

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO

ANÁLISIS DEL AUMENTO DE LA TASA DEL IVA EN EL SALVADOR

EFFECTOS EN LA EFICIENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

336.2

P438a Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

sv Análisis del aumento de la tasa del IVA en El Salvador [recurso electrónico]
: efectos en la eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal / Carlos Armando
Pérez Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2015.
1 recurso electrónico (50 p. : gráficos, tablas).

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 3.00 mb.). --
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 9789996149375 (E-Book)

1. - Ingresos tributarios-Análisis-El Salvador. 2. Política fiscal. 3. IVA.
I. Título

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Diciembre 2015

Investigación elaborada por:

Carlos Armando Pérez

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

© FUNDE, 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de FUNDE y en ningún caso deben considerarse que reflejan la postura de Irish Aid.



CONTENIDO

04 *Introducción*

06 *El rol del Estado en la provisión de bienes públicos*

08 *Los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del Estado*

- 09 *Impuestos directos e indirectos*
- 10 *Eficiencia, neutralidad y equidad*
- 11 *La curva de Laffer y la tasa impositiva óptima*
- 12 *La tributación al consumo. El IVA: naturaleza e importancia*

16 *Ingresos tributarios en El Salvador y el papel de las reformas*

- 16 *Desempeño reciente de los ingresos tributarios*
- 18 *Reformas tributarias*

22 *El IVA en El Salvador*

- 22 *Antecedentes históricos*
- 23 *Fases y reformas del impuesto*

28 *Análisis del aumento de la tasa del IVA*

- 28 *Contexto fiscal*
- 31 *Efectos de un aumento en la tasa del IVA*
- 32 *Cálculo de impacto recaudatorio*
- 36 *Efectos en la situación fiscal en el mediano plazo*
- 38 *Efectos en la equidad distributiva*

42 *Conclusiones y propuestas*

45 *Referencias*

46 *Anexos*

INTRODUCCIÓN

A partir de la crisis económica de 2008-2009, las finanzas públicas de El Salvador entraron en una senda de resultados poco favorables que han llevado al país a una escalada de la deuda pública de casi 20 puntos del PIB en tan solo seis años.

Durante este tiempo, con el objetivo de obtener recursos suficientes para financiar los programas de gasto y frenar la tendencia alcista de la deuda, el gobierno ha aprobado tres reformas tributarias (2009, 2011 y 2014), que le han aportado ingresos considerables, pero que han sido insuficientes para lograr los objetivos fundamentales de las medidas.

Las reformas apuntaron principalmente a dos blancos: el aumento de las tasas del ISR y a la ampliación de la base y tasa de los impuestos selectivos al consumo. También se crearon algunos tributos indirectos nuevos. En el primer caso, se logró un avance sustancial en el peso que el ISR tiene dentro de los ingresos totales, lo que equivale a ganancias notables en la progresividad y equidad vertical. Por su parte, las modificaciones a los impuestos selectivos y los nuevos tributos, brindaron aumentos en la recaudación, pero algunos de estos últimos fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia –CSJ– (el impuesto a las llamadas telefónicas entrantes, la contribución al FONAT y, en dos oportunidades, el impuesto mínimo a la renta).

Un hecho notable es que las reformas no tocaron los elementos sustantivos del IVA, solo comprendieron la modificación de algunos elementos formales de dicho impuesto, que a pesar del avance del ISR, sigue siendo la principal fuente de ingresos del Estado. Todo esto no

obstante estar en la mesa de discusión política, por varios años, un eventual aumento en la tasa general del IVA, que traería un potencial incremento considerable en la recaudación, pero que enfrenta un gran costo político para el gobierno debido a su impacto en el bienestar de la población y en el ritmo de la actividad económica doméstica.

En el primer año de la administración 2014-2019, ante el agravamiento de los problemas fiscales: iliquidez, posible insolvencia y fuertes compromisos derivados de los riesgos fiscales (deuda previsional, desastres, shocks internacionales, entre otros), el tema ha vuelto a cobrar protagonismo y se incluye como una de las varias alternativas de reforma que diferentes entidades proponen¹ y que pueden tener el potencial recaudatorio suficiente para marcar un punto de inflexión en la tendencia del déficit y la deuda.

Una reforma de este tipo parece también propicia en el marco de la aprobación de una ley de responsabilidad fiscal, iniciativa que se encuentra en discusión de la Asamblea Legislativa y que cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Hacienda,² pero que no ha sido sometida a votación del pleno.

Ante tal posibilidad, el presente estudio se propone determinar el efecto que una eventual reforma que aumente la tasa general del IVA pueda tener en la actividad económica doméstica, enfatizando el análisis en la respuesta del consumo de los hogares y por ende en los efectos en el crecimiento del PIB. Se busca también medir los impactos de la medida en la situación financiera del Estado y en la sostenibilidad de la deuda pública, a través de simulaciones en las proyecciones fiscales de mediano plazo. Finalmente, se analiza la medida en que se afecta la equidad distributiva, a través de los principales indicadores de progresividad y distribución del ingreso.

La estructura del estudio comprende en primer lugar un marco teórico sobre el rol del Estado en la provisión de bienes públicos en un país con una escasa dotación de recursos naturales. En dicho marco se destaca la importancia de los ingresos tributarios como principal fuente de ingresos del Estado, en especial la de los impuestos indirectos, grupo en el que se encuentra el IVA.

En un segundo momento se presenta una reseña de la evolución reciente de los ingresos tributarios en El Salvador y de las reformas tributarias realizadas en los últimos 25 años.

A continuación se aborda el tema principal del estudio: el IVA, comenzando con una revisión de sus antecedentes, la efectividad de las reformas efectuadas desde sus inicios y su desempeño recaudador. Este preámbulo da paso al análisis del aumento de la tasa general del impuesto, en donde se construyen escenarios de acuerdo a la potencial magnitud de la reforma (aumento de la tasa a 14%, 15% o a 16%). De estos escenarios se determina el respectivo impacto recaudatorio en la situación fiscal y la sostenibilidad de la deuda, los efectos en el sector real y la reacción de los indicadores de progresividad y equidad distributiva.

Finalmente se incluye una sección de conclusiones y propuestas de algunas líneas generales de política relacionadas con la adopción de medidas encaminadas a aumentar la recaudación sin causar mayor distorsión en la economía del país.

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el FMI, Banco Mundial, entre otros.
2. Dictamen de la Comisión de Hacienda del 27 de abril de 2015.

EL ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Los objetivos prioritarios del Estado son la provisión de bienes públicos en condiciones no de mercado, la estabilidad económica y la redistribución de la riqueza entre los distintos niveles de la sociedad.

Para lograrlos, se puede proceder de distintas maneras atendiendo la ideología política y el pensamiento económico que los gobernantes profesen. Así pues, según la escuela keynesiana, el mercado por sí solo no asigna eficientemente los recursos, por lo que se necesita la intervención del Estado de una manera activa para generar el impulso necesario a la inversión y el consumo, de modo que se logre mayores niveles de empleo y un crecimiento económico alto y sostenido. Por su parte, el pensamiento neoclásico defiende una mínima participación estatal en la actividad económica, pues los recursos se asignan eficientemente en el mercado mediante la determinación de los precios relativos en una situación de competencia perfecta.

Pero a pesar de la idea neoclásica, en la práctica, los mercados no operan en condiciones de competencia perfecta, si no que existen monopolios, oligopolios y otras instituciones, que tienen el poder para influir en los precios y cantidades transados en la economía, produciéndose “fallas de mercado” que limitan la asignación eficiente de los recursos, volviéndose necesario que el Estado implemente regulaciones para que el mercado funcione correctamente.

Para cumplir con sus responsabilidades, el Estado debe contar con recursos que puede obtener a través de distintas fuentes: a) la producción de bienes y servicios, b) la recaudación de tributos, c) donaciones, d) deuda, y

e) en algunas ocasiones a través de la venta de activos del Estado. En los países con una vasta dotación de recursos naturales, muchas veces propiedad del Estado, una de las principales fuentes de ingresos es la venta de dichos bienes o el cobro de regalías por la explotación de la fuente natural, Bolivia y Venezuela, por ejemplo. Por el contrario, países con escasa dotación de recursos naturales tienen que recurrir a las otras modalidades de obtención de ingresos, siendo la tributación la más importante, El Salvador, por ejemplo.

La tributación es una fuente que, en alguna medida, depende de la estrategia y eficiencia del Estado para recaudar y por lo tanto es una variable bajo control. Por el contrario, las donaciones provienen de la cooperación internacional que acude, previo la ocurrencia de un evento —un desastre natural, por ejemplo— o ante proyectos específicos, siendo la principal característica su transitoriedad y en la mayoría de los casos la restricción impuesta por el donante de dirigir los recursos a un destino específico. Por su parte, obtener fondos provenientes del endeudamiento depende de la aprobación y ratificación legislativa, de la liquidez de los mercados financieros y del nivel de riesgo crediticio del país. Debe considerarse también que una alta preferencia por la deuda y un manejo no estratégico de la misma, puede causar graves daños a las finanzas públicas,³ razón por la cual su contratación tiene más restricciones que el resto de alternativas de ingresos.

La exacción de ingresos de los agentes económicos por la vía impositiva es posible bajo las condiciones del contrato social vigente entre el Estado y la sociedad, mediante el cual el primero tiene la potestad soberana de imponer cargas a los ciudadanos para financiar sus fines; mientras éstos últimos están en la obligación de contribuir con los mismos.

Este “aporte” de los ciudadanos está relacionado con la “legitimidad” de la norma o del gobierno. Bajo tal lógica, una norma es legítima, cuando los administrados —los ciudadanos— la obedecen sin que el Estado administrador ejerza el monopolio de la fuerza —al estilo weberiano— dado también por el contrato social. Así pues, si los ciudadanos consideran legítima una norma tributaria o al gobierno mismo, pagarán sus impuestos de manera voluntaria; pero si existe una valoración social de ilegitimidad, la población manifestará su descontento e inconformidad realizando prácticas de elusión y evasión fiscal, ante lo cual el Estado podrá ejercer su potestad coactiva, pasando a la generación de un conflicto permanente entre ambas partes del contrato en el que primará la asimetría de información, lo que al final irá en deterioro del bienestar general.

Dicha temática fue abordada por FUNDE (2008), al introducir la institución denominada por Touraine “Inversión en ciudadanía”, fenómeno vinculado directamente con el grado de legitimidad de las acciones del gobierno y que implica un compromiso recíproco de la sociedad con el Estado por construir bases sólidas para la gobernabilidad, el desarrollo y el bienestar social. Pero para lograr el compromiso de la sociedad, es necesario antes, que el Estado sea un aparato eficiente y justo. En este sentido, una institución social —el Estado— pierde sentido si se demuestra su injusticia, no importando si se trata de una institución eficiente (Rawls, 1995, citado en FUNDE, 2008).

3. Esto puede suceder cuando la contratación de deuda no se ajusta a la restricción presupuestaria intertemporal de endeudarse “hoy” para adquirir bienes de capital, con el objeto de ganar bienestar, y “mañana”, dichos activos deben generar recursos para repagarla junto con sus intereses, sin sacrificar el bienestar ganado.

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL ESTADO

Está dicho, los países con escasa dotación de recursos naturales están destinados a depender de los impuestos para financiar el funcionamiento del Estado.

Esta realidad obliga a diseñar sistemas impositivos eficientes y que cuenten con la legitimidad suficiente para obtener la máxima recaudación posible considerando su “frontera tributaria”, concepto introducido por Pessino y Fenochietto (2010) y que representa el nivel máximo de ingresos que un país puede recaudar dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas.

Un segundo concepto derivado del anterior es el “esfuerzo tributario”, que es el ratio que mide la distancia entre la actual carga tributaria y la frontera tributaria, es decir, que tan lejos está un país de alcanzar su recaudación potencial. El esfuerzo tributario podría entenderse como la productividad del sistema impositivo, la que a su vez puede explicarse por la existencia de factores como preferencias de política en la forma de bajas tasas y exenciones y por la eficiencia del aparato recaudador. Pero, de acuerdo a los autores, un país puede diseñar su sistema de tal modo que tenga un esfuerzo tributario bajo y no ser ineficiente, por ejemplo, estableciendo bajas tasas y muchas exenciones, con el objetivo de incentivar sectores estratégicos de su economía.

En todo caso, el diseño del sistema impositivo debe pasar por una serie de criterios relacionados con la naturaleza económica del país, el nivel de ingreso de los

habitantes, el consenso de la sociedad, es decir, el nivel de legitimidad del Estado, entre otros factores.

Diseñar un sistema tributario plantea una serie de dilemas para los tomadores de decisiones: qué tipo de impuestos y que tasas cobrar para optimizar la recaudación sin distorsionar las decisiones de los agentes económicos. Aquí entran en juego, en primer lugar, las preferencias de política de los gobiernos respecto a la distribución de la carga tributaria entre los agentes económicos de la sociedad, tomando en cuenta además, la naturaleza de sus relaciones con la distribución social, sectorial y espacial del ingreso y la riqueza. Por ejemplo, CIAT (2008) plantea un caso hipotético para ilustrar dicho dilema:

“Dos países, país A y país B, cuentan con sistemas tributarios con una estructura técnico-formal idéntica. Ambos sistemas están integrados por apenas dos impuestos: un impuesto personal a la renta y un impuesto general al consumo, idénticos en cuanto a la definición y determinación de la base imponible, sujetos pasivos y todos los aspectos de la estructura técnico formal. Uno de los países, el país A, otorga prioridad a la formación de ahorro y el otro, el país B, a la redistribución equitativa del ingreso. Esa diferencia de prioridades se reflejará en la distribución de la carga tributaria, de la siguiente forma:

- *El país A, aplicaría en su impuesto personal a la renta una única y reducida alícuota proporcional y reconocería exenciones sobre la renta ahorrada y, al mismo tiempo, en su impuesto general al consumo aplicaría una alícuota única elevada y no contemplaría exenciones.*
- *El país B, en su impuesto personal a la renta aplicaría una escala altamente progresiva y, en su impuesto general al consumo establecería una alícuota general moderada y alícuotas diferenciales para ciertos bienes y servicios suntuarios, consagrando la exención de bienes y servicios básicos.”*

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

En el ejemplo anterior se habla de dos tributos: un impuesto a la renta (ISR) y uno al consumo, es decir, un directo y un indirecto. El diseño de un sistema impositivo

implica también dicho dilema, para lo cual se considera un conjunto de factores de tipo económico y de preferencias de política.

Los impuestos directos son aquellos en los que el pago formal y la incidencia del tributo recaen en el mismo individuo. Figuran en esta categoría los impuestos a la renta y a la propiedad (a los activos, al patrimonio), en los cuales el sujeto asume la totalidad de la carga del tributo sin poder trasladarla a otros individuos. Por su parte, los indirectos son aquellos en los que el pago formal es verificado por un sujeto, pero la carga tributaria se traslada a otros individuos, es decir, quien realmente asume el impacto del impuesto es un tercero. Los impuestos al consumo (generales o específicos) son el ejemplo más claro de este tipo de tributos, pues en ellos, el responsable de pagar el impuesto es el comerciante, pero quien carga con el peso económico es el consumidor.

Los impuestos directos tienen, por lo general, el objetivo de capturar las rentas y la riqueza de los individuos en función de la misión redistributiva del Estado. Para ello, se fijan escalas de tasas progresivas con base al nivel de ingreso de los sujetos, en el caso de las personas físicas, mientras que las ganancias de las empresas generalmente se gravan a una tasa proporcional. En el caso de los impuestos indirectos, en particular los generales al consumo, se establece una tasa general y casi siempre tasas diferenciadas o exenciones para casos especiales, como las exportaciones, canasta básica, medicinas, entre otros casos.

