

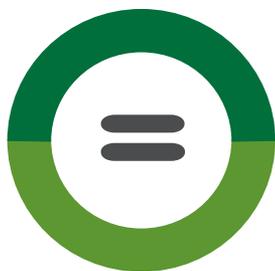


Equidad tributaria en El Salvador

Progresividad e impacto redistributivo
del sistema impositivo



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo



Equidad **tributaria** en **El Salvador**

Progresividad e impacto redistributivo
del sistema impositivo

2014
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
San Salvador

336

P438e Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-
Equidad tributaria en El Salvador : progresividad e impacto redistributivo del
sv sistema impositivo / Carlos Armando Pérez Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador,
El Salv. : FUNDE, 2014.
56 p. : gráficos, tablas ; 22 cm.

ISBN 9789996149122

1. Finanzas públicas--El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Deuda pública.
I. Título.

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición, 300 ejemplares

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

mayo de 2014

Investigación elaborada por:

Carlos Pérez Trejo

Fotografía de cubierta:

Money (San Salvador, 2011). Guillermo Cárcamo, Flickr^{cc}

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Impresión:

Servicios Técnicos Sorto

© FUNDE, 2014

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 debe considerarse que reflejan la postura de Irish Aid.

Con el apoyo de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

Contenido

Introducción	4
Capítulo uno	
Evolución de las finanzas públicas en El Salvador 2005-2012	6
Capítulo dos	
Evolución de la estructura tributaria 1990-2012	15
Capítulo tres	
La equidad tributaria como instrumento de la redistribución del ingreso	20
Algunas consideraciones teóricas	20
Incidencia de la política tributaria en la equidad distributiva: evidencia de América Latina	23
Estudios de equidad distributiva en El Salvador	27
Capítulo cuatro	
Incidencia de la política tributaria en la equidad distributiva en El Salvador	29
Aspectos metodológicos.....	31
Cálculos de progresividad y efecto redistributivo.....	32
Evolución del impacto del sistema impositivo en la redistribución del ingreso	44
Conclusiones y propuestas de política	47
Referencias	50

Introducción

El Salvador es un país en vías de desarrollo ubicado en una región subdesarrollada, donde los sistemas impositivos son regresivos. Como consecuencia de ello, la política tributaria del país ha contribuido poco en la función redistributiva del Estado; es más, visto desde una perspectiva histórica, podría considerarse que ha empeorado la distribución del ingreso.

Los orígenes de la regresividad provienen desde el mismo diseño del sistema, en el que se ha dado énfasis a los impuestos indirectos, pues estos son más fáciles de administrar y permiten aumentar la recaudación de manera rápida. Esta ha sido la preferencia de política de El Salvador a partir de 1992: la existencia de un impuesto general al consumo —el IVA—, que proporcione más del 50% de la recaudación, apuntalado por otros tributos indirectos, con los que se logra llegar a más de dos tercios de los ingresos tributarios. Esto aun cuando la teoría impositiva y la evidencia empírica han demostrado a lo largo del tiempo que los países con sistemas basados en los impuestos directos han alcanzado mayores niveles de bienestar, como lo afirman Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007).

Este estudio busca analizar y evaluar los principales pilares del sistema impositivo salvadoreño: impuesto sobre la renta y el IVA, con el objeto de determinar su nivel de progresividad o regresividad, así como su incidencia en la redistribución del ingreso de la sociedad. Para ellos se hace uso de un menú de instrumentos e indicadores de amplio uso a nivel internacional.

Un segundo análisis es observar la evolución de los indicadores de progresividad y redistribución en los últimos 12 años, período caracterizado por diferentes fases del ciclo económico y por la realización de las reformas tributarias más importantes desde la reforma estructural de la primera mitad de los noventa.

El documento está estructurado en una primera parte que aborda el desempeño reciente de las finanzas públicas en El Salvador, así como la caracterización del sistema impositivo del país. En el siguiente apartado se introduce el tema de la equidad tributaria, revisando algunas consideraciones teóricas y la evidencia empírica relacionada con el tema. Luego se desarrolla el tema de la incidencia de la política tributaria en la equidad distributiva en El Salvador, describiendo los aspectos metodológicos, los cálculos efectuados y los resultados obtenidos. Se termina con los principales hallazgos o conclusiones y algunas líneas generales de propuestas de política para el mediano plazo, que están encaminadas a fortalecer aún más el sistema tributario, con el objetivo de volverlo más productivo, equitativo, eficiente y neutral.

Evolución de las finanzas públicas en El Salvador 2005-2012

capítulo uno

Los 2000 representaron para El Salvador una década de “luces y sombras”. En dicho período se sucedieron breves etapas de auge económico, pero también etapas de desaceleración de la actividad productiva y la primera recesión en 30 años.¹ Los resultados económicos se vieron influidos por una serie de eventos del ámbito interno y externo. Entre los primeros se mencionan: la adopción del dólar estadounidense como moneda de curso legal, los terremotos de 2001, tormentas tropicales, huracanes y erupciones volcánicas. Al mismo tiempo, el país se vio afectado por eventos externos: los shocks de precios de materias primas, la crisis financiera en los países desarrollados y la recesión global.

Como lo manifiesta Pérez (2013a), las finanzas públicas han reflejado en cierta forma los vaivenes de la economía y, en consecuencia, se han caracterizado por la existencia de un déficit fiscal crónico y un endeudamiento público con una tendencia claramente alcista. A su vez, estos resultados son producto de una baja carga tributaria que es insuficiente para cubrir la totalidad del gasto público. El autor, citando a Pérez, *et al* (2012), Rubio (2011) y Larraín (2003), parte del supuesto de que estos problemas tienen su origen en fallas estructurales de la política fiscal y de la economía en general, como los bajos niveles de productividad y competitividad del aparato productivo, un “proteccionismo solapado”, una pesada carga de costos, bajos niveles de inversión pública y privada, un Estado débil y mal

1. De acuerdo a cifras del BCR, la economía salvadoreña tuvo su última recesión en 1982, cuando el PIB creció -5.6%

estructurado en su rol de orientación y conducción de los mercados y de la economía, entre otros. A todo ello se agrega el bajo nivel de capital humano, reflejado en los pocos años de escolaridad promedio.

De manera puntual, en el período que va desde 2005 a 2012, las finanzas públicas vivieron dos etapas: la primera, muy breve, de 2005 a 2007, en la que debido al auge de la economía en dicho años² y a los efectos de la reforma tributaria aprobada a finales de 2004, se dieron importantes pasos hacia la consolidación fiscal: el déficit fiscal pasó de 3.0% a 2.0% del PIB y la deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) se estabilizó en torno al 39.5% del PIB, frenando una fase de seis años de crecimiento, que la llevó de 27% en 2008 a 40.5% en 2004 (Gráfico 1).

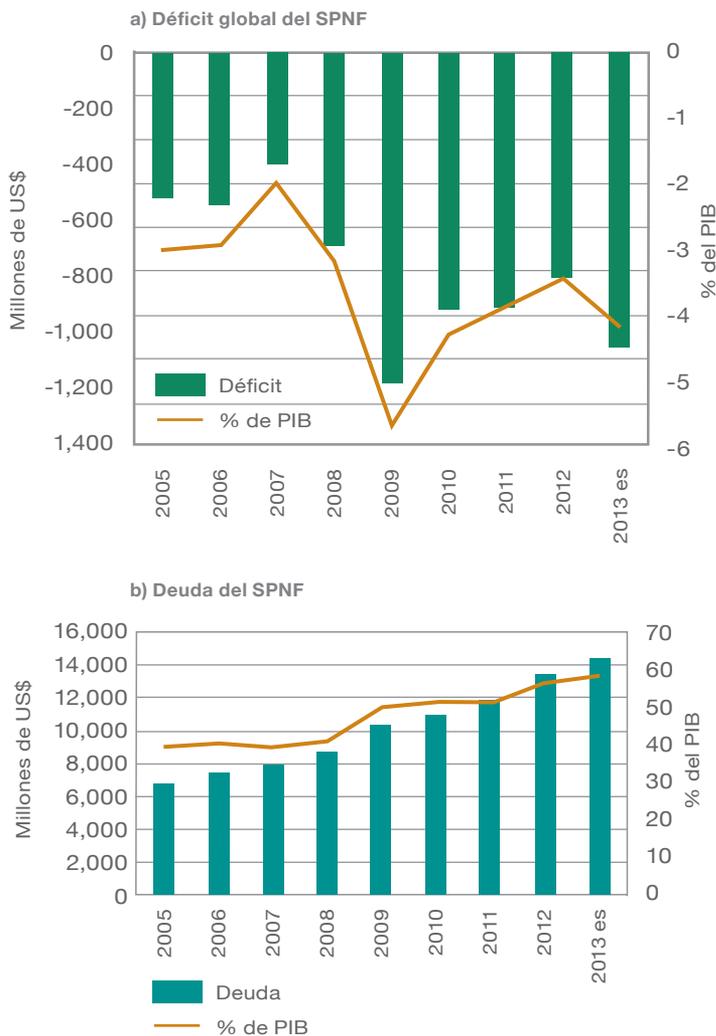
La segunda fase comenzó en 2008 y no termina aún. Ésta se ha caracterizado por el deterioro de la mayoría de los indicadores fiscales: en primer lugar, de 2008 a 2012, el déficit del SPNF ha promediado 4.1% del PIB, mientras la deuda emprendió una fuerte escalada que la llevó hasta el 56.5% del PIB en 2012. Como complemento, de acuerdo al Ministerio de Hacienda, para el 2013 se espera que el déficit ascienda a US\$1,052 millones (4.2% del PIB)³ y la deuda se acerque al 60% del producto.

2. El crecimiento promedio de 2005 a 2007 fue 3.8%, que si bien es cierto es bajo, es la mayor tasa obtenida por el país desde la primera década de los noventa, cuando se creció a un ritmo de 6.2% (1991-1995).

3. *Informe de rendición de Cuentas* Junio 2012-Mayo 2013 (Ministerio de Hacienda, Agosto 2013).

Gráfico 1.

Déficit fiscal y Deuda del SPNF 2005-2012



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

El Gráfico 1 muestra que 2008 fue el punto de inflexión para las finanzas públicas de El Salvador, a raíz de la crisis financiera que mostrara sus efectos a partir del segundo trimestre de dicho año y que luego se convirtiera en la causante de la mayor recesión global desde la gran depresión de los años treinta.

El Salvador, al igual que todos los países subdesarrollados, fue duramente golpeado por los efectos de la crisis. De acuerdo a Pérez (2013a) y Pérez (2013e), la crisis se manifestó en el país en dos etapas: en primer lugar, en 2008, el *shock* de precios internacionales comenzó por desacelerar el consumo y con ello las importaciones. En un segundo momento, en 2009, la economía recibió los impactos de la caída en las remesas familiares (-9.5%) y las exportaciones (-16.7%), que condujeron a un deterioro de todos los componentes del PIB, terminando en una contracción de la economía de 3.1%. Como consecuencia de la recesión, la economía perdió 42,300 empleos en el sector privado formal, lo que contribuyó al retroceso mostrado por los indicadores de pobreza.

