medida de bienestar utilizada).