

San Salvador, 01 de agosto de 2014.

Antecedentes

- En el período 2009-2014 las finanzas públicas sufrieron un deterioro sin precedentes: déficit fiscal promedio de 4.3% del PIB y un aumento de más de 18 puntos del PIB en la deuda pública (de 40.9% a 59.3% del PIB), llevando al país a una senda de insostenibilidad fiscal.
- La insostenibilidad se ha evidenciado en los constantes problemas de liquidez, pues el período se ha hecho tres reestructuraciones de LETES a bonos de largo plazo por US\$2,400 millones.
- En los últimos tres años, el gobierno ha entrado en una espiral de no pago de sus compromisos con los proveedores de bienes y servicios básicos, destacando el atraso en el pago a proveedores de los paquetes escolares y el vaso de leche, así como a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias. Al cierre del primer semestre, dichos pagos pendientes ascendían a alrededor de US\$300 millones.
- Las reformas aprobadas a finales de 2009 y 2011 solo le rindieron al Estado ingresos adicionales por US\$220 millones, que equivalen al 55% - 60% de lo esperado. Esto debido al débil crecimiento económico, a la fragilidad de las normas aprobadas y a la baja eficiencia recaudatoria de la Administración Tributaria

Reformas 2014

- De la propuesta presentada en mayo 2014 que incluía reformas Código tributario, Ley de imprenta, Ley del libro y Ley de impuesto sobre la renta; así como la creación de tres nuevas leyes: Ley de impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria, Ley de impuesto a las operaciones financieras y Ley de responsabilidad fiscal y luego de más de dos meses de debates estériles, la Asamblea aprobó las reformas al Código Tributario, Ley de Impuesto sobre la renta y dio vida al impuesto a las operaciones financieras.
- Las reformas al Código Tributario son disposiciones para fortalecer las medidas de control tributario y dotar de mayores facultades a la administración tributaria. Estas están dirigidas al control de precios de transferencia, prescripción, caducidad y control de facturación. Por lo tanto, en estricto rigor, no deberían

causar perjuicios a los contribuyentes, excepto en la publicidad de las resoluciones del Tribunal de Apelaciones, CSJ y las remisiones de casos a la FGR; pero tratándose del combate a la evasión y elusión fiscal, es válida la reforma siempre y cuando no se de uso discrecional y político a la nueva facultad otorgada por la ley.

- La reforma al Impuesto sobre la renta, consiste en el restablecimiento del “impuesto mínimo a la renta”, figura declarada inconstitucional por la CSJ, debido a que el hecho generador del tributo –los ingresos brutos– no es revelador de la capacidad contributiva del sujeto pasivo; por lo que en el decreto aprobado únicamente se sustituye el hecho generador del impuesto por el activo neto del contribuyente. Con dicho cambio, se pretende superar la violación al principio de equidad tributaria, pero aun así, el tributo se muestra frágil, pues al igual que los ingresos brutos, los activos netos no son “per se” indicativos de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, ya que una persona puede poseer un activo, pero no utilizarlo, por lo que su aporte a la renta es nulo.
- Es muy probable que esta nueva norma sea recurrida nuevamente ante la Corte Suprema de Justicia y por lo tanto corre el riesgo de volver a ser declarada inconstitucional, perdiéndose la oportunidad de aumentar la recaudación.
- El problema es que el impuesto mínimo se ha configurado como un componente del impuesto sobre la renta, lo que lo convierte en objeto de cuestionamientos constitucionales, porque el hecho generador del ISR es la obtención de rentas, sean estas del trabajo, de actividades empresariales o de capital; es decir que la mera posesión de un activo no debería ser asimilada a la obtención de rentas.
- Otro componente de la reforma es la derogatoria de la exención del ISR contenida en la Ley de Imprenta, algo que ya estaba en la propuesta de mayo. En términos generales, desde el punto de vista técnico esta reforma es positiva pues abona en materia de equidad horizontal.
- Nuevo Impuesto a las operaciones financieras. De la propuesta original se aumentó el piso gravable de las transacciones, de US\$750.00 a US\$1,000.00, pero se mantiene la tasa de 0.25% y la retención por operaciones mayores a US\$5,000.00 (individuales o mensuales).
- Con el impuesto se gravan todas las transacciones arriba de dicho valor, exceptuando los retiros de cuentas de depósito, pagos con tarjeta de crédito, pago de remuneraciones, operaciones realizadas por entidades públicas, diplomáticos, organismos internacionales, empresas de zonas francas, pagos de préstamos bancarios, pagos por importaciones y repatriación de utilidades, recepción de remesas familiares, emisiones primarias en la bolsa, etc.