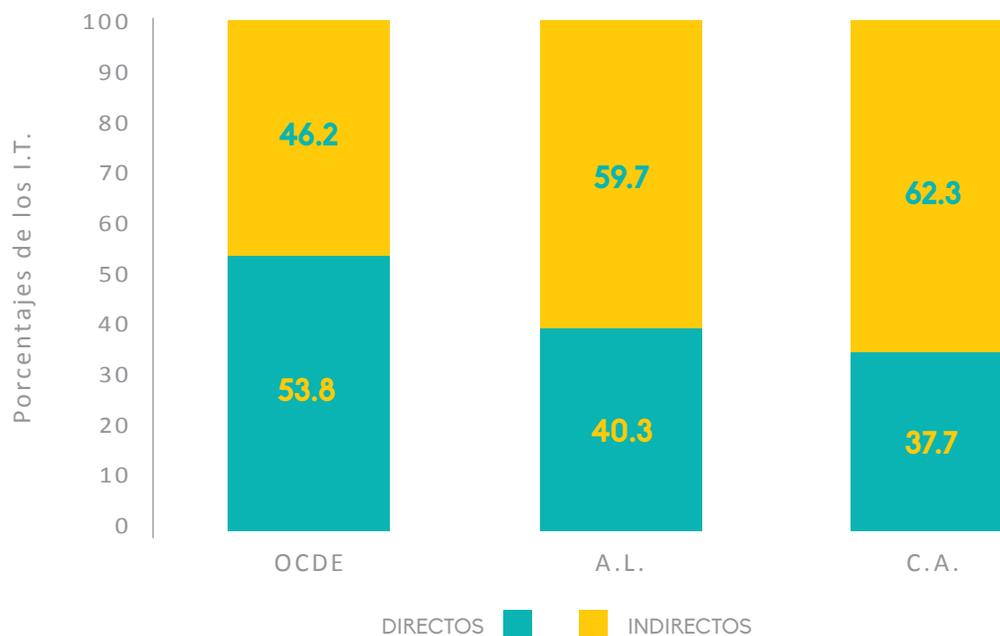
Los sistemas tributarios del mundo están constituidos por una combinación de los dos tipos de impuestos y la prevalencia de unos u otros depende del nivel de ingreso del país y de los objetivos de política del Estado. Así pues, como se ilustra en el Gráfico 1, en los países desarrollados prevalecen los impuestos directos, debido a que su potencial recaudador se fortalece con el alto nivel de ingreso. Por el contrario, los países con menor nivel de desarrollo, como América Latina y particularmente Centroamérica, ponen su mayor énfasis en los impuestos indirectos, pues con el bajo ingreso de sus habitantes, los impuestos directos no lograrían obtener la recaudación suficiente para financiar el funcionamiento del Estado.

A pesar de lo anterior, en América Latina, en los últimos 22 años, los impuestos directos han aumentado su peso

dentro la recaudación total, pasando de representar el 25% en 1990 al 40.3% para 2012. Esto se debe a las continuas reformas, principalmente aumentos de tasas del impuesto a la renta, realizadas en la mayoría de

países de la región; pero aun con dichos movimientos, los sistemas impositivos continúan dependiendo en su mayor parte de los impuestos indirectos, en especial de los generales al consumo, como el IVA.

GRÁFICO 1 Estructura de los ingresos tributarios netos 2012 (sin contribuciones sociales)



FUENTE: elaboración propia con base a datos de CEPALSTAT y Stats OECD.

EFICIENCIA, NEUTRALIDAD Y EQUIDAD

Los sistemas tributarios deben cumplir tres principios básicos para lograr su optimización y aceptación por parte de los ciudadanos:

Eficiencia. En estricto rigor, eficiencia se define como la relación entre los recursos utilizados y los logros obtenidos con los mismos. Por ejemplo, la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo o cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos. Para efectos tributarios, un sistema será eficiente en la medida que la recauda-

ción se acerque a su potencial, es decir, la recaudación máxima que puede extraerse de los agentes económicos dado un conjunto de restricciones. Esta definición es congruente con el concepto “esfuerzo tributario” que desarrollaron Pessino y Fenochietto (2010).

Neutralidad. Significa propiciar una mayor eficiencia económica al atenuar los efectos de los tributos en la asignación de recursos y minimizar así la carga excedente del impuesto. Se trata de restar peso a las consideraciones de naturaleza tributaria en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos, pasando a regir con menores interferencias los mecanismos de

mercado en la formulación de esas decisiones, evitando distorsiones en la asignación de recursos.

Esta definición no es incompatible con la existencia de tratamientos tributarios diferenciales como los regímenes de incentivos fiscales; pues estos introducen efectos discriminatorios por medio de la tributación que facilitan el logro de determinados objetivos extra-fiscales, produciendo distorsiones que conspiran contra los incentivos a trabajar y a asumir riesgos (CIAT, 2008).

Equidad. Significa que en la distribución de la carga tributaria debe observarse la capacidad contributiva de quienes reciben la incidencia de los tributos. En la práctica, se distinguen dos tipos: a) equidad vertical, que consiste en que los individuos reciban un tratamiento diferencial en la medida que presenten un nivel desigual de capacidad contributiva: mayor carga tributaria relativa cuanto mayor capacidad contributiva (progresividad), y b) equidad horizontal, que se configura cuando sobre los individuos con idéntica capacidad contributiva incide igual carga tributaria (CIAT, 2008).

La equidad vertical es importante en la calificación de un tributo, o el sistema, como progresivo o regresivo. Así pues, si la carga del impuesto toma en cuenta la capacidad contributiva, asignando mayor carga tributaria a medida aumenta el ingreso, como recién se acotó, el tributo es progresivo. Por el contrario, si la carga relativa se asigna de manera inversa al nivel de ingreso, se dice que el tributo es regresivo. En el primer grupo se ubican los impuestos directos, en particular el impuesto sobre la renta y en el segundo grupo están los indirectos, en especial los generales y específicos al consumo.

LA CURVA DE LAFFER Y LA TASA IMPOSITIVA ÓPTIMA

Una vez definida la combinación de impuestos —directos e indirectos— que conforman el sistema tributario, es necesario determinar las tasas impositivas que permitan alcanzar las metas de recaudación trazadas en el presupuesto del Estado. Pero en un contexto económico de escasez, las tasas afectan las decisiones de los individuos y con ello la producción de la economía, por lo que su determinación debe ser una tarea que consi-

dere todas las aristas posibles, de modo que el tributo, o el sistema como un todo, garantice los principios básicos de eficiencia, neutralidad y equidad.

Un aspecto importante es la eficiencia recaudatoria, debate en el que entró Arthur Laffer (Laffer, 2004), quien en 1974 abordó la relación entre las tasas impositivas y la recaudación, en el sentido que los cambios en las tasas tienen dos efectos en los ingresos: a) un efecto aritmético, que explica que si las tasas bajan, los ingresos se reducirán en la misma proporción; y b) un efecto económico, que reconoce el impacto positivo que una disminución de tasa tiene en la producción y en el empleo y por lo tanto, en la base tributaria. Según esta lógica, el efecto aritmético siempre trabaja en dirección opuesta al efecto económico, por lo que al combinarlos, el impacto de un cambio en las tasas impositivas en los ingresos no es tan obvio.

A través de la “Curva de Laffer” (Gráfico 2), se explica como funciona la relación entre tasas e ingresos tributarios.

A una tasa de 0%, el gobierno no obtendrá ingresos, no importando que tan grande sea la base tributaria. De la misma forma, a una tasa de 100%, la recaudación será cero, debido a que nadie estará dispuesto a trabajar para quedarse con un ingreso de cero después de impuestos, en este caso, la economía se vuelve subterránea o los individuos sustituyen trabajo por ocio. Entre estos extremos habrá dos tasas que producirán la misma recaudación: una tasa alta con una base pequeña y una tasa baja con una base amplia.

Ahora bien, de acuerdo a Laffer (2004), la curva no indica por sí misma si un recorte de impuestos incrementará o reducirá los ingresos tributarios, pues la recaudación depende también de otros factores clave: la combinación de tributos del sistema, el nivel de las tasas vigentes, el período considerado, la facilidad de moverse hacia el mercado informal, la existencia de vacíos legales y la proclividad de los factores productivos. Sin embargo, si las tasas vigentes están en el “rango prohibitivo” que ilustra el Gráfico 2, un recorte podría resultar en un aumento en la recaudación. En este caso, el efecto económico compensaría el efecto aritmético del recorte.

dad contributiva la renta consumida. Se distinguen dos tipos: los generales, en los que la materia imponible se enuncia de una forma general; y los específicos, que se aplican a determinados bienes o servicios.

Otra forma de diferenciar los impuestos al consumo es considerando la fase o etapa del ciclo de comercialización de los bienes en que se aplica, desde su producción o importación hasta llegar al consumidor final. Así pues, se distinguen: a) los monofásicos o de fase única, que se aplican una única vez en cualquiera de las etapas del ciclo; y b) los plurifásicos o de etapas múltiples, que se aplica sobre todas las transacciones a que está sujeto el bien hasta llegar al consumidor final. Estos últimos pueden aplicarse en forma acumulativa en cada etapa “impuesto en cascada” o sobre el valor agregado, con lo que se evita la acumulación. En este último grupo entra el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El IVA está estructurado de tal manera que en cada etapa del ciclo de un producto o servicio, se tributa solo por la parte agregada en dicha etapa, pero en la última etapa, el consumidor final asume el pago y la incidencia del impuesto total. Para lograrlo, en cada transacción el impuesto pagado por el comprador se convierte en un “crédito fiscal”, mientras el recibido por el vendedor se convierte en un “débito fiscal”. Al final del período, ambos conceptos se enfrentan y si el débito es mayor al crédito, se paga la diferencia —el impuesto sobre el valor agregado—, pero si el crédito es mayor al débito, el remanente se arrastra al (los) período (s) siguientes.

Este esquema ofrece ciertas ventajas:

- Resulta neutro en cuanto a la estructura de las empresas, ya que la carga tributaria final es independiente del número de transacciones del ciclo de comercialización de un bien.
- Al ser plurifásico la carga tributaria no se concentra en una única etapa.
- Su mecánica de aplicación favorece su “autofiscalización”, al contraponer los intereses de vendedor y adquirente.
- Asegura una recaudación considerable al aplicarse preferentemente en las etapas previas a la minorista, que es la más propensa a la evasión y la más difícil de controlar por su atomización.

- Puede aplicarse sobre una amplia base, como el consumo de bienes y servicios, con un potente efecto recaudatorio y, cuando se establece con tasa única y pocas exenciones, con una alta neutralidad relativa a la estructura de precios relativos.
- Permite conocer el impuesto contenido en el precio de los bienes destinados a la exportación con un grado razonable de precisión, lo que a su vez facilita la aplicación del principio de imposición en el país de destino.
- Su naturaleza de “crédito-débito-valor agregado” le confiere una simplicidad de gestión para los contribuyentes y para la administración tributaria, volviéndose relativamente fácil su recaudación.

A pesar de las ventajas, el IVA es cuestionado por su regresividad en cuanto a sus efectos sobre la distribución de la carga tributaria, pues al ser aplicados a una tasa proporcional, el impacto en el contribuyente dependerá de su nivel de ingreso. Así pues, los hogares situados en los deciles bajos de la población consumen una proporción mayor de su ingreso que los hogares de más alto ingreso (Gráfico 3); pero en la práctica, dependiendo de qué bienes se encuentren exentos o gravados a tasas reducidas y dependiendo de la medida de ingreso que se utilice, el IVA puede o no ser regresivo. En América Latina, por ejemplo, los componentes más importantes del consumo de los hogares pobres, como los alimentos, la vivienda y el transporte, están exentos o gravados a tasa reducida (BID, 2012). Como se tratará más adelante, este último no es el caso de El Salvador, país donde fueron eliminadas dichas exenciones en el año 2000.

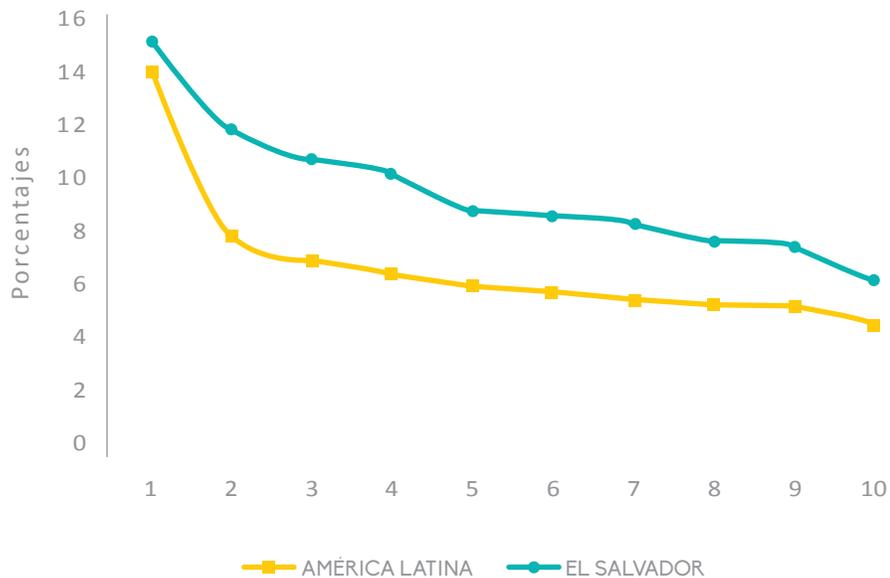
El IVA es una de las más importantes fuentes de ingresos para el Estado. En América Latina, por ejemplo, representa entre el 40% y 50% de la recaudación, mientras que al combinarlo con el ISR, alcanzan hasta más del 80% de los ingresos. Tal dependencia convierte al IVA en un rubro muy sensible, pues ante cualquier shock interno o externo que afecte la actividad económica, la recaudación se verá impactada de manera directa, arrastrando los ingresos totales a una caída abrupta, tal como sucedió en todos los países de Centroamérica en la crisis económica de 2008-2009 (Gráfico 3), cuando la desaceleración y posterior contracción de la demanda doméstica y el desplome de los precios internacionales

del petróleo y sus derivados condujeron a una caída en la recaudación del IVA y a una pérdida promedio de casi 1 punto del PIB en la carga tributaria.

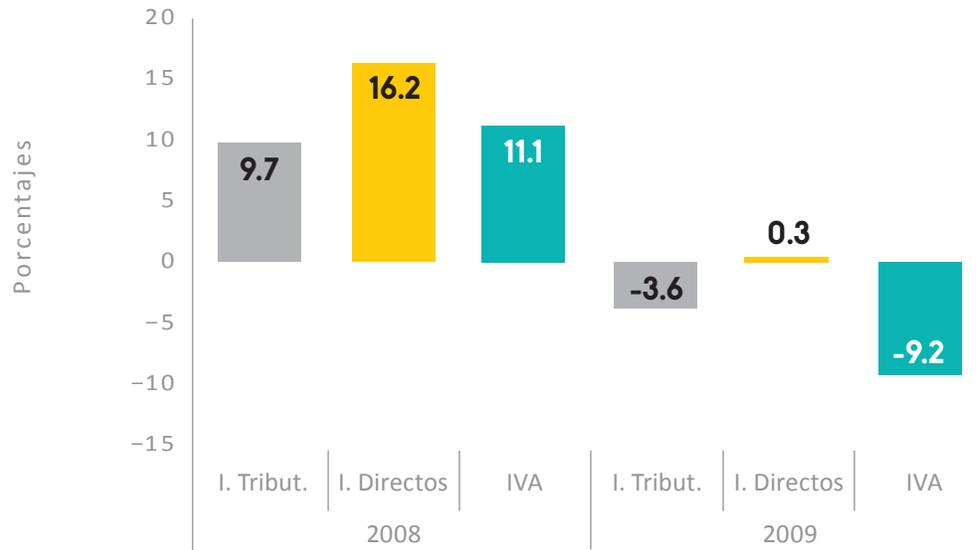
Al ser uno de los principales proveedores de recursos, el IVA es uno de los medios utilizados por los países para incrementar los ingresos del Estado, aunque, como ya se acotó, su naturaleza regresiva se convierte en un obstáculo muchas veces insalvable para los tomadores de decisiones, por el enorme costo político que supone aumentar la tasa de dicho impuesto y que se traduce

en la pérdida de apoyo popular y por ende electoral. Por dicha razón, en los últimos 20 años, la mayoría de países en América Latina han subido sus tasas del IVA pero salvo algunas excepciones, el incremento no supera, en promedio, los dos puntos. Por el contrario, las reformas se han enfocado más en la ampliación de la base tributaria, en el aumento de las alícuotas de los tributos selectivos al consumo de bienes y la creación de nuevos conceptos como la imposición a los bienes suntuarios, transacciones financieras, entre otros.

GRÁFICO 3 América Latina: Incidencia del IVA por deciles de ingreso



FUENTE: elaboración propia con base a BID (2010) y Pérez (2014a).