En el ámbito de las finanzas públicas, los ingresos tributarios fueron el rubro más afectado por la recesión, al grado que en 2009 experimentaron una caída de 8.2%, arrastrando los ingresos totales a una caída de 7.9%, lo que aunado al incremento de 4.7% en el gasto corriente, elevaron el déficit fiscal a 5.7% del PIB y fueron el gatillante para que la deuda aumentara en 9.1 puntos en un solo año, para llegar hasta 50% del PIB.

De acuerdo al gobierno, el aumento del gasto basa su explicación en la política anticíclica adoptada en 2008 y 2009, a través del aumento de los subsidios al transporte público, energía eléctrica y gas propano, con la finalidad de atenuar los impactos de la crisis en la economía familiar. De hecho, esta fue una medida tomada por todos los países de la región, con el objeto de mantener la estabilidad macroeconómica; apoyar la actividad productiva; defender a los sectores más vulnerables para evitar los problemas sociales y de gobernabilidad (ICEFI, 2011, pp. 18). Sin embargo, al profundizar en el análisis de los renglones específicos de gasto, se puede comprobar que en 2009, los subsidios mencionados tuvieron una caída de US\$111.7 millones

(-28.5%), contribuyendo a que el incremento del gasto total no fuera mayor. Por el contrario, los componentes que explican la variación total son las remuneraciones y los bienes y servicios, como lo ilustra el Gráfico 2.

Para afrontar la caída de los ingresos y luego los constantes problemas de liquidez, el gobierno gestionó la aprobación de dos “paquetes” de reformas a la legislación tributaria, en 2009 y 2011, que fueron implementadas en 2010 y 2012, respectivamente. El objetivo de éstas era obtener los recursos adicionales suficientes para financiar la brecha entre los ingresos y gastos, misma que se había ensanchado debido al descalce entre ingresos y gastos.

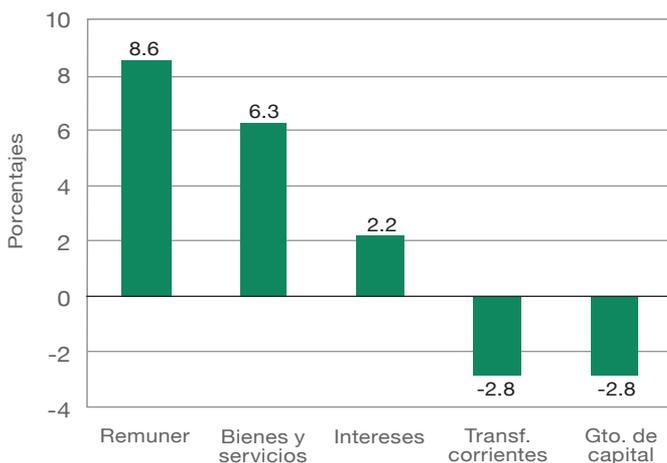
Según estimaciones del gobierno, se esperaba que la reforma de 2009 aportara ingresos adicionales por alrededor de US\$250 millones (1.2% del PIB),⁴ pero los resultados no superaron los US\$106 millones, lo que se explica, según Pérez (2013a), por el objetivo de la reforma de limitarse a buscar aumentos de recaudación en el corto plazo, sin atacar los problemas estructurales de la tributación (ineficiencia del sistema impositivo, inequidad, falta de neutralidad e ineficiencia de la administración tributaria). El autor considera también que el bajo rendimiento se debe, en parte, a una sobrestimación del impacto esperado, como consecuencia de haber considerado supuestos relativamente optimistas respecto del desempeño de las variables macroeconómicas en 2009.

El bajo resultado obtenido de la reforma 2009 y la crítica situación financiera que atravesaba el gobierno central, dieron la pauta para el lanzamiento de una nueva reforma en 2011, cuyo impacto recaudatorio esperado era US\$157.9 millones, que equivalen a 0.7% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2012). La reforma se centró principalmente en aumentar las tasas del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas y las personas naturales de altos ingresos, del 25% al 30%; al establecimiento de un impuesto mínimo del 1% a las rentas gravadas mayores de US\$150,000.00. La reforma también incluyó el aumento de la tasa del anticipo a cuenta del

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

Gráfico 2.

Variación de componentes del gasto del SPNF en 2009



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

impuesto sobre la renta, de 1.5% a 1.75% y el aumento del mínimo exento en el impuesto sobre la renta de personas naturales (Pérez, 2013a).

Al igual que en 2009, en esta oportunidad, el rendimiento fue menor al esperado, pues de acuerdo al Ministerio de Hacienda (2013a), solo se obtuvo una recaudación adicional de US\$113.9 millones (0.47% del PIB), que equivale al 72% de lo estimado cuando se aprobó la reforma. El Ministerio de Hacienda atribuye dicha merma en lo recaudado a una menor actividad económica, lo que es congruente con la tesis de una sobreestimación del impacto esperado.

De manera paralela al no cumplimiento de las metas en materia de ingresos, el comportamiento alcista del gasto ha generado graves problemas de liquidez al gobierno en los últimos tres años; sin embargo, estos han sido atenuados con la emisión de Letras del Tesoro (LETES), pero, dado que el saldo de las LETES sobrepasó una vez más el umbral de los US\$800 millones

en 2012,⁵ el gobierno tuvo que hacer una nueva reestructuración de la deuda de corto plazo a inicios de 2013, emitiendo bonos por dicho valor a un plazo de 15 años. De los recursos obtenidos de la emisión, US\$400 millones se utilizaron para amortizar LETES y el 50% restante se ha utilizado en su mayoría durante 2013 para financiar las obligaciones corrientes.

Los problemas de liquidez tienen su origen en la “no previsibilidad deliberada” de una serie de gastos “ineludibles” por parte del gobierno al momento de someter el proyecto de presupuesto a aprobación de la Asamblea Legislativa, como sucede con los subsidios a servicios básicos y devoluciones de impuestos (IVA e ISR), de los que apenas se presupuesta en promedio un 25% de su valor real histórico (ver Tabla 1), además de otras partidas de diversas entidades.⁶ En la práctica, cuando se presenta la obligación de pagar dichos compromisos, el gobierno hace uso de instrumentos de deuda de corto plazo: LETES y Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP⁷). El problema deviene cuando estos instrumentos deben ser amortizados o redimidos, en ese momento, el gobierno se ve en una encrucijada, pues además de cubrir las obligaciones rutinarias, tiene que asumir el pago de la deuda de corto plazo. El resultado es conocido: iliquidez.

A estos problemas se suma la creación de “deuda flotante” con proveedores, pues al final de cada año se deja cierta cantidad de pagos pendientes para ser liquidados al inicio del siguiente ejercicio. Esta provisión ha sido una práctica común en el gobierno, pero en 2012 cobró especial notoriedad al ascender el monto no pagado a alrededor de US\$350 millones; dentro de los que se encontraban subsidios, transferencias a municipalidades, prestaciones económicas a empleados, bienes y servicios diversos, entre otros. Esta acción

5. En 2009 se hizo una emisión de bonos por US\$800 millones para trasladar la deuda contratada con LETES hacia el largo plazo.

6. Un desarrollo completo de este tema se encuentra en *Credibilidad y transparencia del presupuesto público en El Salvador*, C. Pérez (2013d).

7. Las NCTP son una especie de “Quedan” que la Dirección General de Tesorería entrega a los contribuyentes que solicitan devoluciones de IVA y pago de subsidios. Estos instrumentos pueden ser utilizados como medio de pago de impuestos, negociados a descuento en la Bolsa de Valores y redimidos por efectivo en 180 días.

Tabla 1.

Situación de los subsidios y devoluciones en el presupuesto 2013
(Millones de US\$)

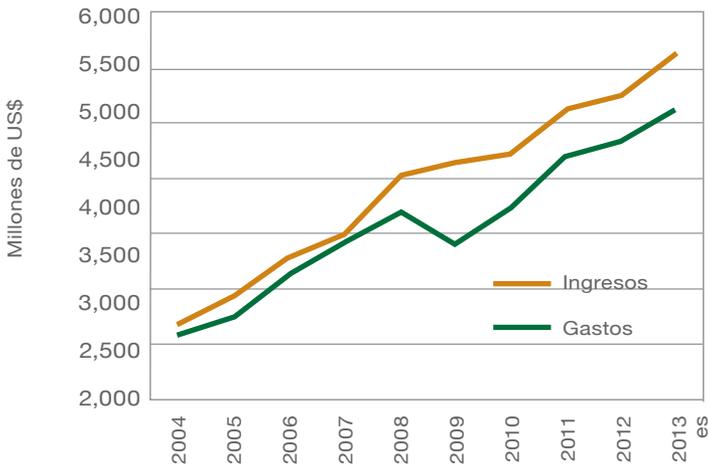
Concepto	Valor presupuesto 2013	Prom. ejecutado últimos 5 años	Valor no incluido en Ppto. 2013
Devolución IVA	0,0	174,4	-174,4
Devolución ISR	5,8	59,1	-52,3
Subsidio GLP	77,9	130,3	-52,4
Subsidio transporte	37,7	58,5	-20,8
Total	122,4	422,3	-299,9

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Nota: a partir de 2012, la responsabilidad de pagar el subsidio a la energía eléctrica fue trasladada a la CEL, por lo que no se incluye en el presupuesto del gobierno central.

Gráfico 3.

Comportamiento de los ingresos y el gasto total del SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

provocó que el gasto cerrara el 2012 con un incremento de apenas 1.0% y que el déficit bajara a 3.4%, lo que fue presentado por el gobierno como un logro; sin embargo, en 2013, con la obligación de pagar dichos gastos ya devengados, la estimación de cierre del Ministerio de Hacienda es un déficit de 4.2%, como ya se acotó.

En resumen, el Gráfico 3 muestra como a partir de 2008 se produce el ensanchamiento en la brecha entre ingresos y gastos señalada como la causante del deterioro de los principales indicadores de sostenibilidad fiscal en El Salvador. El mayor descalce se da por la incapacidad de ajustar el gasto al comportamiento de los ingresos, lo que a su vez tiene su origen en la rigidez del presupuesto del Estado y en el reducido espacio para la toma de decisiones de política.