- **El problema con este impuesto son las consecuencias para la actividad económica, siendo algunas de ellas, las siguientes:**
 - a) Incentivo a la desbancarización. Como una medida tomada por los sujetos pasivos para eludir el pago del impuesto. Esto conlleva a un aumento de las transacciones en efectivo¹.
 - b) Aumento del riesgo ante el uso de efectivo, pues dada la situación de inseguridad existente en casi todo el país, el hecho de manejar mayores niveles de efectivo en las empresas eleva el riesgo de ser víctimas de acciones delictivas, además del incentivo a la economía subterránea.
 - c) Incentivo a no facturar las operaciones. Al proliferar las transacciones en efectivo, crece el incentivo a no emitir facturas por las ventas realizadas, lo que tiene una gran repercusión en la recaudación del IVA proveniente de operaciones domésticas y en el anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta.
 - d) Incremento en los costos de transacción de la economía. Al tratarse de un impuesto en cascada, su aplicación aumentará los costos de los contribuyentes, pues dependiendo del número de veces que una cantidad de dinero circule en la economía, aumentará el impuesto generado en el proceso.
 - e) Efectos en la capacidad adquisitiva y en el bienestar. Por conducta racional, los contribuyentes buscarán compensar el impuesto pagado con el incremento de precios de los bienes y servicios, con lo que se afecta directamente a la población y se disminuye el bienestar general.
 - f) En la medida que los sujetos pasivos eludan el impuesto a través de procesos de desbancarización, la recaudación tenderá a bajar de manera gradual hasta hacer que el impuesto sea poco relevante.
- El gobierno ha recurrido a este impuesto por su facilidad de recaudación, pues lo recaudan los bancos, lo que significa que no implica costos de administración para el gobierno. Además, es un impuesto fácil de aplicar y con mucho potencial de recaudación en el corto plazo, pues a medida pasan los meses, los agentes económicos van encontrando la forma de eludirlo, por lo que la recaudación disminuye de forma gradual hasta ser irrelevante.
- La experiencia internacional indica que este es catalogado como una de esas salidas fáciles que encuentran los gobiernos para paliar los efectos de las crisis fiscales sin importar los efectos distorsivos o los costos económicos que conlleva².

¹ La desbancarización ha sido comprobada empíricamente por Coelho (2001) y Coelho (2009) para los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Venezuela (“Bank debit taxes in Latin America: an analysis and recent trends”, publicación del FMI; “Taxing bank transactions: the experience in Latin America and elsewhere”, estudio para el BID).

Lo que no se incluyó en la reforma

- El nuevo impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria. Este tributo, al tratarse de un impuesto sobre la propiedad, en principio, era positivo porque era un avance en materia de equidad vertical y estaba dirigido principalmente a inmuebles con un valor monetario que en la gran mayoría de los casos solo pueden ser asumido por sujetos de altos ingresos. Si bien es cierto, la propuesta tenía elementos que volvían frágil la recaudación, pero podían ser reforzados debidamente.
- Ley de responsabilidad fiscal. La propuesta presentada por el gobierno tenía muchas deficiencias que la convertían en letra muerta, pero el gobierno no aceptó recomendaciones para construir una ley consistente, ni preparó alternativas. La consecuencia es que se aprobaron las medidas de ingresos sin necesidad de asumir compromisos en materia de disciplina fiscal.

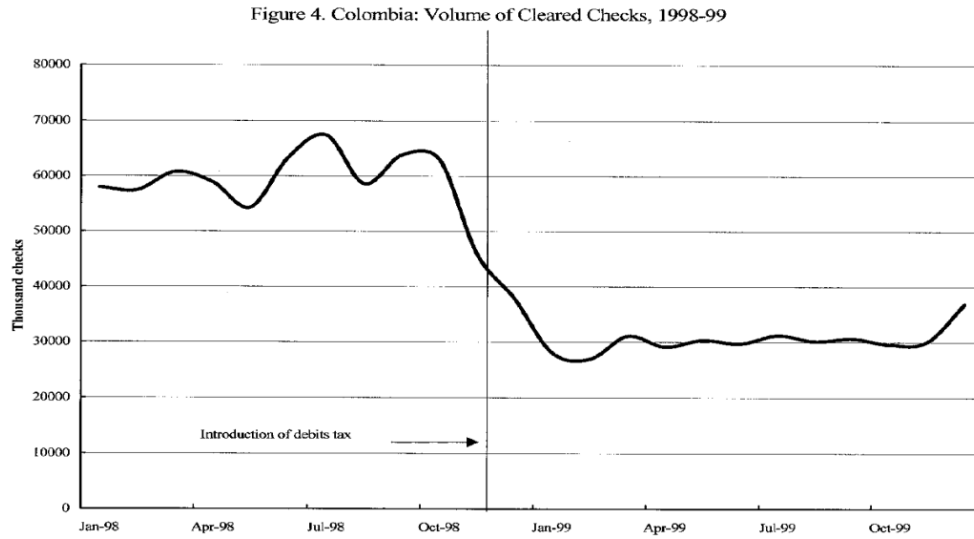
Recaudación esperada, efectos en la situación fiscal y en la actividad económica

