A close-up, slightly blurred background image of several US dollar bills, showing the "FEDERAL RESERVE NOTES" and "TRUST" text.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Fortaleciendo la Recaudación Tributaria en El Salvador

336.2

F736 Fortaleciendo la recaudación tributaria en El Salvador [recurso electrónico] /
sv editor Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). -- 1^a. ed. -- San
Salvador, El Salv. : FUNDE, 2018.
1 recurso electrónico : (20 p.)

Datos electrónicos (1 archivo en formato pdf ; 3.39 mb). --
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 978-99961-49-53-5 (E-Book)

1. Ingresos tributarios-El Salvador. 2. Impuestos. I. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), editor. II. Título.

BINA/jmh

Créditos

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

El Área de Macroeconomía y Desarrollo de la FUNDE agradece
la orientación del Catedrático de la Universidad de El Salvador,
Licenciado Balmore López, por la orientación en la elaboración
de este documento.

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Mayo 2018.

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores.

© FUNDE, 2018.

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:



Fortaleciendo la Recaudación Tributaria en El Salvador

01

Introducción

La actividad económica salvadoreña en términos nominales o corrientes¹ ha tenido una tasa promedio de crecimiento para los últimos 10 años de un 3.5%, comportamiento que no ha sido lo suficiente para proveer de los recursos necesarios a la hacienda pública para cumplir con sus obligaciones de estado y compromisos de gestión pública y proveer de mejores servicios públicos a la población.

El hecho de que la actividad económica en términos reales no muestre una sostenibilidad y sustentabilidad económica,² afecta el flujo de efectivo de la caja y con ello el problema para la administración de las finanzas públicas, respecto a la disponibilidad de recursos corrientes para atender las demandas sociales y necesidades colectivas presentes y futuras, así como para influir en la ejecución de la inversión pública. Esto hace que se utilice financiamiento, lo cual genera un círculo vicioso de deuda por deuda, debido al comportamiento de los ingresos y el crecimiento

del gasto impacta en la acumulación en mayores valores del saldo de la deuda pública, presionando aún más la liquidez futura por el pago del servicio de la deuda.

La preocupación de la administración tributaria es aumentar la recaudación de los tributos, para ello ha implementado un conjunto de proyectos que buscan ese objetivo, y si bien han logrado aumentar los ingresos, éstos no han sido lo suficientes debido a que el gasto supera ampliamente la disponibilidad de recursos.

Gráfico 1: Comportamiento de los ingresos Gobierno Central y la Actividad Económica Real (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

1. Se establece como comparativo las tasas nominales PIB, porque los ingresos tributarios se analizan nominalmente, debido a que si se analizan en términos reales, sus valores sería muy bajos y no se podría exponer en este pequeño documento sus causas.

2. La actividad económica, referida a la inversión si puede exponerse en términos reales porque se está haciendo referencia a una variable real, tangible que es fuente económica para los ingresos nominales de la hacienda pública.