GRÁFICO 4 Centroamérica: Variación de los ingresos tributarios del gobierno central

FUENTE: elaboración propia con base a datos de CEPALSTAT.

INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL SALVADOR Y EL PAPEL DE LAS REFORMAS

DESEMPEÑO RECIENTE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

La estructura productiva de El Salvador y el modelo del sistema tributario han llevado a que los ingresos tributarios estén condicionados a los vaivenes de la economía. Es así como en fases de auge económico, los ingresos fiscales han mostrado las más altas tasas de crecimiento, mientras que en fases de desaceleración y contracción, la recaudación también ha tenido un bajo rendimiento (Gráfico 5).

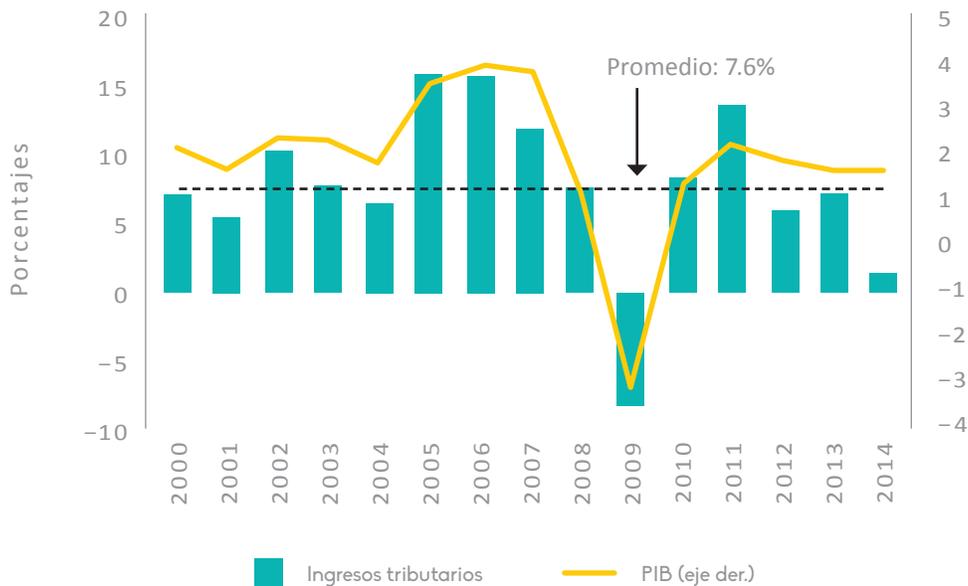
Merece especial atención el desempeño de los ingresos en el lapso 2005-2007, cuando la breve fase de auge económico (crecimiento promedio: 3.8%) coincidió con una serie de modificaciones legales y con una coyuntura de aumento exorbitante de los precios internacionales del petróleo, lo que permitió que los ingresos crecieran a tasas mayores al 15% anual, elevando la carga tributaria desde 12.2% del PIB en 2004 a 14.3% en 2007. Dicho comportamiento solo se vio anulado por la crisis económica de 2008-2009, que provocó una caída de 8.2% y una pérdida de carga tributaria de 0.7 puntos del PIB.

En el período post crisis los ingresos tributarios, salvo por 2011, no han logrado recuperar el ritmo de creci-

miento visto en años anteriores y por el contrario, en 2014 apenas crecieron 1.1%, a lo que contribuyeron la caída del 50% en los precios del petróleo en el segundo semestre; la débil actividad económica vista a lo largo del año, lo que a su vez está relacionada con el clima de incertidumbre que vive el país debido a la situación de inseguridad, al impacto de los ciclos electorales y a la fricción existente entre el gobierno y los sectores productivos.

A nivel de rubros específicos, el ISR ha sido el rubro más dinámico, al crecer 9.4% en promedio en el periodo 2000-2014, resaltando el lapso 2005-2007 cuando registró variaciones promedio de 20%, solo superadas por las logradas en la primera mitad de los 90's. También es importante destacar que en el período post crisis, el ISR es el impuesto con mayor regularidad, a lo que ha contribuido el impacto de las reformas efectuadas en dicho impuesto a finales de 2009 y 2011.

GRÁFICO 5 Crecimiento económico y desempeño de los ingresos tributarios brutos



FUENTE: elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

En cuanto al IVA, su rendimiento ha sido especialmente sensible al comportamiento de los precios del petróleo, cuyas alzas y bajas han precedido los momentos de auge y desaceleración de la recaudación, en especial la proveniente de las operaciones de importación de bienes. Es de esta forma que en 2009, el desplome del precio del petróleo condujo a una caída de 23.1% en el IVA importaciones, luego se recuperó a partir de 2010, creciendo a tasas positivas, pero la nueva caída del petróleo condujo a una contracción de 0.7% en 2014,

combinándose con el débil crecimiento del IVA de operaciones domésticas (0.4%), llevando a una variación de -0.2% en el total del impuesto.

Los derechos arancelarios a la importación (DAI) y los selectivos al consumo, han mostrado un comportamiento razonable a lo largo de los últimos 15 años, período en el que los primeros han sido objeto de pérdidas de recaudación debido a los procesos de desgravación de los tratados de libre comercio; mientras los

segundos han experimentado aumentos en las tasas y ampliación de la base tributaria.

El grupo de otros impuestos registró un crecimiento promedio de 14.3% en el lapso 2000-2015, lo que se explica básicamente por la introducción de varios tributos creados en el transcurso del período, como el impuesto a las llamadas internacionales entrantes (en 2008), el impuesto a la primera matrícula (en 2009) y el impuesto a las operaciones financieras (en 2014). De ellos, el primero fue declarado inconstitucional en 2014, entrando en vigor dicha disposición a partir de septiembre de dicho año.

Finalmente, las contribuciones especiales han registrado un comportamiento irregular desde su surgimiento en 2001, cuando se creó la contribución al Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), impuesto que a pesar del crecimiento del parque vehicular en el país, la recaudación ha mostrado un crecimiento exiguo. El rubro se ha visto también influido por la creación de nuevos impuestos, como la contribución al turismo (2006), la contribución al transporte público (2008) y la contribución al Fondo Nacional para Víctimas de Accidentes de Tránsito - FONAT (2013). A pesar de ello, el crecimiento promedio del rubro ha sido de solo el 5.8%. Cabe mencionar que el FONAT solo estuvo vigente por un mes, pues también fue declarado inconstitucional a finales de 2013.

REFORMAS TRIBUTARIAS

En el Gráfico 5, además del efecto del crecimiento económico en los ingresos fiscales, también puede observarse el impulso brindado por algunas de las reformas tributarias realizadas en los últimos 15 años, tiempo durante el cual se han aprobado modificaciones legales casi todos los años desde la primera gran reforma en los inicios de los 90's.⁵ Pero no todas han tenido im-

pactos recaudatorios visibles, debido a que la mayoría de las disposiciones aprobadas se relacionan más con aspectos puntuales y a la imposición de nuevas obligaciones formales para mejorar el control tributario.

De manera particular, en el período 2000-2014 se han aprobado varias reformas de distinta envergadura. La primera fue la realizada entre 2000 y 2001, que incluyó:

- La eliminación, en mayo de 2000, de la exención del IVA a la transferencia e importación de bienes existentes desde la aprobación de la ley, que incluía los productos de la canasta básica y medicinas
- La aprobación del Código Tributario, vigente a partir de enero de 2001
- La eliminación del tramo exento de US\$ 8,571.43 en el ISR de las personas jurídicas, a partir del ejercicio 2002.

En un segundo momento, a finales de 2004, con el inicio de la administración 2004-2009, se realizó otra reforma tributaria que tenía como objetivo obtener los recursos necesarios para financiar los programas de gasto del gobierno. Dicha reforma incluyó principalmente:

- La creación del anticipo a cuenta del ISR para personas naturales: 1.5% sobre los ingresos brutos mensuales
- El establecimiento de retenciones y percepciones IVA: 1% en operaciones entre contribuyentes del impuesto y 2% en transacciones con tarjetas de crédito
- La conversión a dólares estadounidenses y el aumento de las tarifas específicas de los impuestos selectivos al consumo: bebidas alcohólicas y cigarrillos
- Liberación del secreto bancario en los procesos de fiscalización
- Nuevas medidas de control
- Creación de nuevas infracciones, sanciones y figuras consideradas como delito de evasión fiscal.

En los años siguientes a 2005 siguieron realizándose cambios puntuales a la legislación tributaria, pero fue hasta finales de 2009 cuando se aprobó otra reforma de gran envergadura, coincidiendo con el inicio de la administración 2009-2014. En esta oportunidad los componentes más importantes de las enmiendas fueron:

5. En la reforma de 1990-1993 se simplificó la administración tributaria, con lo que se ganó eficiencia mediante la especialización y economías de escala. También se simplificó la estructura del sistema impositivo, a través de la formulación de una nueva Ley del ISR, la derogatoria del impuesto al patrimonio y de un gran número de impuestos indirectos y su sustitución por el IVA, nuevos impuestos selectivos al consumo de un número muy reducido de productos (bebidas alcohólicas, tabaco y bebidas gaseosas), entre otros (FUNDE, 2008).

- La eliminación de exenciones del ISR a intereses bancarios sobre depósitos mayores a US\$25,000.00, rendimientos financieros y reservas legales
- Nuevas tasas de retención del ISR a rentas de capital y operaciones con no residentes
- Retención IVA a no inscritos
- Aumento de tasas y ampliación de base en los impuestos selectivos al consumo: bebidas alcohólicas, bebidas no alcohólicas y cigarrillos
- Creación de nuevos impuestos: Primera matrícula de vehículos (del 1% al 10%) e Impuesto especial al combustible (0.5% o 1.0%, dependiendo del precio internacional del petróleo)
- La adopción de normas para el control de precios de transferencia, subcapitalización, bancarización de operaciones, etc.
- Introducción de la declaración patrimonial
- Otras disposiciones de control.

La siguiente reforma relevante tuvo lugar en 2011, que incluyó cambios principalmente en el ISR:

- Aumento en la tasa a las personas jurídicas y a las personas naturales de más alto ingreso, pasando de 25% a 30%.
- Aumento del mínimo exento en el ISR a personas naturales, de US\$2,514.29 a US\$4,064.00
- Nuevo impuesto del 5% a los dividendos distribuidos
- Nuevo impuesto mínimo a la renta: 1% sobre los ingresos brutos.
- Aumento de la tasa del anticipo a cuenta del ISR, de 1.5% a 1.75% de los ingresos brutos mensuales.

Además de las anteriores, como ya se mencionó, en reformas puntuales entre 2008 y 2013, también se crearon nuevos impuestos: el impuesto a las llamadas internacionales entrantes, la contribución al FONAT y la contribución al transporte público; pero los dos primeros junto con el impuesto mínimo a la renta aprobado en la reforma de 2011, fueron declarados inconstitucionales a finales de 2013. Finalmente, en agosto de 2014, se creó el impuesto a las operaciones financieras y se volvió a dar vida al impuesto mínimo a la renta, pero en esta oportunidad utilizando como base el patrimonio neto.

El impacto recaudatorio de las reformas acotadas ha sido importante para las finanzas públicas, pero no ha llegado a lo esperado por las autoridades fiscales. La

reforma de 2000 que eliminó las exenciones en el IVA se dieron en un entorno de bajo crecimiento, pero aun así permitieron que la recaudación de dicho impuesto recuperara el ritmo de crecimiento que se interrumpió en 1999. Un análisis de este estudio indica que el impacto de dicha reforma podría ascender a US\$26 millones (0.20% del PIB).

La eliminación del tramo exento en el ISR a las personas jurídicas también dio un leve impulso a la recaudación de dicho impuesto en 2002, pero fue anulado por las secuelas que dejaron los terremotos de 2001.

En un entorno económico totalmente diferente a las anteriores, la reforma de 2004 tuvo un impacto recaudatorio que excedió lo esperado, así pues, en 2005 y 2006, de acuerdo al Ministerio de Hacienda se esperaba obtener alrededor de US\$200 millones (1.1% del PIB), habiéndose recaudado realmente US\$257.5 millones (1.4% del PIB), lo que permitió que los ingresos tributarios crecieran a una tasa promedio de 15.6% durante esos años.

La siguiente reforma, la de 2009, esperaba recaudar US\$250 millones (1.2% del PIB), que provendrían principalmente de los aumentos en las tasas en los impuestos selectivos al consumo, nuevas tasas de retención en el impuesto sobre la renta y los nuevos impuestos a la primera matrícula de vehículos y al combustible. Pero en esta ocasión los resultados fueron menores a los estimados por el Ministerio de Hacienda, ya que solo se logró recaudar US\$106 millones (0.48% del PIB), que representaron el 42.4% de lo esperado. Tal rendimiento se debe, según Pérez (2013) a que la reforma se limitó a la búsqueda de aumentos en la recaudación en el corto plazo, sin atacar los problemas estructurales de la tributación (ineficiencia, inequidad y falta de neutralidad), por lo que su rendimiento se agotó inmediatamente, volviéndose necesaria la realización de una nueva reforma.

Esta nueva reforma tuvo lugar en 2011 y pretendía recaudar US\$157.9 millones, pero solo se obtuvieron US\$113.9 millones, que equivalen al 72% de lo estimado. Una conclusión de Pérez (2014b) sobre dicho resultado es que en el cálculo de los impactos se utilizaron supuestos demasiado optimistas que no se cumplieron en la práctica: el crecimiento económico, la inflación y

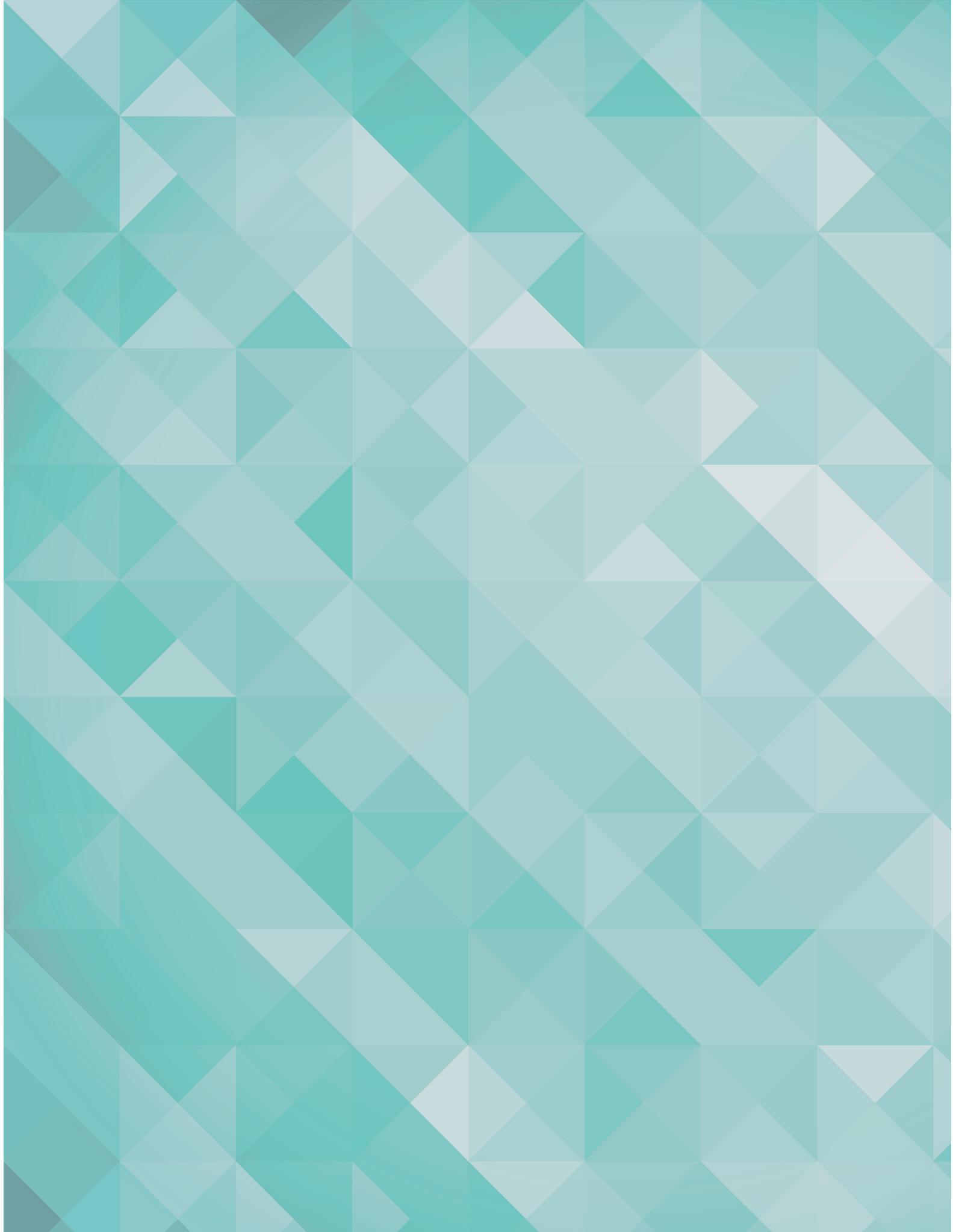
la no consideración de otros factores que inciden en la recaudación, como la conducta de los contribuyentes ante las nuevas normas. Estos motivos explicarían también el bajo rendimiento de la reforma 2009.

