

**funde**

Fundación Nacional  
para el Desarrollo

**Área de Macroeconomía y Desarrollo**

Documento Interno No. 2010-1

## **Consideraciones sobre los impuestos selectivos**

*Rommel Rodríguez Trejo*

San Salvador, El Salvador, marzo de 2010

## **Consideraciones sobre los impuestos selectivos**

### RESUMEN:

En este documento se aborda el papel que juegan los impuestos selectivos en la estructura tributaria de la economía salvadoreña. Se destaca que a pesar de representar en los últimos años cerca del 1% del PIB —ratio pequeña en relación a lo que se recauda con IVA e ISR—, los impuestos selectivos son ingresos importantes para el Estado, pues su nivel de recaudación no depende considerablemente de la coyuntura económica. Además, se proponen algunas medidas que podrían generar más recursos mediante el fortalecimiento de este tipo de tributos.

## Consideraciones sobre los impuestos selectivos

*Rommel Rodríguez Trejo*

Los impuestos selectivos juegan un rol relevante en la estructura tributaria de El Salvador, ya que proporcionan al erario público recursos que no se ven totalmente influenciados por las fluctuaciones asociadas a la situación económica del país, como sucede con los ingresos provenientes de la recaudación del IVA —Impuesto al Valor Agregado— y el ISR —Impuesto Sobre la Renta—. A modo de ejemplo, la gran mayoría de impuestos selectivos<sup>1</sup> aportó en promedio, entre 2004 y 2009, alrededor de \$180.00 millones, cifra que representó, también en promedio, el 7% del total de los ingresos y contribuciones obtenidos por el fisco durante esos años. El rol de los impuestos selectivos queda mejor dimensionado al notar que, para los mismos años, su aporte promedio al fisco fue de prácticamente un punto del PIB, teniendo presente que durante dicho periodo, la economía salvadoreña mostró una expansión y contracción del producto<sup>2</sup> (Ver Tabla).

**Ingresos por Impuestos Selectivos 2004-2009**  
(En millones de US\$)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>1. Impuestos Específicos al Consumo</b>	<b>76.7</b>	<b>95.4</b>	<b>97.4</b>	<b>97.8</b>	<b>95.8</b>	<b>99.7</b>
Productos alcohólicos	9.9	13.6	14.3	14.7	14.6	17.7
Cigarrillos	22.2	23.1	27.7	26.8	27.3	30.9
Gaseosa	23.7	32.5	26.0	25.2	24.2	23.8
Cerveza	20.9	25.6	28.3	30.0	28.7	26.3
Armas, Municiones, Explosivos y Similares	n.a.	0.5	1.1	1.1	0.9	0.9
<b>2. Otros Impuestos y Gravámenes Diversos</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>
Migración y Turismo	0.2	0.3	0.8	0.9	0.8	0.8
<b>3. Contribuciones Especiales</b>	<b>67.6</b>	<b>66.9</b>	<b>75.9</b>	<b>78.3</b>	<b>108.7</b>	<b>110.5</b>
FOVIAL	67.1	66.4	69.0	70.3	65.3	68.1
INAZUCAR	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7
TURISMO	n.a.	n.a.	6.2	7.3	9.9	7.6
TRANSPORTE PÚBLICO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	32.7	34.1
<b>Total de Ingresos y Contribuciones</b>	<b>144.5</b>	<b>162.6</b>	<b>174.1</b>	<b>177.0</b>	<b>205.3</b>	<b>211.0</b>
<b>Como % del total de Ingresos y Contribuciones</b>	<b>7.5</b>	<b>7.3</b>	<b>6.8</b>	<b>6.2</b>	<b>6.6</b>	<b>7.4</b>
<b>Como % del PIB</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>0.9</b>	<b>0.9</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>

Fuente: elaboración propia con base en información de la Dirección General de Tesorería del MH.

n.a.: no aplica

<sup>1</sup> En este documento no se incluye el impuesto aplicado a las llamadas internacionales provenientes de EEUU.

<sup>2</sup> De 2004 a 2007, la economía salvadoreña experimentó un auge económico expresado en una tasa de crecimiento promedio de 3.7%. En 2008, la economía se desaceleró y creció a una tasa de 2.4%; para que finalmente en 2009, a raíz de los efectos de la crisis económica internacional, la tasa de crecimiento del producto fue -3.5%.

Sobre la base de la información publicada por el Ministerio de Hacienda, los impuestos selectivos podrían agruparse en tres tipos: Impuestos Específicos al Consumo, Otros Impuestos y Gravámenes Diversos, y los recursos obtenidos por Contribuciones Especiales. A partir de esta clasificación, y en sintonía con los datos que presenta la Tabla anterior, es evidente que la mayor parte de los recursos que obtiene el fisco provienen de los tributos selectivos al consumo y las contribuciones especiales. En este caso, es importante destacar que en los últimos dos años del periodo en observación —2008 y 2009— las contribuciones especiales representaron más del 50% de los recursos recaudados por impuestos selectivos<sup>3</sup>, cuando en años previos predominaba con un mayor peso los impuestos específicos al consumo.