02

Comportamiento de los ingresos



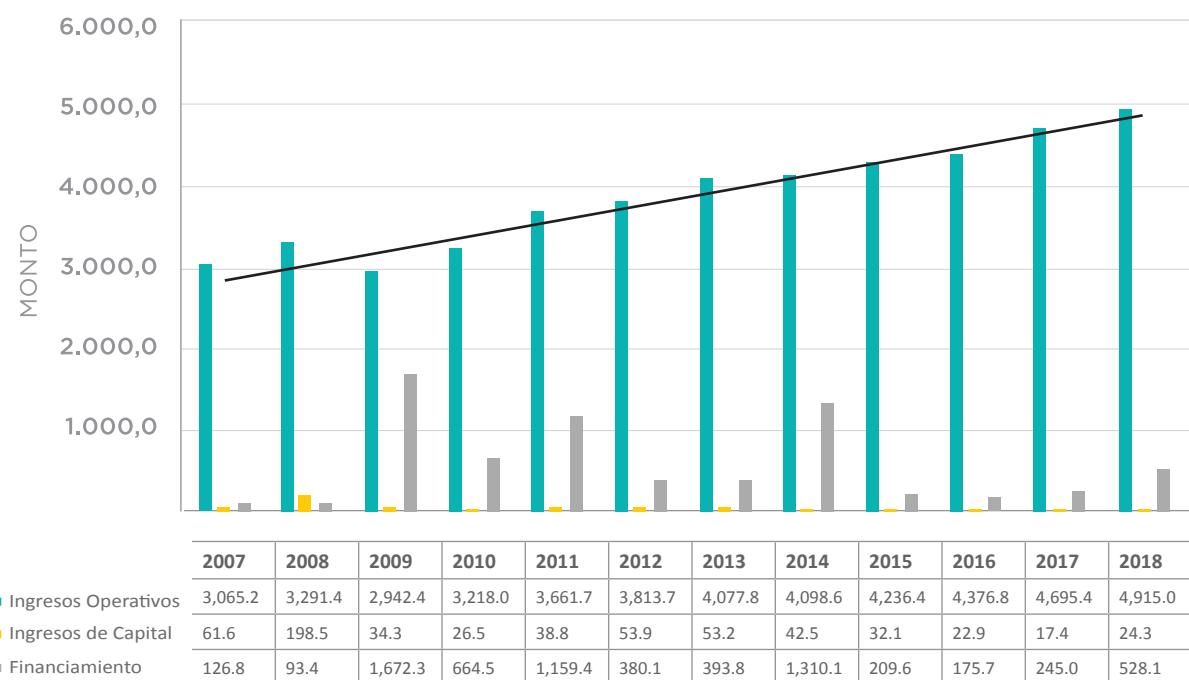
Desde el punto de vista de los impuestos, es importante aclarar antes de profundizar en el análisis de ingresos, que los tributos son una función coercitiva y potestativa del Gobierno Central, debido a que según el Art. 226 de la Constitución de la República, corresponde al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, la administración de la Hacienda Pública, en lo referente a recaudar, custodiar y erogar los recursos del Fondo General;

Los tributos forman parte de la Hacienda Pública, por lo tanto no se puede hablar de impuesto y relacionarlo con el Sector Público No Financiero (SPN) de forma general, excepto en porcentaje de participación y disponibilidad de recursos, pero no en operatividad y administración.

De acuerdo al planteamientos antes descrito y al gráfico No. 2, los ingresos totales del Gobierno Central muestran una tendencia positiva con una tasa de crecimiento promedio del 5.6% y con una composición en donde los ingresos operativos representan el 86.4% de los ingresos totales en

promedio para el período en análisis. Cabe mencionar que los ingresos operativos en el caso de El Salvador, por el tipo de fuente económica y financiera dependen directamente de la actividad económica, y que dichos ingresos están compuestos en el 92.3% por ingresos tributarios, los cuales muestran en promedio una participación del 14.7% respecto al PIB durante el período en estudio. Por otro lado, la participación de los ingresos de capital es muy mínima con relación a los ingresos operativos y de financiamiento externo en su mayoría.

Gráfico 2: Comportamiento de los ingresos Gobierno Central (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

03

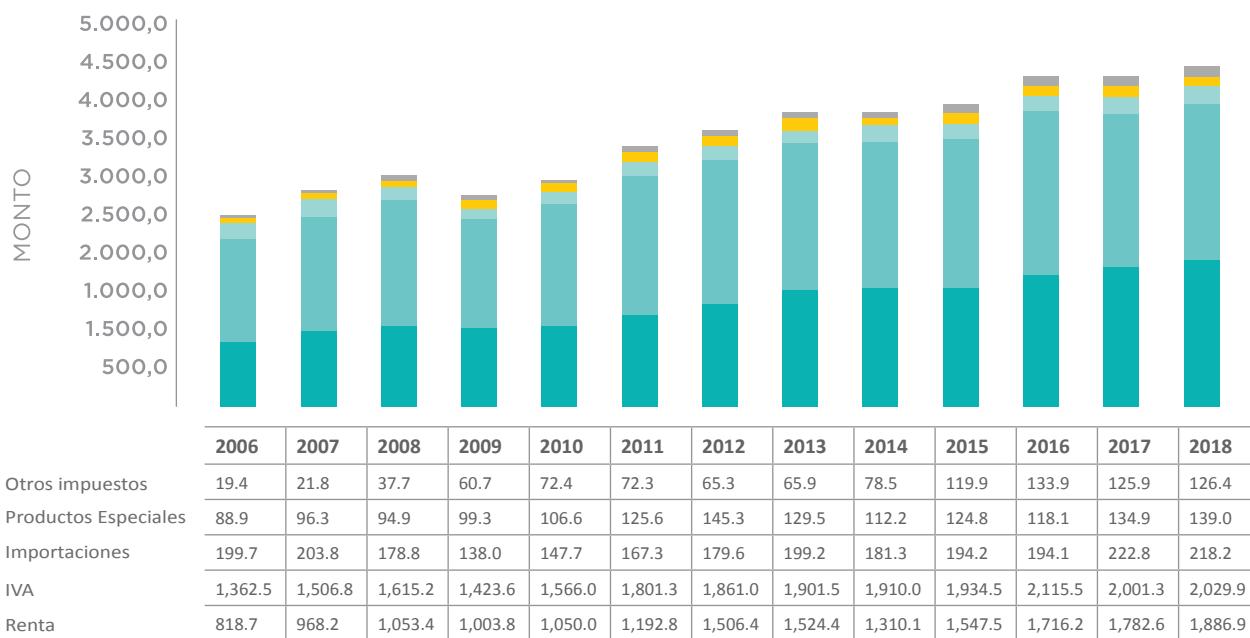
Los Ingresos Tributarios y su composición

