

Análisis de la Política Tributaria en El Salvador

Rommel Rodríguez y Nelson Fuentes

San Salvador, Septiembre de 2008

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) presentó a la opinión pública el libro *Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para Fortalecer la Tributación*¹. En líneas generales, el libro contiene una descripción del comportamiento de la economía salvadoreña y de la política fiscal desde 1990 a la fecha, un diagnóstico a fondo del sistema tributario salvadoreño, y medidas de política encaminadas a reducir los niveles de evasión y elusión fiscal. Este artículo destaca los hallazgos más importantes de la investigación.

La política fiscal ha estado orientada a resolver los compromisos coyunturales del Estado, sin que exista una planificación adecuada para enfrentar el aumento estructural del gasto público o aquel incremento que es resultado de eventos inesperados, como huracanes y terremotos. Además, la inversión pública ha sido la variable de ajuste para cumplir las metas de déficit público que constantemente observan las entidades internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dicho de otra manera, cuando el déficit público —el resultado global— presenta un resultado que va más allá del -2% del PIB debido a un gasto creciente, el gobierno se ve obligado a reducir la inversión pública con el fin de no deteriorar el equilibrio de las finanzas públicas. Otra característica notable es la recurrencia del Estado al endeudamiento externo para financiar los déficits, antes que realizar esfuerzos encaminados por aumentar los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Más recientemente —desde 2006 en adelante—, existe una preferencia por el endeudamiento interno

ante las dificultades al interior de la Asamblea Legislativa por contratar empréstitos externos.

1. Evolución de la Política Tributaria

Desde la perspectiva de la teoría clásica, El Salvador tiene una estructura tributaria regresiva, ya que el peso de los impuestos indirectos supera al de los impuestos directos, a pesar de los cambios que han sucedido en las última décadas. Con más detalle, los impuestos directos pasaron de ser el 28.7% al 34.7% de los ingresos tributarios, para los años 1990 y 2007, respectivamente. Por su parte, los impuestos indirectos pasaron del 71.3% al 65.3%, para los mismos años en análisis (Ver Cuadro 1).

En los últimos quinquenios ha sucedido un alza en los impuestos directos y un decremento relativo de los impuestos indirectos, vistos ambos como proporción de los ingresos tributarios. De lo anterior se desprende que la estructura tributaria tiene un menor grado de regresividad; no obstante, no se puede afirmar categóricamente, a raíz de los cambios acaecidos, que la estructura tributaria es progresiva en la actualidad, pues los impuestos indirectos continúan teniendo mayor peso que los directos en la estructura del sistema tributario.

Cuadro 1
Estructura Tributaria
(1990-2007)
Porcentajes

| Concepto | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tributarios | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Directos | 28.7 | 28.4 | 31.9 | 30.1 | 32.1 | 32.5 | 34.7 |
| Renta | 22.5 | 27.2 | 31.1 | 29.3 | 31.4 | 31.8 | 34.0 |
| Patrimonio | 3.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Transferencia de propiedades | 2.2 | 1.1 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.7 |
| Indirectos | 71.3 | 71.6 | 68.1 | 69.9 | 67.9 | 67.5 | 65.3 |
| Derechos arancelarios | 22.4 | 17.6 | 9.7 | 9.2 | 8.1 | 7.8 | 7.3 |
| Impuesto al Valor Agregado (timbres) | 31.3 | 46.9 | 55.1 | 53.3 | 52.5 | 52.9 | 51.8 |
| Impuestos selectivos al consumo | 15.4 | 5.3 | 3.4 | 3.9 | 4.3 | 3.8 | 3.4 |
| Otros (FOVIAL, Turismo, azúcar) | 2.3 | 1.7 | 0.0 | 3.5 | 3.0 | 3.0 | 2.7 |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de BCR

Al interior de los impuestos directos e indirectos, el impuesto sobre la renta y el IVA son los que tienen mayor peso e importancia, respectivamente. De 1990 a 2007, el tributo sobre la renta pasó del 22.5% al 34.0% de los ingresos tributarios. De igual forma, y para los mismos años, el IVA pasó de ser el 31.3% al 51.8% de dichos ingresos. Es importante destacar que, para 2007, los ingresos tributarios representan más de tres cuartas partes de los ingresos totales del Estado y, al interior de ellos, el impuesto sobre la renta y el IVA juegan un papel protagónico, por constituirse ambos en la mayor fuente de recaudación.