Evolución de la estructura tributaria 1990-2012

capítulo dos

La principal característica del sistema impositivo salvadoreño es su simplicidad, que se describe como un sistema con pocos impuestos, leyes breves e impuestos simples. Esta caracterización tiene su origen en las reformas llevadas a cabo a inicios de los noventa cuando se llevó a cabo una reforma tributaria estructural: se derogó el impuesto sobre la renta que databa de 1963 y se formuló una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta; se derogó un gran número de impuestos indirectos, los que fueron sustituidos por un impuesto general al consumo: el IVA; se derogaron los impuestos al patrimonio y exportaciones y los impuestos específicos al consumo fueron reducidos a tres productos (bebidas alcohólicas, cigarrillos y bebidas gaseosas).

Los resultados fueron más que satisfactorios, pues la recaudación creció a tasas superiores al 20% en 1991-1995, impulsada también por el auge de la actividad económica que tuvo en dichos años las mayores tasas de crecimiento de los últimos 40 años.

Luego de la primera mitad de los noventas, en los siguientes 10 años se dieron otras reformas de carácter puntual y colateral, con el objeto de cerrar espacios de elusión y ajustar la legislación a los cambios en el dinamismo de la actividad económica doméstica y su inserción en la economía global, siendo las más relevantes:

- Ajustes al tratamiento impositivo de las ganancias de capital
- Restricciones a las deducciones en el impuesto sobre la renta e IVA
- Eliminación en mayo de 2000 de la exención del IVA a la transferencia

e importación de bienes, incluyendo los productos de la canasta básica y medicinas

- Aprobación del Código Tributario, vigente a partir de enero de 2001
- Eliminación del tramo exento de US\$ 8,571.43 en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, a partir del ejercicio 2002
- Conversión a dólares y aumento de las tasas específicas de los impuestos selectivos al consumo: bebidas alcohólicas y cigarrillos
- Liberación del secreto bancario en los procesos de fiscalización
- Creación de nuevas figuras consideradas como delito de evasión fiscal, en el ámbito de tributos internos y aduanas.
- Formulación de nuevas infracciones y sanciones en la legislación aduanera.

Finalmente, en el período 2005-2012, se aprobaron dos reformas importantes, de manera puntual en 2009 y 2011, que se enfocaron en el aumento de tasas en el impuesto sobre la renta, cambios en la estructura de tasas de los impuestos selectivos al consumo y la introducción de nuevas medidas de control.

De manera paralela, con el objeto de lograr aumentos en la recaudación, en los últimos 10 años se han creado nuevas figuras impositivas, como las denominadas “contribuciones especiales”, cuya recaudación tiene un destino específico y otros tributos, que han expandido nuevamente el sistema tributario.

En la tabla 2 se observa como el sistema se simplificó con las reformas de la primera mitad de los noventa, pero luego de los múltiples cambios realizados en los siguientes 17 años, la estructura vuelve a mostrar una tendencia a la complejidad, que aumenta el costo de administración de las entidades recaudadoras y el costo de cumplimiento por parte de los contribuyentes. Una consecuencia adicional es que a más complejidad del sistema, éste se vuelve más frágil y susceptible para realizar prácticas de elusión fiscal, ocasionando una mayor erosión de la base recaudatoria.

Un elemento importante en el análisis es el peso que representan los impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios totales, pues de esa forma se puede deducir el grado de equidad del sistema impositivo. Al respecto, en

Tabla 2.

Evolución de la estructura del sistema tributario salvadoreño

Antes de 1990	1991 - 2004	2004 - 2012
Impuestos directos	Impuestos directos	Impuestos directos
Sobre la renta <i>Personas naturales</i> <i>Personas jurídicas</i> Al patrimonio A las sucesiones y donaciones A la transferencia de bienes inmuebles	Sobre la renta <i>Personas naturales</i> <i>Personas jurídicas</i> A la transferencia de bienes inmuebles	Sobre la renta <i>Personas naturales</i> <i>Personas jurídicas</i> Impuesto mínimo Dividendos A la transferencia de bienes inmuebles
Impuestos Indirectos	Impuestos Indirectos	Impuestos Indirectos
Timbres Papel sellado Sobre consumo de productos Sobre prestación de servicios Sobre actividades productivas Sobre actos jurídicos Sobre transacciones A las exportaciones Aranceles a las importaciones	IVA Sobre consumo de productos <i>Bebidas alcohólicas</i> <i>Cigarrillos</i> <i>Bebidas gaseosas</i> Aranceles a las importaciones	IVA Sobre consumo de productos <i>Bebidas alcohólicas</i> <i>Cigarrillos</i> <i>Bebidas gaseosas</i> <i>Armas, explosivos</i> Aranceles a las importaciones Contribuciones especiales FOVIAL <i>Transporte público</i> <i>Turismo</i> <i>Azúcar extraída</i> Otros <i>Migración y turismo</i> <i>Llamadas internacionales</i> <i>Primera matrícula</i> <i>Combustible</i> FONAT

Fuente: elaboración propia.

FUNDE (2008) se menciona que en el caso salvadoreño, dicha composición ha presentado una evolución muy favorable, que se distancia del promedio de América Latina, pues en la región, la contribución del impuesto a la renta, por ejemplo, es del orden del 22.5% del total en el año 2005, mientras que en El Salvador, tal impuesto ha tenido un comportamiento ascendente en su participación en los ingresos tributarios, pasando del 22.5% en 1990 al 34% en 2007. Luego, en 2009, los impuestos directos en su conjunto alcanzaron su mayor cuota, al llegar al 35.9% de los ingresos tributarios (Tabla 3), aunque

Tabla 3.

Composición porcentual de los ingresos tributarios

Descripción	1990	1995	2000
Impuestos directos	28.7	28.4	31.9
Impuesto sobre la renta	22.5	27.2	31.1
Transferencia de propiedades	2.2	1.1	0.8
Patrimonio y otros	3.9		
Impuestos indirectos	71.3	71.6	68.1
IVA	31.3	46.9	55.1
Impuestos selectivos	15.4	5.3	3.4
DAI	22.4	17.6	9.7
Contribuc, especiales y otros	2.3	1.7	0.0
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia.

dicha situación sucediera en buena parte como resultado de la caída de la recaudación en 2009, que afectó principalmente al IVA.

Merece especial atención el impacto que tuvieron las reformas realizadas a finales de 2009 y 2011 en la estructura del sistema impositivo. Dichos efectos se ilustran en la Tabla 3, en donde se muestra como en los años 2010 y 2011 no se produjeron grandes cambios y únicamente se destaca un leve aumento del peso de los impuestos indirectos derivado de la recuperación de la recaudación en concepto de IVA, luego de la etapa más fuerte de la crisis. Algo distinto sucedió en 2012, pues como resultado de los aumentos en las tasas del impuesto sobre la renta a personas jurídicas y naturales, dicho impuesto aumentó su contribución en más de un punto porcentual, elevando el peso de los impuestos directos a 36.3%, con lo que se regresó a la tendencia al alza prevaleciente previo a la crisis.

El aumento en la participación de la imposición directa en la recaudación tributaria es positivo, pues denota el hecho de que cada vez el Estado es

2005	2009	2010	2011	2012
32.1	35.9	34.8	34.7	36.3
31.4	35.4	34.2	34.2	35.7
0.7	0.5	0.5	0.5	0.5
67.9	64.1	65.2	65.3	63.7
52.5	50.2	51.0	51.7	50.5
4.3	3.5	3.9	4.0	4.0
8.1	4.9	4.9	4.8	4.9
3.0	5.6	5.5	4.8	4.4
100	100	100	100	100

menos dependiente de los impuestos indirectos, que son regresivos por naturaleza. Aunque ello no significa que el país sea más equitativo, condición que depende de otros factores más complejos, como la calidad de las instituciones y del gasto público, entre otros.

Ahora bien, como ya fue acotado, con la evolución mostrada, El Salvador ha mejorado su posición respecto del promedio de América Latina, que de acuerdo a Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) sigue siendo una región desigual; aunque en los últimos años se han dado avances importantes en la mitad de los países, los que se han acercado —y algunos han llegado— al nivel prevaleciente en los países desarrollados, donde la tributación directa representa más del 40% de los ingresos tributarios.

Otro elemento de discusión es la capacidad redistributiva del Estado, que puede ser utilizada para atenuar el impacto de los impuestos regresivos en el bienestar. Esta temática es abordada en las siguientes secciones.

La equidad tributaria como instrumento de la redistribución del ingreso

capítulo tres

Algunas consideraciones teóricas

El bienestar de una nación depende en buena manera de cómo se distribuya su riqueza. De acuerdo al pensamiento económico clásico el mercado tiene la capacidad de lograr una adecuada distribución, pero la historia ha demostrado que el mercado tiene fallas que afectan esa labor. Estas externalidades justifican entonces la intervención del Estado en procura de una sociedad más equitativa. Es de este modo como la redistribución del ingreso se convierte en una de las funciones primordiales del Estado, quien debe garantizar al mismo tiempo, que la población mejore su nivel de vida de manera permanente.

De acuerdo a DEUCLA,⁸ el análisis de la función redistributiva de las finanzas públicas ha cambiado a lo largo del tiempo. En el pasado, se basaba principalmente en el estudio de los principios del beneficio y capacidad de pago. El primero considera el cobro de impuestos por los servicios provistos por el gobierno, por lo que es contrario a la idea de la redistribución, ya que todo beneficio debe ser pagado. Por su parte, el principio de capacidad de pago se decanta porque los incrementos en el bienestar estén asociados a mayores cargas impositivas, es decir que más ingreso implica más impuestos. Este criterio sugiere la existencia de progresividad, pero no indica cuanto más deben pagar los individuos con mayores ingresos.

8. "Optimal progressivity", Working paper; Department of Economics, University of California (DEUCLA); disponible en <http://elsa.berkeley.edu/~burch/conf04/d2.pdf>

En el mismo orden, la “justa distribución” de la carga impositiva ha sido el tema central de la formulación de políticas públicas. A lo largo del tiempo se han desarrollado diversos modelos de “óptima progresividad”, que basan su análisis en distintos marcos de acción, como el óptimo de Pareto (cuáles son las consecuencias de la equidad), funciones de utilidad bajo los enfoques rawlsiano (el bienestar social es igual al mínimo bienestar individual) y utilitario (el bienestar social es la suma de los bienestar individuales), entre otros (DEUCLA).

Lo común en todas las aproximaciones es que la redistribución es una solución “*second best*” que implica costos que afectan la eficiencia en la sociedad, por lo que los tomadores de decisiones de política se enfrentan ante un dilema entre la equidad y la eficiencia, convirtiéndose éste en el núcleo del problema de la definición de un impuesto óptimo (Diamond, Saez, 2011).