- La propuesta original contemplaba ingresos adicionales por al menos US\$200 millones, los que considerando las necesidades de financiamiento del gobierno, resultaban insuficientes. La reforma aprobada, que lleva modificaciones en la base imponible y no incluyó el impuesto a la propiedad, pretende recaudar solo US\$90 millones y considerando los antecedentes de rendimientos de reformas tributarias de los últimos 10 años, se esperaría que el gobierno solo obtenga como máximo unos US\$55 millones, lo que no vendría a solucionar en nada la difícil situación de iliquidez del Estado.
- Mientras tanto, las estimaciones indican que al cierre de 2014 el déficit podría oscilar entre US\$1,100 y los US\$1,200 millones (4.4% - 4.7% del PIB) y la deuda del SPNF llegaría al 60% del PIB.
- Es de esperar un repunte de la inflación, lo que deteriorará aún más la capacidad adquisitiva de la población y restringirá el crecimiento económico. De hecho, al mes de mayo, el IVAE registra un crecimiento de solo 1.4%, con tendencia a la baja. De seguir así, en 2014, el crecimiento será menor al 1%, siendo también bastante probable que se vuelva a caer en recesión.
- Dada la naturaleza del impuesto a las transacciones financieras y considerando la experiencia internacional, la desbancarización deberá comenzar inmediatamente, lo que aumentará la economía informal para el último cuatrimestre del año, lo que incidirá en la ralentización del crecimiento.

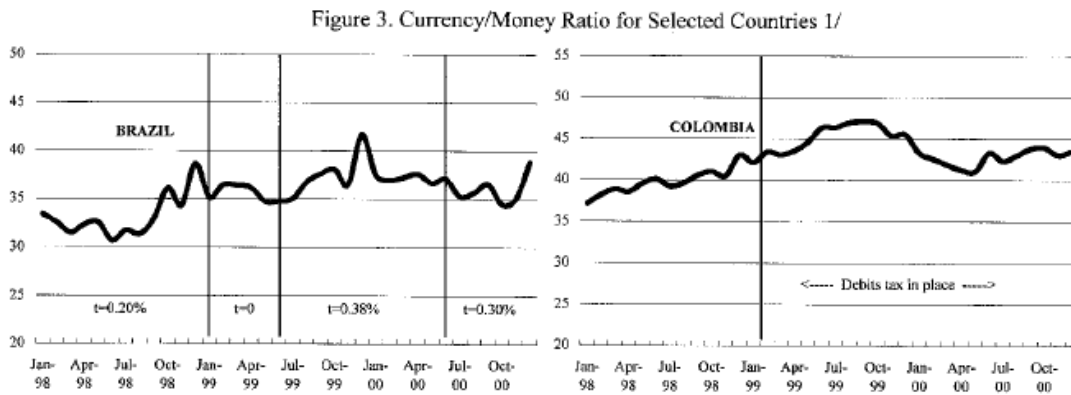
2 Distinto es el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) existente en Europa y otros países desarrollados, que tiene como objetivo atenuar la volatilidad de los mercados financieros internacionales y de los mercados cambiarios, en línea con lo que propusieron Keynes en 1936 y Tobin en 1971.

Efectos del impuesto a las transacciones financieras. Experiencia internacional

Colombia: Volumen de cheques pagados antes y después de aprobado el impuesto

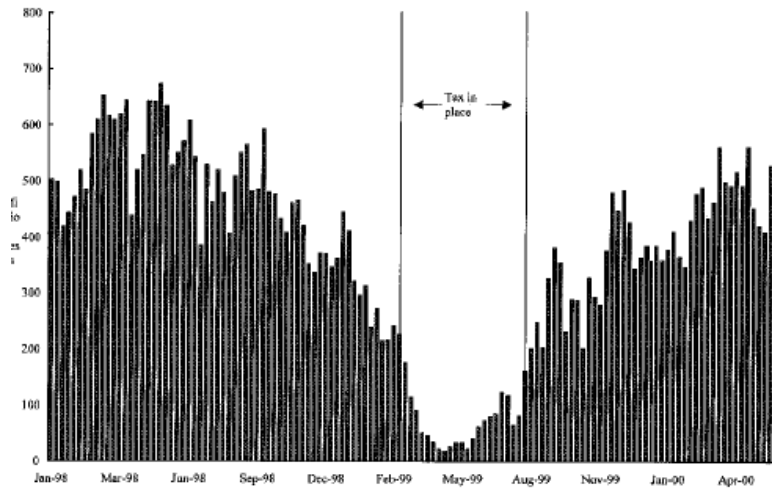


Brasil y Colombia: Efectivo en circulación antes y después de aprobado el impuesto



Colombia: Operaciones interbancarias antes y después de aprobado el impuesto

Figure 5. Colombia: Interbank Market Weekly Turnover, 1998-May 2000



Source: Banco de la República.

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