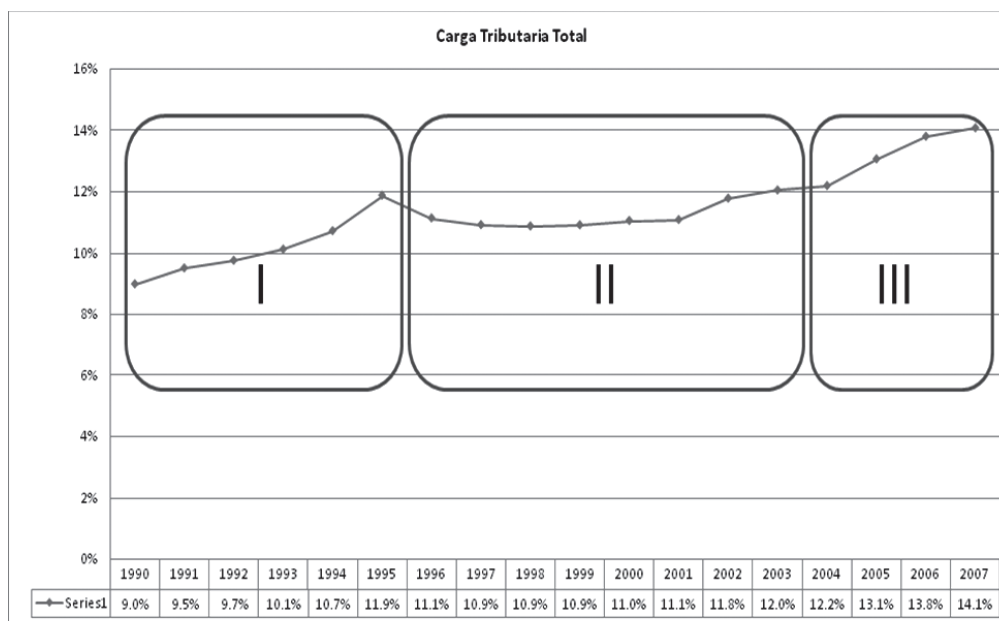
2. Carga Tributaria: Ingresos en relación con el PIB.

La carga tributaria —o presión fiscal—, se define como el monto de los ingresos tributarios como proporción —o porcentaje— del PIB. La evolución de la carga tributaria se puede dividir en tres etapas: En la primera de ellas, que va de

1990 a 1995, la carga pasó del 9% al 11.9%. En este periodo hubo cambios sustanciales ya que se pasó del régimen de timbres al IVA, con la finalidad de hacer más eficiente la recaudación. De igual forma, ya al final de ésta fase, hubo un cambio en la tasa del IVA que pasó del 10% al 13%. En la segunda etapa, que se extiende de 1996 a 2003, la carga tributaria varió del 11.1% al 12.0%, prácticamente vario poco. (ver gráfico 1)

Esto se debió, entre otras razones, a que en dicho periodo no se introdujeron reformas en materia fiscal y también hubo un bajo crecimiento del PIB. Finalmente, en el periodo 2004-2007, la carga tributaria pasó del 12.2% al 14.1%. En esta etapa, el aumento se debió principalmente a las reformas fiscales de finales de 2004 que comenzaron a impulsarse en 2005 y también al mayor crecimiento del PIB.

Gráfico 1
Carga Tributaria Total
(1990-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

3. Análisis de la Base Tributaria

Entre 2002 y 2007 hubo un aumento del 18.4% en el número de contribuyentes inscritos en IVA. Hay que destacar, no obstante, que en 2003 hubo una caída de 9.2% en el número de registrados con respecto al año inmediato anterior (Ver Cuadro 2). Dicha baja se debió a que el Ministerio de Hacienda borró de las bases a aquellas personas — naturales o jurídicas — que a pesar de permanecer inscritas, nunca declararon IVA.

Al comparar los inscritos en IVA correspondientes a 2005, y los negocios registrados para el mismo año en el Censo Económico, se deduce que hubo 64,174 agentes económicos no inscritos en aquel momento. Para 2007, los registrados como grandes, medianos y pequeños contribuyentes representaron el 2.3%, 6.2% y 91.5% de los

contribuyentes totales, respectivamente (Ver Cuadro 3).

Ahora bien, la composición muestra cambios importantes si el análisis se hace desde la perspectiva de los montos en dólares que declararon los diferentes tipos de contribuyentes: mientras que los grandes contribuyentes retienen el 76.2% del IVA, los medianos y pequeños contribuyentes retienen en conjunto el 23.8% restante. Esto quiere decir que los grandes contribuyentes son los agentes económicos con mayor retención de IVA, montos en dólares que posteriormente declaran a la cartera de Hacienda.