La tasa impositiva al PIB o carga tributaria, tal como se mencionó anteriormente, es en promedio el 14.7% y muestra que los tributos dependen en un 38.2% del ingreso del sujeto económico y un 61.8% del consumo que realizan los agentes económicos; lo anterior, significa que el impuesto a la renta y al Valor Agregado (IVA) son la base sustantiva del recaudo y de la liquidez de la hacienda pública.

De acuerdo a la teoría económica fiscal, los tributos que tienen su origen en los impuestos al ingreso del sujeto económico se conocen como impuestos directos. Mientras que los tributos que dependen del consumo o de la transacción se conocen como indirectos. Así las cosas, al observar el gráfico No.3 se concluye que el 61.8% de los ingresos tributarios dependen de los tributos indirectos, mostrando una estructura tributaria que depende del consumo y de la transacción,

es decir del comportamiento de la actividad económica. Situación que hace que cualquier shock, sea positivo o negativo, producto del riesgo sistemático o de mercado que afecte positiva o negativamente la demanda de bienes transables e impacte en el comportamiento de los tributos; de la misma forma, cualquier acción de política pública, que afecte variables reales como la inversión o nominales como el ahorro, impacta negativamente en la liquidez de la hacienda pública.

Gráfico 3: Composición de los ingresos Tributarios (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, para analizar los impuestos y su comportamiento debe tomarse en cuenta la fuente económica de estos, con el objetivo de aplicar política económica e incentivar variables relacionadas; por ejemplo, en el caso de los impuestos directos las fuentes son el empleo, la formación patrimonial y las utilidades por lo tanto es necesario estudiar el mercado laboral, el nivel de inversión y formación de activos privados, como fuentes económicas de utilidades y concentración patrimonial.

Partiendo de lo anterior, los impuestos directos como base de la política tributaria parte desde el sujeto pasivo, que es quien paga el impuesto; y en

el caso del Impuesto sobre la Renta, son las personas naturales (las cuales se dividen en rentas fijas y diversas), los que aportan más al Impuesto sobre la Renta. Mientras que las personas jurídicas han ido aportando más al impuesto a partir de un conjunto de reformas realizadas al marco normativo del mismo impuesto, específicamente en el pago a cuenta, en operaciones financieras, sucesiones, controles de las utilidades de las corporaciones, por la imposición de las utilidades de operaciones en los mercados financieros, entre otras, así como los procesos de fiscalización administrativos y electrónicos. Esto de acuerdo a los datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4: Comportamiento del Impuesto sobre la Renta (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En el caso de los impuestos indirectos, que representan el 61.8% de los ingresos percibidos y estimados por la hacienda pública, y que forman parte de la política de ingresos, muestran

un predominio en la estructura tributaria de El Salvador. De acuerdo al gráfico No.5, el impuesto de mayor participación es el relacionado con la transferencia de bienes muebles y prestación

de servicios (IVA), el cual refleja los momentos de la actividad económica y a la vez es un punto de discusión referente de la política fiscal con relación a la elusión y evasión de los impuestos; específicamente en la administración del crédi-

to y débito fiscal, igual con la importación y tratamiento de precios de transferencias entre las empresas y sus costos los cuales disminuyen el crédito, entre otros factores de administración del IVA.