De acuerdo a la literatura, una vez determinado el nivel de redistribución, el siguiente paso es definir los instrumentos apropiados para lograr el objetivo. Así pues, para llevar a cabo su responsabilidad redistributiva, el Estado hace uso de los instrumentos de la política fiscal: ingresos fiscales y gasto público; pero fundamentalmente lo hace a través de los ingresos y de manera puntual, mediante la aplicación de impuestos progresivos.⁹

9. Un impuesto puede ser de tres tipos: a) progresivo, en el que la tasa impositiva promedio aumenta con el ingreso; b) regresivo, donde la tasa promedio cae a medida que aumenta el ingreso y c) proporcional, en el que la tasa promedio es constante para todos los niveles de ingreso.

No obstante, correctamente diseñados —considerando la elasticidad de la demanda de los diversos grupos de individuos,¹⁰ por ejemplo—, los impuestos al consumo también pueden ser buenos redistribuidores.

Por lo general, los impuestos progresivos gravan el ingreso de las personas y éstos juegan un papel potencialmente beneficioso en la sociedad, afectando el consumo, el ahorro y las asignaciones de la oferta de trabajo entre los hogares y a través del tiempo: ayudan a mejorar la distribución del ingreso, la riqueza, el consumo y el bienestar (Conesa, Krueger, 2005).

Respecto de los impuestos progresivos, Diamond y Saez (2011) sugieren tres recomendaciones de política que son perfectamente implementables y socialmente aceptables: a) las personas con altos ingresos pueden ser sujetas de altas y crecientes tasas marginales sobre sus ingresos; b) los individuos de los estratos bajos de la sociedad deben recibir subsidios para completar los ingresos necesarios para subsistir y c) los ingresos de capital deben ser gravados.

Otra aproximación en el afán de configurar un impuesto a los ingresos con óptima progresividad es la propuesta por Mirrlees (1971), quien desarrolló cinco conclusiones sobre cualquier sistema de impuestos a los ingresos y transferencias: a) El sistema es complejo; b) La tasa marginal en el nivel más alto de ingresos debe ser 0%; c) Simulaciones numéricas indican que la estructura óptima es aproximadamente lineal, con tasas siempre por debajo del 40% y usualmente en el rango de entre 20% y 30%. La tasa marginal óptima decrece con el ingreso; d) Aun con una función de bienestar Rawlsiana, la más alta tasa marginal debe ser inferior al 50% y e) La elasticidad de la oferta de trabajo es crítica para los resultados del sistema.

Con todo ello, el sistema óptimo que propone Mirrlees se convierte en un juego de información imperfecta entre los contribuyentes y el gobierno.

10. Este enfoque sostiene que las tasas de los impuestos al consumo deben ser inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda de los bienes, de tal modo que los bienes que tienen una demanda inelástica deben ser gravados con tasas más altas (Ramsey, 1927; citado en Mankiw, et al, 2009).

El gobierno pretende gravar con impuestos a aquellos individuos con alta capacidad contributiva y otorgar subsidios a los que tienen poca capacidad; pero el gobierno necesita estar seguro de que los primeros no arbitrarán con las tasas, es decir, ocultar su capacidad contributiva haciéndose pasar por personas de bajos ingresos. Para superar ese problema, Mirrlees introduce el “principio de la revelación”, que sostiene que cualquier asignación óptima de recursos solo puede ser lograda a través de una política bajo la cual los individuos voluntariamente revelen su capacidad contributiva en respuesta a los incentivos provistos por el gobierno. En otras palabras, el tomador de decisiones de política debe asegurar que el sistema impositivo provee los suficientes incentivos para que los individuos de altos ingresos se mantengan en el nivel correspondiente a su capacidad, aun cuando tengan que soportar altas tasas impositivas.

Incidencia de la política tributaria en la equidad distributiva: evidencia de América Latina

Ya se ha mencionado que para cumplir su misión redistributiva el Estado hace uso de los instrumentos de la política fiscal, en primer lugar, a través del cobro de impuestos y, en un segundo momento, a través del gasto público. El siguiente paso es entonces determinar la medida en que la política fiscal incide en la distribución.

Para lograr dicho objetivo, la literatura sugiere diversos indicadores de progresividad y equidad. Los más utilizados son: la progresión de la tasa media (impuesto/ingreso o bien, impuesto/consumo) de los diferentes estratos de individuos u hogares; la progresión del tipo marginal; la progresión de la carga o elasticidad; la progresión residual y la participación relativa en la cuota, todos como indicadores locales de progresividad.¹¹ Como indicador global de progresividad se utiliza el Índice de Kakwani; mientras que el

11. Se les llama “indicadores locales de progresividad” pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión (Barreix, et al, 2006).

impacto redistributivo se mide a través del Índice de Reynolds-Smolensky (Barreix, et al, 2006). En la siguiente sección se aborda con mayor detalle la definición y metodología de cada uno de estos y otros indicadores. Por el momento, basta con acotar su importancia en la medición de la progresividad y equidad distributiva.

La medición de los efectos redistributivos se logra al calcular y comparar los indicadores mencionados antes y después de la aplicación de los distintos instrumentos de la política fiscal, a decir, el pago de impuestos y la ejecución de los programas de gasto público que tienen incidencia directa en el bienestar de los hogares. La evaluación puede realizarse de diferentes maneras: a nivel de la política tributaria (ingresos), a nivel de gasto o considerando los efectos combinados de ambos instrumentos de política.

De cara a los argumentos expuestos, distintos estudios han abordado los efectos redistributivos de los sistemas tributarios en el mundo. Entre ellos, Cetrángolo y Gómez-Sabaini destacan los realizados por Birdy De Wulf (1973) para América Latina, y Shah y Whalley (1991), referido a los países en desarrollo en general. En este último se señala que los estudios de incidencia tributaria realizados para ese tipo de países muestran que los sistemas presentan un patrón ligeramente progresivo.

En el mismo orden, Chu, Davoodi y Gupta (2000) evalúan los sistemas impositivos de 36 países en desarrollo. De ellos, solamente en 13 se encontró que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos, lo cual se debe a la predominancia de impuestos indirectos.

Para el caso de América Latina, Gómez-Sabaini (2005) sostiene que un grupo de países son claramente regresivos: Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú; mientras que países como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos.

Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) presentan también una comparación interesante entre distintos países y regiones. En su estudio, los autores sin-

tetizan como los diagnósticos sobre la situación tributaria de América Latina hacen hincapié sobre la baja presión tributaria y la escasa participación de la imposición directa, lo que explica casi la totalidad de la brecha entre dicha región y los países de la OCDE.

No obstante lo anterior, un importante hallazgo de Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) es que, en América Latina, los países con menor coeficiente de Gini en 2005, y en consecuencia, menos desiguales en términos de ese indicador (Uruguay, Panamá, Costa Rica y Venezuela) no son los que presentan mayor carga tributaria. La tributación, entonces, no ha sido la explicación de una mejor distribución del ingreso, ni tampoco parece ser que la mejor distribución del ingreso esté asociada a una mayor capacidad para cobrar efectivamente los impuestos.

Ante ello, los autores sugieren la utilización de otros indicadores sociales que puedan aportar una mejor explicación sobre la distribución del ingreso entre países (Tabla 4). Estos indicadores son: a) el Índice de Desarrollo Humano; b) la brecha entre los ingresos del 10% más rico y el 40% más pobre de cada país; y c) el porcentaje de la población (urbana) bajo la línea de pobreza. A ellos se suma el Índice de Gini. Con los datos de cada indicador —ordenados en forma de ranking— se construye un indicador sintético resultante del promedio de los cuatro. Comparando esa información con la correspondiente carga tributaria, los autores clasifican los países en cinco grupos:

- Elevada carga y baja desigualdad relativa: Uruguay, Argentina y, con indicadores algo inferiores, Chile.
- Elevada carga y alta desigualdad: Brasil es el ejemplo excluyente de esta categoría.
- Relativamente bajas carga y desigualdad: Costa Rica, Venezuela y México.
- Medianamente altas carga y desigualdad: Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y Bolivia.
- Baja carga y medianamente alta desigualdad: El Salvador, Panamá, Perú, Ecuador, Paraguay, Guatemala y el caso extremo de Haití.

Tabla 4.

Ranking de diferentes indicadores de equidad y carga tributaria

Países	Indicadores alternativos de equidad					Carga tributaria
	IDH	Gini	D ¹⁰ /D _(1 0 4)	Pobreza	Pro-medio	
Uruguay	3	1	1	2	1	3
Costa Rica	4	2	2	3	2	13
Argentina	1	6	5	5	3	2
Venezuela	9	3	4	8	4	16
México	5	7	8	6	5	18
Chile	2	12	12	1	6	7
El Salvador	14	4	3	9	7	11
Panamá	6	11	9	4	8	10
Perú	10	5	6	10	9	9
Ecuador	11	8	10	11	10	14
Paraguay	12	9	7	16	11	15
Brasil	7	17	17	7	12	1
Guatemala	18	10	11	12	13	17
Colombia	8	15	16	13	14	8
Rep. Dominicana	13	13	13	14	15	12
Nicaragua	15	14	14	18	16	4
Honduras	17	16	15	17	17	6
Bolivia	16	18	18	15	18	5

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaíni (2007).

Finalmente, Cetrángolo y Gómez-Sabaini sugieren la existencia de serios problemas en el logro de sistemas tributarios que mejoren la distribución del ingreso. Más aún, las reformas introducidas durante el último cuarto de siglo muestran que se han priorizado objetivos diferentes a la tributación progresiva y, en todo caso, si ella pudo haber mejorado, es un resultado no explícito de las políticas de reforma.

La situación de América Latina contrasta con la experiencia de los países desarrollados, donde los efectos de la política fiscal son tangibles. Por ejemplo, en la Unión Europea, el Gini pasa de 0.47 a 0.33 luego de la aplicación del sistema impositivo y transferencias. Algo similar sucede en Australia y Estados Unidos, donde el Gini pasa de 0.463 a 0.306 y de 0.455 a 0.344, respectivamente.

Estudios de equidad distributiva en El Salvador

En los últimos 15 años se han realizado varios estudios sobre los efectos redistributivos del sistema tributario salvadoreño, en los que la conclusión común es que el sistema es regresivo. En primer lugar, Acevedo y González (2003, citados en ICEFI, 2009) calcularon que únicamente el impuesto sobre la renta es ligeramente progresivo. Por su parte, Gómez-Sabaini (2005) con datos para el año 2000, encuentra que el sistema aumenta la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos, al pasar el Gini de 50.19 a 51.65.