### Algunas consideraciones normativas

Por lo general, se considera que los impuestos selectivos —en especial los impuestos específicos al consumo de bienes y servicios— no son adecuados, ya que modifican la asignación de recursos en el mercado mediante la distorsión de los precios relativos. El IVA, por su parte, no genera este tipo de distorsión debido a su aplicación generalizada a todos los productos y servicios. Adicionalmente, es importante destacar que una estructura tributaria que posee muchos impuestos selectivos resulta inconveniente para el fisco, ya que las dificultades de la administración provocadas por las diversas tasaciones aplicadas a diferentes productos restan eficiencia al sistema tributario.

A pesar de lo anterior, los Estados establecen impuestos selectivos porque persiguen “penalizar” las externalidades negativas<sup>4</sup> asociadas al consumo de ciertos bienes o servicios. En El Salvador, ese es el caso de los impuestos específicos aplicados a las bebidas alcohólicas, los cigarrillos, la cerveza, las armas, municiones y explosivos. En el caso particular de las bebidas gaseosas — como también las isotónicas y energizantes incluidas en la última reforma tributaria de finales de 2009— no existe una justificación sobre la base de externalidades negativas para gravar dichas bebidas. Como sucede en varios países, la intención es entonces recaudar a partir de una industria de pocos fabricantes (Artana y Navajas, 2008).

---

<sup>3</sup> Al interior de las Contribuciones Especiales, el mayor peso corresponde a los recursos obtenidos para el financiamiento del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) que proviene del impuesto aplicado al consumo de la gasolina y diesel.

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, algunas de las externalidades negativas asociadas al consumo de estos bienes podrían ser los accidentes de tránsito, el gasto en salud pública debido a tabaquismo y enfermedades relacionadas, violencia social e intrafamiliar, entre otros.

Además, los Estados ven en ellos un potencial recaudatorio debido a que estos bienes poseen una demanda inelástica; es decir, su consumo es poco sensible a las variaciones en los precios, por lo que se vuelven en una fuente importante de recursos. Esta condición puede ser aprovechada especialmente en épocas de crisis económica, cuando la caída de la actividad económica genera una reducción de los ingresos tributarios provenientes de otras fuentes como el IVA y el ISR.

### Recomendaciones sobre el manejo de los impuestos selectivos

- Según FUNDE (2009), en lo concerniente al impuesto sobre bebidas alcohólicas, se recomiendan dos cosas: a) establecer una tasa específica por grado alcohólico, ya que, para evitar distorsiones la tasa debe ser la misma para todos los productos. b) Se debe mantener un impuesto *ad valorem* estándar para todos los productos. En este caso, es importante que el diseño del impuesto selectivo no juegue a favor y/o en contra de productores o comercializadores pues debe primar en la medida de lo posible el principio de equidad horizontal.
- En lo referente al impuesto a los cigarrillos, se debería considerar un alza en el impuesto a dicho producto. Debido a que el consumo de cigarrillos obedece a un hábito muy acendrado en algunas personas, la variación en el precio no alteraría sustancialmente la demanda del bien. Es esta condición la que debería ser aprovechada al máximo por el Estado para la obtención de recursos. No obstante, se debe tener cuidado que el aumento de impuestos aplicado a los cigarrillos y las bebidas alcohólicas no derive en una situación de contrabando en la región. Esto podría suceder si los impuestos específicos aplicados en el país superan ampliamente a los aplicados en Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- De igual forma que en los cigarrillos, se debería aumentar considerablemente el impuesto aplicado a las armas, municiones, explosivos y materiales similares. Esta alza de impuestos podría ser una medida muy atinada en el contexto de violencia social que atraviesa el país. No obstante, hay que tener presente que algunos sectores sociales podrían estar en contra de esta disposición porque podría encarecer el gasto público en materia de seguridad.
- Adicionalmente, se debería establecer un impuesto específico al consumo de bienes suntuarios. No obstante, y en sintonía con lo expresado líneas

atrás, no deberían existir demasiados impuestos específicos al consumo, de tal manera que reduzcan eficiencia de la administración tributaria.

- Además, y en relación a lo presentado en la Tabla anterior, se debería perseguir que el agregado de recursos proporcionado por los impuestos específicos aplicados a los productos alcohólicos, cigarrillos, cervezas, gaseosas —junto a las bebidas energizantes e isotónicas—, armas y materiales relacionados recaudaran al menos un punto del PIB (Acevedo y González, 2003). Dada la inelasticidad de la demanda de estos productos, estos serían recursos asegurados en un momento de contracción económica.
- Finalmente, el Ministerio de Hacienda debería realizar “de oficio” una serie análisis y estudios previo a establecer, aumentar o disminuir impuestos. Los estudios deberían mostrar con precisión la incidencia económica de los impuestos. A la fecha, los técnicos jurídicos de Hacienda establecen la incidencia legal de los impuestos, pero la incidencia económica se desconoce a profundidad.

## Referencias

Acevedo Carlos y González Mauricio (2003); “El Salvador: Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”; Serie de Estudios Económicos y Sectoriales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); diciembre de 2003.

Artana Daniel y Navajas Fernando (2008); “Política tributaria en El Salvador. Propuestas para el financiamiento del desarrollo”; Documento en versión sin editar realizado para la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); septiembre de 2008.

FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador: Medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; Primera Edición; San Salvador, septiembre de 2008.

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

Sitios web

[www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv)

[www.funde.org](http://www.funde.org)

[www.fusades.org](http://www.fusades.org)