Finalmente, la reforma aprobada en agosto de 2014 tiene el objetivo de recaudar entre US\$90 y US\$100 millones con la puesta en marcha del impuesto a las operaciones financieras a partir de septiembre de 2014. Sobre este tributo, FUNDE (2014) advirtió que dados los antecedentes de las últimas reformas, la recaudación adicional sería como máximo US\$55 millones. En la práctica, en los primeros seis meses de vigencia del impuesto (septiembre 2014-febrero 2015), los ingresos recaudados ascienden a US\$24.2 millones definitivos –más US\$13.3 millones de la retención de liquidez que son reembolsables–. Si se asume que de la retención de liquidez se acreditará un 60%, la recaudación adicional del primer año llegaría a US\$59 millones, es decir, un 40% menos que lo estimado.

En síntesis, en los últimos cinco años las reformas, si bien han aportado importantes recursos al Estado, su cuantía ha quedado muy por debajo de las predicciones oficiales, afectando la consecución de las metas fiscales y los objetivos de consolidación fiscal. A raíz de ello y ante la crítica situación que atraviesan las finanzas públicas del país (alto déficit, problemas de liquidez, deuda insostenible, surgimiento de nuevas necesida-

des de fondos –pensiones, programas sociales–, entre otros), el gobierno se verá en la necesidad de solicitar la aprobación de nuevas reformas en los próximos años, por lo que el Ministerio de Hacienda analiza diferentes propuestas que le permitan recaudar suficientes recursos para cubrir las necesidades no financiadas en la actualidad. Entre algunas de las medidas en análisis se encuentran: un impuesto a la propiedad, nuevos impuestos selectivos a bienes suntuarios y a servicios de consumo masivo con demanda inelástica y el aumento de la tasa del IVA.

Sin embargo, el problema fiscal del país tiene dos caras: los ingresos y los gastos, por lo que un plan de consolidación creíble exige que se tomen decisiones en ambas dimensiones. Al respecto, la Asamblea Legislativa tiene en proceso de análisis varias propuestas de una “ley de responsabilidad fiscal”, en especial un proyecto presentado por el Órgano Ejecutivo, que incluye restricciones al incremento de algunos conceptos de gasto corriente y la imposición de metas para el mediano plazo de carga tributaria, nivel de gasto, déficit y deuda. Sin embargo, invocando la necesidad de que este tipo de leyes tenga válvulas de escape, la propuesta oficial se vuelve totalmente flexible a discreción del Ministerio de Hacienda, restándole fuerza que la convierta en un instrumento efectivo para lograr el ajuste fiscal necesario para asegurar la sostenibilidad en el mediano plazo.



EL IVA EN EL SALVADOR

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La tributación al consumo comenzó en El Salvador desde el año 1900, cuando fue aprobado el primer impuesto de timbres sobre facturas de ventas y documentos de importación de bienes con una cuota fija de ₡0.05 (cinco centavos de colón) por factura o nota de venta de mercadería. En 1915 dicho impuesto se integró a la ley de papel sellado y timbres, disposición que estuvo vigente hasta 1992, año en que se sustituyó por el IVA.

El impuesto de timbres se aplicaba a los documentos contractuales que soportaban actos relacionados con la transmisión de bienes, prestación de servicios, sueldos u otras obligaciones y acciones. El tributo consistía en la colocación de sellos fiscales, valorados con base a una escala gradual establecida en la ley, al margen de los documentos gravados; pero luego, en una reforma hecha en 1986 se agregó otra modalidad que consistía en la aplicación del 5% sobre las ventas de bienes y prestación de servicios.

El impuesto de timbres era una especie de impuesto general sobre ventas y servicios, que afectaba de manera acumulativa todas las etapas de comercialización, de suerte de manera acumulativa todas las etapas de comercialización, de suerte que el monto del impuesto

finalmente pagado dependía del número de ventas de que era objeto un producto, por lo que la tasa real y efectiva de tal impuesto era, en muchos de los casos, superior a la tasa nominal del 5% (FUNDE, 2008).

Durante su vigencia, el impuesto de timbres sufrió muchas modificaciones que lo volvieron complejo, inaplicable e inmanejable por parte de la administración tributaria. Además, en los 20 años anteriores a su derogatoria se habían decretado impuestos distintos a cuanta actividad económica existiera —los que a su vez contenían exenciones y exoneraciones que muchas veces se sobreponían o se contraponían entre impuestos—, lo que había generado una pérdida de control en la administración de todos los conceptos existentes. De acuerdo a FUNDE (2008), el impuesto de timbres era ineficiente, obsoleto y distorsionador de las actividades productivas, cuya recaudación apenas representaba un 31% de los ingresos tributarios en 1990.

Con dichos antecedentes, en julio de 1992 se aprobó la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles Corporales y a la Prestación de Servicios (Ley del IVA), un impuesto del tipo valor agregado, más amplio en su cobertura, con una estructura neutral con respecto a las etapas de la comercialización de los bienes y con nuevos mecanismos de control —documentación legal, registro de operaciones, declaraciones y nuevas facultades de fiscalización—. Todo ello lo volvía más fácil de manejar por parte de la administración tributaria y su potencial recaudatorio mejoraba considerablemente por su estructura simple que reducía las prácticas elusivas y evasivas existentes en el impuesto de timbres.

FASES Y REFORMAS DEL IMPUESTO

El IVA entró en vigencia con una tasa general del 10% —a pesar de que la propuesta del gobierno era 12%—, una tasa especial de 0% a las exportaciones con reintegro de crédito fiscal a los exportadores, y la exención de los alimentos esenciales de la canasta básica (granos básicos, leche, pescado), medicinas y servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, salud, educación, transporte público, entre otros). La tasa 10% se mantuvo por tres años, pues en julio de 1995 se aumentó al 13% que sigue vigente hasta la fecha.

El aumento de la tasa al 13% fue propuesto por el gobierno como una necesidad para obtener recursos que se utilizarían en el financiamiento de las instituciones surgidas de los acuerdos de paz, pero aun así se dio en un contexto de descontento social y empresarial que llevó incluso a la oposición pública de las gremiales privadas más importantes del país: ANEP, ASI, CASALCO. A pesar de ello, la Asamblea Legislativa aprobó la reforma con los votos del partido oficial, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata (PD), este último un sector escindido del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El apoyo del PD se dio en el marco del “Pacto de San Andrés”

Debido a que la reforma fue aprobada en un momento de auge económico —la economía estaba creciendo al 7%—, el impacto recaudatorio fue notable, pero al mismo tiempo, provocó que la inflación pasara de 5.2% en 1994 a 11.4% en 1995, afectando la capacidad adquisitiva de la población. El aumento de tasa se asocia también como una de las causas de la fuerte desaceleración que experimentó la economía en 1996, cuando creció apenas 1.7%; aunque dicho desempeño también se explica por el contagio regional que vino derivado de la crisis mexicana de 1994-1995.

Luego del aumento de la tasa, en la segunda mitad de los 90's, la ley del IVA sufrió algunas modificaciones en su ámbito formal: ampliación de conceptos, delimitación de deducciones, la eliminación de la exención a la energía eléctrica y la adición de nuevos servicios exentos (importación de maquinaria, presentaciones artísticas), nuevas medidas administrativas y de control, entre otros. Por su naturaleza, la mayoría de estas reformas no tuvieron un impacto directo en la recaudación, pero sí de manera indirecta, al hacer una ley más sólida y efectiva.

En mayo de 2000 se aprobó la eliminación de las exenciones a todas las transferencias de bienes, incluyendo la canasta básica. Los argumentos de esta reforma fueron la necesidad de dotar al impuesto de más eficiencia, aprovechando que las exenciones no lograban el objetivo de equidad pretendido, pues dada la regresividad del impuesto, eran los sectores de más altos ingresos los que más se beneficiaban de los beneficios concedidos por la ley. Como resultado se tendría una

ganancia en recaudación, recursos que luego podrían ser utilizados en programas de gasto social en beneficio de los estratos más bajos de la población.

En los años siguientes el IVA no sufrió cambios sustanciales, sino que fue hasta en la reforma de 2004, que se introdujeron las figuras de retención y percepción (anticipo del impuesto) del 1% en operaciones realizadas por grandes contribuyentes con medianos y pequeños contribuyentes; además, se introdujo la retención del 2% a las transacciones con tarjetas de crédito. En dicha reforma, también se aprobaron nuevas restricciones y delimitación de deducciones.

Luego de las reformas de 2004, la ley del IVA no ha vuelto a experimentar reformas sustanciales, salvo algunas medidas de control introducidas en la reforma aprobada a finales de 2009, de las que destaca la obligación de retener el 13% del impuesto en operaciones con sujetos de ciertos sectores productivos que no están inscritos en el registro de contribuyentes, la inclusión de las dietas y membresías como hechos generadores, nuevas delimitaciones de deducciones, entre otros.

Como ya se acotó de alguna manera, las reformas hechas a la ley del IVA, que se sintetizan en el Gráfico 6, han fortalecido la estructura del impuesto, con lo que

GRÁFICO 6 Línea de tiempo de reformas al IVA en El Salvador



FUENTE: elaboración propia.

éste ha mejorado su productividad a lo largo de los años (Gráfico 7), rasgo que lo distingue como uno de los impuestos generales al consumo con mayor productividad en América Latina.

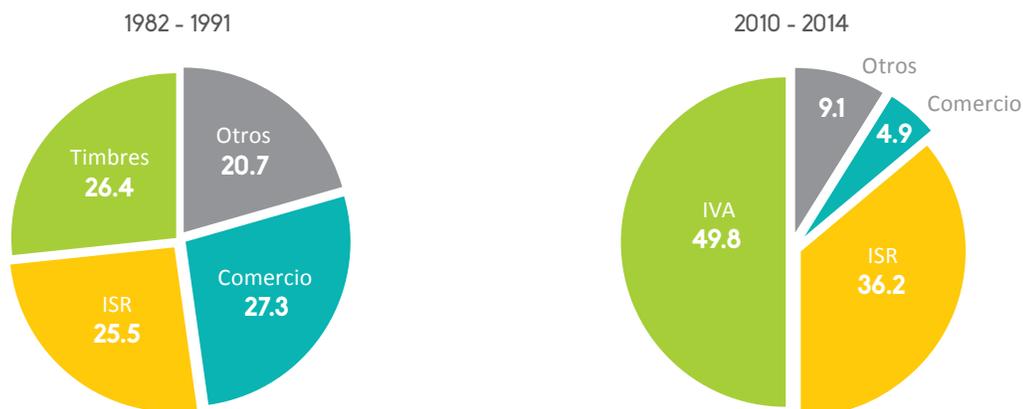
Dicha calificación ha sido posible gracias a la estructura simple del impuesto y a las pocas exenciones que éste tiene desde la eliminación de los beneficios a la canasta básica en 2000: importación de maquinaria y de vehículos para transporte público, servicios de salud y agua potable prestados por instituciones públicas, educación, alquiler de vivienda, transporte público de pasajeros, intereses y espectáculos públicos.

Como ya se ha reiterado, el IVA es la principal fuente de ingresos del Estado, posición que ha ido ascendiendo de manera gradual desde sus inicios, lo que se ilustra en el Gráfico 7. En los 10 años previos a la aprobación

del IVA, las fuentes de ingresos estaban equilibradas entre los impuestos a la renta y patrimonio, timbres, comercio exterior y otros impuestos, pero los cambios efectuados al sistema impositivo a partir de los 90's modificaron la estructura de los ingresos, elevando sustancialmente la importancia del IVA y dejando con una pequeña cuota a los impuestos al comercio (derechos arancelarios a la importación) y otros impuestos, como los selectivos al consumo, contribuciones especiales y los nuevos impuestos aprobados recientemente. Esto al final genera una dependencia extrema de dos impuestos de comportamiento cíclico que en momentos recesivos hacen colapsar al Estado.

La recaudación desde la entrada en vigencia del IVA ha tenido un comportamiento, sobre todo, acorde al ciclo económico, lo que es lógico dada su naturaleza de impuesto al consumo, pero también ha sido determinada

GRÁFICO 7 Línea de tiempo de reformas al IVA en El Salvador

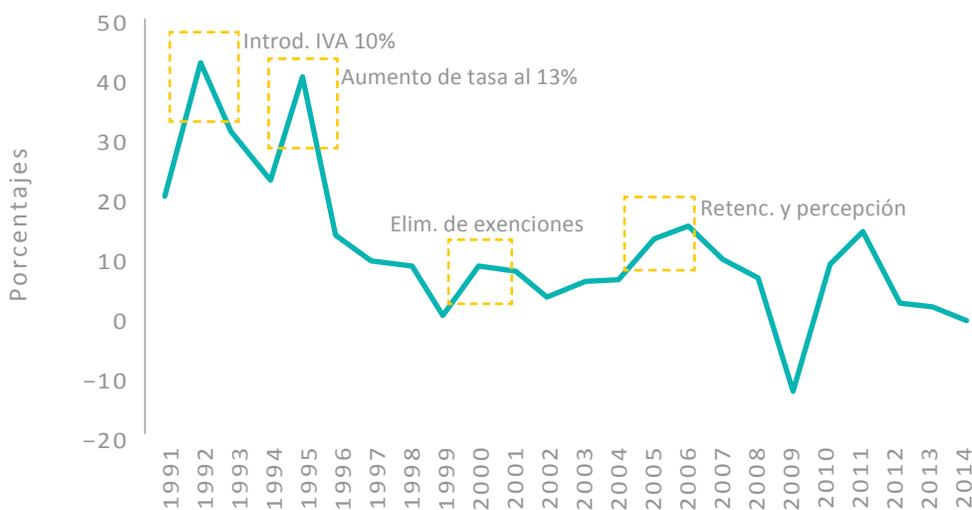


FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

por shocks externos de los precios de materias primas, especialmente el petróleo, por la efectividad de las reformas realizadas, tanto a su ley como a otras disposiciones relacionadas con el impuesto, y por la eficiencia recaudatoria de la administración tributaria (Gráfico 8).

El Gráfico 8 muestra como la entrada en vigencia del impuesto en septiembre de 1992 y el aumento de la tasa al 13% en julio de 1995, marcan los puntos más altos de crecimiento en todo el período, aunque luego se registra una ralentización. Las reformas hechas en

GRÁFICO 8 Evolución de la recaudación del IVA (Tasas de variación)



FUENTE: elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda.

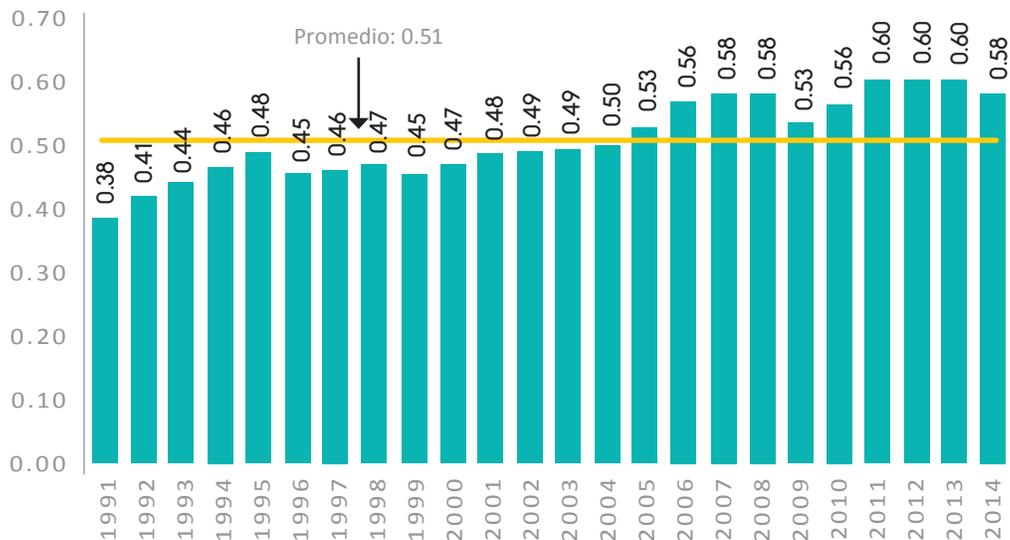
2000 y en 2004, si bien su impacto es notable en la recaudación, queda muy por debajo de lo logrado por las dos primeras reformas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta, que en la primera mitad de los 90's el país estaba en la fase alta de su ciclo, con tasas de crecimiento mayores al 6%, mientras en la siguiente década, la economía estaba estancada en un crecimiento en torno al 2%. Al final del período estudiado, como ya se ha mencionado, la crisis provocó una fuerte caída de la recaudación en concepto de IVA en 2009 (-11.9%) y desde entonces, salvo el rebote de 2010 y 2011, las tasas de variación de la recaudación han sido muy bajas.

Otro aspecto a analizar en el comportamiento del IVA es la productividad del impuesto⁶ desde su aprobación

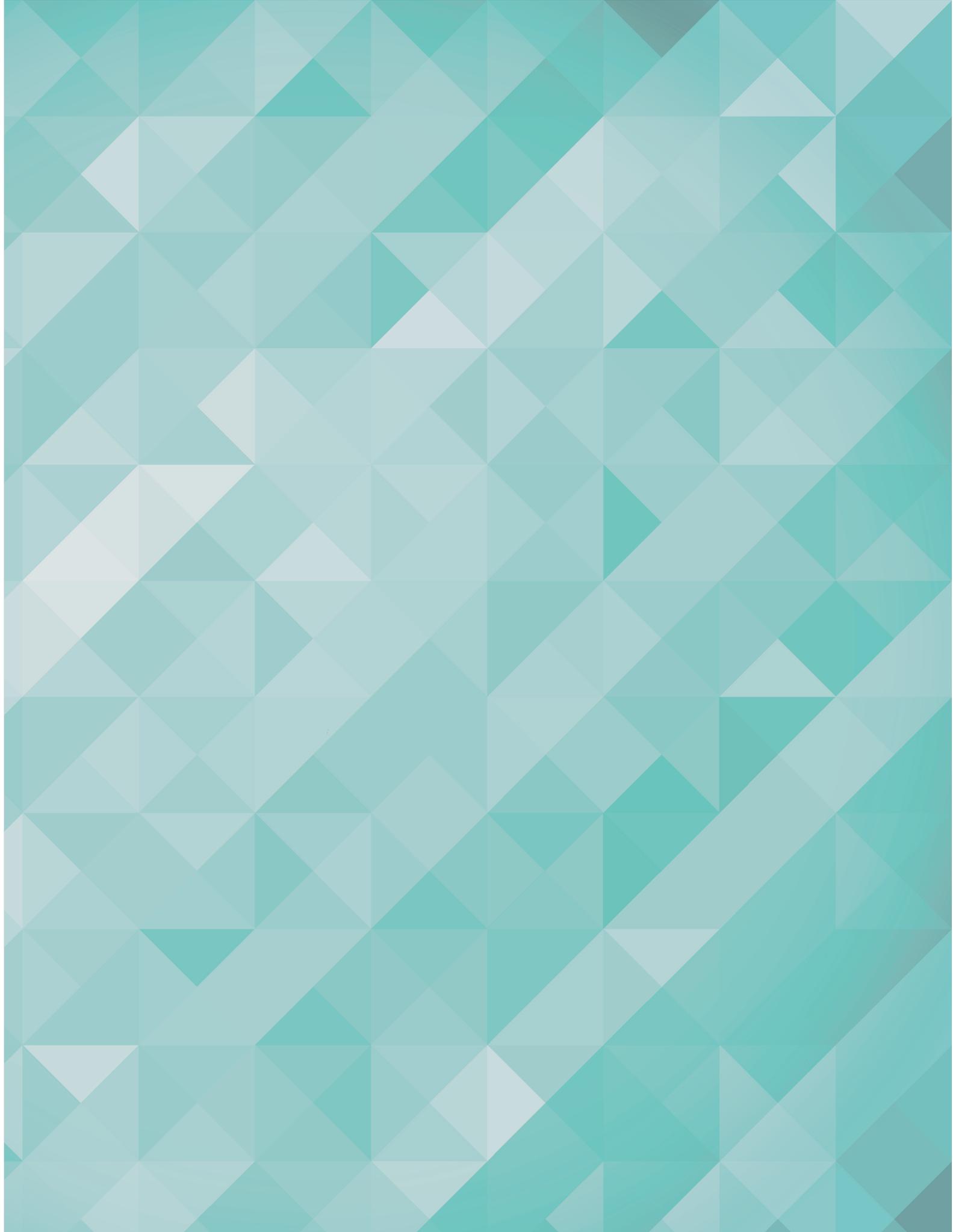
en 1992. El Gráfico 9 presenta dicho análisis. Como se puede observar, la entrada en vigencia del nuevo impuesto elevó la productividad sustancialmente en los primeros años, viéndose fortalecida a su vez por el momento de auge económico que el país pasaba en dichos años. Las siguientes reformas también impulsaron la productividad del impuesto, a lo que contribuyó también la breve fase de auge del crecimiento experimentada de 2005 a 2007 y las alzas del precio internacional del petróleo, al ser éste uno de los determinantes más importantes de la recaudación del IVA importaciones. Finalmente, el bajo nivel de la actividad económica doméstica y la caída abrupta del precio del petróleo en el segundo semestre de 2014, han significado una pérdida de eficiencia del impuesto, algo que no había sucedido desde la desaceleración de 1996-1999 y la crisis de 2009. De esta forma el IVA fue el principal causante de que los ingresos tributarios totales crecieran solo un 1.1% en 2014, a pesar de la reforma que introdujo el impuesto a las operaciones financieras a partir de septiembre de 2014.

6. La productividad del impuesto se define como la recaudación en términos del PIB dividida por la tasa nominal del tributo. Se interpreta como la recaudación efectiva por cada punto de tasa.

GRÁFICO 9 Productividad del IVA



FUENTE: elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda y el BCR.



ANÁLISIS DEL AUMENTO DE LA TASA DEL IVA

CONTEXTO FISCAL

Luego de la contracción económica sufrida por la economía salvadoreña en 2009 (-3.1%), las finanzas públicas quedaron en una situación crítica, con déficits en torno al 4.2% del PIB y con la deuda pública en una escalada sin precedentes en los últimos 25 años. A ello ha contribuido el débil dinamismo de la actividad económica (crecimiento promedio 2010-2014: 1.8%), pero también las preferencias de política de gasto del gobierno y la insuficiente recaudación para financiar las cada vez más exigentes necesidades de recursos.

La insuficiente recaudación se ha dado a pesar de la aprobación de tres reformas tributarias en los últimos seis años: la primera a finales de 2009, la segunda a finales de 2011 y la última en agosto de 2014. Como ya ha sido visto, estas reformas rindieron importantes recursos, pero en todos los casos la recaudación efectiva fue menor hasta en un 50% a lo esperado. Como resultado, muchas asignaciones presupuestarias se han quedado sin cobertura o ha sido necesaria la contratación de deuda pública para hacer frente a los compromisos.

A partir de 2012 la situación se vuelve más crítica a raíz de la profundización de la iliquidez, que pasó a constituirse en el principal problema del gobierno, tanto

que a partir de dicho año, además de la permanente emisión de Letras del Tesoro (LETES) y Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP), se agregó otra estrategia para lidiar con la insuficiencia de recursos: la acumulación de mayores cantidades de deuda flotante derivada del atraso excesivo en el pago a proveedores de bienes y servicios, transferencias a municipalidades y subsidios, lo que se conoce como “deuda flotante” y que es una práctica común en el sector público, pero a diferencia de años anteriores, en 2012 el valor de dicha deuda sobrepasó los US\$300 millones. Dicha estrategia contribuyó a que el déficit fiscal de 2012 no fuera mayor (las estadísticas oficiales muestran que el déficit fue 3.4% del PIB), pues debido a que El Salvador maneja sus transacciones con base al criterio de “percibido-incurrido”, aunque los bienes o servicios se recibieron en 2012, el diferimiento del pago trasladó la carga financiera para 2013.

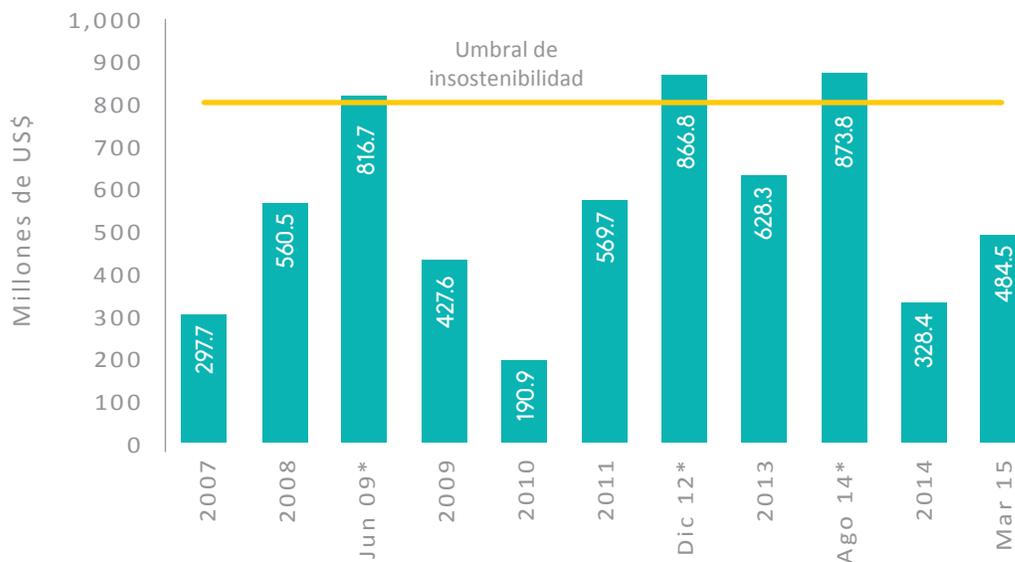
Dicho problema se dio también en 2013, trasladándose para el ejercicio 2014, un valor pendiente de pago no menor a los US\$300 millones en concepto de bienes,

servicios y transferencias de recursos, que debieron ser cancelados en este último año; pero ante el incumplimiento de la meta de ingresos⁷ y con el objeto de no reflejar un déficit fiscal mayor al 4% del PIB (en esta oportunidad el déficit oficial fue 3.6% del PIB), el Ministerio de Hacienda nuevamente dejó compromisos pendientes de pago por un valor mayor a los US\$250 millones para 2015, pasando la presión para este año.

Sin embargo, lo más crítico del desempeño fiscal en 2014 fue el comportamiento de la inversión pública, rubro clave en el desarrollo económico del país, pero aun así registró una caída de US\$102 millones respecto a 2013, con lo que se ubicó en 2.5% del PIB, marcándose un retroceso de 10 años. Por el contrario, el rubro de gastos de consumo creció 3.6% frente a un crecimiento de 1.1% en los ingresos tributarios brutos, lo que explica la preferencia que tiene el gobierno por el gasto corriente.

7. Los ingresos tributarios quedaron US\$284.4 millones (6.7%) debajo de lo presupuestado.

GRÁFICO 10 Saldos de LETES y reestructuraciones de la deuda de corto plazo



FUENTE: elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda.
 * Emisiones de bonos para amortizar LETES.

Ante la persistencia de los problemas de liquidez en 2014, gran parte de los cuales se solventó con LETES, el gobierno se vio en la necesidad de solicitar a la Asamblea Legislativa la autorización y ratificación de la emisión de bonos de largo plazo para sustituir la deuda de corto plazo, pues al mes de junio ya ascendía a más de US\$850 millones, lo que era insostenible. Es así como en agosto de 2014 se hace la emisión de US\$800 millones y se amortiza el saldo de las LETES. Pero las presiones de gasto no cesan, por lo que a marzo de 2015, la deuda de corto plazo ya muestra un saldo de US\$484.5 millones, previéndose que en los primeros meses del segundo semestre se ve inminente una nueva reestructuración de la deuda.

Esta situación de permanente iliquidez viene a constituirse en un serio obstáculo para el logro de los objetivos del plan de gobierno de la administración 2014-2019 —la universalización de los programas sociales, la recuperación de la inversión pública, el financiamiento de programas de seguridad, entre otros— y para solventar necesidades urgentes e impostergables de recursos que el Estado tiene que afrontar en el mediano plazo, como el pago del servicio de la deuda del Sistema Público de Pensiones (SPP), que actualmente le significa a las finanzas públicas un desembolso anual de alrededor de US\$100 millones, pero que, como consecuencia natural del crecimiento de la deuda y de las tasas de interés a pagar,⁸ dicho servicio se irá incrementando gradualmente hasta superar los US\$1,000 millones anuales. Este compromiso es distinto de los recursos requeridos para pagar los beneficios directos de los pensionados, que son aportados por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y que en los próximos años demandarán la emisión de CIP por más de US\$800 millones anuales. Esto si se respeta el status quo del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), es decir, si no se reforma el sistema para regresar al antiguo sistema de reparto u otra modalidad.

8. Debe considerarse que hasta 2014, el gobierno pagaba por los Certificados de Inversión Previsional (CIP) una tasa basada en la LIBOR a 180 días más una sobretasa de 0.75%, pero en diciembre de 2014 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional dicho mecanismo, por lo que el gobierno está obligado a establecer rendimientos mayores por dichos certificados de deuda.

Para afrontar todos estos compromisos, sin causar distorsiones, es necesario que las finanzas públicas sean estables, es decir, que obtengan resultados financieros positivos; pero en el caso de El Salvador, las proyecciones oficiales dan cuenta de que en los próximos 10 años se esperan déficits fiscales entre el 3% y 4% del PIB, lo que implica que la deuda pública se mantendrá arriba del 60% del PIB, incluso más allá de los 10 años proyectados.

Para contrarrestar dichos problemas, el gobierno y diversos organismos han planteado la conveniencia de algunas acciones concretas: una reforma al sistema de pensiones, que garantice la cobertura, suficiencia y el financiamiento del déficit del SPP; así como reformas tributarias que aumenten sustancialmente la recaudación fiscal.

La reforma de pensiones está en proceso de análisis por parte del gobierno, apoyado por los organismos internacionales —principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, pero de la cual no se ha divulgado información que indique el enfoque y el impacto de las propuestas.

En el ámbito tributario, el espacio de maniobra para la toma de decisiones es limitado, por lo que las pocas alternativas pasan por la creación de un impuesto al patrimonio, otros impuestos especiales a ciertos bienes y servicios, y el aumento en la tasa del IVA, desde el 13% actual a un 15% o 16%. Todo ello complementado por una mejora en el combate a la evasión fiscal.

Dados los cortos ciclos electorales de El Salvador, la propuesta de aumentar la tasa del IVA no ha sido presentada a la Asamblea Legislativa, lo que se debe al enorme costo político que dicho tema tiene, por lo que el gobierno, incluso, no admite que esté analizando tal propuesta. Pero una vez agotados los espacios remanentes y al no poder asegurar la consolidación fiscal por otras vías, la probabilidad de que se apruebe una reforma de este tipo se eleva considerablemente.