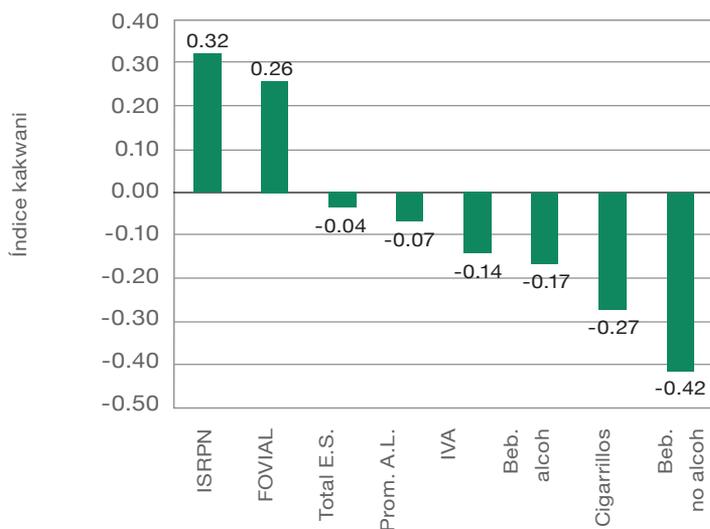
Gómez-Sabaini (2005) calcula también el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso a través de la carga tributaria diferencial (CTD), que indica la diferencia entre la presión tributaria que soporta cada tramo de ingresos y el promedio de los mismos, medida en términos porcentuales.¹² En este caso los resultados muestran una pronunciada regresividad en El Salvador, pues el quintil de más bajos ingresos tributa 210% más que el promedio, mientras que el quintil de mayores ingresos contribuye 20% menos que el promedio.

A nivel de impuestos específicos, ICEFI (2009) con datos de 2006 encuentra que además del impuesto sobre la renta a las personas naturales, el FOVIAL es el único impuesto progresivo, pues la tasa media se triplica en el último decil de ingreso. Por su parte, los impuestos a bebidas

12. La CTD indica si determinado grupo de ingresos tributa más o menos que el promedio. Un valor de la CTD mayor (menor) al 100% indica que el respectivo sector tributa una mayor (menor) proporción de su ingreso que el promedio.

Gráfico 4.

Progresividad del sistema impositivo salvadoreño 2006



Fuente: elaboración propia con base al ICEFI (2009) y Centrángolo, Gómez-Sabaini (2007).

alcohólicas, no alcohólicas y cigarrillos son altamente regresivos, incluso, más regresivos que el IVA (Gráfico 4). Al agregar los efectos individuales, el impacto resulta ser ligeramente regresivo, pero en un menor grado que el promedio latinoamericano.

Incidencia de la política tributaria en la equidad distributiva en El Salvador

capítulo cuatro

Aspectos metodológicos

En la misma corriente de los estudios realizados en la década pasada, el objetivo del presente estudio es determinar el nivel de progresividad-regresividad del sistema impositivo salvadoreño y evaluar su evolución dadas las últimas reformas efectuadas a la legislación tributaria en 2009 y 2011. Para ello, se utilizará la *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples* (EHPM) del año 2012, así como los datos de la recaudación tributaria del mismo año. Un elemento importante a tener en cuenta en el análisis es que los efectos de la reforma 2011 serán percibidos totalmente por los hogares hasta finalizado el ejercicio 2013, por lo que en la EHPM 2012 aún no puede evaluarse su impacto total en la redistribución del ingreso, aunque de antemano se puede inferir que la reforma tendrá un impacto positivo en la equidad vertical, por cuanto las principales modificaciones al impuesto sobre la renta apuntaron al aumento de la tasa marginal del estrato de más alto de ingresos y al aumento del límite exento en la parte baja de la escala progresiva de rentas.

La metodología a utilizar en los cálculos es la técnica estándar aplicada por diversos estudios de equidad tributaria realizados y publicados para El Salvador y América Latina en los últimos 15 años, incluyendo a: Engel, *et al* (1998); Acevedo y González (2003); Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007); ICEFI (2009) y BID (2009).

La metodología mencionada se basa en la medición de la progresividad y el impacto redistributivo de los impuestos en una lógica “sin comportamiento”, es decir, no se estiman ni consideran las funciones de reacción de los agentes

económicos ante la introducción de los impuestos. Atendiendo a este detalle metodológico, en BID (2009) se aclara que los análisis no son estudios de incidencia, pues no estiman la incidencia sino que, por el contrario, la suponen, aunque solo cuando existe un consenso amplio y robusto —basado en análisis teóricos y evidencia empírica—. Estos son, por tanto, estudios de progresividad e impacto redistributivo, supuesta determinada incidencia.

Asumiendo las consideraciones anteriores, en el presente estudio se hace la medición de la progresividad local, progresividad global y del efecto redistributivo del sistema tributario.

- La progresividad local se medirá a través de la progresión de la tasa media y la carga tributaria diferencial, para el Impuesto sobre la renta, el IVA y el efecto combinado.¹³
- 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 Coeficiente de Gini(G) mide la relación existente entre el área comprendida entre la curva de Lorenz (que grafica la distribución del ingreso existente mediante la representación de la relación entre porcentajes de individuos y de ingresos en una sociedad) y la diagonal (que muestra la situación distributiva igualitaria extrema), por un lado, y el área (triángulo) que se encuentra por debajo de aquella diagonal. El coeficiente de Gini puede ubicarse entre cero (igualdad extrema) y uno (desigualdad extrema):

$$0 \leq G \leq 1$$

13. La EHPM no dispone de la información suficiente para derivar la carga impositiva del resto de tributos: aranceles a la importación, impuestos selectivos al consumo, contribuciones especiales y otros impuestos. Debido a ello, no se hace una evaluación del sistema tributario total, pero el estudio presenta el efecto combinado del Impuesto sobre la renta a las personas naturales y el IVA.

El Índice Kakwani(k) mide la diferencia entre la curva de concentración del impuesto y la curva de Lorenz antes de impuestos. Se calcula de la siguiente manera:

$$K = \text{Cuasi Gini} - \text{Gini antes de impuestos } (K = CG_i - G_{pre})$$

El *cuasi-Gini* del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. Ésta última grafica la proporción acumulada de tributos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población.

La curva de concentración del impuesto es, por definición, compatible a la curva de Lorenz y genera un índice asimilable al Gini para la distribución del ingreso: el índice de Concentración de Impuestos. La comparación entre ambas gráficas determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular, como del sistema tributario en general. Si la curva de concentración de impuestos se encuentra por encima de la de Lorenz, y por ende, más próxima a la línea de perfecta igualdad o equidistribución, implica que se acerca al caso en que todos los individuos, independientemente del ingreso que obtengan, pagan la misma cantidad de impuestos, con lo cual el sistema se torna regresivo, y a la inversa, de situarse por debajo de la antedicha, se acerca a la desigualdad en el pago, por lo cual estarían soportando más los de mayores ingresos, lo cual sería progresivo e influiría en la distribución del ingreso tornándola más igualitaria (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007).

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

El Índice Reynolds-Smolensky(RS) mide el efecto redistributivo de la política fiscal o del sistema tributario, a partir de la comparación del índice de Gini antes de impuestos (G_{pre}) y el índice de Gini después del pago de impuestos por parte de cada decil (G_{post}).

$$RS = G_{pre} - G_{post}$$

Si el RS es negativo, el sistema tributario empeora la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del impuesto o del sistema; mientras que un valor positivo implica que los impuestos generan un efecto de mejora en la distribución del ingreso.

Otros elementos a considerar en los cálculos son: el indicador de bienestar, la unidad de análisis y el tamaño de los ntiles. Respecto al primero, se utilizará el ingreso. En cuanto a la unidad de análisis, los estudios anteriores sugieren que se utilice el hogar, ya que es en el seno del mismo donde se agregan y redistribuyen los ingresos y gastos individuales. Finalmente, los cálculos se harán a nivel de deciles, los que se construirán mediante la ordenación del ingreso per cápita.

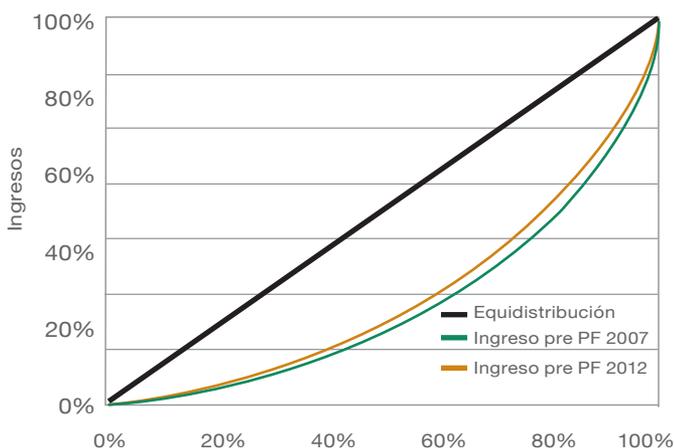
Cálculos de progresividad y efecto redistributivo

Un primer acercamiento al análisis es observar la situación de los ingresos de los hogares antes de la acción de la política fiscal. Para ello, se utilizará el valor de “Ingreso familiar” de la EHPM, pues de acuerdo al Manual del Encuestador de la EHPM 2011 (DIGESTYC, 2011) los ingresos reportados en los cuestionarios por hogar se refieren a los ingresos brutos, es decir, sin deducción de impuestos.

El Gráfico 5 presenta la comparación entre la distribución del ingreso de 2007 —que representa el año inmediato antes de la crisis— y 2012. Con ello se busca, en primer lugar, identificar los cambios experimentados por la estructura de los ingresos debido a la ralentización económica que vive el país desde 2008. Como puede observarse, la situación de 2012 muestra una leve disminución en la concentración del ingreso respecto a 2007, lo que se comprueba al verificar la evolución del coeficiente de Gini, que de acuerdo a los cálculos de este estudio, pasó de 0.482 en 2007 a 0.432 en 2012. Dicha mejora puede estar asociada en parte, al efecto de la recuperación de las remesas familiares luego de la crisis, ya que éstas inciden en al-

Gráfico 5.

Distribución del ingreso antes de la acción fiscal 2007 y 2012



Fuente: elaboración propia con base a cifras de DIGESTYC.

rededor de 3% respecto del Gini sin remesas (PNUD, 2010, citado en Pérez, *et al* 2012). Otro factor puede ser el impacto de las reformas al Impuesto sobre la renta, objeto de este estudio.

El siguiente análisis corresponde a la incidencia del sistema tributario en la equidad distributiva, para lo cual, el estudio se focaliza en el Impuesto sobre la renta y el IVA, pues estos representan más del 85% de la recaudación.

Impuesto sobre la renta (ISR)

Las características más relevantes del ISR en El Salvador son las siguientes:

- El impuesto se divide en dos componentes: Impuesto a las personas jurídicas (ISR PJ) e impuesto a las personas naturales (ISR PN). Las personas jurídicas se gravan con una tasa proporcional; mientras que el impuesto a las personas naturales es un modelo de impuesto sintético tradicional,

en el que la unidad de tributación es el individuo y en donde se suman todas sus rentas (independientemente de la fuente de las mismas).