Cuadro 2
Total de Contribuyentes IVA
(2002-2007)

| Período | Contribuyentes inscritos (IVA) | Crecimiento |
|---------|--------------------------------|-------------|
| 2002 | 105,431 | |
| 2003 | 92,779 | -9.2% |
| 2004 | 103,621 | 8.2% |
| 2005 | 111,004 | 7.1% |
| 2006 | 117,647 | 6.0% |
| 2007 | 124,784 | 6.1% |

Fuente: Elaboración propia con base a Ministerio de Hacienda / DGII

Cuadro 3
Base Tributaria IVA
según Cartera de Contribuyentes
(2007)

| Cartera | Número de contribuyentes IVA | | Recaudación | |
|--------------|------------------------------|---------------|----------------|---------------|
| | Cartera | % | US\$ Mills. | % |
| Grandes | 2,82 | 2.3% | 2,133.0 | 76.2% |
| Medianos | 7,762 | 6.2% | 233.0 | 8.3% |
| Pequeños | 114,202 | 91.5% | 432.5 | 15.5% |
| Total | 124,784 | 100.0% | 2,798.5 | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con base a Ministerio de Hacienda / DGII

4. Evasión en El Salvador y Medidas para Fortalecer la Tributación.

La investigación arroja como resultados que la evasión de impuestos en las empresas es del 37% en el caso del IVA, y un 47% en renta. En conjunto, en 2007, sólo en el plano empresarial, habría una evasión cercana a los \$750 millones. Los factores determinantes de la evasión son: fallas en la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera; fallas en las estrategias de fiscalización y control; fallas o vacíos en la legislación tributaria; y factores asociados a la baja cultura tributaria por parte de la ciudadanía. Estos factores, entre otros, serían los de mayor relevancia en la determinación en los niveles de evasión fiscal.

Para reducir los índices de evasión y enfrentar los factores anteriormente mencionados, se proponen varias medidas encaminadas a fortalecer la tributación en el país. Es importante destacar que antes de subir las tasas, se debe optimizar el sistema fiscal vigente, ya que de

lo contrario, se corre el riesgo de que medidas que apuntan hacia el aumento de tasas puedan resultar ineficientes. En otras palabras, las medidas que FUNDE propone están enfocadas a optimizar la recaudación fiscal.

Las principales medidas son: mejorar la funcionalidad y eficiencia de la Administración Tributaria y Aduanera; facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas; mejorar las estrategias de fiscalización y control; trabajar en la formación de cultura tributaria; y cerrar espacios de elusión en la legislación tributaria.

Con mayor grado de detalle, para alcanzar una mejor funcionalidad y eficiencia en la Administración Tributaria y Aduanera, es pertinente que haya una política de recursos humanos que se caracterice por estimular a los empleados sobre la base de salarios competitivos

en relación a los que muestra el sector privado. Además, se debe desarrollar una “meritocracia” basada en la demostración de competencias de los empleados de la cartera de Hacienda y Aduana. También debería existir una política de formación profesional y gerencial que permita la formación de especialistas en materia fiscal y tributación. Es decir, una Escuela de Formación Tributaria y Aduanera que dote a los nuevos empleados de un alto nivel de conocimiento tributario. En el ámbito organizacional, es de suma importancia destacar que debería desarrollarse una gestión integrada de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General de Tesorería (DGT), con miras a la generación de sinergias. No se trata, en este caso, de una fusión de las tres entidades, sino que cada una de ellas —manteniendo cierto grado de autonomía— pueda complementar el trabajo de las otras para alcanzar un alto nivel de recaudación fiscal.

En otro orden de ideas, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas es necesario el aprovechamiento de las tecnologías de información y una política de comunicación con la sociedad. En el primer aspecto, se recomienda que haya un sitio web integral DGII-DGA-DGT que sea independiente de la página web del Ministerio de Hacienda. Este sitio debe estar destinado exclusivamente a consultas tributarias o técnicas, formularios, guías, declaración o pago de impuestos. Al mismo tiempo, deben existir puntos de acceso público a internet, de tal forma que quienes no dispongan de red de internet, puedan sin mayor dificultad acercarse a centros comerciales, bancos, infocentros para realizar sus respectivas consultas o declaraciones en la web integral. En el segundo aspecto, se deben impulsar campañas

En otro orden de ideas, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas es necesario el aprovechamiento de las tecnologías de información y una política de comunicación con la sociedad.

periódicas de concientización, inducción y orientación sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Dicho de otra manera, a través de los medios de comunicación, se debe llegar a la mayor cantidad de población, a fin de que la misma conozca los detalles correspondientes a sus obligaciones tributarias.

Por otra parte, debe existir una estrategia de fiscalización y control, un buen grado de coordinación institucional entre la DGII y DGA, de tal forma que haya una planificación integrada de la inteligencia fiscal. De igual manera, deben establecerse plataformas informáticas para el manejo de información, detección y control de áreas críticas. Es decir, que haya una base integrada de la DGII-DGA-DGT que

funcione como sistema único de información tributaria y aduanera. Dicho mecanismo facilitaría considerablemente la lucha contra la evasión y elusión fiscal, ya que el manejo integral de la información arrojaría hallazgos importantes sobre algunos agentes pasivos que incumplen sus obligaciones tributarias. En

última instancia, también es preciso mejorar los aspectos directamente asociados a los procesos sancionatorios por el incumplimiento tributario. Para ello, es pertinente que haya procedimientos sistemáticos para la ejecución de los procesos y que los tales cuenten con argumentos suficientes para defender y apelar casos ante instancias como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Apelación de Impuestos Internos. También debe existir una aplicación oportuna de las infracciones por el incumplimiento en el pago de los impuestos o la no entrega de información demandada por las instituciones fiscalizadoras de la tributación en el país.

En el ámbito de la formación de cultura tributaria, se deben incluir elementos básicos como la inversión en ciudadanía, el entendimiento entre los sectores productivos-políticos-sociales y la política educativa sobre cultura tributaria. En el primer aspecto, se debe destacar la necesidad de la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos por parte de los funcionarios públicos. Ello incluye — sin duda — el combate de la corrupción por parte del Estado. En segunda instancia, el conglomerado social debe comprender que la responsabilidad del estado de las finanzas públicas no compete exclusivamente al Ministerio de Hacienda, sino también a los sectores productivos que deben contribuir adecuadamente mediante el pago de sus impuestos al financiamiento de las políticas públicas. En tercer lugar, la política de formación de cultura tributaria debe incluir la enseñanza y publicación de libros de texto que aborden los temas tributarios, destacando, entre otras cosas, los beneficios sociales que se alcanzan con el pago de los impuestos.

Finalmente, se proponen medidas concretas para cerrar los vacíos en la legislación tributaria. Algunas de las medidas más destacadas son: responsabilidad solidaria en fusiones y absorciones de empresas; es decir, cuando una empresa adquiera a otra que mantiene deudas con el fisco relacionadas al pago de sus impuestos, la primera deberá obligatoriamente saldar el pago de las deudas fiscales de la segunda. También se propone la retención del 1% de anticipo de IVA a profesionales independientes, transportistas

de carga, como también la percepción de 1% del IVA a importadores de vehículos usados sobre la base del precio al consumidor final. Un aumento del 300% a las sanciones monetarias en casos de defraudación al fisco, medida que deberá estar acompañada con sanciones drásticas a contadores y auditores por fraude y complicidad. Para ampliar la base tributaria se propone el establecimiento de la renta presunta y el régimen simplificado para la micro y pequeña empresa.

Como medidas de suma importancia, FUNDE propone:

- La eliminación del límite de seis años para no gravabilidad de ganancia de capital en inmuebles y eliminación de no gravabilidad de intereses devengados por bancos en el exterior.
- Eliminación de regla de corte de progresividad; es decir, que la personas con más altos ingresos del país deben tributar el 30% de sus ingresos en renta y no el 25% tal como sucede en la actualidad.
- La Ley de Bancos y de intermediarios financieros debe permitir el acceso a la información de clientes.
- Cambios a la Ley de imprenta y libros, de tal forma que las exenciones beneficien a las publicaciones que contribuyen y fomentan el desarrollo de la cultura.

Área de Macroeconomía y Desarrollo,
FUNDE
San Salvador, septiembre de 2008.

NOTAS

1 La investigación fue realizada por el equipo de Macroeconomía y Desarrollo de la fundación, y coordinada por Roberto Rubio-Fabián y Nelson Fuentes. El esfuerzo contó con el apoyo de la Embajada de España en El Salvador, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Instituto de Estudios Fiscales de España y la Administración Tributaria Española.