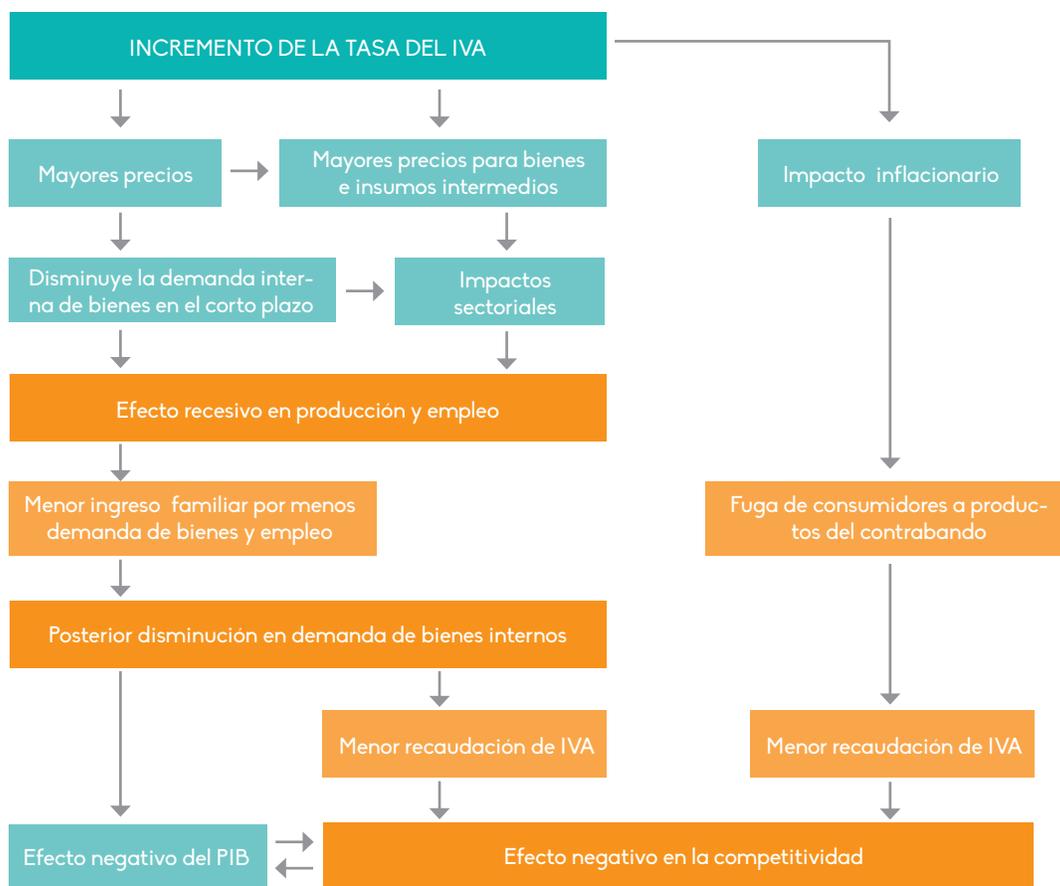
Bajo tal perspectiva, en las siguientes secciones se analiza el impacto que un potencial aumento de la tasa del IVA puede tener en la situación fiscal del país, en la actividad económica y en la equidad distributiva.

EFFECTOS DE UN AUMENTO EN LA TASA DEL IVA

Los aumentos en las tasas impositivas tienen consecuencias en una serie de variables económicas y financieras, por lo que, para conocer el impacto de dicha acción de política es necesario analizar también lo que sucede con dichas variables. Así pues, un aumento en la tasa del IVA afecta el nivel general de precios, el consumo, la producción doméstica, la recaudación tributaria y el bienestar de la población, entre otras. Al final, el país se vuelve también menos competitivo (Gráfico 11).

De manera práctica, un aumento en la tasa del IVA tiene en la economía un efecto real y un efecto nominal. En el primero se afecta directamente la producción, debido a la reducción del consumo y el empleo (disminución); mientras que el segundo se refleja en los precios (aumento). Así pues, tomando en cuenta lo expresado en el Gráfico 11, para medir el impacto recaudatorio es necesario conocer antes la forma en que la medida afecta el consumo y los precios, al ser éstas las variables que determinan el comportamiento de la base imponible del IVA.

GRÁFICO 11 Efectos generales de un aumento en la tasa del IVA



FUENTE: elaboración propia con base a COLEF (2013).

El nivel general de precios es la primera variable en recibir el impacto de la reforma, pues las empresas aplican el aumento en la tasa del impuesto al precio de los bienes y servicios desde el momento de entrada en vigencia de la ley. Dependiendo del nivel de cumplimiento de la institucionalidad en el país, este incremento puede ser en la misma proporción de la reforma impositiva o mayor. En El Salvador esto se dio en julio de 1995, cuando la tasa del IVA pasó de 10% a 13%; en dicha oportunidad, los rubros “Bebidas alcohólicas y tabaco” y “Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles”, registraron un aumento en sus precios dos veces más alto que el resto de divisiones del Índice de Precios al Consumidor (IPC).⁹ Lo mismo sucedió en mayo de 2000 cuando se eliminó la exención de la canasta básica y la medicina; en esta ocasión, los rubros “Alimentos y bebidas no alcohólicas” y “Salud” registraron variaciones mayores al resto, algo que parece lógico ya que fueron los sectores que soportaron la reforma, pero no resulta así cuando se toma en cuenta que en la etapa previa la exención era una ficción, pues aunque el producto final estuviera exento, los insumos eran gravados, por lo que el precio incluía el impuesto pagado en todas las etapas del ciclo del producto.

En un segundo momento, el aumento de precios lleva a una pérdida de la capacidad adquisitiva de las personas, constituyéndose en un desincentivo para el consumo privado. Las empresas ven reducidas sus ventas, viéndose impulsadas a disminuir la producción y con ello el empleo. Con este último hecho se magnifica el efecto negativo de la reforma tributaria, pues disminuye el ingreso disponible, reduciéndose aún más el consumo, el PIB y con ello la recaudación. Al final, el aumento en los ingresos fiscales que pueda derivarse del aumento en la tasa del IVA, se ve atenuado o anulado por los efectos recesivos de la medida.

El aumento de la tasa del IVA en julio de 1995 tuvo ese efecto en el PIB, pues en el año anterior a la entrada

en vigencia de la reforma, el PIB real estaba creciendo a una tasa promedio trimestral de 1.96% y en el tercer trimestre de 1995 se contrajo en 0.07%, es decir, una caída de 2.03 puntos en un solo trimestre. El impacto total se vio el año siguiente (1996): el PIB anual pasó de crecer 6.4% a 1.7%; aunque, como se explicó antes, en esta fuerte desaceleración también influyó en alguna medida el contagio de la crisis mexicana, pero no puede negarse el efecto del aumento del IVA.

El impacto en la recaudación tributaria depende de la intensidad en cada una de las variables anteriores; pero si el impacto nominal es mayor que el real, la recaudación aumentará, pero como resultado del efecto inflacionario, mientras la producción real se desacelerará o se contraerá. En 1996, por ejemplo, la recaudación IVA creció 14%, frente a un promedio de 32% en los tres años previos a la reforma.

CÁLCULO DE IMPACTO RECAUDATORIO

El mecanismo para determinar el impacto en la recaudación de un eventual aumento en la tasa del IVA implica recorrer el proceso mostrado en el Gráfico 12. Los cálculos toman como base los precedentes de las reformas de la misma naturaleza hechas anteriormente, es decir: la de julio de 1995 y la de mayo de 2000.

En el caso del IPC, considerando lo visto en las reformas anteriores, el índice registra en el mes que entra en vigencia la medida de política, un aumento nominal equivalente al cambio de tasa, es decir, que si la tasa sube un punto porcentual, el índice de cada división del IPC aumentará una unidad, excepto los rubros “Alimentos y bebidas alcohólicas”, “Bebidas alcohólicas, tabaco” y “Restaurantes y hoteles”, en los que el efecto es el doble. Al final se aplica al “Índice general” la variación promedio de todas las divisiones.

Con base a lo anterior, asumiendo que la reforma aumentará la tasa del IVA en 1% y entrará en vigencia en mayo de 2015, el IPC registraría un incremento mensual adicional de 1.1%, que se refleja en un efecto de 0.8% en la inflación anual.

El siguiente paso es determinar el efecto en el consumo, en el PIB real y en el PIB nominal. En este caso, las

9. El IPC venía creciendo en promedio 1.1% mensual en el primer semestre de 1995 y en julio creció 3.4% -el triple-. Por su parte; los rubros “Bebidas alcohólicas y tabaco” y “Alojamiento, agua, electricidad y otros”, tenían una variación mensual de 0.5% y 0.9%, respectivamente y con el aumento del IVA pasaron a 7.7% y 7.3%. Los alimentos y las medicinas, a pesar de estar exentos, también se triplicaron.

GRÁFICO 12 Proceso de cálculo del impacto recaudatorio del aumento de la tasa del IVA



FUENTE: elaboración propia.

experiencias de 1995 y 2000 indican que la elasticidad del consumo real respecto a cambios en el IPC es -1 (unitaria), por lo que aplicándola a los pronósticos macroeconómicos de 2015, resulta en pérdidas importantes del PIB. Luego, el PIB nominal refleja la combinación del aumento de precios y la merma en el consumo real. La Tabla 1 ilustra estos impactos, los que se incrementan dependiendo de la magnitud de la reforma (1, 2 o 3 puntos porcentuales).

Los impactos mostrados consideran el pronóstico de crecimiento real de la economía salvadoreña estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que para 2015 se sitúa en 2.5%. Al aplicar dichos impactos al PIB y al consumo resultante del pronóstico del FMI, se obtienen las cifras ajustadas que se presentan en la Tabla 2.

TABLA 1 Impactos del aumento en la tasa del IVA en las variables macroeconómicas (Porcentajes)

Variables	Aumento de tasa IVA		
	14%	15%	16%
En los precios	0.81	1.95	3.09
En el consumo real	-0.81	-1.97	-3.12
En el PIB real	-0.83	-2.00	-3.18
En el PIB nominal	-0.03	-0.09	-0.18

FUENTE: elaboración propia.

Lo más significativo de la Tabla 2 es notar como la reforma se convierte en un freno al crecimiento, pues aun aumentando la tasa del impuesto en solo un punto porcentual, el efecto en el PIB real es un crecimiento menor al esperado por el gobierno y los organismos internacionales. Tal impacto se vuelve más grande en la medida que la reforma considera aumentar el IVA en dos o tres puntos, llegando en este último caso a una probable contracción del PIB real.

Un aspecto clave del análisis es que a nivel de PIB nominal no se advierten mayores pérdidas, aun si la reforma implica una tasa 16%, pues la merma del PIB real se compensa con el aumento de precios; pero lo importante y lo problemático es que el componente inflacionario pesa más que el crecimiento de la producción, como se comprueba precisamente en el caso de un aumento del IVA al 16%, en donde el PIB nominal crecería 3.31%, pero el PIB real se contraería en 0.76% (Tabla 2).

Los efectos en el sector real de la economía se trasladan a los años siguientes, mermando también la producción en proporciones considerables. Es de esta forma como en 2016 y 2017, si se aprobara una tasa IVA del 15%, el crecimiento económico se limitaría a 0.8% y 1.0%, respectivamente. Por el contrario, de no efectuar la reforma, el PIB podría crecer alrededor de 2.5% en promedio.

TABLA 2 Determinación de variables macroeconómicas ajustadas (Millones de US\$ y %)

Variables	2014	Aumento de tasa IVA		
		14%	15%	16%
Consumo real según el FMI	9,978.4	10,227.9	10,227.9	10,227.9
Crecimiento respecto a 2014		2.50	2.50	2.50
Consumo real ajustado	9,978.4	10,144.6	10,026.5	9,908.3
Crecimiento respecto a 2014		1.67	0.48	-0.70
PIB real según el FMI	9,978.4	10,059.6	10,059.6	10,059.6
Crecimiento respecto a 2014		2.50	2.50	2.50
PIB real ajustado	9,978.4	9,976.3	9,858.1	9,740.0
Crecimiento respecto a 2014		1.65	0.45	-0.76
PIB nominal según el FMI	25,163.7	26,044.4	26,044.4	26,044.4
Crecimiento respecto a 2014		3.50	3.50	3.50
PIB nominal ajustado	25,163.7	26,037.0	26,020.6	25,997.2
Crecimiento respecto a 2014		3.47	3.41	3.31

FUENTE: elaboración propia.

El siguiente paso es determinar el impacto recaudatorio. Para ello se parte del cálculo del nuevo PIB nominal ajustado de acuerdo a los efectos en las variables macroeconómicas ya vistos y de una estimación de la productividad del impuesto ajustada por el grado de respuesta de los contribuyentes reflejado en el nivel de evasión.

La experiencia indica que cuando se ha subido la tasa del IVA, la productividad del impuesto ha bajado en 1.3, lo que podría atribuirse a un aumento en la elusión y evasión fiscal motivado por el descontento de la población ante la reforma. Dicho antecedente lleva a considerar tal coeficiente como una medida de elasticidad para medir los efectos de un nuevo aumento en la tasa del impuesto. El impacto recaudatorio se calcula entonces multiplicando el PIB nominal por la nueva tasa y por la nueva productividad.

La Tabla 3 presenta los resultados obtenidos de las simulaciones para los tres escenarios posibles en una eventual reforma, asumiendo además que la entrada en vigencia de la nueva tasa sea en mayo de 2015. La medida tiene un potencial recaudatorio importante,

sobrepasando incluso a otras reformas individuales aprobadas en los últimos siete años, lo que se debe principalmente a la amplitud de la base del IVA y a la alta productividad del impuesto.

Sin embargo, debe notarse también que a medida se pasa de 14% a 15% y luego a 16%, la recaudación adicional por cada punto de tasa va siendo menor, lo que se explica por el impacto de la menor productividad asociada a aumentos paulatinos en el incumplimiento tributario de los contribuyentes.

El incumplimiento aumenta con el surgimiento o fortalecimiento de mercados de bienes que entran al país por la vía del contrabando. Además, la población de los niveles bajos de ingreso incrementa su preferencia por los mercados informales que no tributan. Con ello, a pesar de que el efecto inmediato de la reforma sea un aumento en la recaudación tributaria, en el mediano plazo se desvanecerá, pero el daño a la economía y al bienestar es irreversible. En una economía como la salvadoreña eso puede marcar un nuevo retroceso en la búsqueda de mejores estadios de desarrollo.

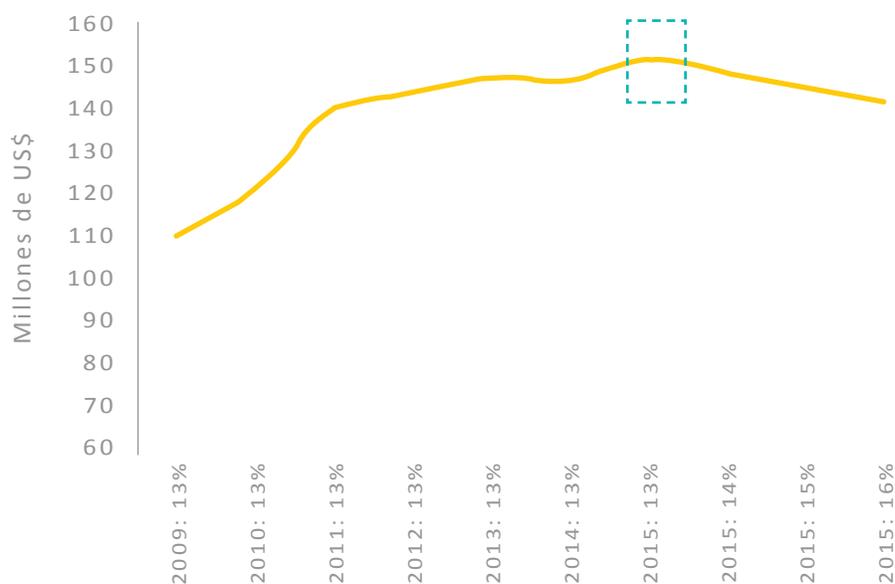
TABLA 3 Impacto recaudatorio del aumento en la tasa del IVA (Millones de US\$ y %)

Descripción	13%	14%	15%	16%
Aumento de recaudación por reforma	-	103.1	198.5	286.5
Como % del PIB	-	0.40	0.76	1.10
Recaudación IVA total anual	1,963.6	2,066.7	2,162.1	2,250.1
Como % del PIB	7.54	7.94	8.31	8.66
Recaudación por punto de tasa	151.0	147.6	144.1	140.6

FUENTE: elaboración propia.

Lo anterior se refleja también en el Gráfico 13, que presenta una aproximación a la Curva de Laffer del IVA, vista a través de la recaudación por cada punto de tasa. En ella se puede apreciar que pasar del 13% al 14% sig-

nifica un punto de inflexión en los ingresos, mientras que tasas mayores significan menor eficiencia. Incluso manteniendo constante la productividad, la recaudación por punto de tasa tiende a disminuir.

GRÁFICO 13 Aproximación a la Curva de Laffer del IVA para El Salvador (Recaudación por punto de tasa IVA)

FUENTE: elaboración propia.

Los resultados obtenidos de la simulación están en total congruencia con los argumentos expuestos por los precursores de la Curva de Laffer (Laffer, 2004 y Wanniski, 1978), en el sentido que los contribuyentes, y el electorado en general, define un punto en el que desea ser gravado, por lo que fijar tasas impositivas más allá de dicho nivel le supone al Estado pérdidas de eficiencia y de recaudación, lo que se suma al aumento de distorsiones en la actividad económica. En el caso de El Salvador, de acuerdo a los datos, ese punto máximo pareciera ser la tasa 13%.

EFFECTOS EN LA SITUACIÓN FISCAL EN EL MEDIANO PLAZO

El objetivo de una eventual reforma que aumente la tasa del IVA es fundamentalmente aliviar los problemas de liquidez que enfrenta el gobierno y que, como ya se acotó, han obligado a sacrificar gastos necesarios e importantes como la inversión pública, la cobertura y calidad de los servicios públicos de salud, educación, seguridad, entre otros.

La situación fiscal del país se ha agravado en los últimos años por las recientes declaratorias de inconstitucionalidad de algunos tributos, que aunque pequeños en recaudación, aportaban en conjunto recursos importantes para el financiamiento del presupuesto.¹⁰ Dichas sentencias de la Sala de lo Constitucional le han significado al Estado la pérdida de no menos de US\$102 millones (0.4% del PIB).

Ante dicha situación, la recaudación adicional resultante de un eventual aumento en la tasa del IVA en un punto porcentual significaría una compensación por las pérdidas ya mencionadas; mientras que si se aprobara una tasa de 15% o 16%, además de compensar la pérdida, se obtendrían US\$96.5 o US\$184.5 millones adicionales, respectivamente. Ante ello, lo mínimo recomendable sería llevar la tasa al 15%.

La recaudación adicional obtenida al elevar la tasa tendría un impacto importante en la situación financiera del gobierno, pues permitiría reducir el déficit fiscal de 2015 de un estimado de US\$1,108 millones (4.3% del PIB)¹¹ a alrededor de US\$1,000 millones, que equivalen a 3.8% del PIB (Gráfico 14).

Es importante reconocer que el impacto recaudatorio de la reforma se registra únicamente durante el primer año luego de la vigencia de la medida, año en el cual la recaudación crecería a una tasa de 8.1%. En los siguientes años los ingresos tributarios regresarían a su desempeño tendencial, es decir, a depender de sus determinantes naturales: el crecimiento económico, la inflación doméstica y los precios internacionales de las materias primas, especialmente el petróleo.

De manera específica, en 2016 y 2017, dada la ralentización de la economía y las mermas en la producción derivadas del aumento de tasa del IVA, los ingresos crecerían a una tasa promedio menor al 3.0%, frente a un 4.1% que se lograría de no aprobarse la reforma.¹² Como resultado, el déficit vuelve a aumentar hasta el 4.0% del PIB, pues el comportamiento del gasto no registra variaciones.

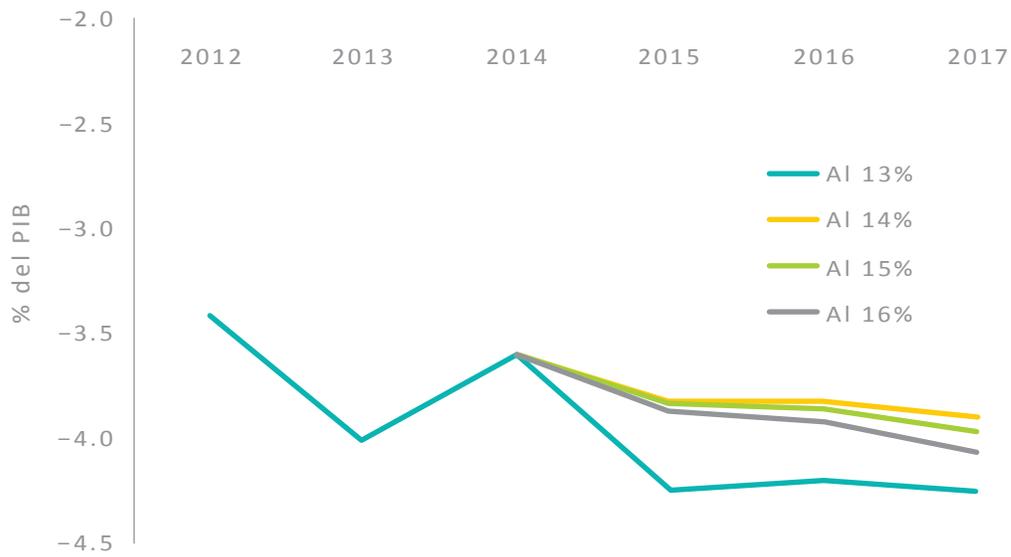
Finalmente, la reforma no tendría un efecto positivo en la deuda pública (disminución), salvo en el primer año y si el aumento de la tasa del IVA es de un punto. En dicho escenario, el nivel de deuda baja de 60.3% a 59.9% del PIB en 2015, pero en los años siguientes retoma su crecimiento. De la misma forma, si el IVA pasa a ser 15% o 16%, la deuda aumenta a un ritmo mayor al que lo hiciera si no se realizara la reforma (Gráfico 15). Dicho comportamiento se daría como consecuencia del menor PIB que se obtendría al aumentar la tasa del impuesto.

10. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes (a partir de septiembre de 2014), el Impuesto mínimo a la renta basado en los ingresos brutos (a partir de 2014), la Contribución al FONAT (a partir de junio de 2014) y recién en abril de 2015, el Impuesto mínimo a la renta basado en los activos netos del contribuyente.

11. La estimación del déficit fiscal de 2015 incluye un aumento en el gasto (consumo e inversión) derivado de la aprobación de nuevo endeudamiento por más de US\$1,000 millones a finales de abril de 2015.

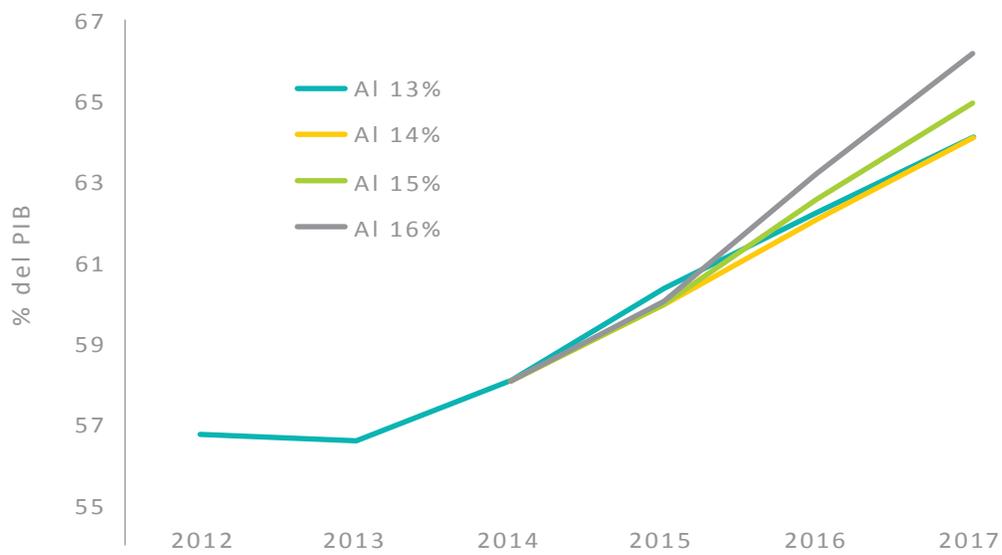
12. En el Anexo 1 se presentan los escenarios fiscales para las diferentes opciones de reforma: 14%, 15% y 16%.

GRÁFICO 14 Impacto del aumento en la tasa del IVA en el balance fiscal del SPNF



FUENTE: elaboración propia.

GRÁFICO 15 Impacto del aumento en la tasa del IVA en la deuda del SPNF



FUENTE: elaboración propia.

EFFECTOS EN LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA

Como ya se tratara antes, si se mide respecto al ingreso de los hogares, el IVA es por naturaleza un impuesto regresivo, pues el peso del impuesto depende de la importancia del consumo en el ingreso total del hogar; pero dicha regresividad puede atenuarse a través de la adopción de medidas de política tributaria o de gasto público. En el primer caso, los bienes más importantes del consumo de las familias de más bajo ingreso pueden eximirse del pago del impuesto y con ello no se ven afectadas por aumentos de tasa; pero diversos estudios han demostrado que dicha política no es eficiente por dos motivos: a) para que la medida sea totalmente eficiente debe eximirse todo el canal de distribución de los bienes y servicios, desde la producción o importación hasta el consumo final. Esto resulta difícil de lograr y se vuelve una fuente de elusión y evasión fiscal; b) los hogares situados en los deciles altos de la distribución también consumen los productos exentos, por lo que el beneficio se vuelve también regresivo. Lo más recomendable entonces es tener un IVA a una tasa general y pocas exenciones, pero procurar destinar los recursos recaudados a programas de gasto que atenúen el impacto regresivo en los hogares más pobres.

En El Salvador, desde la entrada en vigencia del IVA, los alimentos de la canasta básica y las medicinas estaban exentos, pero en mayo de 2000, se eliminaron atendiendo lo que dicta la teoría. Como consecuencia, el impuesto aumentó su productividad en los siguientes 15 años, como lo comprobaron ICEFI (2009) y Pérez (2014a). Específicamente, el Índice Kakwani, que mide la progresividad de un impuesto, pasó de -0.236 en 2000 a -0.127 en 2012. En dicho período también se observó una leve mejora en el impacto redistributivo del IVA, pasando el Índice Reynolds-Smolensky de -0.014 a -0.011.¹³

Ante la posibilidad de un aumento en la tasa del impuesto y conociendo la naturaleza regresiva del IVA, surge la interrogante de en qué medida se ve afectada la redistribución del ingreso. Dicha pregunta puede contestarse a través del cálculo de los indicadores de progresividad y equidad mencionados, para lo que es necesario contar con la encuesta de hogares de uno o dos ejercicios posteriores a la entrada en vigencia de la reforma. Sin embargo, para efectos de los objetivos de este estudio se hará una serie de simulaciones para los tres escenarios de la posible reforma (aumento de la tasa del IVA a 14%, 15% y 16%), utilizando como base la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2013.

Las simulaciones consisten en la modificación del “gasto gravado con IVA” de los hogares en la proporción que implique el aumento de la tasa, con lo que se incrementará el gasto en IVA. El siguiente paso será determinar el efecto de la reforma, lo que se hará a través de la medición de la progresividad local y progresividad global del impuesto.

La progresividad local se medirá a través de la progresión de la tasa media; mientras que la medición de la progresividad global se hará a través de indicadores de distribución del ingreso, en los que el instrumento fundamental es el “Coeficiente de Gini”, que es el indicador de desigualdad por excelencia. Los indicadores resultantes, como ya se acotó, son el Índice Kakwani, para medir la progresividad y el Índice Reynolds-Smolensky, para calcular el efecto del sistema impositivo en la redistribución del ingreso.

El Gráfico 16 presenta la progresión de la tasa media del impuesto (Gasto en IVA/Ingreso del hogar) ante la aplicación de la reforma. Como es de esperarse, el indicador aumenta en todos los deciles; sin embargo, es de notar que el aumento marginal va siendo menor en la medida se avanza a los deciles más altos. Así, si la tasa nominal del impuesto aumenta en 1%, la tasa media del primer decil aumenta en 1.05%, mientras en el decil 10 solo sube 0.43%. Según esta tendencia, si el IVA pasara a ser 16%, la carga impositiva del hogar más pobre aumentaría en 3.14%, mientras que el decil de más alto ingreso solo se incrementaría 1.28%.

13. El Índice Kakwani (K) compara la concentración del impuesto con la curva de distribución del ingreso. Si K es positivo, el impuesto es progresivo y si es negativo el impuesto es regresivo. El Índice Reynolds-Smolensky (RS) mide el efecto redistributivo a partir de la comparación del Índice de Gini antes y después de impuestos. Si RS es positivo, el impuesto mejora la distribución del ingreso y si es negativo la empeora.

GRÁFICO 16 Impacto del aumento en la tasa del IVA en la tasa media del impuesto por decil de ingreso per cápita



FUENTE: elaboración propia con base a cifras de la DIGESTYC.

El comportamiento dispar del impacto del aumento de la tasa en los hogares se explica por el nivel de importancia que reviste el gasto en IVA dentro del ingreso de la familia; es decir que en un hogar de los deciles más bajos, el pago del impuesto al consumo exige una mayor proporción de los ingresos, exigencia que va disminuyendo a medida se escala a los niveles más altos de la distribución. Esto significa que el efecto de la reforma, no importando cuantos puntos agregue a la tasa nominal, sería percibido con mayor fuerza por las familias de más bajo ingreso.

El segundo análisis se refiere a los efectos de la reforma en los indicadores de progresividad y equidad, los que se presentan en la Tabla 4. Aquí cabe destacar que dado que la reforma implica un aumento general de la tasa del impuesto, sin distinguir entre hogares, el Índice Kakwani permanece constante, lo que significa que el IVA mantiene su concentración y por ende no varía su nivel de regresividad.¹⁴

14. El Índice Kakwani cambiaría si la reforma comprendiera un trato diferenciado para ciertos bienes o servicios. Por ejemplo, si se decretara nuevamente una exención a la canasta básica, el indicador aumentaría, con lo que se reduciría un poco más la regresividad.

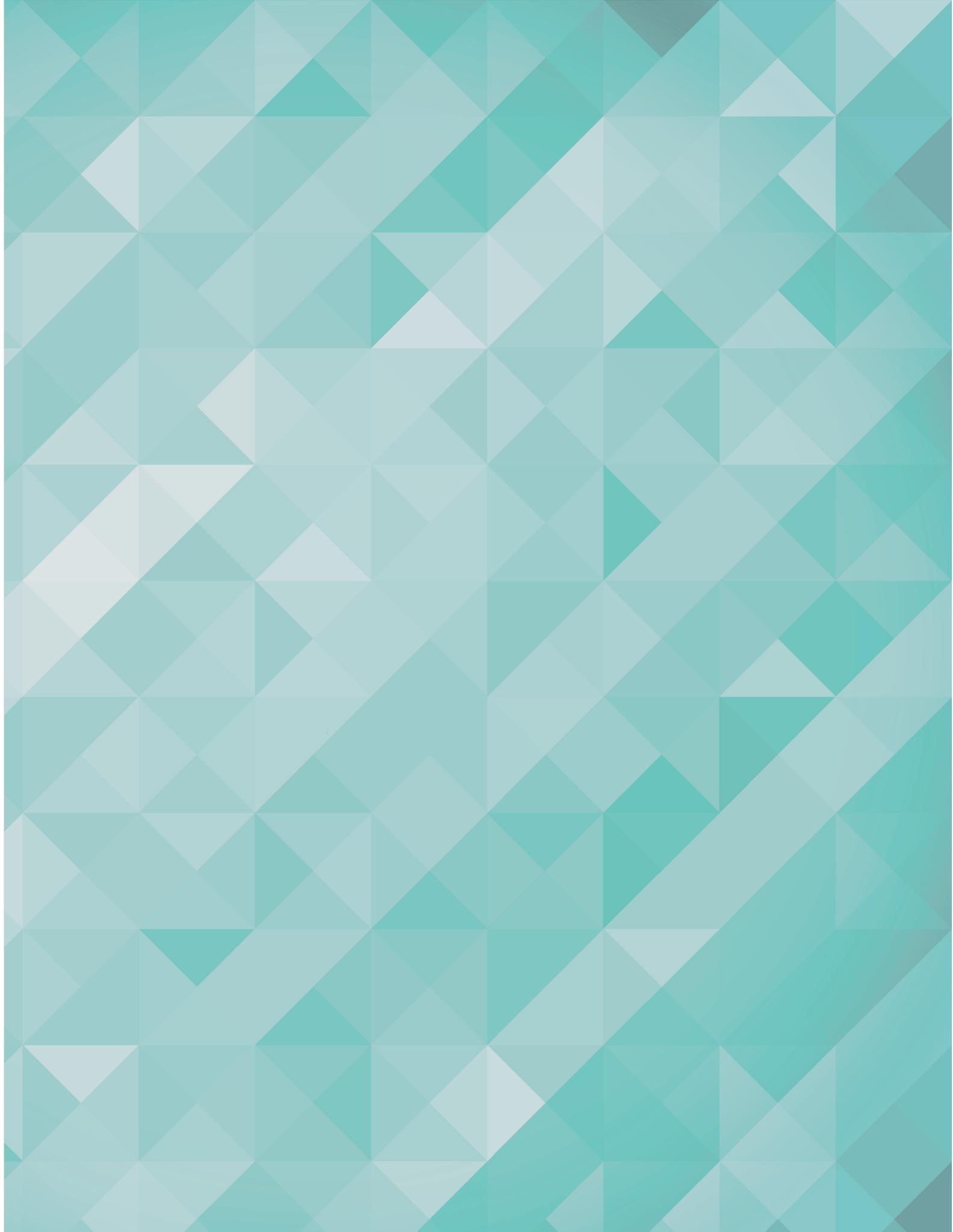
TABLA 4 Impacto del aumento en la tasa del IVA en la progresividad y equidad distributiva

Indicadores	IVA 13%	IVA 14%	IVA 15%	IVA 16%
Gini antes de impuestos	0.4317	0.4317	0.4317	0.4317
Cuasi Gini	0.3215	0.3215	0.3215	0.3215
Gini después del IVA	0.4620	0.4628	0.4637	0.4646
Índice Kakwani	-0.1102	-0.1102	-0.1102	-0.1102
Índice Reynolds-Smolensky	-0.0303	-0.0311	-0.0320	-0.0329

FUENTE: elaboración propia con base a cifras de la DIGESTYC.

Algo distinto sucede con el Índice de Gini y el Índice Reynolds-Smolensky, pues debido a la disparidad en la percepción de la mayor carga impositiva en los hogares, la que resulta más gravosa para los deciles más bajos, la distribución del ingreso experimenta un leve deterioro, el que aumenta en la medida que la reforma agrega más puntos porcentuales a la tasa del IVA.

En síntesis, el posible aumento en la tasa del IVA, además de los efectos en la situación financiera del Estado, la actividad económica doméstica y el ingreso de los hogares, trae consigo una pérdida del bienestar de la población, con mayor énfasis en los hogares de más bajos ingresos.



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La crisis global de 2008-2009 dejó la economía salvadoreña en una situación difícil, estancada en tasas de crecimiento no mayores a 2%.

Las finanzas públicas entraron también en una senda de resultados poco favorables que han llevado al país a una escalada de la deuda pública de casi 20 puntos del PIB en tan solo seis años.

Las tres reformas tributarias realizadas (2009, 2011 y 2014), le han aportado ingresos considerables al Estado, pero han sido insuficientes para lograr los objetivos fundamentales de las medidas. Además, el efecto recaudatorio solo se percibió el primer año de la vigencia de las nuevas normas, por lo que en los años siguientes, la recaudación ha crecido al ritmo de sus determinantes naturales: el crecimiento económico, la inflación doméstica y los precios internacionales de las materias primas.

Ante la escasez de recursos que enfrenta el gobierno y la necesidad urgente de obtenerlos por cualquier medio, el gobierno ha recurrido a la deuda de corto plazo, pero tal opción no es sostenible en el mediano plazo. Otra opción ha sido la creación de nuevos impuestos indirectos: impuestos a las llamadas telefónicas entrantes –declarado inconstitucional–, impuesto a la primera matrícula de vehículos, contribución al FONAT –declarado inconstitucional– y el impuesto mínimo a la renta –declarado inconstitucional–. Estos le han significado ingresos adicionales, pero dada las declaratorias de inconstitucionalidad mencionadas, el flujo de recursos ha bajado considerablemente.

Las reformas hechas no incluyeron cambios sustanciales al IVA, salvo algunas modificaciones formales que no aportan recaudación adicional de manera directa. Sin embargo, en el contexto de iliquidez que está pasando el gobierno, la probabilidad de un aumento de la tasa del IVA cada vez es mayor.

El estudio comprueba que aumentar la tasa del IVA en un punto porcentual incrementa la recaudación de dicho impuesto en 0.4% del PIB; pero si la reforma añade dos o tres puntos a la tasa, si bien la recaudación crece a un ritmo de 0.76% y 1.1% del PIB, respectivamente, el aumento marginal de pasar a una tasa más alta es menor. Este resultado se debe a la menor productividad del impuesto, la que a su vez se deriva de la respuesta de los consumidores ante el aumento de precios que sigue a la entrada en vigencia de la reforma.

A pesar de la merma del consumo, los ingresos adicionales que se obtendrían con la reforma significarían un leve alivio de los problemas de liquidez y permitirían una reducción significativa del déficit fiscal del primer año de la vigencia de la norma (de un estimado de 4.3% a 3.8% del PIB); sin embargo, en los dos años siguientes el resultado de 3.8% se mantiene solo cuando la tasa del IVA pasa a ser 14%; mientras que con tasas de 15% y 16%, el déficit regresa a 4.0% y 4.1%. Esto como consecuencia de la disminución del PIB que se produce ante la respuesta negativa de la población al aumento de la tasa.

El efecto de la reforma en la deuda pública es irrelevante, pues debido a los efectos dinámicos de las medidas, el nivel de endeudamiento no registraría disminución alguna no importando si se aumenta la tasa del IVA a 14%, 15% o 16%. Es más, ante la ralentización del crecimiento del PIB nominal, la ratio deuda/PIB va siendo cada vez mayor a medida se agregan más puntos a la tasa.

En cuanto a los efectos en la equidad distributiva, la modificación de la tasa general del IVA no produce cambios en la regresividad del impuesto, pues el aumento se produce en igual proporción para toda la población sin distinguir el nivel de ingreso. Distinto es lo que sucede con la concentración del ingreso, en donde sí se registran impactos distintos dependiendo de la ubicación de los hogares. Así pues, los hogares de los primeros deciles, debido a que el gasto en IVA significa una mayor proporción de sus ingresos, percibirían la reforma con una intensidad mayor

que los hogares de los deciles más altos, pues en éstos últimos el gasto en IVA tiene un peso menor.

En síntesis, aumentar la tasa del IVA tiene efectos positivos en el corto plazo, principalmente por la recaudación adicional, que proveería recursos para subsanar las necesidades más urgentes del Estado; pero en el mediano plazo, los efectos positivos se ven anulados por las mermas en la producción interna y por el aumento del sentimiento de eludir el pago del impuesto por parte de los contribuyentes.

En el mediano plazo, si no se dinamiza la actividad económica y se logran tasas de crecimiento más altas, cualquier reforma tributaria produciría resultados inocuos para asegurar la sostenibilidad fiscal. Por el contrario, reformas como aumentar la tasa del IVA introducirán nuevas distorsiones a las decisiones de inversión y consumo y se tendrá como resultado un estancamiento más prolongado de la economía.

¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO ENTONCES PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD FISCAL?

La situación fiscal del país ha presentado un deterioro progresivo desde la crisis de 2008-2009 y las acciones de política adoptadas no han logrado rescatar las finanzas públicas aún seis años después de la crisis. Ante ello, deben diseñarse y emprender nuevas medidas orientadas a solucionar dichos problemas y a reencaminar la situación financiera hacia la consecución de mejores resultados.

En primer lugar, debe mejorarse la eficiencia recaudatoria, pues el esfuerzo tributario actual es insuficiente para garantizar los ingresos mínimos necesarios para el funcionamiento del aparato estatal. Esto puede lograrse a través de reformas que mejoren la equidad horizontal (como la depuración o eliminación de incentivos fiscales), además de medidas administrativas que permitan aumentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias o que aumenten la coercitividad de las acciones de la autoridad tributaria.

En materia de ingresos también hay espacio en el área de los impuestos medioambientales, categoría con un gran potencial recaudador pero que aún no ha sido explotada estratégicamente en el país.

Debe promoverse una reforma amplia en materia de gasto público, que permita eficientizar el uso de los recursos. En este caso, el gobierno debe actuar con racionalidad y disciplina evitando gastos innecesarios. Debe mejorarse también la calidad del gasto, lo que debe ir acompañado de la implementación de instrumentos de medición de resultados.

Es imperante que el sistema presupuestario cambie a un enfoque por programas, en el que además los recursos se asignen con base a un plan de gastos de mediano plazo.

Al mismo tiempo, deben emprenderse medidas orientadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, pues esta es una dimensión muy cuestionada y que pone obstáculos a la credibilidad y legitimidad del gobierno.

El resultado de las acciones mencionadas sería la obtención de resultados más favorables, es decir, un menor déficit fiscal y a la estabilización de la deuda pública. Aquí es importante acotar que una disminución de la deuda solo es posible en un escenario de mayor crecimiento económico; por lo que generar un mejor clima de seguridad y certeza jurídica que aumente la confianza de los agentes económicos debe ser una prioridad fundamental para el gobierno.

REFERENCIAS

BID (2012); “Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo”; Libros IADB, Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.; 2012.

CIAT (2008); “Política tributaria y principios básicos de tributación”; Módulo I, Curso “Política y técnicas tributarias”; Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias (CIAT); Panamá, 2008.

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.

Groppali A. (1944); “Doctrina General del Estado”, Editorial Porrúa, México, 1944.

Laffer A. (2004); “The Laffer curve: past, present, and future”; The Backgrounder No. 1765, The Laffer Associates, Junio de 2004.

Ministerio de Hacienda (varios años); “Memorias de labores”; Ediciones 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013; Ministerio de Hacienda; San Salvador.

Pérez C. (2013); “Reforma al Impuesto sobre la Renta en 2011. Su impacto en la sostenibilidad fiscal”; en Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador; Pags.37-49; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, San Salvador, Abril de 2013.

Pérez C. (2014a); “Equidad tributaria en El Salvador: progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo”; Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Mayo de 2014.

Pérez (2014b); “Gestión de las finanzas públicas en El Salvador. Período 2009-2014”; Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Julio de 2014.

Pessino C., Fehochietto R. (2010); “Determining countries’ tax effort”; Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, 195-(4/2010); Pags. 65-87; Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España; 2010.

Wanniski J. (1978); “Taxes, Revenues, and the ‘Laffer Curve’”; The Public Interest, Winter 1978.

ANEXOS

ANEXO 1 Escenarios de la situación fiscal del SPNF ante aumentos en la tasa del IVA (Porcentajes del PIB)

A) ESCENARIO BASE (IVA AL 13%)

Descripción	2014	2015	2016	2017
Carga tributaria	15.9	15.8	15.8	15.8
Gasto total (incluyendo pensiones)	23.3	23.9	24.0	24.0
Balance primario	-1.2	-1.8	-1.6	-1.6
Balance global	-3.6	-4.3	-4.2	-4.3
Deuda	58.0	60.3	62.2	64.1
PIB Real (Tasa de crecimiento)	2.0	2.5	3.0	3.0

FUENTE: elaboración propia.

B) ESCENARIO CON IVA AL 14%

Descripción	2014	2015	2016	2017
Carga tributaria	15.9	16.6	16.6	16.6
Gasto total (incluyendo pensiones)	23.3	24.3	24.3	24.4
Balance primario	-1.2	-1.1	-1.0	-0.9
Balance global	-3.6	-3.8	-3.8	-3.9
Deuda	58.0	59.9	62.0	64.0
PIB Real (Tasa de crecimiento)	2.0	1.7	1.9	2.2

FUENTE: elaboración propia.

C) ESCENARIO CON IVA AL 15%

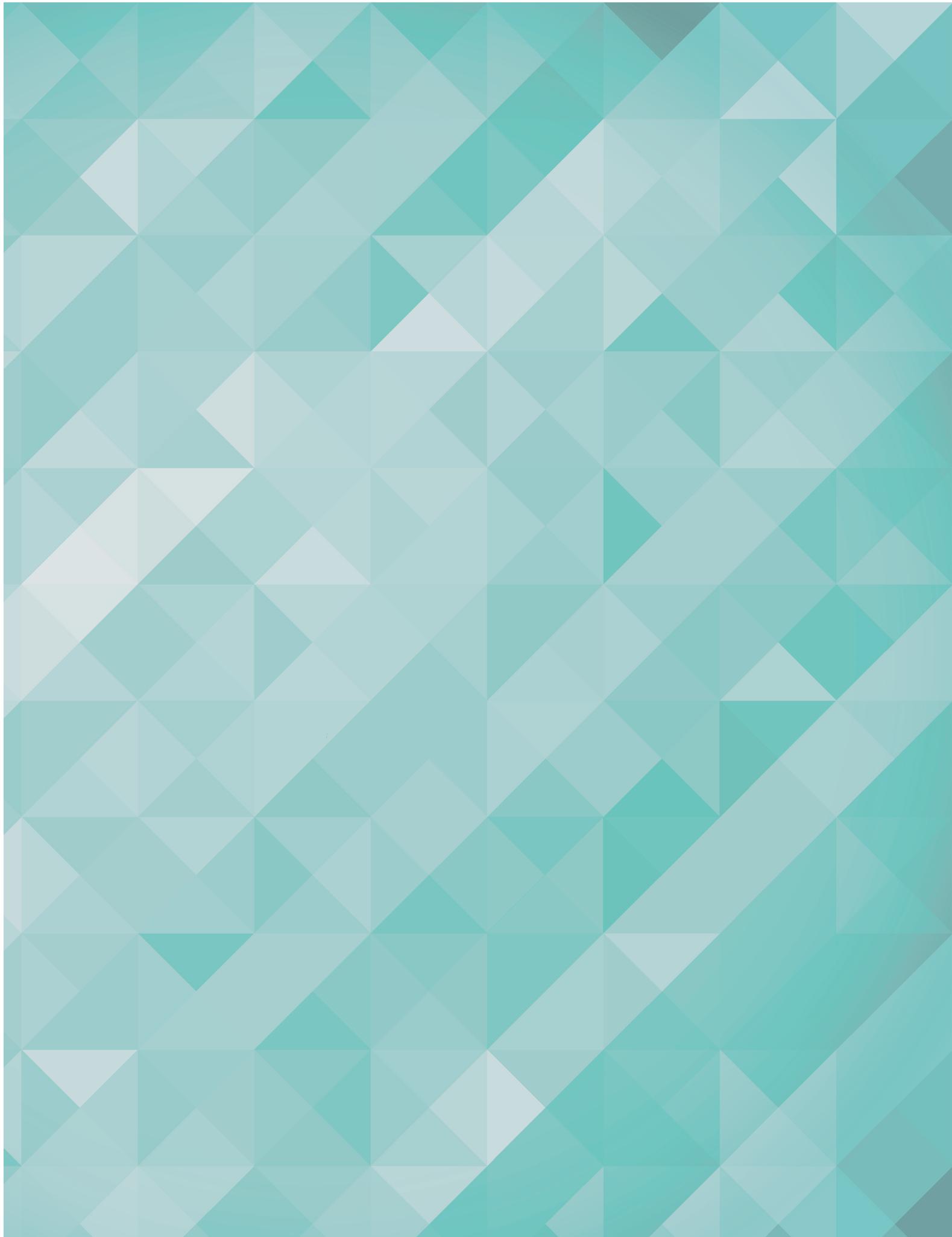
Descripción	2014	2015	2016	2017
Carga tributaria	15.9	16.6	16.6	16.6
Gasto total (incluyendo pensiones)	23.3	24.3	24.4	24.5
Balance primario	-1.2	-1.1	-1.0	-0.9
Balance global	-3.6	-3.8	-3.9	-4.0
Deuda	58.0	59.9	62.5	64.9
PIB Real (Tasa de crecimiento)	2.0	0.4	0.7	1.0

FUENTE: elaboración propia.

D) ESCENARIO CON IVA AL 16%

Descripción	2014	2015	2016	2017
Carga tributaria	15.9	16.5	16.6	16.6
Gasto total (incluyendo pensiones)	23.3	24.3	24.4	24.6
Balance primario	-1.2	-1.1	-1.0	-1.0
Balance global	-3.6	-3.9	-3.9	-4.1
Deuda	58.0	60.0	63.2	66.1
PIB Real (Tasa de crecimiento)	2.0	-0.8	-0.5	0.0

FUENTE: elaboración propia.



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org



ISBN 978-9-99614-937-5



9 789996 149375 >