Gráfico 5: Composición y tendencia de los impuestos indirectos (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Al realizar un breve análisis del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (IVA), este muestra, una situación para el análisis de acciones de política pública, debido a que este impuesto que se relaciona con los niveles de transacciones de la economía, y al analizar la composición de la recaudación durante los últimos 10 años, este muestra un predomi-

nio de las transacciones del exterior en un 56.8% en promedio, significa que depende de los bienes de consumo importados, esto puede verse desde dos puntos de vista, desde la importación de materias primas o desde el impacto negativo a los sectores productivos, al no consumir lo producido internamente.

Lo anterior, se puede observar en el gráfico No. 6, en donde se expresa la participación y composición de las principales cuentas del impuesto al valor agregado (IVA), en donde la tendencia del consumo interno no ha mostrado un crecimiento

constante que justifique una modificación de la tasa del 13.0%, debido a que sería al mismo consumidor a quien se recargaría dicho impuesto y esto en vez de aumentar la recaudación podría afectar el consumo, por su efecto de precios.

Gráfico 6: Comportamiento del Impuesto sobre la Renta (en millones de dólares).



04

Principales problemas de los Ingresos Tributarios



- a. La poca de cultura de pago, debido a la forma en que se administran los recursos públicos, en donde se pierde el derecho de compensación de los contribuyentes, esto hace que se pierda la credibilidad en el sistema tributario, lo que lleva a los contribuyentes crear formas y mecanismos de evadir o a dejar de pagar los tributos que por Ley les corresponde pagar.
- b. El mal manejo del acreditamiento del IVA al ISR, afecta la captación de ingresos y por ende los efectos positivos en la carga tributaria, siempre y cuando se tomen las medidas pertinentes para que los contribuyentes continúen con la exigencia de facturas.
- c. Lo anterior da origen al dilema de la administración tributaria respecto a la elusión y evasión de los impuestos; específicamente en la administración del crédito y débito fiscal, específicamente en el tratamiento de precios de transferencias entre las empresas y filiales en el exterior y la forma que establecen sus costos y el cumplimiento de la obligación tributaria.
- d. Existe aún el problema del delito tributario y la falsedad material de los testimonios financieros o estados financieros, debido a que muchos dictámenes fiscales no pueden ser auditados por la administración tributaria de manera inmediata y por el marco jurídico, aún se encuentra en estudio en el Órgano Legislativo.
- e. No obstante las reformas realizadas a un conjunto de normas en los años 2004, 2009 y 2014, y la aplicación de programas intensivos de auditorías, fiscalización y control de los tributos, continúa la elusión y la evasión, ya que según el mismo Ministerio de Hacienda, se evade cerca de 2.6 puntos del IVA, lo que equivale a \$750.0 millones de dólares.
- f. Por otro lado, teniendo datos y conociendo los contribuyentes que caen en procedimientos ilegales respecto al pago de sus tributos, se evidencia una actuación lenta respecto a los casos de evasión por parte del Ministerio Público, aceptando y predominando procedimientos apelativos, que no son los mismos ante pequeños contribuyentes, demostrando una inequidad en la aplicación del cobro y administración tributaria, abonando a la cultura de no pago.
- g. Por otro lado, es importante el análisis del costo de oportunidad de los incentivos fiscales, debido a que representan un alto costo para la administración tributaria, muchos organismos sugieren su supresión debido a que no logran los objetivos previstos, ya que solo otorgan privilegios tributarios a unos pocos en detrimento del resto de contribuyentes.
- h. Las propuestas de aumentar la recaudación y regular el gasto que realizan los organismos internacionales de financiamiento, influyen en la definición de políticas macroeconómicas y fiscales, pero a larga generan ingresos que sirven para cumplir con las obligaciones del mismo organismo y se deprime el servicio público

05

Propuestas para aumentar los Ingresos Tributarios



Es importante aclarar que las propuestas tributarias se realizan como fuente de ingresos para aumentar la liquidez de la hacienda pública y evaluar el costo de oportunidad de las políticas públicas en el cumplimiento de la reasignación de los recursos públicos, que permitan la redistribución de la riqueza y apoyar el desarrollo social a través de un mejor desarrollo social.

Partiendo de lo anterior, las propuestas de aumento de ingresos tributarios, deben de partir de al menos los siguientes principios:

- a) Aumentar la disponibilidad para garantizar la prestación de los servicios públicos
- b) Administración con eficiencia; es decir que se reasignen los recursos para el desarrollo económico y social sin distorsionar la actividad económica
- c) Justicia tributaria progresiva en donde paguen más los que más tienen e incorporar aquellos que antes no pagaban, disminuyendo con ello frontalmente el fraude y la evasión fiscal
- d) Estabilidad sobre ingresos, y así evitar lo cíclico de los ingresos, especialmente caja y así disminuir el uso de títulos de tesorería.
- e) Transparencia, con el fin de que toda persona interesada en la gestión tributaria conozca documentos, datos, acciones y decisiones acerca de la gestión fiscal.
- f) Eficacia en la gestión de las reformas y aplicación de políticas públicas y las instituciones responsables de la gestión financiera.

Teniendo en cuenta los principios antes citados se realizan algunas propuestas con el fin de aumentar la recaudación tributaria, las cuales se engloban dentro del ámbito legal, económico y administrativo.

LEGALES

- a. Aprobar la reforma al código procesal penal referente al delito fiscal que se encuentra dentro de la discusión legislativa, con el objeto de establecer el delito fiscal tributario.
- b. Aprobar la ley para el cobro de las deudas tributarias y multas a favor del Estado, con discusión plena con el objetivo de disminuir la discrecionalidad de la administración tributaria.
- c. Analizar y aprobar la reforma al código tributario referido a los paraísos fiscales y los precios de transferencias.

ECONÓMICAS

- a. Analizar la posibilidad de aprobar el impuesto al Monotributo, con el fin de incorporar al sector informal a la base tributaria.
- b. Apoyar el estudio de la progresividad de los impuestos con el objetivo de disminuir la elusión fiscal.
- c. Evaluar la posibilidad del impuesto predial, desde los gobiernos municipales, apoyando la modernización de los catastros municipales y con ellos disminuir la dependencia del FODES, que sería la base para el impuesto patrimonial.

- d. Disminuir los incentivos fiscales, especialmente aquellos que potencialmente son improductivos, por ejemplo disminuir los recintos fiscales que incentiva a prácticas anti-competitivas y evasión tributarias.
- e. Analizar la posibilidad del IVA diferenciado o un aumento de IVA, aunque esto impactaría en el consumo interno.

ADMINISTRATIVAS

- a. Mejorar los procesos de control y fiscalización de los tributos, especialmente de aquellos grandes contribuyentes que aplican procedimientos que la ley lo permite, siendo esto una debilidad en detrimento de los contribuyentes.
- b. Mejorar los procesos de inscripción y ampliación de la base de contribuyentes, estableciendo los mecanismos de un régimen tributario simplificado, que permita la incorporación de cerca de 581,000 microempresas, según datos de CONAMYPE y solo 155,712 reconocidas por el Censo de Unidades Económicas de la DIGESTYC, lo cual apoyaría la formalización de la MYPE.
- c. Revisar los impuestos directos, en el caso del Impuesto sobre la Renta, relacionada con la doble tributación y la renta mundial, estableciendo los parámetros para evitar la elusión y evasión.
- d. Continuar con los programas actuales de cobro online e incentivar el uso y acceso de la tecnología aplicada a los tributos y administración tributaria.

Bibliografía

- Constitución de la República de El Salvador, 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Financiera, D.L. No. 516, diciembre 1995.
- Ministerio de Hacienda, Liquidaciones Financieras del Estado, varios años.
- Memorias de labores varios años, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud y Asistencia social.
- Propuesta de Ley para el cobro de las deudas tributarias y multas a favor del Estado.
- Proyecto de Ley para la reforma del Código Tributario, relacionado con los precios de transferencias y los paraísos fiscales; los excedentes.
- Proyecto de Ley de reforma del Código Procesal Penal para establecer el delito de fraude fiscal tributario.

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