- No obstante, la reforma de 2011 hizo algunas modificaciones que cambian el diseño del sistema y que lo enrumban hacia uno del tipo cédular.¹⁴ Este es el caso del impuesto a las rentas de capital (intereses, ganancias de capital) y a los dividendos, que pasan a tener un tratamiento propio y cuyos pagos se consideran liberatorios.
- El principio jurisdiccional con que se rige el impuesto es la renta territorial (salvo algunas excepciones introducidas en las últimas reformas: las rentas provenientes de créditos o financiamientos obtenidas en el extranjero y no gravadas o exentas en la fuente, se gravan con base al criterio de residencia).
- Hasta el ejercicio fiscal 2011, la tasa aplicada a las personas jurídicas era 25% proporcional, pero la reforma de 2011 modificó el sistema a dos tasas proporcionales: 25% para contribuyentes con rentas imponibles hasta US\$150,000.00 y 30% para aquellos con rentas mayores a dicho monto.
- En el caso de las personas naturales, la tasa se basa en una escala progresiva que va de 10% a 30%, con un mínimo exento de US\$4,064.00.
- Un aspecto importante es que antes de la reforma efectuada a finales de 2011, la Ley del impuesto sobre la renta establecía que el impuesto a pagar por las personas naturales no debía superar el 25% de su renta imponible, con lo que se equiparaba a la tasa de las personas jurídicas, pero dicha equiparación limitaba la progresividad del impuesto, situando la tasa media en un máximo de 23.5%. La reforma eliminó dicha regla, por lo que a partir del ejercicio 2012, la carga promedio asumida por las personas naturales de los niveles más altos de ingreso puede ubicarse por arriba del 25%.

En lo que respecta a su papel como instrumento de la política fiscal, el ISR es el segundo pilar de la recaudación en El Salvador (solo detrás del IVA), al aportar alrededor del 36% de los ingresos tributarios totales. De ellos,

14. Un sistema “cédular” se caracteriza por tener tantas tasas como categorías de renta defina la norma (cédulas), siendo cada cédula independiente de las otras. Generalmente se establecen tasas proporcionales por cada cédula

las personas jurídicas contribuyen con el 54% del impuesto y las personas naturales con el 46% restante.

En cuanto a su incidencia en la redistribución del ingreso, en el presente estudio se analiza el Impuesto a las personas naturales (ISRPN), por ser éste el que recae directamente sobre los hogares; Asimismo, se presenta un análisis sobre la progresión de la tasa media en el IRPJ y la incidencia en los hogares del impuesto total.

En primer lugar, al examinar la progresión de la tasa media por deciles de ingreso de los hogares, se puede comprobar que el ISRPN es un tributo eminentemente progresivo (Gráfico 6), con una tasa media global de 0.84%, pero en donde el decil más rico asume el 86% del pago del impuesto, mientras que de los deciles 1 al 6, pagan US\$0.0 en concepto de impuesto sobre la renta. En el mismo sentido, la carga tributaria diferencial indica que los hogares situados en los deciles 9 y 10 pagan 2 y 7 veces más que el promedio general, respectivamente.

La distribución de la carga del impuesto por decil de ingreso se ilustra con mayor claridad en el Gráfico 7, en el que además se revela como de 2006 a 2012 se ha producido una mejora considerable en materia de ganancias de progresividad en el ISR aplicado a las personas naturales. De manera particular, resalta la significativa suavización de la carga de los deciles 3 al 9, que deriva en el aumento de 19 puntos porcentuales en el impuesto que le corresponde pagar al decil de más alto ingreso.

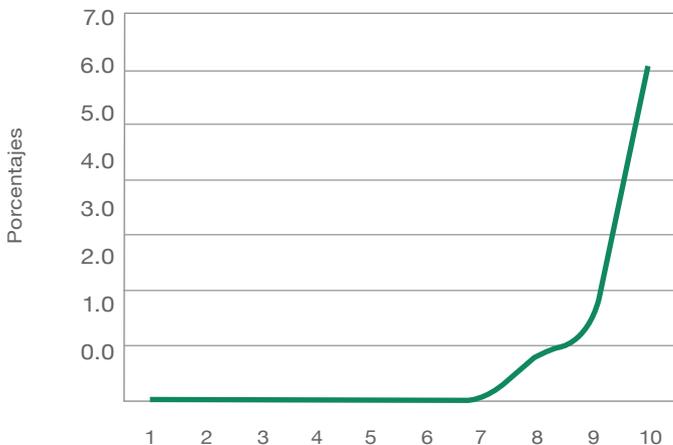
Una conclusión preliminar es que dichos cambios en la distribución de la carga impositiva pueden estar asociados al impacto de las reformas efectuadas al impuesto sobre la renta en 2009 y 2011, lo que indicaría, además, que el efecto de aquellas en la equidad tributaria es positivo.

En cuanto a las personas jurídicas, debido a que la EHPM solo contiene información para hogares, se presenta un análisis con datos de recaudación del Ministerio de Hacienda, con la limitante de que dicha entidad agrupa los contribuyentes en 10 rangos con base a las rentas gravadas, lo que no es necesariamente coincidente con una distribución por deciles de ingreso. Así

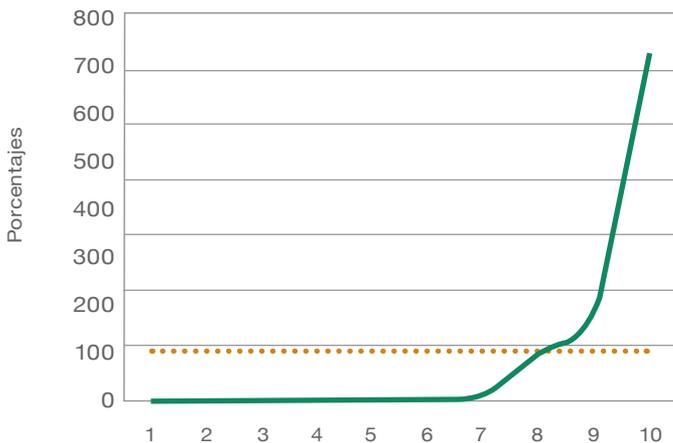
Gráfico 6.

Progresividad local del Impuesto sobre la renta a personas naturales 2012

a) Progresión de tasa media



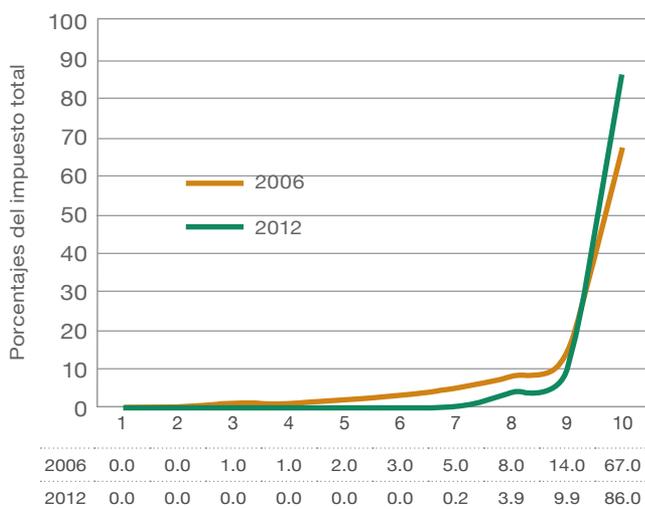
b) Carga diferencial



Fuente: elaboración propia con base a cifras de DIGESTYC.

Gráfico 7.

Distribución del Impuesto sobre la renta a personas naturales 2006 y 2012



Fuente: elaboración propia con base a cifras de DIGESTYC e ICEFI (2009).

pues, casi la mitad de las personas jurídicas que declaran ISR se encuentran en el primer tramo, que agrupa a los contribuyentes con rentas gravadas anuales hasta por US\$2.514.00; mientras que los tramos 2 y 7 solo contienen el 1.7% y 2.6% de los declarantes, respectivamente (Tabla 5). El análisis de la progresividad local del impuesto a la renta de personas jurídicas (ISR PJ) se hace entonces utilizando dichos tramos.

Con base a dicha distribución, el Gráfico 8 ilustra, en un enfoque comparado, la progresión de la tasa media para 2008 —un año antes de la primera reforma— y 2012, con el objeto de distinguir el impacto que las reformas pudieran haber tenido en dicho rubro impositivo.

En primer lugar, a diferencia del ISRPN, el ISR PJ presenta las características de un impuesto regresivo, por cuanto la tasa media tiene un comporta-

Tabla 5.

Contribuyentes del Impuesto sobre la renta a personas jurídicas 2011

Rango	Contribución	% del total
Menores de 2,514.00	13,245	45.4
De 2,514.01 a 5,000.00	492	1.7
De 5,000.01 a 15,000.00	1,414	4.8
De 15,000.01 a 30,000.00	1,477	5.1
De 30,000.01 a 60,000.00	2,082	7.1
De 60,000.01 a 120,000.00	2,264	7.8
De 120,000.01 a 150,000.00	755	2.6
De 150,000.01 a 500,000.00	3,506	12.0
De 500,000.01 a 1,000,000.00	1,478	5.1
Más de 1,000,000.01	2,487	8.5
Total	29,200	100

Fuente: Ministerio de Hacienda.

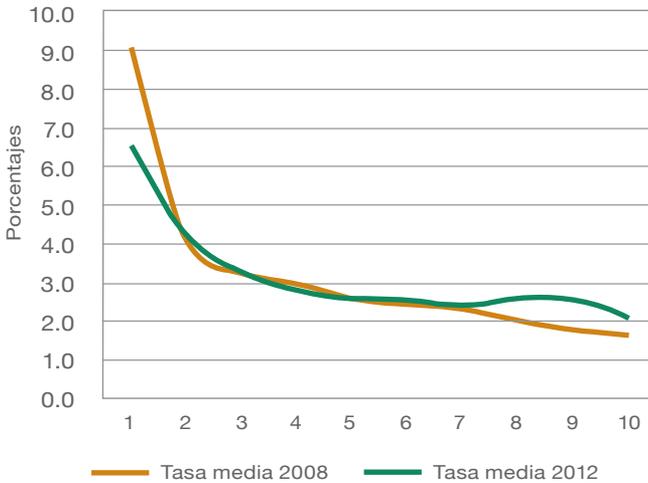
miento decreciente a medida que aumenta el nivel de ingreso del contribuyente. Por ejemplo, el primer tramo paga una tasa de 6.5%, mientras que el último tramo solo paga una tasa media de 2.1%.

Un segundo aspecto relevante es que en el período comprendido de 2008 a 2012, se evidencia un leve cambio en la carga impositiva de cada tramo de contribuyentes, destacando la disminución de la tasa media del primer tramo, así como el aumento en los tres últimos tramos. El primer caso podría estar vinculado a la presencia de más contribuyentes con pérdidas, lo que disminuye la renta imponible y por ende el impuesto computado. En el segundo caso, el aumento en la tasa media de los tramos 8, 9 y 10 se asocia al incremento de la tasa nominal proporcional incluida en la reforma de 2011, de 25% a 30% a las rentas mayores a US\$150,000.00.

El segundo análisis a efectuar está relacionado con la progresividad global del impuesto sobre la renta a las personas naturales. Para ello, en primer lu-

Gráfico 8.

Progresividad local del Impuesto sobre la renta a personas jurídicas 2008 y 2012



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

gar se depuró el concepto “Ingreso familiar” para llegar al “Ingreso gravable” por el ISRPNF. Dicho proceso incluyó la exclusión de los conceptos siguientes, por no ser rentas gravadas de acuerdo a la ley del ISR: remesas permanentes y eventuales, del extranjero o locales; ingresos por cuota alimenticia, ingresos por jubilación, pensión por supervivencia y ayudas del gobierno. Luego, el ingreso se ajustó por las deducciones permitidas para las personas naturales, hasta los límites máximos permitidos por las leyes respectivas: cotizaciones a la seguridad social y previsionales, gastos médicos y de colegiaturas. El siguiente paso fue calcular el ISRPN con base a la tabla contenida en el Art. 37 de la ley del ISR. Finalmente, se calculó el ingreso después de la acción del ISR.

Los resultados obtenidos, que se muestran en la Tabla 6, indican que el ISRPN es progresivo, pues el Índice Kakwani es positivo, lo que significa que el

Tabla 6.

Indicadores de progresividad y redistribución del ISRPN 2012

Indicadores	Valor 2012
Coefficientes de Gini	
Gini del ingreso antes de impuestos	0.432
Cuasi Gini	0.897
Gini del ingreso después de impuestos	0.419
Indicadores de progresividad global	
Índice Kakwani (Progresividad)	0.465
Índice Reynolds-Smolensky (Redistribución)	0.012

Fuente: elaboración propia con base a cifras DIGESTYC.

impuesto se distribuye más inequitativamente, contribuyendo a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. Dicha conclusión se refuerza al observar el Índice Reynolds-Smolensky, que aporta un valor positivo, es decir, que la acción del impuesto sobre la renta mejora levemente la distribución del ingreso.

Impacto del IVA en la redistribución del ingreso

El IVA es un impuesto general al consumo basado en el principio de imposición en el destino, es decir, que el impuesto se causa donde se utilizan efectivamente los bienes y servicios. En El Salvador, la tasa general es el 13%, pero existe una tasa especial de 0% para las exportaciones, con reintegro de crédito fiscal a los exportadores.

A diferencia de otros países, en El Salvador el IVA contempla pocas exenciones, lo que le permite tener una alta productividad. De manera general, las exenciones existentes se refieren a importaciones de bienes por parte del Estado, municipalidades, organismos internacionales y representaciones diplomáticas; prestación de servicios públicos e intereses de servicios financieros. La canasta básica y las medicinas estuvieron exentas desde la creación del impuesto en 1992, pero en mayo de 2000, se derogó dichas exenciones, quedando desde dicha fecha todas las transferencias de bienes gravadas con el impuesto.

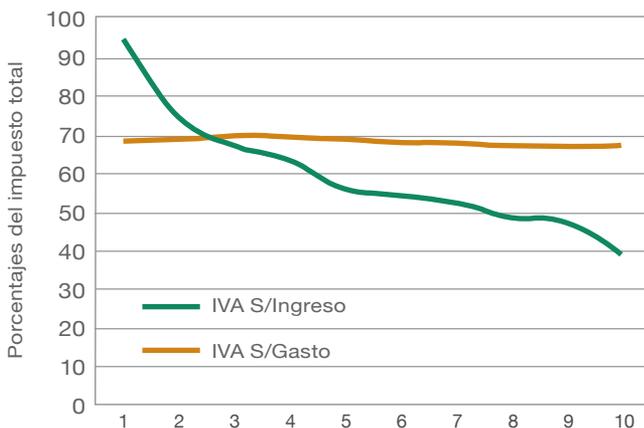
Para realizar el análisis de progresividad-regresividad del IVA, así como su impacto en la redistribución del ingreso, se ajustó el valor de “gasto del hogar”, para definir el “gasto gravado con IVA”. Para ello, se restaron los conceptos exentos, que fundamentalmente son erogaciones en educación. Una vez definida la base gravable se calculó el IVA, para luego imputarlo al ingreso del hogar.

El gráfico 9 ilustra los primeros resultados del análisis. Se trata de la progresión de la tasa media del IVA por decil de ingreso. Como es de esperarse, cuando la medición se hace respecto al ingreso, el impuesto resulta ser regresivo, debido a la importancia decreciente que tiene el tributo dentro del ingreso de los hogares, que a su vez tiene un comportamiento creciente.

Gráfico 9.

Progresividad del IVA 2012

(Con base al ingreso y al gasto de los hogares)



IVA S/Ingreso	15.1	11.9	10.7	10.1	8.9	8.6	8.3	7.7	7.6	6.2
IVA S/Gasto	10.9	11.0	11.1	11.1	11.0	10.8	10.8	10.7	10.6	10.7

Fuente: elaboración propia con base a cifras de DIGESTYC.

Tabla 7.

Indicadores de progresividad y redistribución del IVA 2012

Indicadores	Valor 2012
Coefficientes de Gini	
Gini del ingreso antes de impuestos	0.432
Cuasi Gini	0.305
Gini del ingreso después del IVA	0.443
Indicadores de progresividad global	
Índice Kakwani (Progresividad)	-0.127
Índice Reynolds-Smolensky (Redistribución)	-0.011

Fuente: elaboración propia con base a cifras DIGESTYC.

Por el contrario, si se evalúa el IVA con respecto al gasto de los hogares, el impuesto resulta ser proporcional, lo que se explica por la existencia de una única tasa general que se aplica a la gran mayoría de transferencias de bienes y prestación de servicios independientemente del nivel de ingreso del individuo u hogar.

En cuanto a la progresividad global del IVA, la Tabla 7 indica que dicho tributo es regresivo y por ende empeora la distribución del ingreso, ya que tanto para el Índice de progresividad (Kakwani) como el de redistribución del ingreso (Reynolds-Smolensky), los valores son negativos.

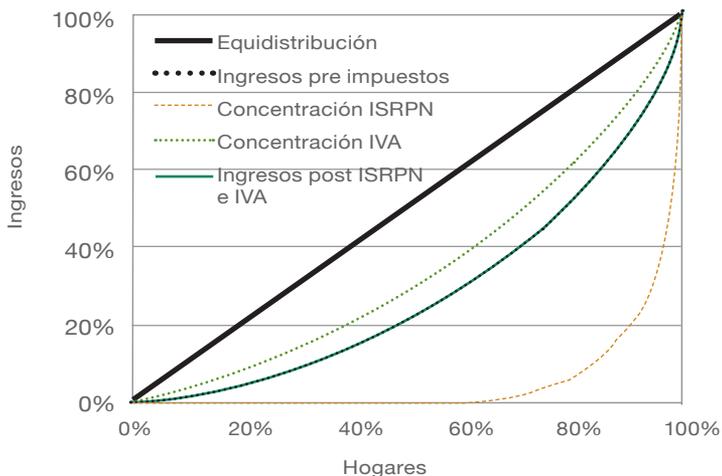
Impacto combinado ISRPN e IVA

Al analizar el impacto de ambos impuestos en el ingreso de los hogares, resulta que el sistema impositivo es neutro o levemente progresivo, pues, como lo muestra el Gráfico 10 —a través de las curva de concentración del IVA e ISRPN—, el efecto regresivo del IVA es compensado por el efecto del impuesto sobre la renta, que es progresivo por naturaleza. Los indicadores resultantes se muestran en la Tabla 8.

Un análisis complementario es observar cómo ha evolucionado el efecto redistributivo del sistema en los últimos años, lo que se presenta a continuación.

Gráfico 10.

Progresividad y redistribución del ingreso ISRPN e IVA 2012



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Tabla 8.

Indicadores de progresividad y redistribución ISRPN+IVA 2012

Indicadores	ISRPN	IVA	Impacto combinado
Coefficientes de Gini			
Gini del ingreso antes de impuestos	0.432	0.432	0.432
Cuasi Gini	0.897	0.305	0.451
Gini del ingreso después de impuestos	0.419	0.443	0.429
Indicadores de progresividad global			
Índice Kakwani (Progresividad)	0.465	-0.127	0.019
Índice Reynolds-Smolensky (Redistribución)	0.012	-0.011	0.002

Fuente: elaboración propia con base a cifras DIGESTYC.

Evolución del impacto del sistema impositivo en la redistribución del ingreso

Estudiar la redistribución del ingreso y discutir sobre los avances logrados implica la comparación con los resultados de años anteriores. Es así como en el estudio se comparan los indicadores de 2012 con los calculados en los estudios de Acevedo y González (2003) para el año 2000 y los hechos por ICEFI (2009) para 2006.

La Tabla 9 muestra dicha comparación. En los datos destaca la evolución del impuesto sobre la renta a las personas naturales, que presenta una mejora significativa en materia de progresividad, pues el Índice Kakwani aumentó en más del 300%, lo que permite confirmar que las distintas reformas hechas a lo largo de los últimos 12 años han tenido efectos positivos en la redistribución del ingreso, lo que se comprueba además con la evolución del Índice R-S.

Cuando se analiza el IVA, es interesante observar que dicho impuesto es en 2012 menos regresivo y más equitativo que en 2000, ya que sus indicadores

Tabla 9.

Evolución de los indicadores de progresividad y redistribución 2000-2012

Indicadores	2000	
	ISRPN	IVA
Coeficientes de Gini		
Gini del ingreso antes de impuestos	0.502	0.502
Cuasi Gini	0.641	0.266
Gini del ingreso después de impuestos	0.500	0.515
Indicadores de progresividad global		
Índice Kakwani (Progresividad)	0.139	-0.236
Índice Reynolds-Smolensky (Redistribución)	0.002	-0.014

Fuente: elaboración propia con base a cifras DIGESTYC, Acevedo y González (2003), ICEFI (2009).

de progresividad y redistribución, si bien es cierto siguen siendo negativos, lo son en una menor magnitud que hace 12 años. Dicha afirmación cobra más relevancia ante el hecho de que en los primeros cinco meses de 2000 estaba vigente la exención del IVA para los alimentos y la medicina, por lo que las mediciones de progresividad indican que eliminar dicha política no produjo cambios significativos en términos de equidad entre la población.

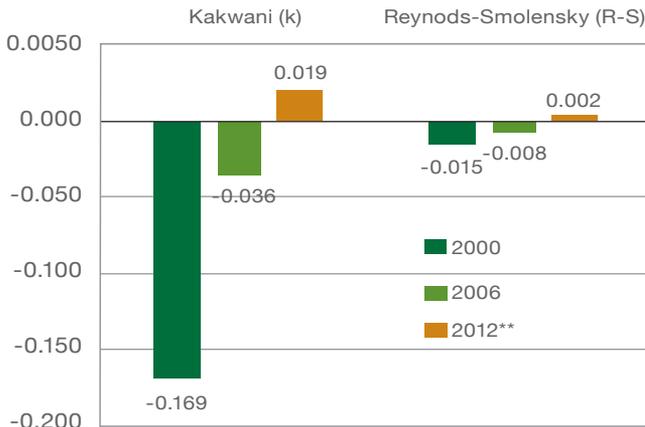
Los estudios de Acevedo y González (2003) e ICEFI (2009) incluyen una medición de los efectos del sistema tributario total, en los que coinciden en que el sistema como un todo es “ligeramente regresivo”, con R-S de -0.015 en 2000 y -0.008 en 2006. En el presente estudio, como ya fue acotado, no se hace un análisis del sistema global, pero sí se analiza el efecto combinado del ISRPN y el IVA, que resulta en un R-S de 0.0023, es decir que el sistema es “levemente progresivo”. Los resultados, si bien no son comparables, si se considera la evolución positiva del ISRPN y el IVA en el período 2000-2012, se podría suponer que los valores obtenidos para 2012 se acercan al valor del sistema total.

En todo caso, los estudios de años anteriores muestran que el impacto del resto de impuestos en la distribución del ingreso es muy pequeño, rozando

2006		2012	
ISRPN	IVA	ISRPN	IVA
0.503	0.503	0.432	0.432
0.822	0.363	0.897	0.305
0.494	0.507	0.419	0.443
0.319	-0.141	0.465	-0.127
0.009	-0.003	0.012	-0.011

Gráfico 11.

Evolución de la progresividad y efecto redistributivo del sistema tributario total



Fuente: elaboración propia con base a DIGESTYC, Acevedo y González (2003), ICEFI (2009).

** Los valores de 2012 corresponden al efecto del ISRPN e IVA, sin incluir los DAI, selectivos, contribuciones especiales y otros impuestos.

incluso la neutralidad. Tal es el caso de los impuestos selectivos al consumo, para los que Acevedo y González (2003) le confieren un R-S de -0.0006 en 2000; mientras que ICEFI (2009) —que analiza por separado los impuestos a los cigarrillos, bebidas alcohólicas, bebidas no alcohólicas y el FOVIAL—, encuentra que el R-S promedio de dichos conceptos para 2006 es también -0.0006.

Si dicho valor se integra al encontrado para el ISRPN+IVA en 2012, se obtiene un R-S consolidado de 0.0017, lo que confirma los avances que el sistema impositivo salvadoreño ha experimentado en los últimos años debido al efecto de las reformas tributarias, principalmente las del impuesto sobre la renta y que hacen que el sistema deje de ser regresivo y más bien se convierta en un sistema neutral.

Conclusiones y propuestas de política

Tal como se declara en ICEFI (2009), los análisis de incidencia distributiva de la política fiscal en El Salvador enfrenta una limitación muy importante que influye en la calidad de los resultados. Se trata de la suficiencia de información y la confiabilidad en la disponible. En primer lugar, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) no contiene variables que permitan que los individuos u hogares manifiesten cuánto pagan en concepto de los distintos impuestos o los más relevantes, por lo que el cálculo de los impactos proviene de la aplicación de supuestos para construir las bases gravables de las que se deriva el impuesto causado.

No obstante dicha limitación, los resultados obtenidos de los análisis efectuados son consistentes a lo largo del tiempo, como lo demuestran los diferentes estudios realizados en los últimos 13 años, por lo que adquieren cierto grado de objetividad y aceptación.

El objetivo de este estudio es determinar el efecto de las reformas tributarias de 2009 y 2011 en la distribución del ingreso, lo que se ha logrado a través de la aplicación de una serie de indicadores de amplio uso en el ámbito internacional.

Los resultados obtenidos muestran que las reformas en el impuesto sobre la renta han tenido un efecto positivo en la distribución del ingreso, principalmente debido al aumento del mínimo exento que pasó de US\$2,514.29 a US\$4,064.00, lo que libera de la obligación de pagar impuestos al 70% de la población. De la misma forma, la eliminación del límite máximo de la

tasa efectiva del ISR (25% de la renta imponible), permitió que el 20% de los contribuyentes de más alto ingreso asuman el pago del 95% del impuesto a las personas naturales. La conclusión es que con las reformas se ha abonado a la equidad vertical del sistema impositivo, aunque todavía hay que esperar un ejercicio más para percibir el impacto total, como ya se acotó.

En cuanto al IVA, si bien se ha confirmado su regresividad, ésta es ligeramente menor que en toda la década anterior, incluso que cuando estaba vigente la exención de los alimentos y las medicinas. Esto comprueba también que las acciones de política emprendidas en los últimos años han tenido un efecto positivo en la función redistributiva del impuesto.

De manera conjunta, los dos pilares de la recaudación tributaria y el resto de impuestos convierten el sistema impositivo en levemente progresivo.

La conclusión final es que la mayoría de las reformas implementadas en 2009 y 2011, de manera particular las efectuadas a la estructura de tasas del impuesto sobre la renta a las personas naturales, van en la dirección correcta. Por el contrario, otras medidas dirigidas a los impuestos indirectos han sido pensadas más con objetivos de corto plazo, es decir a aumentar la recaudación de manera rápida, pero afectando significativamente la capacidad adquisitiva de los agentes económicos.

En el mediano plazo, los tomadores de decisiones de política deben seguir con el fortalecimiento del impuesto sobre la renta, pues aún hay espacio de mejora en el ámbito de la tributación internacional (renta mundial, fortalecimiento del control de precios de transferencia, intercambio de información, etc.) y en la política de incentivos fiscales. Con reformas de este tipo, se abonará también a la equidad horizontal, principio que es hoy en día la asignatura pendiente de la política fiscal.

De manera paralela, el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera es vital para el incremento sostenido de la recaudación, principalmente en lo relativo a la gestión de las entidades recaudadoras, función que debe atenderse con una visión estratégica de largo plazo y en donde

los gerentes deben destinar la mayor parte de su tiempo al pensamiento estratégico y no a la rutina operativa.

En el mediano plazo deben revisarse también los impuestos indirectos existentes, pues luego de la simplificación llevada a cabo en los 90's, en los últimos 6 años se han creado tantos nuevos tributos, algunos de ellos distorsionantes de la actividad económica, que el sistema impositivo ha vuelto a convertirse en complejo, por lo que la tendencia en el mediano plazo es que se repitan las fallas e incongruencias vistas en los 80's. Con estas acciones se aumentará la productividad de los impuestos y se avanzará en el logro de los objetivos de eficiencia y neutralidad del sistema impositivo.

Finalmente, merece recordar que, en todo caso, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de las finanzas públicas, la estructura del sistema impositivo de un país debe considerar, al menos, seis aspectos: incentivos y eficiencia económica, efectos redistributivos, aspectos internacionales, simplicidad bajos costos de administración y cumplimiento, flexibilidad y estabilidad, entre otros (Meade, 1978).

Referencias

- Barreix A., Roca G., Vilella L. (2006); *Política fiscal y equidad: Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina*; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.; Agosto de 2006.
- BID (2009); *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.; Agosto de 2009.
- Cetrángolo O., Gómez-Sabaini J.C. (2007); *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, en serie Macroeconomía del Desarrollo, edición 60, CEPAL; Diciembre 2007.
- Chu K., Davoodi H. y Gupta S. (2000); "Income distribution and tax government social spending policies in development countries"; *Working papers* N° 214; Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/-WIDER), Diciembre de 2000.
- Conesa J.C. y Kryeger D. (2005); "On the optimal progressivity of the income tax code"; *Working paper* 11044, National Bureau of Economic Research; Cambridge, Ma; January 2005.
- Diamond P., Saez E. (2011); "The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations"; *CESIFO Working paper* No. 3548; Category 1: Public finance; August 2011.
- DIGESTYC (varios); *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*; Dirección General de Estadísticas y Censos; Ciudad Delgado, años 2006 a 2012.
- DIGESTYC (2011); *Manual del encuestador*; Dirección General de Estadísticas y Censos; Ciudad Delgado, San Salvador, Diciembre de 2011.

- Engel E., Galetovic A. y Raddatz C. (1998); "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic"; *Working paper* 6828, National Bureau of Economic Research; Cambridge, Ma, December 1998.
- 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.
- Gómez-Sabaini, J.C. (2005); *La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas*; serie Macroeconomía del Desarrollo 37; CEPAL; Santiago de Chile, Julio de 2005.
- ICEFI (2009); *Equidad fiscal en El Salvador: Análisis de la incidencia de la política fiscal en 2006*; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; Febrero de 2009.
- ICEFI (2011); "Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central"; *Boletín de estudios fiscales* No. 14, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; Agosto de 2011.
- ICEFI (2012); *La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis*; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; 2012.
- Mankiw G., Weinzierl M., Yagan D. (2009); "Optimal taxation in theory and practice"; *Working Paper* 09-140, Harvard Business School; Cambridge, Massachusetts, 2009.
- Meade, J. (1978); *The structure and reform of direct taxation*; Report of a committee chaired by Professor J. E. Meade; London, 1978.
- Ministerio de Hacienda (2012); *Memoria de labores junio 2011–mayo 2012*; Ministerio de Hacienda; Julio de 2012.

- Ministerio de Hacienda (2013a); *Memoria de labores junio 2012–mayo 2013*; Ministerio de Hacienda; Julio de 2013.
- Ministerio de Hacienda (2013b); *Rendición de cuentas Junio 2012-Mayo 2013*; Ministerio de Hacienda; San Salvador, Agosto de 2013.
- Mirrlees, J. (1971); “An exploration in the theory of optimal income taxation”; *Review of Economic Studies* 38, Volume 2; Pags 175-208; April 1971.
- Pérez C. (2013a); *Reformas tributarias recientes en El Salvador: Análisis de sus principales rasgos, efectos en equidad y en el espacio fiscal*; estudio elaborado para ICEFI; Guatemala, febrero de 2013.
- Pérez C. (2013b); *El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal*; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Marzo de 2013.
- Pérez C. (2013c); “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, Abril de 2013.
- Pérez C. (2013d); “Credibilidad y transparencia del presupuesto público en El Salvador”; en *Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador*; Pags. 93-103; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, Abril de 2013.
- Pérez C. (2013e); *El Salvador: desafíos fiscales para la transición política en 2014. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en 2013 y proyecciones para 2014*; estudio elaborado para ICEFI; Guatemala, agosto de 2013.
- Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); *Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal*, Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE, Marzo 2012.

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



Irish Aid
Department of Foreign Affairs
An Roinn Gnóthaí Eachtracha



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise