
macroeconomía del desarrollo

La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador

Maynor Cabrera

Vivian Guzmán



Desarrollo Económico

Santiago de Chile, julio de 2009



Este documento fue preparado por Maynor Cabrera, consultor de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Vivian Guzmán, ambos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL con el apoyo y financiamiento de Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto, y de Andrea Podestá, ambos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Del mismo modo, el autor también agradece los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Seminario “Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2008.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323308-5

LC/L.3066-P

N° de venta: S.09.II.G.60

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Sistema tributario salvadoreño: principales características e importancia relativa de la tributación directa	9
A. La economía salvadoreña en los años recientes	9
B. El sector público en El Salvador	11
C. Composición de los ingresos del sector público en El Salvador (1990-2007)	14
D. Nivel y estructura de los ingresos tributarios	15
E. Efectos distributivos del sistema tributario.....	19
III. Tributación directa: características principales	21
A. Tendencias recientes en el impuesto sobre la renta.....	21
B. Aspectos técnicos sobre la imposición a la renta y su efecto en materia distributiva	25
C. La renta imponible y la importancia de las rentas exentas y deducciones	31
IV. Evasión en el impuesto sobre la renta	37
A. Estudios previos	37
B. Definición de la evasión para este ejercicio	38
C. Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas jurídicas.....	38
D. Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas naturales (trabajadores asalariados y no asalariados).....	41
E. Resultado global (personas naturales y personas jurídicas)	42
F. Discusión sobre los resultados	42

V. Recomendaciones para reducir la evasión fiscal del impuesto sobre la renta en El Salvador	45
Bibliografía	47
Anexos	49
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	75

Índice de cuadros

CUADRO 1	INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2007	15
CUADRO 2	CARGA TRIBUTARIA DIFERENCIAL DEL ISR Y OTROS ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN	20
CUADRO 3	INDICADORES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR RANGO DE RENTA IMPONIBLE, 2001	26
CUADRO 4	EL SALVADOR: IED POR PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL, 1999-2004	30
CUADRO 5	ESTIMACIONES DE EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A PERSONAS JURÍDICAS, 2005	40
CUADRO 6	ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES, 2005-2006	41
CUADRO 7	ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA 2005	42

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT DEL SPNF, 1990-2007	12
GRÁFICO 2	FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SPNF, 1990-2007	13
GRÁFICO 3	INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2007	14
GRÁFICO 4	EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA (SIN CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL) EN AMÉRICA CENTRAL, 1990-2007	16
GRÁFICO 5	IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, 1990-2007	16
GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 1990-2007	17
GRÁFICO 7	COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL ISR, 2002-2007	19
GRÁFICO 8	IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR DECILES DE INGRESO	20
GRÁFICO 9	TENDENCIAS EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	22
GRÁFICO 10	CRECIMIENTO EN EL TOTAL DE DECLARANTES DEL ISR, 2003-2007	23
GRÁFICO 11	EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA SEGÚN FORMA DE CAPTACIÓN	24
GRÁFICO 12	UNIDADES ECONÓMICAS Y EMPLEADOS SEGÚN SECTOR ECONÓMICO Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2005	27
GRÁFICO 13	RELACIÓN ENTRE EL MÍNIMO EXENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL PIB PER CÁPITA EN EL SALVADOR Y PAÍSES SELECCIONADOS, 2005, (CIRCA 2005)	31
GRÁFICO 14	EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN EL SALVADOR	34
GRÁFICO 15	DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE ALQUILERES POR DECILES, 2006	35
GRÁFICO 16	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PAÍSES SELECCIONADOS	43

Resumen

De cara al siglo XXI, El Salvador aún se enfrenta a grandes desafíos en materia de desarrollo humano, seguridad e infraestructura, que le permita ser una sociedad más desarrollada y justa, así con mayores niveles de competitividad en el marco de un mundo globalizado. La capacidad del Estado salvadoreño para satisfacer estas y otras necesidades públicas responde en gran medida a su nivel de recaudación tributaria.

El Salvador, así como los otros países de la región, se caracteriza por tener aún una carga tributaria baja que descansa fuertemente en impuestos indirectos, dejando aún la posibilidad a la adecuación de un sistema tributario más fuerte y que coadyuve a la construcción de una sociedad menos desigual.

El presente estudio se divide en cuatro secciones que permiten al lector formar una clara idea de las principales características de la tributación directa en El Salvador: su estructura, las tendencias, las características y aspectos técnicos, la capacidad redistributiva del sistema tributario en su conjunto y en particular de los impuestos directos, las exenciones y otros espacios y parámetros legales, entre otros.

Asimismo, se realizó un esfuerzo técnico por estimar la evasión tributaria en el impuesto sobre la renta, tanto de personas naturales como jurídicas. La evasión del ISR todavía es importante en El Salvador, aunque gracias a las medidas administrativas realizadas se redujo.

Existe margen todavía para incrementar la recaudación, de la mano de mejoras en la administración del impuesto y medidas de política tributaria.

I. Introducción

El Salvador ha sido considerado uno de países latinoamericanos con la carga tributaria más baja. En los últimos años, sin embargo, las mejoras en la recaudación de impuestos han sido importantes. Lo anterior se hacía necesario ante los retos crecientes que afrontan las finanzas públicas y que requieren de esfuerzos aún mayores para situar al país en una ruta financieramente sostenible que permita crear una dotación satisfactoria de bienes públicos como la seguridad, educación y salud pública, a la par de niveles de infraestructura que mejoren la competitividad.

Los logros de una mejor recaudación en la tributación directa todavía han quedado por debajo de los aumentos en los ingresos provenientes del IVA. Por lo tanto, aún es posible avanzar hacia un sistema tributario con mayor equidad que dote de recursos suficientes a la política fiscal para que contribuya favorablemente a una mejor distribución del ingreso.

El presente trabajo tiene como propósito central analizar la relación existente entre la imposición directa, su importancia relativa y los niveles de evasión impositiva en El Salvador. De esta manera se pretende aportar elementos para la discusión sobre posibles reformas dirigidas hacia la construcción de un sistema impositivo más equitativo y sostenible sobre la base de un mejoramiento en la imposición a la renta y al patrimonio.

Para realizar este trabajo se revisaron estudios previos, la información estadística disponible, la legislación tributaria y se entrevistaron a expertos conocedores de la problemática fiscal en El Salvador. Hubiese sido deseable contar con mayor información proveniente de declaraciones tributarias, sin embargo no fue posible obtenerla.

El documento consta de cuatro partes. En la primera se revisa el contexto reciente del desempeño económico de El Salvador y sus finanzas públicas, en particular sobre el sistema tributario. La segunda parte abarca las características de la tributación directa en El Salvador. En la tercera se realiza un ejercicio de estimación de la evasión tributaria del Impuesto sobre la Renta. La parte final incluye las conclusiones y las recomendaciones.

II. Sistema tributario salvadoreño: principales características e importancia relativa de la tributación directa

A. La economía salvadoreña en los años recientes

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1992, el crecimiento económico en El Salvador fue bastante promisorio hasta el año 1995 (6,2% en promedio entre 1991 y 1995). Sin embargo, a partir de 1996 la actividad económica perdió impulso y ya no fue posible crecer con el dinamismo esperado: el crecimiento fue de alrededor de 2,6% durante el período 1996-2004, equivalente a 0,6% per cápita anual en promedio. Conforme a estimaciones del FMI (2008), en los últimos años la economía de El Salvador se ha rezagado respecto a Centroamérica.

No fue sino hasta el año 2005 que esta economía mejoró su desempeño, a tasas de crecimiento económico superiores al 4,0%, las cuales equivalen a un crecimiento anual del 2,2% del PIB per cápita¹ según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Sin embargo, de acuerdo con Acevedo (2007) “es todavía prematuro afirmar que la economía salvadoreña se ha colocado ya en una trayectoria de alto crecimiento sostenido de largo plazo”.

¹ Para discusiones sobre la problemática del crecimiento ver Acevedo (2004), Larraín (2003) y Hausman y Rodrik (2003).

Uno de los desafíos más importantes de El Salvador es contar con una economía dinámica que genere empleos de calidad. De hecho, el tamaño del sector informal en El Salvador es considerable si se le mide por el tamaño de la empresa o por aquellos empleados que carecen de seguridad social. Según estimaciones de la informalidad del PNUD (2008), durante el período 2000 a 2006 ascendería entre 47,7% y 54,4% del total de empleos².

Aunque el desempleo disminuyó a un promedio de 6,8% en el período 2000-6³ respecto a las tasas por encima del 8% observadas durante la década de los noventa, la tasa de subempleo urbano supera el 31%. Según concluye Acevedo (2007), tomando en cuenta que el subempleo rural suele ser aún más elevado, los indicadores de empleo urbano sugerirían que al menos 4 de cada 10 personas económicamente activas se encontrarían desempleadas o subempleadas⁴.

La poca capacidad de crear empleos de calidad en los países de Centroamérica ha provocado la emigración de gran parte su población hacia los Estados Unidos. En efecto una de las fuentes de ingreso más importantes en los últimos años han sido las remesas familiares. Para el año 2007, según datos del BCR, éstas habrían ascendido a casi US\$3.700 millones, lo cual equivale a un 18% del PIB y constituye la principal fuente de recursos externos para la economía salvadoreña⁵.

Según los datos más recientes, el grado de concentración del ingreso se habría mantenido con pocos cambios en el período 1996-2006, aunque con una tendencia marginal hacia la mejoría. Las estimaciones del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en El Salvador muestran que durante el período 1996-2006 el coeficiente de Gini habría oscilado entre 0,51 en 1996, alcanzando su máximo nivel en 2002 (0,54) y se habría reducido para 2004 (0,48)⁶. De no ser por las remesas, El Salvador sería también un país más desigual⁷: el Gini en el año 2004 era mayor entre los hogares que no reciben remesas (0,52) que en los hogares receptores de remesas (0,44), lo cual refleja una distribución del ingreso bastante más equitativa. Además, a nivel nacional, “el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso per cápita aumentaría de 0,50 a 0,54 si se suprimiera del ingreso de los hogares el componente de remesas”⁸.

En 2006, aproximadamente 529 mil hogares se encontraban en condiciones de pobreza, cifra que representa al 30,7% del total de hogares. En el área urbana el 27,7% de los hogares eran pobres mientras que en el área rural el 35,8%. Por su parte, la pobreza extrema ascendía al 21,2% de los hogares⁹.

El Salvador ha reportado avances importantes hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según Acevedo (2007), principalmente en lo relativo al logro de la meta de reducir la extrema pobreza a la mitad¹⁰, disminuir las disparidades de género en la educación primaria y secundaria así como ampliar el acceso al agua y saneamiento. No obstante, las metas más difíciles de cumplir son las relacionadas con disminuir la desnutrición infantil, alcanzar el 100% de la tasa neta de educación primaria y lograr que la población que inicie primer grado de primaria finalice el quinto grado de este ciclo. El alcance de los ODM no sólo requiere un incremento sustancial de las tasas de crecimiento, de por lo menos 5 ó 6% según lo establecido en los Acuerdos de Paz, sino de avances en la reducción de la desigualdad. Asimismo, necesita de políticas públicas “que contribuyan a propiciar altas tasas de crecimiento y a paliar la concentración del ingreso mediante las adecuadas políticas redistributivas, tanto

² Otras estimaciones del CEDLAS dan resultados similares. La informalidad durante el período 2000 y 2004 sería de entre 54,9% y 57,7% del total de empleos según tamaño de empresa y entre 47,0% y 50,3% según el criterio de carencia de seguridad social. Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

³ Fuente PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano*.

⁴ Ver Acevedo (2007), p. 27-29.

⁵ En 2005, las remesas representaban un 72% del total de generación de divisas respecto a 8% de la maquila, 14% de exportaciones no tradicionales y 6% de exportaciones tradicionales. En 1978, estas últimas abarcaban el 81% y las remesas tan solo el 8%, según información del Banco Central de Reserva.

⁶ No se cuenta con información sobre si existe alguna diferencia estadística entre estas medidas.

⁷ PNUD (2005).

⁸ PNUD (2005).

⁹ Ver Digestyc (2007), “Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006”.

¹⁰ Al utilizar línea de pobreza nacional, pues si se utiliza la línea de pobreza de US\$1 PPA su cumplimiento es poco probable si se mantienen las tendencias actuales, ver Acevedo (2007) pág. 123.

en materia impositiva como en la esfera del gasto público social”¹¹. Las simulaciones realizadas por el autor mencionado indican que sería necesario un monto adicional de recursos del orden de 3-3,5% del PIB por año durante 2007-2015 para alcanzar las metas asociadas con los ODM 2, 4, 5 y 7¹², lo cual sería complicado si se recurre exclusivamente a endeudamiento, dado que El Salvador tiene reducidos márgenes para incrementarlo.

B. El sector público en El Salvador

Desde finales de los noventa, según explica Trigueros (2007), las finanzas públicas de El Salvador han enfrentado dificultades relacionadas con cuatro puntos críticos: el déficit previsional correspondiente al antiguo sistema de reparto, crecientes necesidades de gasto en el área social, infraestructura y seguridad; altos niveles de evasión y elusión tributaria y la exposición frecuente a fenómenos naturales, como terremotos, huracanes, entre otros, que demandan gastos de reconstrucción y alivio de los damnificados. Por otro lado, la adopción del dólar como moneda de uso corriente, ha dejado a la política fiscal una de las pocas opciones de política macroeconómica, al prescindirse de la política cambiaria, monetaria e incluso la política arancelaria, debido al grado de liberalización que ha alcanzado la economía salvadoreña gracias a la apertura unilateral y acuerdos preferenciales de comercio que ha suscrito¹³.

A lo mencionado anteriormente se ha agregado en el período reciente dos situaciones adicionales: la primera está relacionada con el nivel creciente de subsidios, muchos de ellos vinculados a los precios del petróleo y sus derivados¹⁴. Además, ante la falta de acuerdos políticos mínimos en la conducción de la política fiscal, así como un escenario político polarizado¹⁵, no ha sido posible aprobar nuevos préstamos en el organismo legislativo.

El nivel máximo de gastos se observó durante el año de la firma de la Paz y en el año 1996, 20,6% y 19,5% del PIB respectivamente. En el resto de años, el gasto del SPNF ha oscilado entre el 17% y 18% del PIB. Por otro lado, los ingresos y donaciones subieron durante el período 1990-96, ubicándose por encima del 17% del PIB, luego reportaron una baja que se mantuvo hasta el año 2001, a partir del cual han reportado un crecimiento sostenido desde 14,9% del PIB hasta un 18,0% del PIB en el año 2007. O sea, el crecimiento de los ingresos en los años recientes ha permitido recuperar los niveles máximos alcanzados a mediados de los noventa. Finalmente, el déficit del SPNF se ha mantenido relativamente controlado durante los últimos años, con excepción del año 1992 cuando alcanzó el 4,6% del PIB. En los años 2004-2007 se mantuvo alrededor del 1%.

¹¹ Acevedo (2007), pág. 124.

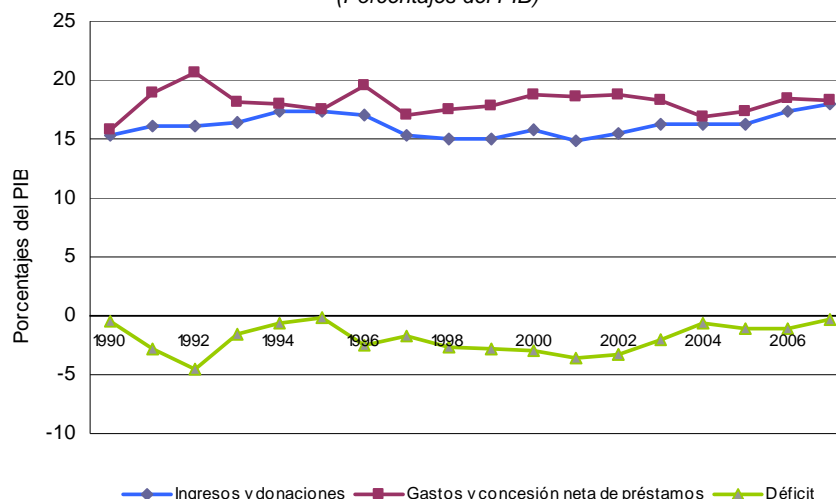
¹² Las metas asociadas a estos objetivos son: para el ODM 2, que para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria; para el ODM 4, reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años; para el ODM 5, reducir entre 1990 y 2015, la razón de mortalidad materna en tres cuartas partes; y para el ODM 7, reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico, así como haber mejorado significativamente para el año 2020, la vida de los habitantes de tugurios.

¹³ En un trabajo realizado por M. Cabrera y J.A. Fuentes (2005) se evidencia que, incluso antes del RD-CAFTA, la economía salvadoreña tenía el menor promedio arancelario de todos los países de Centroamérica. Además, la desgravación será más acelerada en El Salvador que en el resto de países centroamericanos.

¹⁴ Por ejemplo, según el Ministerio de Hacienda durante el período fiscal 2007 fue necesario incrementar el subsidio del Gas Licuado en US\$92.0 millones, el subsidio a la electricidad en US\$49 y el transporte público en US\$1.6, para totalizar US\$142.7 más.

¹⁵ Ver Aaron Schneider (2004).

GRÁFICO 1
INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT DEL SPNF, 1990-2007
 (Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

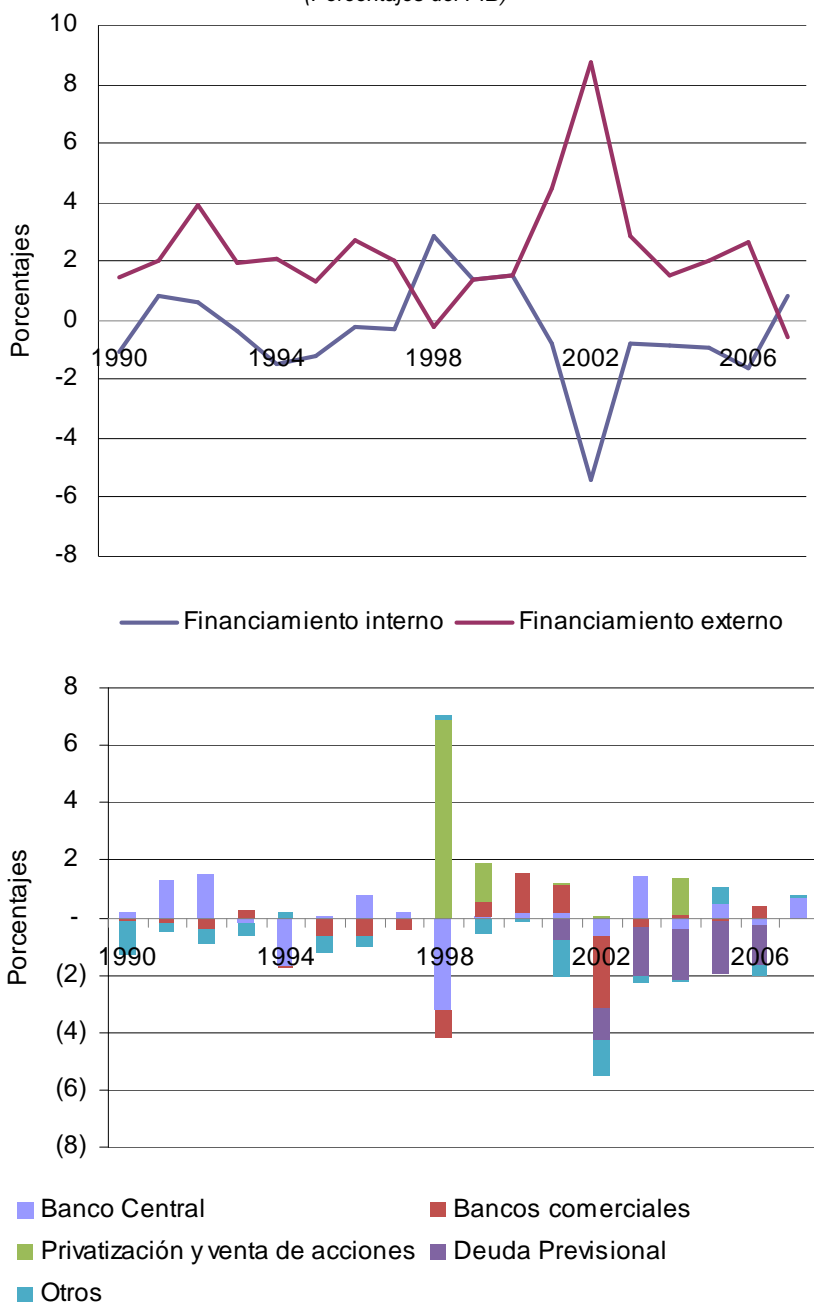
La principal fuente de financiamiento del déficit durante el período 1990-2007 ha sido a través de endeudamiento externo, aunque los fondos provenientes de la privatización financiaron en forma importante el déficit de la segunda mitad de los noventa. Durante los últimos años, la deuda previsional ha requerido recursos de forma importante y es previsible que esto se mantenga dentro de los próximos años, debido al proceso de transición del sistema previsional público, en el cual se contará cada vez menos con aportes, y será necesario seguir cumpliendo con los compromisos que serán crecientes en la medida que aumente la población en edad de retiro¹⁶.

La deuda pública del SPNF de El Salvador creció desde un 28,2% del PIB en 1998 hasta 43,5% en el año 2004, causando preocupación sobre la sostenibilidad de la deuda en el futuro. Lo anterior ha llevado al gobierno salvadoreño a establecer una meta de mediano plazo para que el endeudamiento se sitúe en torno al 40% del PIB¹⁷. Según el FMI (2007) para que esto sea posible el crecimiento económico debería continuar entre 4-4,5% anual y la carga tributaria debiese permanecer en los niveles de los últimos años, para permitir la generación de superávit primarios. Esto sugiere que el espacio para un mayor endeudamiento es reducido y ante situaciones adversas el manejo fiscal podría complicarse.

¹⁶ Según estimaciones de Trigueros (2007), el déficit actuarial proveniente del ISSS e INPEP alcanzaría un máximo del 2.25% del PIB en el año 2011. No obstante, se creó en septiembre de 2006 un fideicomiso para manejar la deuda del sistema de pensiones. Por lo tanto, según CEPAL (2008) "el pago de deuda previsional disminuyó un 1,6% del PIB entre 2006 y 2007. Este fideicomiso está a cargo del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y tiene como objetivo la emisión de certificados de deuda previsional para que sean adquiridos por las administradoras de fondos de pensiones por un plazo de 25 años. Esto ha permitido al Estado postergar una deuda de alrededor de 328 millones de dólares y disminuir la deuda del SPNF".

¹⁷ Ver FMI (2007) y FUSADES (2007).

GRÁFICO 2
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SPNF, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

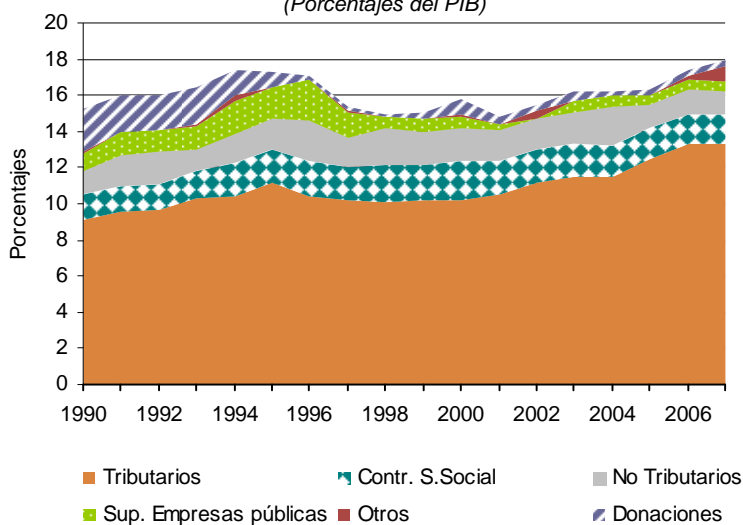
En síntesis, las finanzas públicas afrontan importantes desafíos en el corto y mediano plazo. En general, todos los retos exigen un sector público que cuente con una fuente de ingresos estable y sólida en el futuro. Como se verá a continuación, el sector público salvadoreño, a diferencia de otros países, cuenta casi exclusivamente con los impuestos como fuente de financiamiento.

C. Composición de los ingresos del sector público en El Salvador (1990-2007)

Los ingresos del sector público no financiero en El Salvador alcanzaron en el año 2007 un valor equivalente al 18,0% del PIB y están compuestos principalmente por los ingresos tributarios, seguidos de las contribuciones a la seguridad social y los ingresos no tributarios. La participación de los ingresos tributarios ha subido de 60% a principios de 1990, a 70% para el 2001 y alcanzó el 74% para el año 2007. Este aumento se debe tanto a la mejora de la recaudación tributaria como a la reducción, y virtual desaparición, de otras fuentes de ingresos como las contribuciones a la seguridad social y el superávit de empresas públicas (Ver Gráfico 3).

Mientras que los ingresos provenientes de las contribuciones a la seguridad social han venido disminuyendo, en parte como resultado de la privatización del sistemas de pensiones; a su vez el superávit de empresas públicas, el cual era importante previo a las privatizaciones, ha desaparecido prácticamente de los ingresos del sector público salvadoreño, al igual que las donaciones, que fueron muy importantes durante los últimos años del conflicto armado interno y en los primeros posteriores a la firma de la paz.

GRÁFICO 3
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Nota: Ver datos en el Anexo 1.

Los ingresos del gobierno central han sido menores en aproximadamente 3% del PIB respecto a los del SPNF durante el período 2001-2007. Esta diferencia se explica por las contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios y el superávit de empresas públicas. Como se observa en el siguiente cuadro de los ingresos del gobierno central, es notorio el crecimiento de la carga tributaria así como su mayor importancia en los ingresos del gobierno central, caso contrario corresponde a las donaciones, que en el año 1990 eran casi una quinta parte de los ingresos del gobierno central mientras que en el 2007 representaban tan solo un 1,9% del total. Solamente los ingresos no tributarios siguen teniendo alguna participación relevante, aunque menor a la que tenían a mediados de los noventa debido a las transferencias de las empresas públicas al gobierno central.

CUADRO 1
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2007
(Porcentajes)

	Porcentajes del PIB					
	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Ingresos corrientes	9,8	12,2	11,3	13,2	14,2	14,3
Tributarios	9,1	11,2	10,2	12,5	13,3	13,4
No Tributarios	0,6	1,0	1,1	0,7	0,9	0,9
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Donaciones	2,4	0,8	0,7	0,3	0,2	0,3
TOTAL	12,2	13,1	12,1	13,5	14,4	14,6
	Porcentajes de los ingresos totales					
	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Ingresos corrientes	80,4	93,5	94,0	97,9	98,7	98,1
Tributarios	75,1	85,6	84,8	92,4	92,7	91,6
No Tributarios	5,3	7,9	9,1	5,5	6,0	6,5
Ingresos de capital	0,0	0,4	0,2	0,0	0,0	-
Donaciones	19,6	6,2	6,0	2,1	1,3	1,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En resumen, los ingresos tributarios son “la” fuente del financiamiento del gobierno. De ahí la importancia que tienen los impuestos en una economía dolarizada, la cual no tiene la alternativa de hacer uso de la política monetaria sino exclusivamente de la política fiscal.

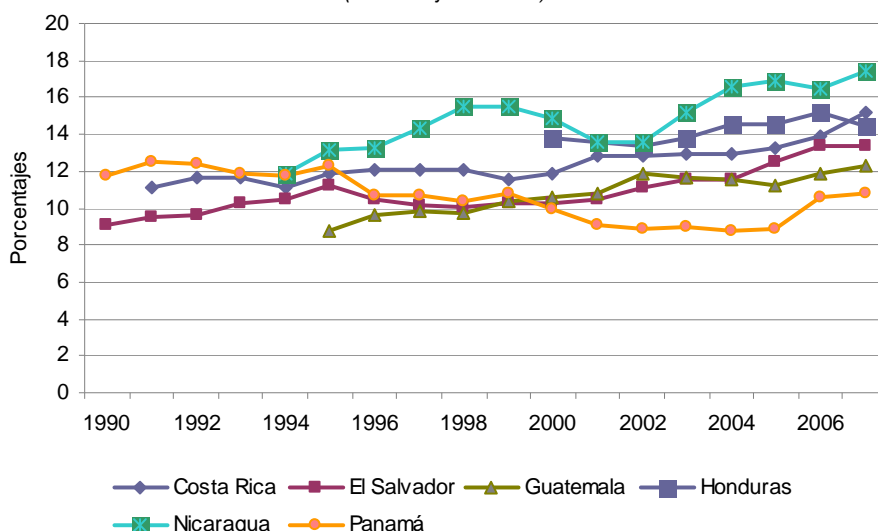
D. Nivel y estructura de los ingresos tributarios

El aumento de la carga tributaria, sin incluir seguridad social, en los últimos años ha permitido superar la barrera del 10% que predominó durante los años 1990-2000. El desempeño de la recaudación en los años 2005-7 estaría ubicando a la carga tributaria en un nivel muy cercano al 14%, con lo cual si la tendencia positiva continúa se estaría alcanzando el nivel histórico máximo de carga tributaria del año 1977 (15,3%). Al considerar la seguridad social en la medición de la presión tributaria, ésta habría ascendido en el año 2007 al 15,0% del PIB.

Este comportamiento positivo en la recaudación es similar al del resto de países de América Central. Sin embargo, el desempeño de la tributación en El Salvador ha superado al resto de los países. En efecto, se acercó a países con mayor recaudación como Costa Rica, Nicaragua y Honduras¹⁸, mientras que amplió su diferencia con respecto a Panamá y superó a Guatemala, a quien le llevaba ventaja anteriormente, como puede verse en el siguiente gráfico. Según el FMI (2007), los ingresos aumentaron alrededor del 0,75% del PIB en el 2006, lo cual fue resultado en parte de las medidas administrativas y mayor actividad económica (alrededor de 0,25% del PIB debido a esto último).

¹⁸ La carga tributaria de Honduras corresponde al cálculo utilizando las nuevas cuentas nacionales, en las cuales el nuevo PIB es un 17% mayor. Respecto a Nicaragua, aunque no se cuenta con cuentas nacionales actualizadas, distintos autores y organismos presumen que existe una subvaluación del PIB, lo cual daría por resultado una menor carga tributaria, al igual como ocurrió con Honduras.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA (SIN CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL) EN AMÉRICA CENTRAL, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)

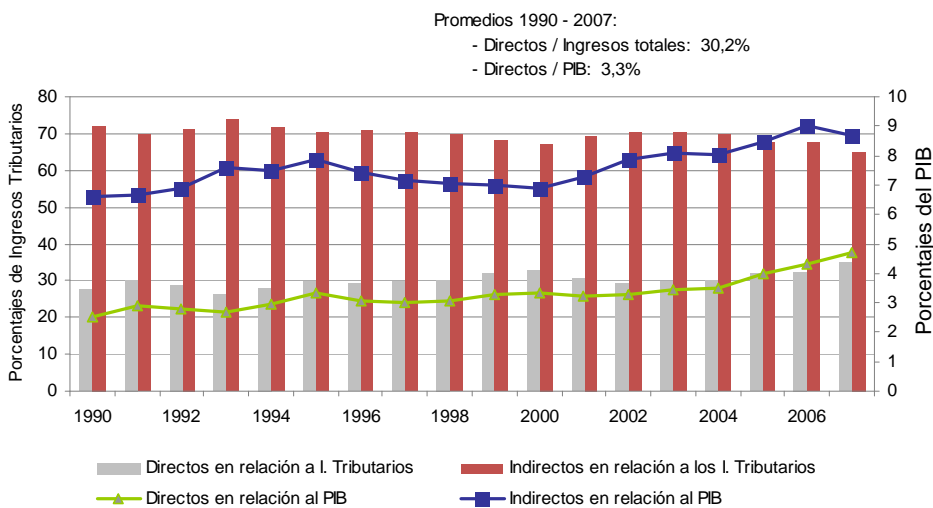


Fuente: Elaboración propia basada en datos de Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de los países de América Central.

1. Imposición directa vs indirecta

Durante el período 1990-2007 la estructura tributaria se mantuvo alrededor de un 30% para los impuestos directos y un 70% para los indirectos. Aunque esta estructura ha mostrado oscilaciones que van desde una participación del 26% al 35% para los impuestos directos, siempre ha existido algún proceso de reversión a la media del 30%, con distintos niveles de carga tributaria, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 5
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, 1990 – 2007
(Porcentajes de la recaudación, en eje izquierdo y porcentajes del PIB, en eje derecho)



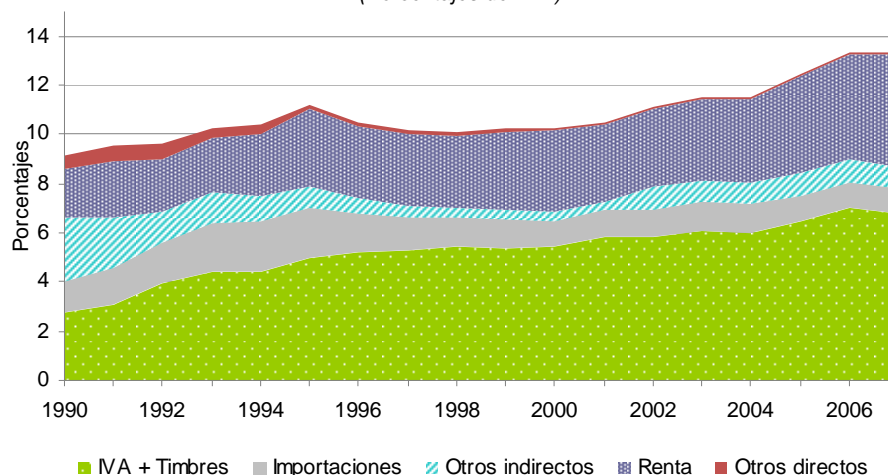
Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

La tributación indirecta siempre ha predominado en la estructura impositiva de El Salvador. Previo a los años ochenta eran los impuestos al comercio exterior la principal fuente de recursos del sector público salvadoreño. A partir de la eliminación de los impuestos a las exportaciones¹⁹ en el año 1992 y el proceso de apertura comercial iniciado en los ochenta, se dio un proceso de recomposición de los impuestos indirectos, en el cual el IVA ocupó el lugar de los impuestos al comercio exterior. Por su parte, los impuestos directos se vieron afectados negativamente por la supresión del impuesto al patrimonio a principios de los noventa. Sin embargo, como se verá más adelante, la mejora en la recaudación del ISR (Impuesto sobre la renta) permitió una recuperación de los impuestos directos en los últimos años, como se aprecia en los gráficos 5 y 6.

2. Evolución de los principales impuestos

La mejora en el desempeño de los ingresos tributarios de El Salvador estuvo liderada por los dos principales impuestos: el IVA y el ISR, los cuales en conjunto representan hasta un 85% de la recaudación tributaria, mientras que solamente el IVA representa desde 1997 más de la mitad de los impuestos cobrados en el territorio salvadoreño. Existen otros impuestos menos representativos, como los impuestos a las importaciones y los selectivos al consumo.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Nota: Ver datos en el anexo 2.

El IVA fue introducido en 1992 con una tasa del 10% en sustitución del impuesto a los timbres fiscales, luego fue incrementado al 13% en el año 1995. Aunque la tasa del IVA es una de las más bajas de Centroamérica²⁰, su productividad es una de las mayores debido a que su base es bastante amplia y sus exenciones son mínimas.

A partir del año 2004 fueron implementados mecanismos de retenciones y percepciones, los cuales habrían contribuido a mejorar la recaudación de este impuesto lo que, al combinarse con una mejora en el crecimiento económico y el consumo interno, ha logrado elevar la recaudación del IVA a

¹⁹ El impuesto a las exportaciones fue eliminado en el año 1992 mediante el D.L. No. 422.

²⁰ Las tasas de Honduras y Nicaragua son iguales al 15% (aunque existen tasas diferenciadas más bajas), para Costa Rica la tasa es 13% y para Guatemala es del 12%.

un 7% del PIB. El consumo de los hogares creció durante los últimos cuatro años (2007-2003) a una tasa del 4,9%, lo cual favoreció el desempeño del impuesto mencionado²¹.

Los impuestos a las importaciones, aunque han reducido su importancia en la tributación total, continúan siendo una fuente importante de recursos para el sector público. Con la reducción realizada en las tasas arancelarias durante la segunda década de los noventa, los ingresos provenientes de este impuesto disminuyeron de 2,1% del PIB durante 1993-95 a 1,1% a partir del año 1998. Este comportamiento ocurrió a pesar de posteriores reducciones arancelarias resultado de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos²², aunque con un crecimiento acelerado de las importaciones de 5,9% en promedio durante el período 1998-2007.

Adicionalmente, los impuestos selectivos al consumo que gravan las bebidas alcohólicas, aguas gaseosas, cigarrillos y armas de fuego; han tenido una participación como porcentaje del PIB que ha oscilado entre 0,4 y 0,9% desde el año 1995. El impuesto selectivo más importante es el aplicado a los combustibles, el cual se destina al Fondo de Conservación Vial FOVIAL, y equivale a un 0,4% desde el año 2002.

3. Composición de la tributación directa

A principios de la década de los noventa, El Salvador contaba con tres impuestos directos: el Impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la transferencia de propiedades. El más importante de ellos era el ISR, el cual era equivalente al 78% de la tributación directa, seguido del impuesto al patrimonio, el cual dejó de estar vigente a partir de 1994, y el Impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, que ha reducido su participación de un máximo del 11% en 1992 al 2% en 2005-2007.

La tributación directa aumentó sus niveles de recaudación principalmente gracias a que el ISR logró incrementos significativos. Para el año 2007 había más que duplicado su recaudación como porcentaje del PIB respecto a la observada durante el período 1990-92. Durante 1992, año de mayor participación, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces logró recaudar 0,3% del PIB, mientras que para el año 2007 apenas llegaba al 0,1%.

El ISR se distribuía casi en partes iguales entre personas naturales y jurídicas²³ hasta el 2006, mientras que en 2007 se observó una mayor proporción (60%) a favor del segundo grupo de contribuyentes. Con la mayor participación del ISR procedente de personas jurídicas, la estructura del ISR en El Salvador se asemeja cada vez más a la de otros países de América Latina, ya que regularmente las sociedades cargan con un mayor peso de la tributación de la renta²⁴.

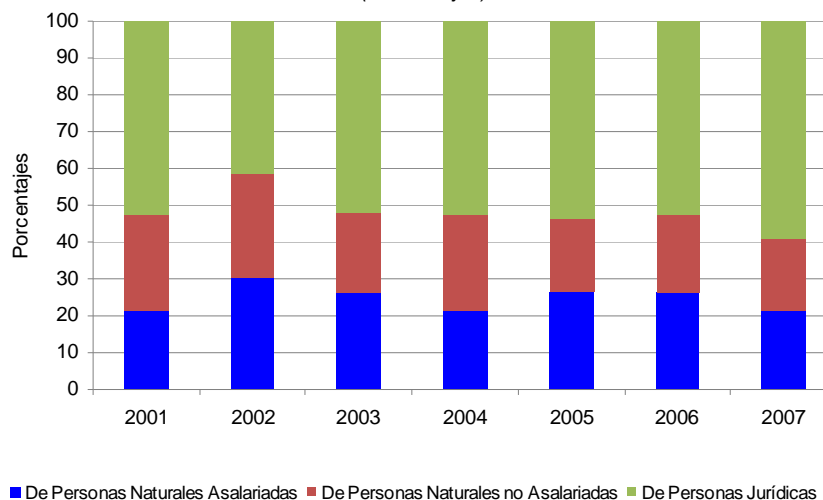
²¹ El PIB creció a una tasa promedio del 3.4% durante el período 2003-7.

²² De hecho, según datos de la Secretaría de Integración Económica de Centro América (SIECA) el arancel nominal promedio se redujo de 8.3% en el año 2000 a 6.1% para el año 2006.

²³ La desagregación del pago del impuesto fue obtenida solamente a partir del año 2002 con base en los Informes de Gestión Financiera que están disponibles en el portal del Ministerio de Hacienda de El Salvador, ver http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,35162&_dad=portal1&_schema=PORTAL.

²⁴ En aquellos países de los cuales se cuenta información 60% del ISR es pagado por sociedades y 40% por los individuos. La proporción que pagan las sociedades del ISR en Bolivia es superior al 90%, en Guatemala es mayor al 80% y en Argentina y Chile está por encima del 70%. Ver Cetrángolo, O. y J. Gómez-Sabaini (2007), cuadro 15 página 50.

GRÁFICO 7
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 2002-2007
 (Porcentajes)



Fuente: Memorias del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

La relación entre el impuesto sobre la renta de personas jurídicas respecto a personas naturales era, en promedio, de 1.0, aunque cambió en el año 2007 a 1.5. Durante los años del 2001 al 2006 era menor al de otros países latinoamericanos, mientras que durante el año 2007 fue igual al promedio de la región (1.5). La recaudación de El Salvador por ISR a personas físicas durante 2001-2007 fue igual al promedio de América Latina (1,8% del PIB). Por su parte, las personas jurídicas pagaron, en promedio, menos impuestos que en otros países de la región, 1,9% respecto a 2,8% como porcentaje del PIB, respectivamente²⁵.

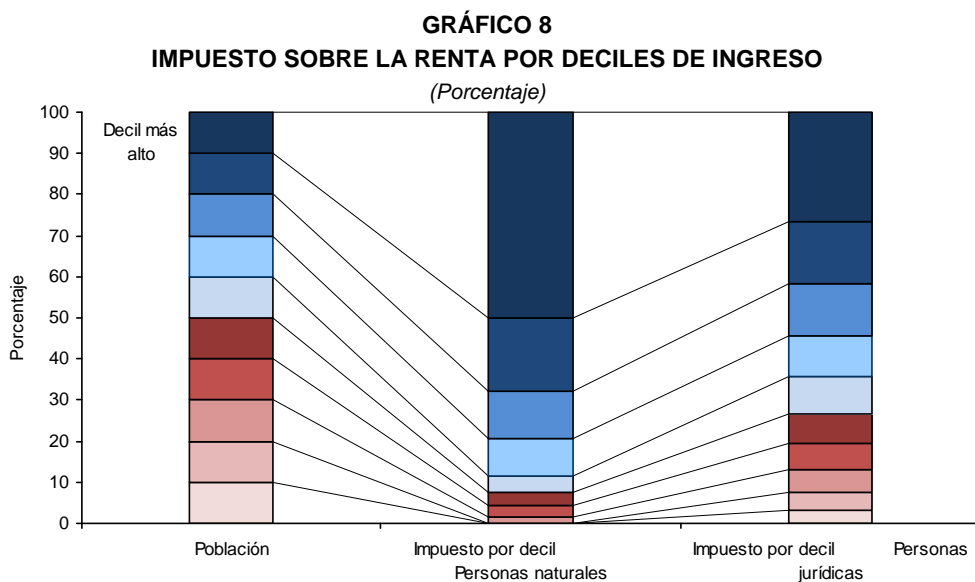
La menor recaudación relativa de las personas jurídicas puede deberse a dos factores. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la tributación de personas naturales se divide en asalariados y no asalariados, y estos contribuyentes comprenden algunas actividades empresariales, servicios profesionales y pequeñas empresas que tributan como personas naturales. En segundo lugar, la existencia de un amplio esquema de incentivos fiscales estaría erosionando la tributación procedente de personas jurídicas.

E. Efectos distributivos del sistema tributario

En cuanto a la progresividad e incidencia distributiva del sistema tributario salvadoreño, diversos estudios coinciden en que, en su conjunto, la carga tributaria es regresiva: a medida que el nivel de ingreso del hogar aumenta, la proporción del ingreso que se destina al pago de impuestos se reduce. El empeoramiento de la distribución del ingreso responde a que la gran mayoría de medidas, a excepción del ISR a personas naturales, se concentran en los deciles de menores ingresos. Los indicadores tradicionales de concentración revelan el carácter regresivo del sistema (Acevedo y González Orellana, 2005).

Si bien el impuesto sobre la Renta para El Salvador es, al igual que en la mayoría de los casos, progresivo en su conjunto, Acevedo y González Orellana advierten que este comportamiento es menos evidente para el caso de la imposición a las personas jurídicas. La distribución del ISR entre deciles de hogares señala que mientras el de personas naturales se distribuye principalmente entre los deciles más altos; el de personas jurídicas está menos concentrado en los deciles superiores, e incluso los grupos de menores ingresos tienen una participación relativamente importante.

²⁵ Los promedios de América Latina fue tomado de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007).



Fuente: Elaboración sobre la base de Acevedo y González Orellana (2005).

Los resultados del Acevedo y González indicarían que -a diferencia del ISR a personas naturales- el aplicado a las personas jurídicas vuelve más regresiva la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini aumenta luego de la aplicación del impuesto y el índice de Kakwani tiene un valor negativo (-16.73). Por su parte, la carga Tributaria diferencial²⁶ (medida de desigualdad asociada a cada decil) también apunta a que el ISR a personas jurídicas es regresivo y verticalmente inequitativo.

CUADRO 2
CARGA TRIBUTARIA DIFERENCIAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
Y OTROS ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN

Carga tributaria diferencial por decil de ingreso	Personas naturales	Personas jurídicas
1	-	4,12
2	-	2,00
3	0,53	1,68
4	0,58	1,50
5	0,58	1,30
6	0,58	1,21
7	0,95	1,10
8	0,95	1,02
9	1,05	0,89
10	1,31	0,70
Coefficientes de Gini		
Antes de impuesto	50,19	50,19
Después de impuesto	50,04	50,83
Índice de Kakwani	14,34	-16,73

Fuente: Acevedo y González (2005).

²⁶ Cociente resultante de dividir la carga tributaria del i-ésimo decil entre la carga tributaria promedio. Ante un impuesto o sistema progresivo, este indicador tomaría valores menores a la unidad para los deciles de menores ingresos y aumentaría en la medida que se avanza hacia grupos superiores hasta llegar a valores superiores a la unidad en los últimos deciles.

III. Tributación directa: características principales

A. Tendencias recientes en el impuesto sobre la renta

El Impuesto sobre la Renta fue establecido en 1950²⁷, con una tabla progresiva, desde el 3% hasta el 44% de las ganancias netas para personas, pero con un impuesto de sólo 5% sobre la renta imponible para las sociedades anónimas. Debido a que en 1953 se aprobó una ley de fomento industrial con apoyos a la industria con franquicias aduaneras y/o exenciones impositivas, los ingresos derivados del ISR en su conjunto no llegaron a superar el 1,6% del PIB en 1970, aunque después aumentaron a 2,4% en 1980²⁸.

Como puede verse en la siguiente gráfica, durante los años de 1971 a 1992, la tributación sobre la renta en El Salvador prácticamente estuvo estancada como proporción del producto interno bruto, oscilando en un rango entre el 2,1% y 2,4%, con una caída durante los años más severos del conflicto armado interno. A partir de 1993, como resultado de la nueva ley del ISR²⁹, la firma de la Paz y las altas tasas de crecimiento, se observó una tendencia positiva que contribuyó a que la recaudación del ISR superase el 3% del PIB. Sin embargo, durante el período 1996-99 los ingresos provenientes del impuesto a la renta se estancaron alrededor del 3,0% de la producción interna.

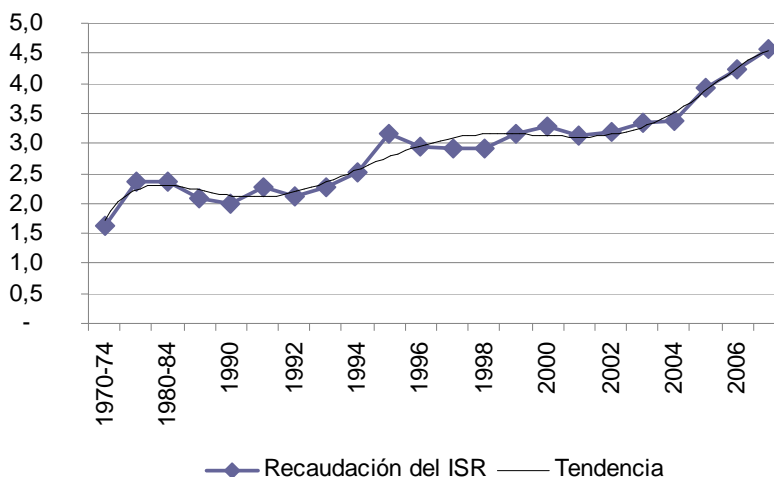
²⁷ Sin embargo, de acuerdo con Bulmer-Thomas (1989), en El Salvador, la influencia de los cafetaleros y los algodoneros fue suficiente para eximirlos de la ley de impuesto sobre la renta en 1951.

²⁸ ICEFI (2007).

²⁹ Decreto 134 del 18 de febrero de 1992.

A partir del año 2000 se inició una nueva etapa: la recaudación no ha cesado de crecer, con la excepción del año 2001 cuando sucedió el terremoto. En esta nueva tendencia positiva de los últimos años, el ISR creció 0,1% del PIB anual a partir de 2001. Recientemente el desempeño ha sido muy favorable, ya que lo recaudado por concepto de renta subió de 3.4 en el año 2004 al 4.5 en el año 2007.

GRÁFICO 9
TENDENCIAS EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El proceso de simplificación del ISR dio inicio en el año 1989, cuando se redujeron de 24 a 7 los tramos de renta imponible de personas naturales y de 5 a 3 los de personas jurídicas. En ese momento, la tasa máxima para personas jurídicas era 30% y la menor del 10%. Por su parte, la tasa más alta para personas individuales era del 50%³⁰ y la mínima era del 10%, menos 1,300 colones (aprox US\$190)³¹. Posteriormente, en el año 1992, con el Decreto 134 Ley del Impuesto sobre la renta se establecieron las alícuotas que están vigentes el día de hoy para personas jurídicas (25%) y para personas individuales (de 10% a 30%). Estas reformas fueron acompañadas de la creación de la Dirección General de Impuestos Internos y la integración de los programas de control de la evasión y del contrabando entre las direcciones encargadas de impuestos internos y la de los externos (Dirección General de Renta de Aduanas)³².

Entre 1999 y 2004, el Ministerio de Hacienda impulsó medidas para reducir el incumplimiento tributario como la aprobación de la Ley de Simplificación Aduanera, el Código Tributario, la Reforma a la Ley de Infracciones Aduaneras, la modernización del Estado para mejorar los servicios e introducir declaración y pago electrónico de impuestos, así como la introducción de planes masivos de fiscalización³³.

Las reformas aprobadas en junio del 2004 (D.L.N° 496 del 28 de octubre de 2004, modificando el Impuesto Sobre la Renta; D.L.N° 495 de la misma fecha, modificando el Impuesto sobre las Transacciones de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA); y D.L.N° 497, de la misma fecha, que modifica el Código Tributario) modificaron alrededor de 70 artículos relacionados sobre todo con los controles tributarios, las obligaciones de los contribuyentes y la fiscalización de las obligaciones tributarias³⁴.

³⁰ Trigueros, A (2007).

³¹ Ver cambios en los tramos de ingreso imponible en el Anexo 3.1.

³² Trigueros, A. (2007), p. 6.

³³ Trigueros, A.(2007), p.7.

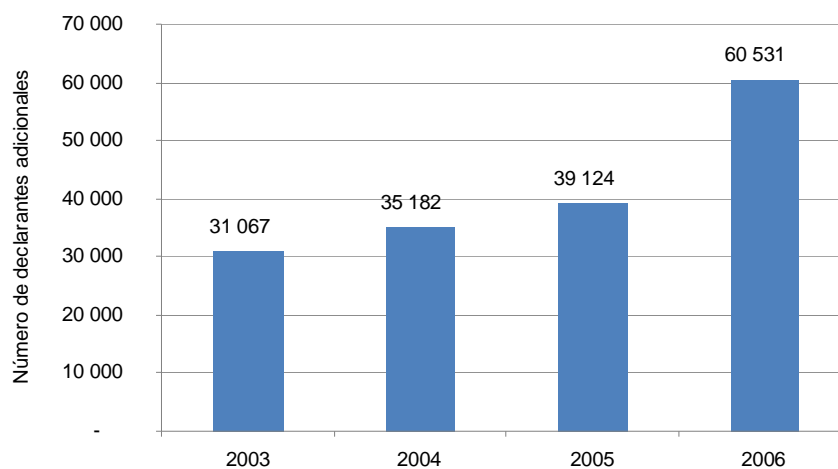
³⁴ La reforma del año 2004 también incluyó medidas para reducir la evasión y defraudación tributaria. Dentro de éstas se incluyen: Ley Transitoria de Estímulo al cumplimiento de Obligaciones Tributarias, Reformas al Código Tributario, Reformas a la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos, Reformas al Código Penal, Reformas al Código Procesal Penal, Reformas a la Ley de la Creación de la Dirección General de Renta de Aduanas, Reformas a la Ley de Simplificación Aduanera y Reformas a la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.

En cuanto a los principales impuestos, las modificaciones se concentraron en acotar los créditos admisibles en el IVA así como las deducciones permitidas en el cálculo del ISR³⁵, al mismo tiempo que se especificaron taxativamente nuevos gastos no deducibles y se introdujeron provisiones referentes a precios de transferencia y a transacciones con paraísos fiscales³⁶. También se incluyeron modificaciones a la normativa del sector financiero, de las cuales la más relevante desde el punto de vista tributario es la ruptura del secreto bancario de cara a la Administración Tributaria.

Estas reformas al ISR han favorecido a la ampliación de la base tributaria, a través de la limitación de costos deducibles, lo cual aumentó el ingreso imponible de los contribuyentes. Asimismo, las mejoras en la recaudación del IVA basadas en los mecanismos de retención y percepción han favorecido al ISR, lo que ha facilitado la realización de controles cruzados entre ambos impuestos.

Mejoras en la administración tributaria habrían contribuido también a los incrementos de la recaudación. Como ya se mencionó se intensificaron los controles cruzados mediante las retenciones y percepciones, la lotería tributaria, entre otros. Por otro lado, también se incrementaron los operativos in-situ de verificación del cumplimiento de obligaciones tributarias. Adicionalmente se crearon programas para la ampliación de contribuyentes, como se aprecia en el siguiente gráfico, el año 2006 fue particularmente exitoso, ya que la base de declarantes de este impuesto creció casi al doble de lo reportado en el año 2003. Para el año 2006, el total de declarantes ascendió a 447.312³⁷.

GRÁFICO 10
CRECIMIENTO EN EL TOTAL DE DECLARANTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 2003-2007
(Número de declarantes adicionales por año)



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Según el Ministerio de Hacienda (2006), la Dirección General de Impuestos Internos realizó, a partir del segundo semestre de 2005, un proceso de reforma administrativa con la asistencia de la Agencia de los Estados Unidos de América (USAID), adoptando el método “gestión de carteras”, lo que permitió detectar y corregir incumplimientos de manera oportuna en un universo de contribuyentes que representan el 85% de los generadores de ingresos en el país.

Se instauró la Unidad de Investigación Penal tributaria, con el propósito de hacer efectiva y eficaz la aplicación de la legislación penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública, delitos de evasión de impuestos, apropiación indebida de retenciones o percepciones, falsificación de documentos

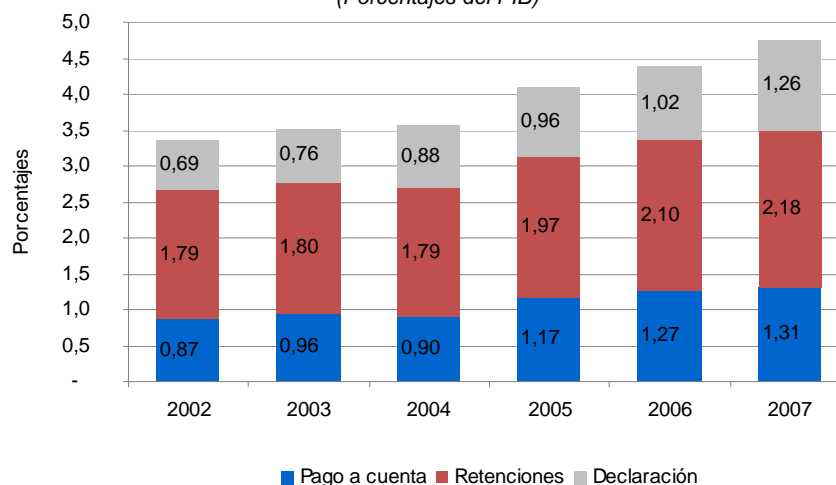
³⁵ La evolución de las principales deducciones puede consultarse en el Anexo 3.2.

³⁶ Es posible deducir gastos de paraísos fiscales siempre y cuando exista convenios de intercambio de información y documentación de carácter tributario con El Salvador.

³⁷ Según información del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

tributarios, etc; asimismo, se estableció la Sección de Incumplimientos Tributarios, para hacer más dinámicos los procesos sancionatorios administrativos, ante incumplimientos a las obligaciones tributarias. Durante el año 2005, el Tribunal de Apelaciones notificó a la Dirección General de Impuestos Internos un total de 70 sentencias en el área de determinación de impuestos y multas del año 2004 y 2005 por un monto total de US\$15.3 millones y US\$2.5 millones, respectivamente. De ese total, fueron declarados procedentes a favor de la Administración las sumas de US\$13,0 millones y US\$0,8 millones, respectivamente; es decir, que del impuesto determinado se confirmó a favor del Estado el 84,7% del total apelado por los contribuyentes. De estos, el 40% de impuestos confirmados correspondieron al ISR.

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA SEGÚN FORMA DE CAPTACIÓN
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

Adicionalmente, los mecanismos de retención y pago a cuenta (personas naturales con rentas diversas y personas jurídicas) fueron importantes en la ampliación de la recaudación del ISR. Como puede verse en el siguiente gráfico, mientras que las declaraciones habrían mantenido una tendencia alcista desde el año 2002, los pagos provenientes de retenciones y pagos a cuenta reportaron los mayores avances en la recaudación. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, los pagos a cuenta de personas naturales habrían contribuido en US\$49.0 millones de mayores ingresos tributarios, siendo la medida más importante en el ISR. Esta medida estuvo enfocada a captar al segmento de personas naturales con baja tributación, como son aquellos que prestan servicios profesionales. No obstante, la utilización de mecanismos de retenciones, si bien garantiza un pago mínimo por parte de los contribuyentes, estaría evidenciando las debilidades que aún persisten en la determinación de la renta imponible.

Finalmente, otro aspecto que habría contribuido a mejoras en la recaudación tributaria fue el otorgamiento de amnistías fiscales desde noviembre 2004 a mayo 2005. Sobre este punto, si bien habría incidido en una mejora en los niveles de recaudación, cabe señalar un efecto negativo sobre el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias debido a que se percibe que serán aplicados posteriormente.

B. Aspectos técnicos sobre la imposición a la renta y su efecto en materia distributiva

1. Tributación según distintas fuentes de renta

A pesar de que figuran como parte de la renta obtenida³⁸, los ingresos provenientes del capital tienen un trato más favorable que aquellas generadas por el trabajo. En primer lugar, todas las rentas del capital generadas³⁹ a través de transacciones realizadas mediante valores emitidos, inscritos y autorizados por la Bolsa de Valores y la Superintendencia de Valores y su colocación sea realizada por una Bolsa de Valores legalmente autorizada. En segundo lugar, los dividendos o utilidades para el socio o accionista que las recibe, ya sea persona natural o jurídica, siempre y cuando la sociedad que las distribuye las haya declarado y pagado el Impuesto Sobre la Renta correspondiente, aún cuando provengan de capitalización. En tercer lugar, los intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras domiciliadas en el exterior, previamente calificadas estas instituciones por el Banco Central de Reserva de El Salvador. Finalmente, los intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en bancos y en asociaciones financieras, siempre que el sujeto pasivo beneficiado con estas rentas sea persona natural y además el titular de los depósitos.

De lo anterior, y la revisión del Reglamento del ISR, se deriva que solamente están afectos al impuesto aquellos dividendos distribuidos por actividades exentas siempre y cuando sus accionistas no hayan sido eximidos del impuesto. Además, solamente los ingresos por intereses de personas jurídicas estarían afectos al pago del impuesto.

Las ganancias de capital⁴⁰ tienen un trato diferenciado. Cuando son realizadas en un plazo menor a un año tributan a una tasa del 10% siempre y cuando correspondan a personas naturales o jurídicas que no se dediquen a la compraventa de bienes muebles o inmuebles. Mientras que para aquellas que se dediquen habitualmente a esta actividad la ganancia de capital se computará como parte de su ingreso imponible. Por otro lado, cuando el período sea mayor a un año el cálculo es más complicado, ya que está en función del número de años por los cuales se ha poseído el bien y la renta imponible del giro ordinario⁴¹. Finalmente, cuando las personas naturales o jurídicas, sucesiones o fideicomisos que no se dediquen habitualmente a la compraventa o permuta de bienes inmuebles realicen el valor de dichos bienes en un plazo mayor a seis años a partir de la fecha de adquisición, estarán exentas del impuesto a ganancias de capital⁴².

³⁸ Artículo 2, Inciso "c" Ley del ISR.

³⁹ Utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, ganancias de capital o cualquier otro beneficio.

⁴⁰ Según la ley del ISR la ganancia o pérdida de capital se determinará deduciendo del valor de la transacción, el costo básico del bien, el importe de las mejoras efectuadas para conservar su valor y el de los gastos necesarios para efectuar la transacción.

⁴¹ Art. 17.-Para determinar la ganancia de capital en transacciones realizadas sobre bienes poseídos el mismo número de años, el contribuyente deberá: 1) Determinar su renta imponible obtenida de sus actividades del giro ordinario; 2) Establecer la ganancia o pérdida de capital deduciendo del valor de la transacción, el costo básico del bien, el importe de las mejoras efectuadas para conservar su valor y los gastos necesarios para efectuar la transacción; 3) Establecer el número de años que el bien o bienes han sido poseídos, considerando que si en el año de adquisición y en el de transferencia, la posesión ha sido de más de seis meses, se considerará poseído todo el año y sumar los años completos poseídos en el lapso intermedio; 4) Determinar la renta del período, para lo cual deberá dividir la ganancia de capital establecida, entre el número total de años que el bien ha sido poseído; 5) sumar el resultado obtenido denominado renta del período a la renta imponible del giro ordinario; 6) Calcular el impuesto sobre el total que representa la renta imponible más la renta del período, aplicando la tabla del Art. 37, la tasa del Art. 41 o la tasa del 25% según sea, persona natural domiciliada, persona jurídica domiciliada o no, sucesión o fideicomiso no domiciliados, respectivamente; 7) Dividir el impuesto calculado conforme el numeral anterior entre la renta imponible calculada según el numeral 5 para obtener el coeficiente, el cual deberá dividirse entre 2, para obtener la media tasa; 8) Aplicar, es decir, multiplicar el resto de la ganancia o remanente que no se incorporó en su momento a la renta imponible, por la media tasa, y el resultado obtenido, deberá sumarlo al impuesto calculado conforme al numeral 6; y 9) Al impuesto total determinado deberá hacerle las disminuciones que correspondan al impuesto retenido, impuesto enterado como anticipo o pago a cuenta y los créditos fiscales que procedieren conforme al Art. 27 de la ley. Si la renta imponible del giro ordinario más la renta del período, no alcanza en su totalidad base imponible, se aplicará sobre la totalidad constituida por la renta imponible ordinaria más la ganancia de capital, como tasa media efectiva, el 1.0%, cuyo resultado será el impuesto a pagar sobre el cual se podrán hacer las deducciones a que se refiere el número 9 del inciso anterior.

⁴² No están exentas las ganancias de capital provenientes de la venta de activos extraordinarios de los bancos, las cuales se deberán agregar a la renta imponible del ciclo impositivo de su realización.

Por tanto, las ganancias de capital estarían tributando a una tasa general para aquellas personas que se dediquen habitualmente a la compraventa de bienes inmuebles, o bien las que realicen ganancias de bienes inmuebles en un plazo menor a seis años.

La diferenciación de las rentas del capital respecto a las rentas del trabajo, introduce un factor de desigualdad en el pago de las rentas de las personas naturales asalariadas respecto a aquellas que lo obtienen por otros medios. Como es natural en cualquier sociedad, la capacidad de ahorro y el acceso a activos, tanto financieros como inmobiliarios, está más concentrada en estratos de mayor ingreso, lo que estaría introduciendo mayores factores de desigualdad en la tributación. En el caso de El Salvador, según la EHPM 2006, el 78% de personas receptoras de dividendos y 68,5% de individuos perceptores de intereses estarían ubicados en el 30% más rico de la población.

2. Tratamiento diferenciado de contribuyentes según su tamaño

Así como no hay un tratamiento diferenciado o régimen especial de acuerdo con el tipo de actividad económica, no existe un tratamiento diferenciado para pequeños contribuyentes. En algún momento existió una provisión que declaraba exentas a las personas jurídicas cuya renta fuese menor a US\$8.000. No obstante, existe una exención al IVA para pequeños contribuyentes. Lo que existe es un modelo de Gestión de Carteras, el cual comprende un trato diferenciado para los medianos y grandes contribuyentes, no así para los pequeños.

La información más reciente que está disponible sobre la distribución de los contribuyentes según su tamaño, aparece en el trabajo de Acevedo y González-Orellana. Según puede verse en el Cuadro 3, la mayoría de contribuyentes, tanto personas naturales como jurídicas, tendrían una renta imponible menor a los US\$8.571 anuales. El cumplimiento medido como un porcentaje de la renta bruta para todos los contribuyentes estaría en un rango de 2,6 +/-1%. Existe cierta tendencia a que la relación impuestos entre renta bruta sea mayor en la medida que el ingreso imponible se eleva. Sin embargo, dado que esta medición fue realizada con respecto al ingreso imponible, no necesariamente implica mayor cumplimiento, debido a que las posibilidades de realizar un planeamiento estratégico y arbitraje para reducir el pago de impuestos crecen con el tamaño de la empresa.

CUADRO 3
INDICADORES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR RANGO DE RENTA IMPONIBLE, 2001

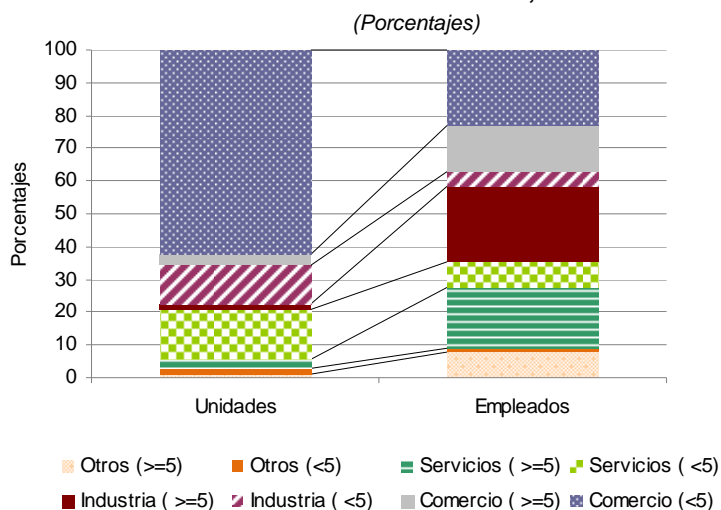
Rango de renta imponible (US\$)	Contribuyentes			Impuesto / Renta Bruta		
	P. Jurídicas	P. Naturales	Total	P. Jurídicas	P. Naturales	Total
De 0 a 8 571	10 602	180 858	191 460	0,600	1,8	1.5
De 0 a 2 514	-	73 389				
De 2 514 a 8 571	-	107 469			2,5	
De 8 571 a 11 429	556	21 066	21 622	0,9	4,5	3.6
De 11 429 a 114 286	3 034	31 578	34 612	1,2	6,5	3.3
De 114 286 a 1 142 857	769	204	973	1,7	10,1	1.9
De 1 142 857 a 5 714 286	102	2	104	1,8	20,0	1.8
De 5 714 286 a 11 428 571	13		13	3,3		3.3
De 11 428 571 a 57 142 857	12		12	3,4		3.4
Más de 57 142 857	1		1	18,0		18.0
Total	15 089	233 708	248 797	2,1	4,2	2.6

Fuente: Acevedo y González-Orellana basado en datos de la DGII y Ministerio de Hacienda.

La distribución de las empresas según su tamaño, de acuerdo con el Censo Económico 2005, se asemeja a la encontrada por Acevedo y González respecto a los contribuyentes, donde predominan las unidades de menor tamaño. En el Censo Económico, la mayor parte de las unidades económicas tienen menos de 5 empleados, aunque la mayor parte del empleo estaría siendo absorbido por las unidades mayores a 5 empleados. Esto señala, por un lado, el grado de atomización de las unidades económicas pequeñas, de tan solo 1.6 trabajadores en promedio. Por otro lado, hay que destacar la participación de las unidades económicas con menos de 5 trabajadores del sector comercio, las cuales son el grupo más importante, seguido de aquellas ubicadas en el sector servicios (menores a 5 empleados).

Puede verse como contradictorio que no existe un régimen especial para unidades pequeñas, sin embargo, la alternativa de implementar un régimen simplificado sobre pequeños contribuyentes debiera estar acompañada de un estudio más profundo. En el caso de México, por ejemplo el estudio realizado por Flores y Valero (2003) señala que si el objetivo es incrementar la recaudación “no tiene mucho sentido buscar la incorporación indiscriminada del sector informal a la formalidad. Es recomendable abatir preferentemente el sector informal en las grandes ciudades, pues es ahí donde se encuentra el potencial recaudatorio⁴³”.

GRÁFICO 12
UNIDADES ECONÓMICAS Y EMPLEADOS SEGÚN SECTOR ECONÓMICO
Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2005



Fuente: Digestyc, Censo Económico 2005.

Existen experiencias en otros países latinoamericanos sobre impuestos a PYMES⁴⁴, las cuales advierten sobre la importancia de diseñar adecuadamente un esquema de este tipo enfocándose en bajos costos de administración debido a que en ciertas ocasiones el potencial de recaudación no es tan elevado como se presume. Es importante tomar en cuenta un grado reducido de complejidad, una carga adecuada para los contribuyentes, actualización periódica debido a la evolución de estos regímenes para no volverlos “islas de fiscalización”, lo cual exige la creación de unidades de control específicas para este tipo de contribuyentes. También es importante otorgar ciertos beneficios para incentivar el cumplimiento voluntario de este tipo de contribuyentes.

⁴³ Dentro de la estrategia, estos autores recomiendan atacar las actividades más rentables como el comercio al por menor, los servicios de reparación y en los restaurantes y bares.

⁴⁴ Ver González, D. (2006) para una revisión sobre el tema.

3. La ampliación de las rentas exentas

Las relaciones económicas con el exterior a través de la apertura a los mercados internacionales de inversión y de bienes y servicios siempre han sido importantes para El Salvador. Sin embargo, el proceso de inserción económica internacional reciente contrasta con el del pasado, cuando existía mayor correspondencia entre el aporte al crecimiento económico y a la recaudación tributaria de las actividades productivas: en este nuevo esquema de inserción se ha hecho uso cada vez mayor de mecanismos de fomento a través de exenciones tributarias. De estos mecanismos, las exenciones del ISR más importantes son las relacionadas con las Zonas Francas, la Ley de Turismo, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Incentivos sobre Energías Renovables. Las dos últimas fueron aprobadas en el año 2007.

La Ley de Zonas Francas Industriales y Comerciales le otorga a las compañías la exención del Impuesto sobre la Renta por 20 años, sin ningún límite a las ventas locales. Además les exonera del IVA (por 10 años y renovable), de los aranceles a la importación de maquinaria, equipo y materias primas, de impuestos municipales y de cualquier gravamen a la repatriación de ganancias. Toda compañía extranjera puede establecerse y operar desde una Zona Franca si está involucrada en la producción, ensamble, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes y servicios; además de la oferta de servicios relacionados con el comercio internacional o regional, tal como la recolección, empaque y re-empaque, consolidación de carga, distribución de la mercadería y demás actividades conectadas con ellas o complementarias a las mismas.

Por su parte, la ley de incentivos de turismo, que exige una inversión mínima de US\$50.000 para gozar de beneficios fiscales - con lo cual se tiende a discriminar en contra de las pequeñas y medianas empresas-; incluye exoneraciones sobre los aranceles de los insumos e impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles y una exención parcial sobre los impuestos municipales. Cabe señalar que el conjunto de sectores que se beneficia como consecuencia de las leyes de incentivos para el turismo es amplio y arbitrario⁴⁵.

La Ley de Servicios Internacionales exige por 15 años del ISR a empresas internacionales que inviertan en el país, y regula el funcionamiento de los parques y centros de servicios. Adicionalmente, esta Ley otorgará a las empresas que hagan nuevas inversiones, exenciones de IVA y municipales por 15 ó 10 años, dependiendo de la situación. Según el Ministerio de Economía de El Salvador, esta ley no atentaría con las prohibiciones de OMC, las cuales prohibirían a El Salvador otorgar exoneraciones del ISR a partir del año 2015. De acuerdo con la Ley en mención, los servicios que podrán beneficiarse son: operaciones internacionales de logística (almacenamiento, servicios complementarios a las operaciones de distribución internacional), centro internacional de llamadas, centros de tecnologías de información, centros de investigación y desarrollo experimental, científico o tecnológico, centros de servicios médicos especializados, servicios de terciarización, servicios financieros internacionales⁴⁶, mantenimiento de embarcaciones marítimas y aéreas. La Oficina Nacional de Inversiones estará a cargo de revisar y aprobar quiénes podrán desarrollar los servicios mencionados en la Ley.

Finalmente, la Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad establece la exención del pago del Impuesto sobre la Renta por un período de 5 años en el caso de los proyectos entre 10 y 20 megavatios (MW) y de 10 años en el caso de los proyectos de menos de 10 MW. En ambos casos, a partir de la entrada en operación comercial del Proyecto, correspondiente al ejercicio fiscal en que obtenga ingresos. Para gozar de los beneficios a que

⁴⁵ Hotelería y albergues, agencias de viajes, transporte aéreo, transporte acuático, transporte terrestre, arrendamiento de vehículos, artesanías, centros de recreación, centros de convenciones, inversiones en infraestructura, restaurantes y filmación de películas.

⁴⁶ Consistentes en la subcontratación de procesos de administración y operación, prestados por una empresa establecida en un Parque de Servicios, a entidades financieras, en apoyo a los procesos de negocios de empresas, tales como: la captura de información, procesamiento y manejo de clientes, sondeos e investigación de mercados, estudios de factibilidad, supervisión y control de calidad, contabilidad, elaboración de planillas e historial de recursos humanos; procesamiento y manejo de datos.

se refiere el literal anterior, el beneficiario deberá cumplir con requisitos de certificación de la contribución del proyecto a la reducción en las emisiones de carbono⁴⁷.

El Salvador, al igual que otros países de América Central, no cuenta con estimaciones oficiales sobre el gasto tributario que surge como resultado de los esquemas de incentivos mencionados anteriormente. Es necesario promover una mayor transparencia sobre el costo fiscal de estos esquemas, a la par de evaluar los beneficios que dichos esquemas generan. Esto es importante a la luz de los desafíos fiscales que El Salvador enfrenta.

4. Dificultad de gravar al sector financiero

El sector financiero ha sido siempre difícil de gravar en los países, debido a que es un campo especializado y bajo el desarrollo de nuevos instrumentos financieros. En el caso de la banca salvadoreña, ésta se ha desarrollado favorablemente en años recientes, lo cual ha llevado incluso a ser adquirida por instituciones financieras líderes a nivel mundial como HSBC, Citibank, entre otros.

De hecho, la venta de bancos salvadoreños a instituciones internacionales no reportó ingresos tributarios al fisco salvadoreño. Lo anterior se explica porque la casa matriz de los bancos estaba asentada en otro país, así como el sistema de renta territorial aplicado en El Salvador.

Otros aspectos importantes respecto a la dificultad de gravar al sector financiero han sido algunas aparentes contradicciones existentes entre la normativa contable del sector financiero y las leyes tributarias. La revisión de casos del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas (TIIA)⁴⁸ muestra la existencia de ciertas incompatibilidades entre la normativa contable financiera y las leyes tributarias de El Salvador. En los casos investigados también se encontraron diferencias de criterios entre la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el TIIA, e incluso entre algunos miembros del citado tribunal. Estas diferencias estaban relacionadas con el tratamiento tributario que debe darse a ingresos por intereses moratorios, activos extraordinarios, provisiones sobre activos con aval del banco, y utilización del concepto contable de lo devengado versus lo percibido. En los casos citados, según votos disidentes y razonados de miembros del TIIA contra las sentencias emitidas, se señalaron contradicciones respecto a la jurisprudencia existente (resoluciones previas del mismo tribunal), así como con relación a la jerarquía de la normativa bancaria, que tiene carácter reglamentario, y las leyes tributarias.

5. Mayor integración internacional sin tributación basada en renta mundial

Otra de las dificultades que plantea el patrón de desarrollo que ha seguido El Salvador, debido a la mayor penetración internacional de los grupos empresariales de ese país, es que se grava solamente la renta territorial. En este sentido, un estudio sobre los grupos de poder económico en América Central realizado por Segovia (2005) concluye que en el nuevo proceso de integración económica centroamericana se ha evidenciado un proceso de “integración empresarial” en el cual han tenido papel protagónico las empresas transnacionales y los grupos de poder económico regionales. Esta tendencia que se ha incrementando a partir de la década de 1990, comprende “sobre todo las actividades relacionadas con los servicios (incluyendo los servicios básicos, turísticos, profesionales y financieros), y el comercio”. En este proceso, la modernización, internacionalización y fortalecimiento de los

⁴⁷ Según la ley los requisitos son: Que los proyectos se encuentren debidamente registrados y certificados de conformidad con las modalidades y procedimientos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto; que los titulares de los proyectos calificados conforme a la presente Ley agreguen en su declaración de impuesto sobre la renta un detalle de las RCE expedidas, ingresos obtenidos producto de su venta, haciendo constar el nombre de los adquirentes; presentar copia del contrato de compra de las reducciones certificadas de emisiones (siglas en inglés ERPA) en que conste la cantidad de dichas reducciones vendidas y el precio de su venta y presentar constancia de parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre la cantidad expedida de RCE.

⁴⁸ Ver Incidentes de apelación R0605027T, R0605016T y R0605021T.

principales grupos económicos salvadoreños les ha permitido expandir sus negocios hacia el exterior, particularmente hacia la región centroamericana (Ver Anexo 4).

De acuerdo con Segovia (2005), según cifras del BCR, excluyendo los sectores que incorporaron montos de privatización (comunicaciones y electricidad en 1998 y 1999), los de mayor ingreso de inversión foránea son, en orden de importancia, la industria manufacturera, el comercio, la maquila y el sector financiero (bancos). La IED hacia El Salvador proveniente de los países de América Central ha sido de montos significativos, como puede verse en el siguiente cuadro. Han sido más importantes las inversiones provenientes de Costa Rica, Guatemala y Panamá; respectivamente.

CUADRO 4
EL SALVADOR: IED POR PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL, 1999-2004
(Millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Costa Rica	17,1	5,1	15,7	6,3	0,7	0,1
Guatemala	4,5	0,3	6,5	6,7	9,5	3,9
Honduras	0,0	1,8	2,8	0,0	10,1	1,6
Nicaragua	2,2	3,1	4,3	7,9	0,3	0,0
Panamá	n,d,	7,0,	6,1,	15,1,	1,5,	2,9
Total	23,8	17,3	35,4	36,0	22,1	8,5
Porcentaje de la IED Total	11,0	10,0	12,7	7,7	12,8	1,8

Fuente: Segovia (2005) basado en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En un contexto como el mencionado, resulta cada vez más sencillo realizar operaciones de arbitraje tributario para las empresas más integradas a este proceso de internacionalización. Por un lado, a través de la colocación de rentas en aquellos lugares con mayores ventajas tributarias, y en segundo lugar, mediante la facilidad de realizar operaciones de “precios de transferencia” entre empresas relacionadas; ya sea que se ubiquen en un mismo territorio o incluso es posible valorar fiscalmente ciertas transacciones de empresas de la misma corporación para eludir el pago de impuestos. En El Salvador, donde no rige un sistema de renta mundial, se carecen de instrumentos legales que permitan fiscalizar el pago de impuestos a la luz de los cambios que la economía ha tenido. En ese sentido, aunque no solucionan toda la situación, son importantes las reformas del año 2004, las cuales comprenden la prohibición de deducir gastos provenientes de paraísos fiscales así como la utilización de convenios de intercambio de información con otras administraciones tributarias. De hecho, El Salvador firmó un acuerdo sobre Doble Tributación con España en el año 2007, cuenta con un convenio de intercambio de información con Estados Unidos y ha dado inicio a negociaciones en esta materia con Chile. También, en el marco de la Unión Aduanera, se acordó intercambiar información con Guatemala, lo cual está pendiente de una aprobación en el Organismo Legislativo de El Salvador.

Todavía el concepto de generación de renta debe ser acompañado con un marco legal más sólido. Esto tampoco garantiza que se reduzcan estas operaciones de arbitraje tributario, ya que requiere construcción de capacidades al interior de la administración de impuestos internos y de aduanas.

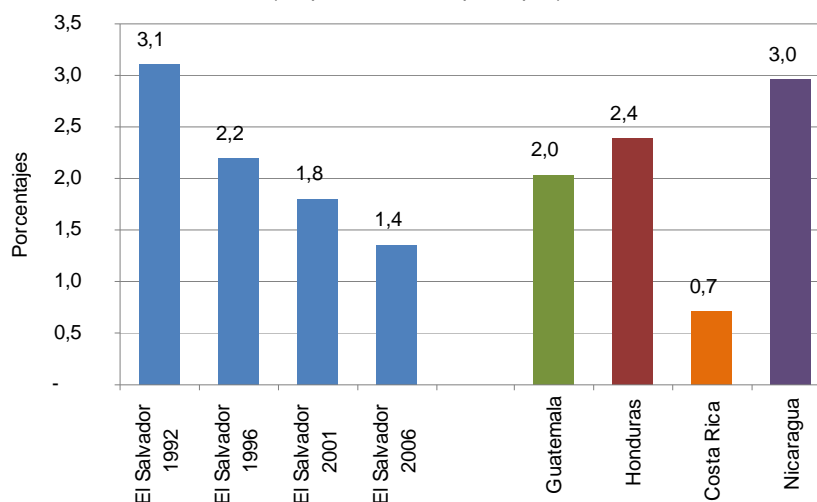
C. La renta imponible y la importancia de las rentas exentas y deducciones

1. Personas naturales asalariadas

El mínimo imponible para la renta de personas individuales no ha sido modificado desde el año 1992, lo cual ha provocado que su valor en términos reales haya decrecido. El mínimo exento con relación al PIB per cápita también se ha reducido, como puede verse en el siguiente gráfico, cuyo valor es mayor en otros países centroamericanos. Esta reducción ha ampliado de facto la base tributaria al incluir a un mayor número de contribuyentes y una porción creciente del ingreso⁴⁹.

Otro aspecto a considerar es que debido a la evolución acelerada de los precios de los alimentos en el período reciente, el costo de la canasta básica para el área urbana se estaría aproximando al del mínimo exento⁵⁰.

GRÁFICO 13
RELACIÓN ENTRE EL MÍNIMO EXENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL PIB PER CÁPITA
EN EL SALVADOR Y PAÍSES SELECCIONADOS, 2005 (CIRCA 2005)
(Proporción del PIB per cápita)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Bancos Centrales, proyecciones de población de CELADE y legislación de los países.

Otro aspecto que estaría evidenciando la necesidad de evaluar el valor del mínimo exento es que, aunque durante el período 2004-2006 las devoluciones se mantuvieron alrededor de US\$31 millones anuales, la relación de lo devuelto respecto a lo recaudado era del orden del 13% al 21% durante el período mencionado⁵¹.

⁴⁹ Bajo el supuesto que el ingreso en términos nominales de los contribuyentes que estaban cercanos al mínimo les ha permitido rebasar la barrera del mínimo imponible, y el ingreso imponible de quienes estaban por encima del mínimo ha crecido también en términos nominales, sin mayor erosión del ingreso imponible por la vía del tramo exento de tributación.

⁵⁰ El costo mensual de la canasta básica de alimentos, de acuerdo con información de la Digestyc, era de US\$160.8. La canasta básica ampliada para el área urbana, que es el doble de la canasta básica de alimentos, tiene un costo anual de US\$3,859.2. Este costo es ligeramente inferior que el ingreso mínimo que no paga impuestos, el cual es igual al tramo exento (2,514.29) más la deducción única (US\$1371.29), lo cual totalizaría US\$3,885.6.

⁵¹ El porcentaje se calculó como devoluciones dividido entre los ingresos brutos de personas naturales asalariadas (recaudación neta más devoluciones).

Sin embargo, es necesario evaluar posibles pérdidas en la recaudación derivado de la modificación del mínimo imponible. Un ejercicio utilizando datos de la EHPM y de Hacienda, señala que aumentar el mínimo exento podría traer pérdidas en la recaudación⁵². Aunque por otro lado, podría mejorar la equidad y reduciría los costos administrativos de devolver los impuestos. Lo anterior sería un motivo para evaluar posibles cambios en la variable mencionada, aunque habría que estimar los posibles efectos en la recaudación haciendo uso de los datos de las declaraciones.

Finalmente, cabe mencionar que fue realizada otra modificación en el año 2007⁵³ que reduce la base tributaria, la cual consistió en la ampliación del límite de deducción por concepto de gastos médicos y colegiaturas de US\$571.43 a US\$800.00.

2. Personas jurídicas

Debido a que no se pudo contar con información sobre el comportamiento de las principales deducciones, se evalúa solamente los cambios del concepto de renta imponible derivado de las reformas del año 2004. Contar con mayor acceso a la información habría permitido evaluar en detalle cuáles son aquellas deducciones que son mejor aprovechadas por las personas jurídicas, a la vez de revisar si existieron cambios significativos respecto a la situación antes de la reforma.

Con las modificaciones realizadas en el año 2004, se realizaron los siguientes cambios a los gastos deducibles: (i) Los salarios, sueldos, dietas, y otras remuneraciones, serán deducibles siempre que se hayan realizado las retenciones de seguridad social, previsionales y de impuesto sobre la renta, cuando estén sujetas a ello; (ii) los viáticos vinculados a actividades propias del negocio realizados por directivos o empleados de la empresa; (iii) combustible si es utilizado directamente en la generación de la renta, comprobado por factura o comprobante de crédito fiscal; (iv) intereses solo vinculados a la generación de la fuente gravable y aquellos pagados a tasas menores que el financiamiento fuente; y (v) se suprime como costo no deducible la depreciación de derechos de llave, marcas y otros activos intangibles similares, entre otros. El espíritu general de la reforma es admitir sólo aquellos gastos que estén vinculados a la producción de la renta gravable.

Sin embargo, se ampliaron las deducciones por indemnizaciones laborales por despido y las bonificaciones por retiro voluntario, así como las indemnizaciones por causa de muerte, accidente, incapacidad o enfermedad. También permanecen las deducciones correspondientes al 20% de la renta neta⁵⁴. En el primero de los casos, sería deseable darle un tratamiento similar a las indemnizaciones laborales al que le da el artículo 4, numeral 3, el cual limita las indemnizaciones exentas a aquellas que no “excedan de un salario básico de treinta días por cada año de servicio”. Y en el otro caso, de las donaciones, el límite deducible por concepto de donaciones todavía pareciera ser elevado (alrededor del 17% de la renta neta), sobretodo tomando en cuenta que las entidades que reciben donaciones están exentas del pago del ISR.

Por otro lado, además de las exenciones mencionadas anteriormente⁵⁵, también están vigentes las relativas a las imprentas⁵⁶ (Ley de imprenta, D.L. No. 1118 del 16 de enero 2003), las empresas editoriales⁵⁷ (Ley del libro) y las cooperativas.

⁵² Un aumento de US\$250 en el mínimo exento reduciría en 4% la recaudación potencial, si se aumente en US\$500 en 8% y al aumentarlo en US\$1,000 hasta en un 15%.

⁵³ Decreto No. 504, publicado el 20 de diciembre de 2007.

⁵⁴ En realidad equivalen aproximadamente al 16.67% de la renta neta, pues se calculan como “hasta un límite máximo del veinte por ciento del valor resultante de restar a la renta neta del donante en el periodo o ejercicio de imposición respectivo, el valor de la donación”.

⁵⁵ Zonas Francas, la Ley de Turismo, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Incentivos sobre Energías Renovables. Las dos últimas fueron aprobadas en el año 2007.

⁵⁶ Se entiende imprenta por “lo referido a la producción, difusión o venta de periódicos, revistas, folletos, libros, manuales, hojas sueltas, de carácter divulgativo o intelectual o en general, vinculados a la libre edición del pensamiento”. También “la importación y la internación de productos mencionados no estarán sujetos a ningún tipo de impuesto, derecho o caución” Artículo 8, D.L. No. 1118 del 16 de enero de 2003.

Cabe señalar que otros aspectos habrían influido en la reducción de la base imponible del impuesto sobre la renta como la exclusión de los ingresos generados en el exterior, debido a la eliminación del principio de renta mundial⁵⁷, y por la exclusión de los dividendos como parte de la renta imponible (1999). Sin embargo, con la reforma del año 2004 se incluyeron en la renta imponible aquellos ingresos generados en El Salvador aunque fueran pagados en otro país. Esta modificación, al ser aplicada efectivamente, tendría la posibilidad de ampliar la base tributaria y gravar a personas con mayores niveles de renta.

3. No domiciliados

Las rentas de los no domiciliados está gravada a una tasa similar a la de las personas domiciliadas. En lo que se refiere a los pagos realizados a los no domiciliados, se practica una retención del 20% a todas las rentas obtenidas en el país (regalías, intereses, honorarios, etc.), con excepción de los dividendos. Las reformas del año 2004 ampliaron la aplicación de estas retenciones a los anticipos de pagos a no residentes, así como a aquellas “sumas pagadas o acreditadas a los prestadores de servicios no domiciliados en el país, por servicios procedentes del exterior utilizados en el territorio nacional, independientemente que la actividad o servicio se realice fuera de El Salvador, así como las que provengan de la transferencia a cualquier título de bienes intangibles”. También se agregaron los pagos que las sucursales realicen a sus casas matrices, salvo que correspondan a bienes muebles corporales.

4. Un país sin impuesto al patrimonio⁵⁹

Los impuestos al patrimonio en El Salvador prácticamente han desaparecido, a pesar de que nunca fueron muy importantes en la recaudación. De acuerdo con la clasificación que utiliza De Cesare (2008), este país ha contado únicamente con impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones e impuestos sobre las transacciones de bienes inmuebles entre vivos.

El Salvador contó durante muchos años con un impuesto al patrimonio o impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. El último tributo de este tipo que estuvo vigente fue aprobado mediante el Decreto Ley No. 553 del 22 de diciembre de 1986, y fue derogado a partir del año 1994, mediante el Decreto Legislativo N° 871 del 27 de abril de 1994. Este país junto a Haití y Cuba, forma el grupo de países latinoamericanos que no cuenta con impuesto recurrente sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles⁶⁰.

Previo a la derogación del impuesto al patrimonio⁶¹ habían sido derogadas la Ley de Gravamen de Sucesiones⁶², la cual gravaba las herencias, y la Ley del Impuesto sobre Donaciones.

El principal argumento para la eliminación de estos impuestos fue la simplificación del sistema tributario, eliminando leyes que contuvieran impuestos inoperantes, de baja recaudación y alto costo de administración del mismo. Con la eliminación de estos impuestos fueron prácticamente eliminados los impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones.

⁵⁷ “...dedicadas exclusivamente a la impresión, edición o publicación de libros o revistas de carácter científico o cultural, así como la importación de materiales de originales de fotografías, libros, películas, grabados y otros elementos reproducibles., materias primas, maquinaria y equipo para la impresión de los mismos.” DL. No 117 del 16 de enero de 2003.

⁵⁸ El Salvador se ha integrado fuertemente a la economía mundial en los últimos años, por lo cual es posible que la colocación de rentas a fuera de El Salvador haya crecido en el período reciente.

⁵⁹ De acuerdo con la revisión realizada no se identificaron impuestos o arbitrios sobre el patrimonio a nivel de los gobiernos locales.

⁶⁰ De Césare, C. “Impuesto a los patrimonios en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 66, CEPAL.

⁶¹ Derogado mediante el D.L. No. 871 27 de abril de 1994, publicado en el D.O. N° 99, Tomo 323, del 30 de mayo de 1994.

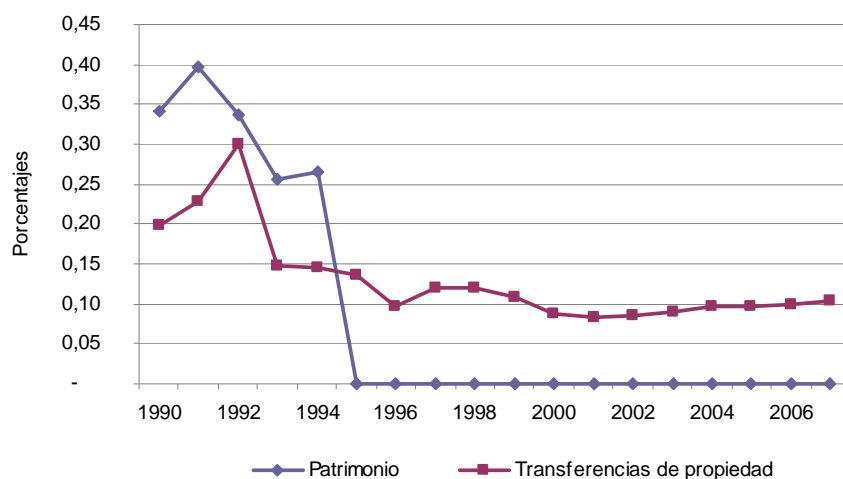
⁶² Derogado mediante el D.L. No. 431 del 14 de enero de 1993. Entre los argumentos para derogar este impuesto se mencionaba que “gravaba la transmisión de bienes sobre los cuales el causante había pagado impuestos sobre el patrimonio”, “constituía una carga adicional para los beneficiarios, quienes en muchos casos carecían de la capacidad económica para satisfacerlo”, así como argumentos de baja recaudación y alto costo.

El único impuesto sobre el patrimonio⁶³ que sobrevive es el Impuesto sobre la transferencia de Bienes Raíces, éste también grava las donaciones para “el fomento y bien de la familia”, así como aquellas destinadas a los sindicatos, federaciones o confederaciones de trabajadores.

Este tributo, que data de 1986, sufrió modificaciones importantes en el año 1993, ya que fueron eliminadas de este gravamen las herencias y se aumentó el umbral de exención de las transacciones de 100 mil a 250 mil colones⁶⁴. Además, originalmente existían tres tramos⁶⁵ que se redujeron a uno con una tasa fija del 3%, la cual grava únicamente aquellas propiedades con un valor superior a 250 mil colones.

Con la eliminación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, el fisco salvadoreño dejó de percibir alrededor de 0,3% del PIB, y con la eliminación de los impuestos a las sucesiones, donaciones y las modificaciones al impuesto sobre transferencia de bienes raíces, se redujeron en 0,1% del PIB adicional los impuestos al patrimonio. Cabe mencionar que la recaudación de los impuestos al patrimonio durante el período 1990-92, era superior a la que obtiene la mayoría de los países de América Central con excepción de Costa Rica y Panamá.

GRÁFICO 14
EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN EL SALVADOR



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Nota: Los impuestos sobre transferencia de propiedad comprenden a los de sucesiones y donaciones en los primeros años, a partir de 1993 solamente incluye al impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles.

Se mencionó durante las entrevistas realizadas que uno de los motivos para eliminar el impuesto al patrimonio era su bajo rendimiento en la recaudación. No obstante, con los avances que ha generado el país en la medición del catastro ahora se cuenta con un instrumento que podría mejorar el rendimiento de este impuesto. El catastro cubría el 68% del territorio en el año 2004, con información registral y catastral en seis de los 14 departamentos del país (San Salvador, Sonsonate, Santa Ana, La Libertad, La Paz y Ahuachapán).

Un impuesto al patrimonio tendría beneficios potenciales de contribuir al fortalecimiento de las finanzas municipales y aumentar la progresividad en el pago de impuestos. Por ejemplo, la proporción de hogares perceptores de alquileres, los cuales regularmente son propietarios de más de una vivienda, es

⁶³ Impuestos Nacionales.

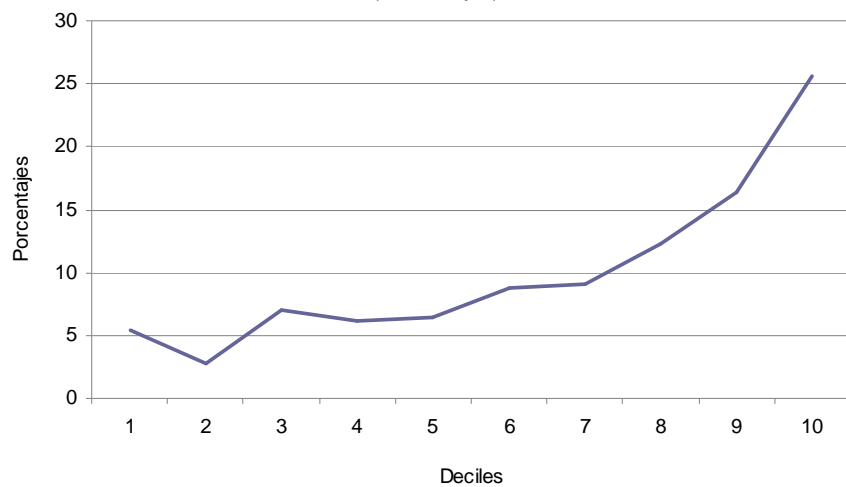
⁶⁴ Valores aproximados entre US\$11,300 y US\$28,571.43.

⁶⁵ Si el valor del inmueble era de hasta 100 mil colones se pagaría una tasa del 1.5%, entre 100 mil y 250 mil una tasa del 3% y cuando fuese superior a 250 mil 5%.

mayor para aquellos hogares en mejor situación. Esto sugiere que existe potencial para mejorar la equidad a través de impuestos al patrimonio, que estarían recayendo en aquellos hogares de mayores ingresos.

GRÁFICO 15
DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE ALQUILERES
POR DECILES, 2006

(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EHPM 2006.

IV. Evasión en el impuesto sobre la renta

A. Estudios previos

Solamente se identificó un estudio que está disponible al público sobre la evasión realizado por Funde en el año 2008. Sin embargo, el anterior estudio cita que según notas de prensa otros estudios realizados por el BID estimaron los niveles de evasión del IVA en 37% y en 55% del ISR mientras que USAID realizó estimaciones sobre una evasión del IVA del 40% e ISR del 58% y el impuesto de las bebidas alcohólicas 67%⁶⁶.

El estudio de Funde estima la evasión del ISR entre 58% y 27% para los años 2004 al 2007, mientras que la del IVA estaría entre 40,0% y 37,3% para los mismos años. Según el estudio se identificaron cuatro factores que impactan negativamente en la recaudación y favorecen las conductas elusivas por parte de los contribuyentes: fallas en la agencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera, fallas en la estrategia de fiscalización y control, fallos o vacíos en la legislación tributaria y relacionada y factores asociados a los sujetos pasivos y a la baja cultura tributaria.

Entre los sectores críticos más sensibles a la evasión, el estudio de Funde identifica empresas acogidas a regímenes de incentivos fiscales, transporte terrestre de pasajeros y de carga, instituciones financieras, exportaciones, importaciones de vehículos usados, profesionales independientes, mayoristas de mercados municipales, pequeña empresa y comercio informal.

⁶⁶ Funde (2008), ver página 92.

B. Definición de la evasión para este ejercicio

El Código Penal, Decreto No. 1030, define a la evasión de impuestos como la omisión de declarar hechos generadores, o bien la declaración de costos, gastos, compras o créditos fiscales inexistentes utilizando distintos medios⁶⁷. También se definen como delitos de defraudación al fisco la apropiación indebida de retenciones o percepciones Tributarias; los reintegros, devoluciones, compensaciones o acreditamientos Indebidos; la falsificación en la impresión, emisión, entrega u otorgamiento de documentos que soportan operaciones tributarias, así como la tenencia o la circulación de los mismos y la proposición y conspiración para cometer cualquiera de los delitos anteriores.

La “evasión intencional” está definida en el Código Tributario en el artículo 254, y se define como “la acción del contribuyente intentare producir o el tercero que facilitare la evasión total o parcial del impuesto, ya sea por omisión, aserción, simulación, ocultación, maniobra, o por cualquier medio o hecho”. Salvo prueba en contrario, se presumirá intención de evadir el impuesto, cuando se presenten ciertas circunstancias⁶⁸. También está definida la “evasión no intencional” que se incurre al no presentar la declaración o porque se efectúa en forma incorrecta.

Idealmente este informe debiera seguir el razonamiento planteado en el Código Tributario, o sea, que la evasión sería la resultante del comportamiento intencional del contribuyente para reducir o eliminar el pago de impuestos. Cabe la pena distinguir la evasión de la elusión fiscal, la cual según el Ministerio de Hacienda de El Salvador es el “acto de defraudación fiscal cuyo propósito es reducir el pago de las contribuciones que por ley le corresponden a un contribuyente”. No obstante, como lo afirma Slemrod (2007), “la línea divisoria entre la evasión ilegal de impuestos y la elusión ilegal de los mismos es borrosa”. Es sumamente complejo identificar cómo el pago de impuestos se reduce debido a pagos legales o ilegales, así como a aquellos que son voluntarios o no. Por lo tanto, este informe aspira a que la medición de la brecha de la recaudación potencial respecto a la efectiva se aproxime a medir la evasión fiscal existente, aunque hay que tomar en cuenta que algunos factores se estarían mezclando en la estimación resultante ante la incapacidad de separarlos.

C. Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas jurídicas

Para realizar este análisis se tomó como base la metodología utilizada en los estudios de Barra y Jorrat (1999), CIDE (2005) e ITAM (2006), con lo cual se pretende medir indirectamente la evasión tributaria a través de información de cuentas nacionales. En el SCN, la variable a través de la cual se aproxima la base del ISR de personas jurídicas es el Excedente Neto de Operación (ENE). El ENE es una

⁶⁷ Según el artículo 249-A mediante los medios siguientes “1) No llevando libros o registros contables, especiales, auxiliares o legales que exigen las leyes tributarias; 2) Llevando doble o múltiple contabilidad o doble o múltiple facturación; 3) Declarando información falsa o inexacta; 4) Excluyendo u omitiendo declarar hechos generadores estando obligado a ello; 5) Destruyendo u ocultando documentos necesarios para la determinación de obligaciones tributarias; 6) No presentando tres o más declaraciones tributarias, habiendo realizado operaciones gravadas; 7) Declarando costos o gastos, compras, créditos fiscales u otras deducciones, hechos o circunstancias que no han acontecido; 8) Respaldando sus costos, gastos o compras en contratos falsos o inexistentes.”

⁶⁸ a) No llevar contabilidad existiendo obligación legal de ello o llevar múltiple contabilidad; b) Contradicción evidente entre los libros, documentos o demás antecedentes, con los datos que surjan de las declaraciones; c) Declaraciones que contengan datos falsos; d) No suministrar o suministrar falsos, los avisos, datos, informes, ampliaciones y explicaciones, existiendo obligación legal de hacerlo; e) Exclusión de algún bien, actividad u operación que implique una declaración incompleta de la materia imponible, salvo cuando, atendidos el volumen de los ingresos del contribuyente y la escasa cuantía de lo excluido, pueda calificarse de simple olvido excusable; f) Suministro de informaciones inexactas sobre las actividades y negocios concernientes a ventas, compras, existencias o valuación de mercaderías, capital invertido o cualquier otro factor de carácter similar; g) Cuando el contribuyente, su representante o apoderado, se valiere de cualquier tipo de maniobra para evadir la notificación de cualquier actuación de la Administración Tributaria; h) No presentar la declaración. Se entiende omitida la declaración, cuando esta fuere presentada después de notificado el acto que ordena la fiscalización; e, i) Ocultación o destrucción de documentos.

aproximación de las utilidades que generan las personas jurídicas. A través de éste es posible llegar al resultado tributario (RT), por medio del cual se estima la recaudación potencial⁶⁹.

Como primer punto se procedió a definir el resultado tributario de las personas jurídicas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RT = IB - CD - AE - GNPR + GR$$

Donde	RT:	Resultado Tributario
	IB:	Ingresos brutos
	CD:	Costo directo bienes y servicios
	GNPR:	Gastos necesarios para producir la renta
	AE:	Actividades exentas
	GR:	Gastos rechazados (Gastos no deducibles)

La ley del Impuesto sobre la Renta define los ingresos de las personas jurídicas en el artículo 2, inciso “b” como “*De la actividad empresarial, ya sea comercial, agrícola, industrial, de servicio, y de cualquier otra naturaleza;*”. Por su parte, el reglamento del ISR Artículo 9, precisa el concepto como “*c) Ejercicio de actividades empresariales como, las agrícolas, industriales, comerciales, de servicios en general, mineras, pecuarias, caza y pesca y otras de similar naturaleza que produzcan ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su denominación*”.

Para obtener el ingreso neto se utilizaron las cuentas nacionales, específicamente la Matriz Insumo Producto del año 2005, proporcionada por el BCR. Siguiendo los trabajos mencionados anteriormente, el primer paso para conocer los ingresos tributarios contempla obtener el componente del valor agregado que corresponde a las empresas. Este ingreso contemplaría los ingresos brutos menos los insumos necesarios para la producción.

Una dificultad encontrada fue la de no contar con la desagregación del valor agregado bruto⁷⁰, debido a que esta descomposición fue calculada solamente para el año base 1990. Ante la falta de mayor información se procedió a desagregar el valor agregado bruto utilizando la participación del año base. Haciendo uso de esta información fue posible obtener el dato del excedente de explotación bruto. Sin embargo, la MIP 1990 no tenía información sobre el consumo de capital fijo. La solución utilizada fue aplicar un factor de la MIP 1978.

$$EBE = VBP - CI - RS - IISI$$

$$ENE = EBE - CCF$$

Donde ENE:	Excedente neto de explotación
EBE:	Excedente bruto de explotación
VBP:	Valor Bruto de la Producción (MIP 2005);
CI:	Consumo Intermedio (MIP 2005);
RS:	Remuneraciones y salarios, incluye contribuciones sociales (proporción de la MIP 1990);
CCF:	Consumo de capital fijo (proporción de la MIP 1978);
IISI:	Impuestos indirectos netos de subsidio (proporción de la MIP 1990).

⁶⁹ Ver detalle en el anexo 4.

⁷⁰ El valor agregado bruto se divide en excedente bruto de explotación, salarios e impuestos indirectos netos de subsidio.

Adicionalmente, debido a que no se contaba con la desagregación del ingreso mixto dentro del Excedente de Explotación Bruto, fue necesario realizar un análisis de sensibilidad para estimar el EBE que corresponde a empresas. En este caso se estimaron 3 escenarios: En los escenarios 1 y 2 se aplicaron los porcentajes de participación del excedente de explotación correspondiente a empresas según actividades económicas de los países de Guatemala y Honduras. En el tercer escenario se calculó residualmente el excedente de explotación a partir de los ingresos correspondientes a las personas no asalariadas, el cual se asumió como ingreso mixto.

Para determinar el resultado neto de las empresas se sumaron solamente las actividades que están gravadas por ley, dejando fuera aquellas que están exentas. Luego se aplicaron los descuentos no incluidos previamente, para llegar al resultado teórico, el cual se multiplicó por la tasa vigente del 25%.

$$IP = RT * 25\%$$

$$BRECHA = IP - IO$$

$$TASA DE BRECHA O EVASIÓN ESTIMADA = BRECHA / IP$$

Donde

IP: Ingresos tributarios potenciales

RT: Resultado tributario

IO: Ingresos tributarios observados

A continuación pueden observarse los resultados de la estimación realizada. Los resultados dependen de dos factores: la participación que tengan las utilidades empresariales en el excedente bruto de explotación y qué actividades están gravadas. En el escenario 2, la brecha es menor porque la participación de las utilidades empresariales es menor en las actividades gravadas, o sea en el caso de Honduras. Mientras tanto, en el caso en el cual la brecha es menor, se tomaron como base la participación de las utilidades empresariales de Guatemala⁷¹.

CUADRO 5
ESTIMACIONES DE EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
A PERSONAS JURÍDICAS, 2005

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Recaudación Potencial (IP)	755,6	672,2	750,8
Recaudación Observada (IO)	356,0	356,0	356,0
EVASIÓN (Millones de Dólares)	399,6	316,2	394,8
% de Evasión (EVASION/IP)	52,9	47,0	52,6
% del PIB	2,3	1,9	2,3

Fuente: Cálculos propios basados en datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Nota: Escenario 1 Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Guatemala

Escenario 2 Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Honduras

Escenario 3 Excedente Bruto Empresas residual de Ingreso Mixto EHPM.

⁷¹ También se calculó la brecha para un caso intermedio, o sea Honduras, donde las utilidades empresariales participan en mayor porcentaje en el excedente bruto de explotación (54.4%).

D. Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas naturales (trabajadores asalariados y no asalariados)

El ejercicio para las personas naturales (trabajadores asalariados y no asalariados) supone el cálculo del ingreso imponible sobre la base de la información declarada en las encuestas de hogares y, de esta cuenta, la estimación del Impuesto Sobre la Renta *potencial* a tributar. La evasión estaría deduciéndose de la contraposición entre lo que debería de recaudarse por ese concepto (tributación potencial) y lo que efectivamente se ha recaudado (tributación efectiva).

La primera parte del ejercicio consistió en estimar el ingreso de las personas naturales asalariadas y el de las no asalariadas, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) para los años 2005 y 2006. Fue necesario realizar ajustes por subdeclaración y no respuesta (Ver detalle en el anexo 5). Luego se dedujeron los costos y gastos que están permitidos por ley para obtener el ingreso imponible o pagadero de impuestos, al cual se le aplicaron las tasas correspondientes a cada tramo de renta, según lo establecido por el artículo 37 de la Ley del ISR.

Los resultados pueden apreciarse en el cuadro 5. En primer lugar, la evasión de personas individuales no asalariadas es mayor que en el caso de las asalariadas. En segundo término, se aprecia que en ambos casos, el incremento en la recaudación efectiva fue mayor que el de la recaudación potencial, lo cual estaría sugiriendo que existió una reducción en la evasión del ISR en ambas categorías. Tercero, al reducir la evasión de personas naturales⁷², de acuerdo con las estimaciones realizadas en este ejercicio, podría rendir entre 1,0% a 1,2% del PIB.

CUADRO 6
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
DE PERSONAS NATURALES, 2005-2006
(Millones de dólares y porcentajes)

	2005	2006	2005	2006
A. Personas Naturales Asalariadas	(Millones US)		Porcentajes del PIB	
ISR potencial	231,59	248,45	1,4%	1,3%
ISR recaudado	175,43	216,24	1,0%	1,2%
Evasión estimada	56,16	32,21	0,3%	0,2%
Porcentaje de evasión	24,25%	12,96%		
B. Personas Naturales no Asalariadas				
ISR potencial	230,61	275,78	1,4%	1,5%
ISR recaudado	136,48	173,32	0,8%	0,9%
Evasión estimada	111,43	119,76	0,7%	0,6%
Porcentaje de evasión	48,32%	43,42%		
C. Personas Naturales (A+B)				
ISR potencial	462,20	524,22	2,7%	2,8%
ISR recaudado	294,61	372,26	1,7%	2,0%
Evasión estimada	167,59	151,97	1,0%	0,8%
Porcentaje de evasión	36,26%	28,99%		

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la EHPM 2005 y 2006, y del Ministerio de Hacienda.

⁷² Podría existir subestimación en la brecha de recaudación procedente de personas naturales, al no contar con datos precisos para ajustar por la subdeclaración de los ingresos por intereses o alquileres, no así en el caso de las utilidades distribuidas, al no estar gravadas. Los ajustes por subdeclaración pueden realizarse con un Cuadro de Cuentas Económicas Integradas o de Cuentas de los Sectores Institucionales basados en el SCN 93.

E. Resultado global (personas naturales y personas jurídicas)

En el siguiente cuadro pueden apreciarse los resultados del ejercicio de evasión tributaria para el ISR en El Salvador. La evasión del ISR total para el año 2005 estaría entre 40,8% y 44,7%. Como puede observarse, la evasión es más importante para las personas jurídicas que para las personas naturales.

CUADRO 7
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA 2005
(Millones de dólares y porcentajes)

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Personas Jurídicas			
Evasión estimada	419,64	336,18	414,83
Porcentaje de evasión	55,54%	50,02%	55,25%
Personas Naturales			
Evasión estimada	167,59	167,59	167,59
Porcentaje de evasión	36,26%	36,26%	36,26%
TOTAL			
Evasión estimada	587,21	503,81	582,41
Porcentaje de evasión	48,2%	44,4%	48,0%

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la EHPM 2005, Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda.

F. Discusión sobre los resultados

Los resultados debieran tomarse con bastante cautela y seguramente con la disponibilidad de nuevas cuentas nacionales basadas en el SCN 93 será posible contar con datos más precisos. Además, es importante seguir fomentando la discusión sobre el tema, basado en la elaboración de estudios más profundos para comprender mejor este fenómeno. Por ejemplo, sería importante realizar estimaciones de la evasión mediante otros métodos indirectos o directos.

Como se percibió durante las entrevistas realizadas, las cláusulas de confidencialidad existentes crean ciertas reservas sobre la realización de investigaciones de este tipo. Ante esta situación, la opción sería que el Ministerio de Hacienda realizara estudios sobre estos temas, o bien, que se contraten estudios a nivel nacional al estilo de las experiencias de SAT en México⁷³. Lo anterior contribuirá a promover la discusión sobre ello y promover mecanismos para que la administración tributaria genere soluciones realistas al problema de la evasión.

Las estimaciones realizadas señalan que la evasión de personas jurídicas es mucho mayor que la de personas naturales. Inclusive la evasión de personas naturales no asalariadas, o sea aquellas que tienen ingresos cuasi-empresariales, es menor que la de las personas jurídicas. Existe cierta ambigüedad en la medición realizada en cuanto a la brecha entre la recaudación potencial y la efectiva, ya que no solo incluye evasión sino también elusión (uso de medios legales para reducir el pago de impuestos). En el caso de las personas jurídicas, por su mayor capacidad de hacer uso de medios legales para reportar mayores costos y por lo tanto menores ganancias, la medición estaría incluyendo un componente importante de elusión tributaria. Sin embargo, se esperaría que tanto la evasión como la elusión se hayan

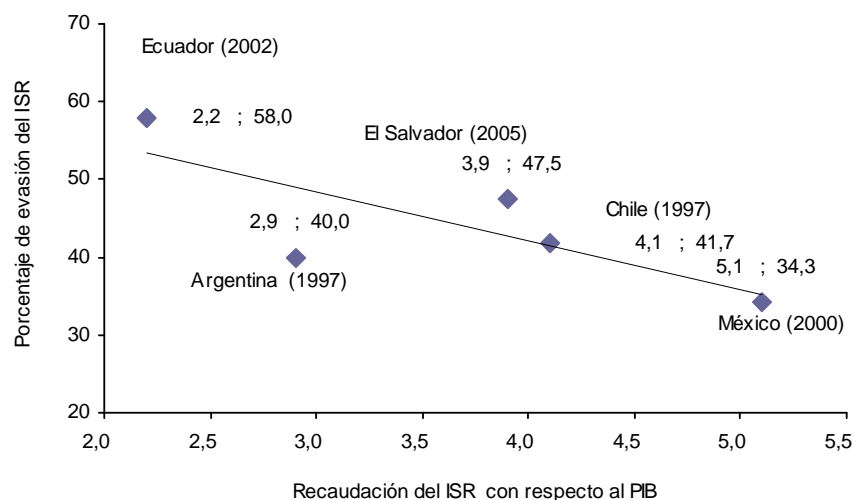
⁷³ Ver http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_3321.html

reducido de forma importante en los últimos años, debido a los cambios en el Código Tributario y mejor definición de los gastos deducibles en el Impuesto sobre la renta.

De acuerdo con los estudios disponibles sobre evasión del ISR (ver gráfico), El Salvador sería un país de desarrollo intermedio según su capacidad de recaudar ISR, tanto si se le mide por evasión como por su recaudación como porcentaje del PIB. Si la recaudación como porcentaje de PIB fuese un indicador de la evasión podría argumentarse que el sesgo de esta estimación tendría a sobrestimar la recaudación tributaria, al comparar la tendencia lineal del gráfico siguiente.

GRÁFICO 16
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
PARA PAÍSES SELECCIONADOS

(Porcentajes del PIB y Porcentajes de evasión)



Fuente: El Salvador elaboración propia, resto de países CEPAL.

La brecha de recaudación es mayor en las personas jurídicas que en las naturales. Estos resultados podrían tener varias explicaciones. En primer lugar, El Salvador es uno de los países de América Latina con la recaudación proveniente de personas jurídicas más baja. Segundo, debido a que no se contó con información para ajustar por sub-declaración los valores de ingresos no laborales reportados en las Encuestas de Hogares, podría existir cierta subestimación en la evasión de personas naturales. Tercero, no se descarta que exista cierta sobrestimación de la evasión de personas jurídicas, en gran parte porque la información de cuentas nacionales no contaba con las aperturas necesarias, tampoco existe información precisa sobre la renuncia fiscal que se genera por exenciones tributarias.

A pesar que en la brecha en la tributación de Personas Jurídicas es elevada, debe reconocerse que se han hecho progresos importantes en los últimos años. Sin embargo, esto no garantiza que en el futuro la recaudación aumente, ya que mediante ampliaciones a los incentivos existentes podrían perderse las ganancias realizadas en la recaudación.

La mayor recaudación se ve reflejada en mejoras en los indicadores de evasión de personas naturales, los cuales se han reducido. Son importantes para explicar esta reducción los mecanismos de retención y pago a cuenta, los cuales garantizan un pago mínimo por parte de los contribuyentes.

Aunque pareciera ser importante todavía la evasión proveniente de asalariados, principalmente para el año 2005 (24,2%), esto no se explica en gran parte por acciones que los asalariados lleven a cabo para reducir o eliminar su pago de impuestos. Debe tomarse en cuenta que el grado de formalización del empleo tiende a ser relativo, es decir, pueden existir problemas de sub reporte de los salarios. Otro punto

que podría estar haciendo elevados estos resultados es la decisión de haber incluido en el cálculo a todo tipo de empleados, sin excluir a aquellos de carácter informal. Esto habría incidido en que las estimaciones de la evasión de asalariados fuese relativamente mayor para el año 2005 si se le compara con la de otros países (México era de entre 14,83% al 17,22% entre 2002 y 2004), aunque menor al caso de Chile en el año 1999 (35,8%). Sin embargo, hay que hacer notar que la reducción en la evasión de asalariados se da fundamentalmente por un crecimiento en la recaudación, ya que la recaudación potencial también crece a una tasa razonable (7%) del 2005 al 2006.

Por otro lado, la evasión proveniente de personas naturales no asalariadas sería considerablemente baja si se le compara con el caso de México, en el cual según ITAM (2006), en el ISR para personas físicas en actividades empresariales y servicios profesionales la brecha estaría entre 78,1% a 80,3%. Sobre esto habría influido la gran participación de unidades pequeñas así como el grado de subdeclaración del ingreso de este tipo de personas naturales, ante el cual persisten dudas sobre su verdadero nivel, debido a la inexistencia de Cuentas Nacionales actualizadas que permitan aproximar esta dimensión. Sin embargo, los resultados de las personas naturales no asalariadas tampoco se alejan demasiado del patrón observado por las personas jurídicas, por lo cual tampoco se podrían esperar resultados tan dramáticos como los observados en México.

V. Recomendaciones para reducir la evasión fiscal del impuesto sobre la renta en El Salvador

La experiencia reciente de El Salvador ha sido muy positiva en lograr incrementos importantes en la tributación del ISR, al igual que en el IVA. La ruta trazada, que se basa en medidas administrativas, todavía puede rendir más frutos. En ese sentido, los proyectos de mejora de las capacidades de auditoría de la DGII, mejoras en los controles a los grandes contribuyentes y avances en sistemas de controles cruzados son importantes; así como las mejoras en los sistemas de valuación aduanera. En este último punto, se visualizan avances importantes derivados del proceso de Unión Aduanera Centroamericana del que participa El Salvador.

Sin embargo, deberán realizarse algunas modificaciones que van más allá de mejorar los controles existentes. En primer lugar, debido al escaso margen de maniobra que tienen las finanzas públicas en El Salvador es preciso evaluar cuidadosamente el otorgamiento de incentivos fiscales. Por un lado, es necesario moderar el otorgamiento de nuevos beneficios fiscales y realizar una evaluación completa sobre los ya existentes para contar con información más completa sobre el costo fiscal y los beneficios que el país obtiene. En particular, es grande el riesgo sobre los ingresos tributarios de los incentivos provenientes de la ley de servicios internacionales, principalmente por el potencial que tiene El Salvador en las actividades terciarias. Es importante que estos incentivos sean evaluados periódicamente, con condicionalidades claras y con una temporalidad razonable.

En la medida que crezcan los esquemas de incentivos, existirán algunas labores de los entes de administradores de impuestos (aduanas e impuestos internos) que estarán enfocadas a evitar abusos de los mismos.

Aunque los logros en materia tributaria seguramente no habrían sido posibles sin una entidad como la DGII, existen desafíos crecientes en el contexto de una economía como la salvadoreña, en cambio constante y con una integración mayor con la economía mundial. En este sentido, se recomienda dotar de mayor recurso humano a la DGII y especializar el ya existente. También es necesario fortalecer las capacidades de investigación de la Dirección de Ingresos Tributarios. Es muy importante que el Tribunal de Impuestos Internos y Aduanas participe de este fortalecimiento, dotándolo de mayor capacidad técnica y autonomía.

Es necesario avanzar hacia un esquema de renta mundial. El grado de integración de la economía salvadoreña es cada vez mayor, al lado del crecimiento de los grupos económicos salvadoreños en la región centroamericana e incluso fuera de esta región. Esto además exigirá intercambios de información con administraciones tributarias de otros países.

Sería pertinente evaluar la conveniencia de ajustar los tramos de ingreso imponible por razones de equidad y eficiencia. En primer lugar, el no ajuste durante 30 años de los tramos de ingreso ha incluido en la base tributaria a hogares de menor renta, con el mínimo exento aproximándose al costo de la canasta básica ampliada. Además, las devoluciones han crecido de forma importante en los últimos años. Esto genera costos tanto a la administración tributaria como a los contribuyentes, lo cual podría evitarse mediante una revisión de los tramos de ingreso. Esto debe hacerse sobre la base de una evaluación de la distribución de los asalariados y un mínimo vital adecuado, así como posibles pérdidas en la recaudación. Podría considerarse inclusive la indexación de los tramos de renta imponible.

La creación de un impuesto al patrimonio fortalecería de forma importante la equidad. Para lo cual es necesario completar el catastro (Chambita Medidor), así como contar con la voluntad política de establecer un impuesto que grave de forma adecuada la propiedad inmueble. Estos ingresos debieran destinarse al fortalecimiento de las finanzas municipales, a la vez que se definan las competencias que estas entidades asumirían con estos recursos y los mecanismos para velar por la transparencia en el manejo de estos fondos.

Es recomendable evaluar la definición de un sistema simplificado para pequeños contribuyentes. Por un lado, debe considerarse que la carga administrativa que implica cumplir con los requisitos legales del sistema tributario puede ser excesiva para pequeños negocios, a su vez que su potencial recaudador podría ser bajo y difícil de supervisar. Un sistema simplificado podría ser asequible para unidades económicas pequeñas y ampliar la base de contribuyentes. Sin embargo, también es importante que la inclusión en el sistema tributario esté acompañado algún tipo de beneficios para estos contribuyentes, como acceso al crédito, seguridad personal y programas de apoyo, entre otros. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que la adopción de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes no debiera significar que se abandonen los operativos de control de estos contribuyentes. Esta práctica deberá continuarse para evitar eventuales fugas de productos provenientes de regímenes de incentivos (destinados al mercado externo) o bien, aquellos que provienen de empresas que producen para el mercado interno y que no hayan sido facturadas.

Es imperativo mejorar el acceso a la información tributaria por parte de las autoridades para generar mayor debate sobre la política tributaria a nivel interno, así como una discusión de mayor calidad, basado en análisis técnicos. Los análisis sobre el tema tributario en un país pequeño como El Salvador enfrentan problemas sobre la confidencialidad de la información financiera y tributaria. Sin embargo, en la medida que los grupos económicos salvadoreños se han internacionalizado y alguno de ellos están abiertos en bolsa, las cláusulas de confidencialidad son cada vez menos fuertes. La importancia de estos temas exige que la población esté más informada de la situación fiscal.

Bibliografía

- Acevedo, C. (2004), “El crecimiento económico en El Salvador durante la segunda mitad de siglo XX”, en Agosín, M., Machado, R. y P. Nazal, eds. (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos: Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Acevedo, C. (2007), “Trayectoria hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador”, Cuaderno de Desarrollo Humano No. 6 Mayo 2007, PNUD El Salvador.
- Acevedo, C. y M. González Orellana (2005), “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, en Agosín, M., Barreix, A. y R. Machado eds. (2003), *Recaudar para crecer*, BID.
- Barra, P. y M. Jorrat (1999), “Estimación de la evasión tributaria en Chile”, Servicio de Impuestos Internos Chile, Mimeo.
- Cetrángolo, O. y J. Gómez-Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición directa”, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 60, CEPAL.
- Flores Curiel, D. y J. Valero Gil (2003) “Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México”, Mimeo.
- De Cesare, C. y J. Lazo Marín (2008), “Impuesto a los patrimonios en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 66, CEPAL.
- Digestyc(2007), “Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006”, versión electrónica consultada en <http://www.digestyc.gob.sv/publicaciones/EHPM2006/2005/PPALESRESULTADOS/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EHPM%202006.pdf>
- FMI (2008), “El Salvador: 2007 Article IV Consultation - Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador”, FMI, Mimeo. Consultado en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08101.pdf>

- Fuentes, J. y M. Cabrera (2005), “El CAFTA y el desarrollo humano en Centroamérica”, Cuaderno Desarrollo Humano PNUD Guatemala.
- González, D. (2006), “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, Mimeo BID.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), “Discovering El Salvador Economic Potential”, Kennedy School of Government Harvard University Mimeo.
- Larraín, F. (2003), “El Salvador: Cómo volver a crecer”, BID mimeo.
- Martínez, C. (2007), “Impacto distributivo de la política tributaria en El Salvador”, BID Mimeo.
- PNUD (2005), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005 (IDHES) “Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones”, PNUD El Salvador.
- Schneider, A. (2004), “Globalización, Modernización y Oportunidades Perdidas: Lecciones de América Central”, Mimeo.
- Trigueros, A. (2007), “Respondiendo a los desafíos fiscales de El Salvador”, Serie Estudios Estratégicos FUSADES.

Anexos

Anexo 1

CUADRO A.1
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (1990 –2007)
(En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos y donaciones	15,3	16,1	16,1	16,5	17,4	17,3	17,0	15,3	14,9
Ingresos Corrientes	12,8	14,0	14,1	14,3	15,7	16,4	16,8	15,1	14,8
a) Tributarios	9,1	9,5	9,6	10,3	10,4	11,2	10,5	10,2	10,1
b) Contribuciones a la Seguridad Social	1,4	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0
c) No Tributarios	1,2	1,8	1,9	1,1	1,6	1,7	2,3	1,5	2,1
d) Superávit de Operación de Emp. Públicas	1,1	1,3	1,2	1,3	1,9	1,7	2,2	1,5	0,6
e) Transf. de Instituc. Financ. Púb. (F O P)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos de capital	0,0	-	-	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Donaciones	2,4	2,1	1,9	2,0	1,4	0,8	0,2	0,2	0,1
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos y donaciones	15,0	15,8	14,9	15,5	16,2	16,3	16,3	17,4	18,0
Ingresos corrientes	14,7	14,9	14,4	14,7	15,7	16,0	16,0	17,1	17,7
a) Tributarios	10,2	10,2	10,5	11,2	11,5	11,5	12,5	13,3	13,4
b) Contribuciones a la Seguridad Social	1,9	2,1	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6
c) No Tributarios	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	2,1	1,3	1,3	1,3
d) Superávit de Operación de Emp. Públicas	0,8	0,7	0,4	0,0	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5
e) Transf. de Instituc. Financ. Púb. (F O P)	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,8
Ingresos de capital	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Donaciones	0,3	0,8	0,4	0,3	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo 2

CUADRO A.2
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL (1990-2007)
(En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos Tributarios	9,13	9,53	9,64	10,30	10,43	11,18	10,47	10,16	10,07
Directos									
a) Renta ^{a/}	1,99	2,26	2,13	2,28	2,53	3,17	2,96	2,90	2,93
b) Patrimonio	0,34	0,40	0,34	0,26	0,26	-	-	-	-
c) Transferencia de Propiedades	0,20	0,23	0,30	0,15	0,14	0,14	0,10	0,12	0,12
Indirectos									
d) Importaciones	1,27	1,51	1,70	1,97	2,12	2,09	1,58	1,31	1,21
e) Consumo de Productos	1,36	1,33	1,18	0,95	0,69	0,63	0,55	0,50	0,39
f) Uso de Servicios	0,14	0,15	0,12	0,08	0,11	0,10	-	-	-
g) Timbres Fiscales	2,76	3,07	-	-	-	-	-	-	-
h) Impuesto al Valor Agregado ^{a/}	-	-	3,92	4,40	4,40	4,94	5,24	5,33	5,41
i) Otros	1,06	0,60	-0,05	0,22	0,18	0,11	0,04	0,01	0,00
j) FOVIAL ^{b/}	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos Tributarios	10,23	10,23	10,49	11,15	11,54	11,52	12,49	13,34	13,37
Directos									
a) Renta ^{a/}	3,15	3,27	3,12	3,20	3,34	3,38	3,92	4,22	4,58
b) Patrimonio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Transferencia de Propiedades	0,11	0,09	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10
Indirectos									
d) Importaciones	1,19	1,07	1,06	1,08	1,18	1,12	1,06	1,07	1,00
e) Consumo de Productos	0,41	0,3	0,36	0,46	0,41	0,47	0,56	0,52	0,48
f) Uso de Servicios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
g) Timbres Fiscales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
h) Impuesto al Valor Agregado ^{a/}	5,37	5,44	5,86	5,85	6,06	6,02	6,46	7,01	6,82
i) Otros	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,04	0,04
j) FOVIAL ^{b/}	-	-	0,01	0,45	0,45	0,42	0,39	0,37	0,34

Fuente: Ministerio de Hacienda - Dirección General de Tesorería.

^{a/} A partir de 1994 cifras ajustadas por devoluciones de impuestos de Renta e IVA.

^{b/} Impuesto a los Derivados del Petróleo.

Anexo 3

3.1. Evolución de tramos de renta imponible

CUADRO A.3
TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE DE PERSONAS JURÍDICAS
ENERO 1990 A DICIEMBRE 1991

Si la renta imponible (US\$) es				El impuesto será de:
De	-	a	3 653	Exento
De	3 653	a	29 223	\$73 más el 10% sobre el excedente de \$3 653
De	29 223	a	146 113	\$2 630 más el 20% sobre el excedente de \$29 233
De	146 113		en adelante	\$26 008 más el 30% sobre el excedente de \$146 113

DE ENERO 1991 A LA FECHA: tasa general 25%.

Fuente: Elaboración propia basada en revisión de Ley del Impuesto sobre la Renta y sus reformas.

CUADRO A.4
TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE DE PERSONAS FÍSICAS,
ENERO 1990 A DICIEMBRE 1991

Si la renta imponible (US\$) es				El impuesto será de:
De		a	2 630	Exento
De	2 630	a	3 214	10% de la renta imponible menos \$190
De	3 215	a	4 383	15% de la renta imponible menos \$351
De	4 384	a	6 575	20% de la renta imponible menos \$570
De	6 575	a	10 228	25% de la renta imponible menos \$899
De	10 228	a	18 264	32% de la renta imponible menos \$1 615
De	18 264	a	36 528	40% de la renta imponible menos \$3 076
De	36 528		en adelante	50% de la renta imponible menos \$6 729

Fuente: Elaboración propia basada en revisión de Ley del Impuesto sobre la Renta y sus reformas.

CUADRO A.5
TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE DE PERSONAS FÍSICAS,
ENERO 1991 A LA FECHA

Si la renta imponible es				El impuesto será de:
De	-	a	2 514,29	Exento
De	2 514,29	a	9 142,86	10% sobre el exceso de \$2 514,29 más \$57,14
De	9 142,86	a	22 857,14	20% sobre el exceso de \$9 142,86 más \$720
De	22 857,14		en adelante	30% sobre el exceso de \$22 857,14 más \$3 462,86

Fuente: Elaboración propia basada en revisión de Ley del Impuesto sobre la Renta y sus reformas.

CUADRO A.6
DEDUCCIONES DEL ISR Y SU EVOLUCIÓN EN EL PERÍODO 1990-2007

Ley Original 1991	Principales modificaciones
1 Gastos del negocio	
2 Remuneraciones	
3 Gastos de viaje y viáticos al exterior	
4 Arrendamientos	
5 Primas de seguros	
6 Tributos y cotizaciones de la seguridad social	
7 Deducción fija de \$1 371,43 para asalariados cuya renta no exceda de \$5 714,29	
8 Combustible	
9 Mantenimiento	
10 Intereses	
11 Costos (variación de inventarios)	
12 Gastos agropecuarios	
13 Gastos y costos no especificados	Eliminado en 2 004
14 Deduciones	
15 Amortización de programas informáticos o de software	Agregado en 2 004
16 Reserva legal	
17 Erogaciones con fines sociales	Se introdujo en 2 004 un límite del 20% límite máximo del veinte por ciento del valor resultante de restar a la renta neta del donante en el periodo o ejercicio de imposición respectivo, el valor de la donación.
18 Valor pagado por el contribuyente por concepto de colegiatura y gastos médicos (\$571,43)	Fue incrementado a \$800 en el año 2 007

Fuente: Elaboración propia basada en revisión de Ley del Impuesto sobre la Renta y sus reformas

CUADRO A.7
COSTOS Y GASTOS NO DEDUCIBLES

Introducidos en 1999 mediante el Decreto 712	Reformas 2004
1 Gastos personales y de vida del contribuyente o de su familia, y de sus socios, consultores, asesores, representantes o apoderados, directivos o ejecutivos;	
2 Las remuneraciones por servicios ajenos a la producción de ingresos computables, salvo que las mismas hayan sido objeto de la retención respectiva.	Lo anterior no libera a quien realiza el pago, de la obligación de retener el impuesto respectivo y de enterar tales sumas en los plazos previstos por la ley.
3 Los intereses pagados a los socios de una sociedad colectiva o en comandita simple por préstamos o por cualquier otro título, así como los pagados a los padres, hijos o cónyuges;	
4 Los gastos de viaje o viáticos del contribuyente, o de sus socios o empleados, no comprobados como indispensables en el negocio o producción.	

(continúa)

CUADRO A.7 (continuación)

5	Las cantidades invertidas en adquisición de bienes y en mejoras de carácter permanente que incrementen el valor de los bienes y demás gastos vinculados con dichas operaciones sin perjuicio de lo establecido respecto de la deducción por depreciación.	
6	Las cantidades invertidas en la adquisición de inmuebles o arrendamiento de vivienda, compra o arrendamiento de vehículos para el uso de socios o accionistas, directivos, representantes o apoderados, asesores, consultores o ejecutivos del contribuyente o para sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, siempre que tales bienes no incidan directamente en la fuente generadora de la renta. No obstante, será deducible el costo de adquisición de los vehículos que utilizados en actividades propias del giro o actividad del contribuyente, comprobado y a satisfacción de la DGI. No será deducible el costo de adquisición, alquiler, mantenimiento o depreciación de los vehículos que no sean indispensables para la generación de la renta gravable, o que por su naturaleza no correspondan con la actividad ordinaria del contribuyente, tales como: aviones, helicópteros, motos acuáticas, yates, barcos, lanchas y otros que no tengan relación con la fuente generadora de ingresos.	
7	Utilidades del ejercicio destinadas a aumentar el capital, crear fondos de reservas, eventualidades u otros no comprendidos en la ley.	
8	Los dividendos pagados a poseedores de acciones preferidas en cualquier tipo de sociedad.	
9	Las donaciones y contribuciones no comprendidas en esta ley	
10	Las pérdidas de capital.	Las pérdidas de capital, provenientes de las transacciones a que se refieren los artículos 14 y 42 de esta ley, y todas las que provengan de transacciones distintas a las antes citadas.
11	Cualquier otro gasto o erogación no especificado en este artículo, que no sea indispensable para la producción de la renta computable o la conservación de su fuente.	
12		Los costos y gastos relacionados con rentas sujetas a retención cuando se haya efectuado el pago y no se hubiere cumplido con la obligación de retener y enterar el impuesto retenido.
13		Los costos o gastos incurridos relacionados con rentas sujetas a retención, salvo que el agente de retención entere en el ejercicio o periodo de imposición respectivo, el valor que corresponde pagar en concepto de retenciones. Los valores que correspondería pagar en concepto de retenciones relativas al mes de diciembre, deberán ser enterados de conformidad a la regla establecida en el artículo 62 inciso segundo de esta ley. En todo caso, también deberá cumplirse con todos los demás requisitos de deducibilidad estipulados.
14		Los costos y gastos provenientes de la adquisición o de la utilización de bienes o de servicios en el exterior, efectuados en países o territorios que aparezcan clasificados como paraísos fiscales.

(continúa)

CUADRO A.7 (conclusión)

Introducidos en 1999 mediante el Decreto 712	Reformas 2004
15	Los valores amparados en documentos relativos al control del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios cuando ocurra cualquiera de las circunstancias siguientes: a) Que el sujeto que consta como emisor del documento no se encuentre inscrito como contribuyente de dicho impuesto; b) Que aún estando inscrito el emisor del documento como contribuyente de dicho impuesto, el adquirente de los bienes o prestatario de los servicios no compruebe la existencia efectiva de la operación, ni la realización de ésta por parte del supuesto tradente; c) Los valores amparados en documentos relativos al control del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios cuyas numeraciones no hayan sido asignadas y autorizadas por la Administración Tributaria; d) Que los documentos no se encuentren a nombre del adquirente de los bienes muebles corporales o de los servicios, o que estándolo no compruebe haber soportado el impacto económico del gasto.
16	Los costos o gastos realizados a nombre de personas jurídicas generados por la adquisición de bienes o de servicios que no sean utilizados directamente por ellas en la producción de la renta gravable o en la conservación de la fuente.
17	Las donaciones que no hayan sido informadas por los donatarios, las que se encuentren soportadas en comprobantes cuya numeración no haya sido asignada y autorizada por la Administración Tributaria, las que excedan del porcentaje legalmente admitido, o aquellas que el contribuyente no compruebe efectivamente haber realizado.
18	Los costos o gastos que no se encuentren debidamente documentados y registrados contablemente.
19	La amortización o la depreciación de derechos de llave, marcas y otros activos intangibles similares.
20	Las deducciones que no se encuentren estipuladas expresamente en esta ley.

Fuente: Elaboración propia basada en revisión de Ley del Impuesto sobre la Renta y sus reformas.

RECUADRO 1

REFORMAS TRIBUTARIAS 2004

Ley del Impuesto sobre la renta: normar de manera más estricta las deducciones permitidas, se condiciona la gravabilidad de los reintegros de seguros dotales, ampliación del plazo de gravabilidad y establecimiento de una tasa fija para tasar la ganancia de capital en inmuebles, nuevas disposiciones relativas a la documentación legal y formas de comprobar los costos y gastos (especialmente en remuneraciones, gastos de viaje, arrendamientos, primas de seguros, intereses entre otros), eliminación de la depreciación acelerada, fijación de un techo para las donaciones deducibles, nuevos costos y gastos no deducibles (provenientes de paraísos fiscales).

Ley de Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios: se incorporan los intereses de financiamientos como hecho generador y se establece claramente su tratamiento para efectos del impuesto, se define y se norma la importación de servicios, se dicta de manera categórica los requisitos para deducir el crédito fiscal y se establecen claramente los créditos fiscales no deducibles, se establecen nuevas disposiciones con respecto a la proporcionalidad y se fija la obligación de declarar la totalidad de las operaciones (gravadas, exentas y no gravadas).

Código tributario: nuevas reglas sobre la responsabilidad de los sujetos pasivos y al domicilio de los sujetos no domiciliados, se dicta la no existencia de crédito tributario por impuestos pagados en el extranjero, se crean nuevas obligaciones para los sujetos pasivos (informar domicilio para recibir notificaciones, presentar estados financieros, informes de donaciones, retención y percepción de impuestos); se implementan nuevas reglas para la presentación y modificación de las declaraciones; se modifican los requisitos que deben cumplir los documentos legales del IVA y se establecen nuevos documentos (factura de venta simplificada); se crea la autorización de la numeración correlativa de los documentos por parte de la Administración Tributaria; se impone la obligación a las instituciones financieras de exigir estados financieros y de informar diferencias en el proceso de concesión de créditos a contribuyentes; se establecen nuevas reglas de retención y percepción de IVA y Renta tanto para domiciliados como para no domiciliados; se crea el sistema de anticipo a cuenta del Impuesto sobre la Renta para las personas naturales; se dota a la Administración Tributaria de mayores facultades de fiscalización y control; se endurecen las sanciones a infracciones tributarias, entre otras.

Ley de simplificación aduanera: se establecen procedimientos más expeditos para la verificación física de los valores declarados y plazos para la resolución de procesos administrativos.

Ley especial para sancionar infracciones aduaneras: se definen los límites para considerar los delitos de defraudación, se amplían las sanciones a las infracciones en materia aduanera, se integran reglas de notificación y se amplían los plazos para resolver procesos y recursos.

Ley de Bancos y Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios: se faculta a la Administración Tributaria para requerir información sobre depósitos y otras captaciones a las instituciones del sistema financiero, sin que se le oponga reserva de ley.

Código Penal y Código Procesal Penal: se amplían las modalidades de defraudación al fisco y se amplían las penas por evasión de impuestos. Al mismo tiempo, se crea la figura de agente encubierto para investigar los delitos de defraudación y contrabando.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda.

Anexo 4

CUADRO A.8

PRINCIPALES GRUPOS ECONÓMICOS CON OPERACIONES REGIONALES E INTERNACIONALES

Grupo	Áreas en que opera	Alianzas y datos relevantes
Adoc (Familia Palomo Meza)	Industria del calzado	Es de los más antiguos que operan regionalmente, tendencia que se acentuó en los ochenta debido a los problemas políticos en El Salvador. Actualmente ADOC posee tres fábricas y más de 200 tiendas en la región. El grupo tiene las franquicias de varias marcas internacionales.
Agrisal (Familia Meza Ayau)	Bebidas gaseosas, cerveza hielo y agua embotellada, hoteles y centros de negocios, agroindustria, venta de vehículos, bienes raíces, ensamblaje de carrocería industrial	Tiene una alianza con el consorcio cervecero sudafricano SABMiller, quien posee parte de las acciones de la compañía cervecera del grupo. Juntos conforman el Grupo BevCo, que aglutina a las empresas del Grupo Cervecería Hondureña e Industrias La Constancia y posee la empresa Industrial Cervecera de Nicaragua.
Banco Agrícola (Familias Baldocchi-Dueñas, Kriete)	Banca, seguros, pensiones, casas de bolsa, arrendadoras, casas de cambio, agroindustria, productos no tradicionales.	En el 2004, el Banco agrícola, el principal banco del grupo, poseía \$3,116.1 millones en activos (el segundo mas grande de la región centroamericana), y obtuvo utilidades de \$35.18 (el tercer lugar en la región) (Revista Summa, No. 131, abril, 2005.) Forma parte de la Red Regional Gran Alianza Bancaria Internacional.
Cuscatlán (Familia Bahaia, Familia Cristiani). En el 2002 el grupo SISA era el mayor accionista salvadoreño del holding UBCI, seguido del grupo Bahaia y del grupo comercial Weil.	Banca, seguros, pensiones, casas de bolsa, arrendadoras, casas de cambio, tarjetas de crédito.	Este año el Grupo Financiero Popular Inc. De Puerto Rico adquirió el 19,99% de las acciones de UBCI, la empresa holding del grupo. En el 2004 tenía activos de \$4.437.2 millones (el segundo grupo financiero más grande de la región) y obtuvo una utilidad de 64.7 millones (Summa, No.131, abril de 2005.) Tiene alianzas con grupos regionales, incluyendo el grupo La Fragua y Pantaleón.
De Sola (Familia De Sola)	Agroindustria, bienes raíces, seguros, banca, hoteles, distribución de productos del hogar, cines, turismo.	Homarca S.A de C.V. es la principal accionista y controladora de las operaciones del grupo en Centroamérica. Tiene alianzas con varios grupos nacionales, regionales e internacionales.
Sigma (No es un grupo familiar. Sus principales accionistas son salvadoreños y guatemaltecos.)	Industria gráfico y papelera.	Fue fundado en 1969 como fusión de la unión de varias empresas. Anteriormente conocida como Yarhi S.A., se unió con otras empresas de los mismos intereses, entre ellas Cartonera Centroamericana S.A., Rotoflex S.A. e Industrias Gráficas Salvadoreñas S.A.
Poma (Familia Poma)	Desarrollo inmobiliario (viviendas, centros comerciales y de negocios); hoteles; distribución de vehículos), banca, industria y servicios.	Tiene una alianza con el Grupo Carso del mexicano Carlos Slim. El grupo es operador de la cadena de hotel Intercontinental y Confort Inn. Además tiene alianzas con varios grupos nacionales y centroamericanos, incluyendo el grupo Motta y el grupo TACA.
Quiroz (Familia Quiroz)	Distribución y financiamiento de vehículos y accesorios	Tiene alianzas con el Grupo Canella en Guatemala y con el Grupo Lachner & Sáenz y Compañía Mercantil en Costa Rica. Recientemente ingresó al mercado panameño a través de la compra por \$10 millones de la empresa Supermotores.

(continúa)

CUADRO A.8 (conclusión)

Grupo	Áreas en que opera	Alianzas y datos relevantes
Simán (Familia Simán)	Almacenes por departamento, bienes raíces, construcción, banca, industria textil	Es el más importante en almacenes de departamentos. Recientemente, vendió la mayoría de las acciones del Banco Salvadoreño, el tercer banco más importante de El Salvador, al Grupo Banistmo. En el 2004, dicho banco tenía activos de \$1,755.1 millones y generó utilidades por \$16.2 millones (Summa, 131, 2005.)
Taca (Familia Kriete)	Transporte aéreo, hoteles, banca, licores, agroindustria.	Tiene alianzas con el Grupo Poma y el Grupo Banco Agrícola, con los cuales se encuentra relacionado por lazos familiares. En el 2004 TACA, su empresa insignie, ocupó el puesto 12 entre las empresas más grandes de la región con ventas de \$391.8 millones y una utilidad de \$8.4 millones (América Economía, 303-304, 2005.)

Fuente: Segovia (2005).

Anexo 5

Metodología de estimación evasión personas jurídicas

Partiendo de la fórmula (1) que aproxima el resultado tributario

$$(1) RT = IB - CD - AE - GNPR + GR$$

Donde	RT:	Resultado Tributario
	IB:	Ingresos brutos
	CD:	Costo directo bienes y servicios
	GNPR:	Gastos necesarios para producir la renta
	AE:	Actividades exentas
	GR:	Gastos rechazados (Gastos no deducibles)

La anterior fórmula se aproximará a través del Excedente Bruto de Explotación (EBE) de aquellas actividades afectas al Impuesto sobre la Renta.

$$(2) EBE = VBP - CI - RS - IISI$$

Donde	ENE:	Excedente neto de explotación
	EBE:	Excedente bruto de explotación
	VBP:	Valor Bruto de la Producción (MIP 2005);
	CI:	Consumo Intermedio (MIP 2005)
	RS:	Remuneraciones y salarios, incluye contribuciones sociales (proporción de la MIP 1990)
	IISI:	Impuestos indirectos netos de subsidio (proporción de la MIP 1990).

CUADRO A.9
CUENTAS NACIONALES 2005
(Precios corrientes)

Concepto	Millones de US\$
Excedente bruto de explotación	
Valor Bruto de la Producción	24 921 351
Consumo Intermedio	9 137 899
Valor agregado bruto	15 783 452
Remuneraciones y salarios	
Consumo de capital fijo	
Impuestos indirectos netos de subsidio	

Fuente: MIP 2005 Banco Central de Reserva.

Sin embargo, no se contaba con la desagregación del valor agregado bruto para la MIP 2005. Para desagregar el Valor Agregado Bruto (VAB) en salarios y excedente bruto de explotación se utilizaron las proporciones de la Matriz Insumo Producto 1990. En tal sentido se estimó de la siguiente forma, como una proporción del VBP.

Si $VAB(1990) = EBE + RS + IISI$, y se divide la expresión entre $VAB(1990)$, entonces $ebe + rs + iisi = 1$; donde $ebe = EBE/VAB(1990)$, $rs = RS/VAB(1990)$ y $iisi = IISI/VAB(1990)$; con lo cual se obtienen las participaciones de cada uno de los componentes en el Valor Agregado Bruto.

Entonces

$VAB(2005) = ebe * VAB(2005) + rs * VAB(2005) + iisi * VAB(2005)$; donde $EBE(2005) = ebe * VAB(2005)$

Derivado de lo anterior, ya contaríamos con (2')

(2') $EBE(2005) = VBP(2005) - CI(2005) - RS(2005) - IISI(2005)$

CUADRO A.10
DESCOMPOSICIÓN DEL VALOR AGREGADO 2005
(Precios corrientes)

	MIP 2005 (millones de US\$)	MIP 1990 (millones de US\$)	Proporción respecto a [G]
A. Excedente Bruto de Explotación	9 409 209	22 570 552	65,9
B. Valor Bruto de la Producción	24 921 351		
C. Consumo Intermedio	9 137 899		
D. Valor Agregado Bruto – [G.Impuestos indirectos netos de subsidio]	14 496 714	34 229 674	100,0
E. Valor agregado bruto	15 783 452	35 841 835	
F. Remuneraciones y salarios	5 087 506	11 659 122	34,1
G. Impuestos Indirectos Netos de Subsidio (2)	1 286 738		

Fuente: Estimaciones basadas en MIP 1990 y MIP 2005.

Nota: (a) Pueden existir diferencias por redondeo. (b) Estos datos fueron tomados según la recaudación de impuestos indirectos observada durante el año 2005.

También debe estimarse el Consumo de Capital Fijo (CCF). Con esta información nuevamente tenemos problemas, ya que no fue estimada en la MIP 1990. Por lo tanto, se hizo uso del Consumo de capital fijo de la MIP 1978, para aproximar esta variable. Se estimó como una proporción del Valor Bruto de la producción, o sea $CCF(1978)_i = ccf * VBP(1978)_i$. O sea el CCF de la actividad i , sería una proporción del VBP.

$$CCFi(2005) = ccf_i * VBPI(2005)$$

Por ejemplo, como puede verse en el siguiente cuadro que muestra solamente 3 de las 45 actividades en las cuales está dividida la Matriz Insumo Producto 2005.

CUADRO A.11
ESTIMACIÓN DEL CONSUMO DE CAPITAL FIJO 2005
(Precios corrientes)

	Actividad 1	Actividad 2	Actividad 3	...
VBP 2005	202 880	2 353	431 734	...
$ccf\ 1978 = CCF\ 1978 / VBP\ 1978$	0,5	2,1	1,1	...
CCF 1978	7 427	6 490	4 310	...
VBP 1978	1 358 529	307 379	391 125	...
$CCF\ 2005 = ccf\ 1978 * VBP\ 2005$	1 109,1	49,7	4 757,5	...

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Correspondería a continuación el cálculo del Excedente Neto de Explotación. Sin embargo, debido a que el excedente neto de explotación está compuesto por ingreso mixto y excedente de explotación de empresas es necesario separar estos componentes antes de llegar al excedente neto de explotación. Una de las innovaciones que contempla el SCN 93 es la subdivisión del excedente neto de explotación en aquel que corresponde a las empresas y el que pertenece al ingreso mixto.⁷⁴ Para propósitos de este estudio, el ingreso mixto sería igual al de las personas naturales no asalariadas. No obstante, la MIP proporcionada por el Banco Central de El Salvador no fue elaborada con la metodología del SCN 93⁷⁵. Para tal efecto, se realizó un análisis de sensibilidad para ver cómo se comportaría la evasión dependiendo de la magnitud del ingreso mixto. Se utilizaron 3 factores: las participaciones de Guatemala y Honduras durante el período 2000-2006, las cuales fueron elaboradas de acuerdo con el SCN 93⁷⁶, así como el residuo que se desprende de asumir el grado de subdeclaración existente en el ingreso mixto via Encuestas de Hogares. En este caso se asumió que las Encuestas de Hogares capturaban alrededor del 50% del Ingreso Mixto⁷⁷. Para ilustrar cómo se estimaron los escenarios basados en la participación del ingreso mixto en Guatemala y Honduras se presentan los datos de Honduras.

CUADRO A.12
DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN DE EMPRESAS EN HONDURAS (2005)

	EBO	IMX	% EBO empresas
Agricult, Ganad, Caza, Silvicult. y Pesca	3 212,41	11 172,71	0,22
Explotación de Minas y Canteras	657,61	51,11	0,93
Industrias Manu-factureras	12 176,58	2 887,35	0,81
Electricidad y Distri-bución de Agua	1 381,91	-	1,00
Construcción	3 945,35	1 776,31	0,69
Comercio, repar. de vehículos automot. motocicl. efectos person. y enseres doméstic.	8 732,02	9 159,10	0,49
Hoteles y Restau-rantes	1 824,81	594,10	0,75
Transporte y Almace-namiento	1 894,88	2 115,85	0,47
Comunicaciones	4 654,54	-	1,00
Intermed. Financiera	5 498,56	233,21	0,96
Propiedad de Vivienda	10 052,73	-	1,00
Actividades Inmobil.y Empresariales	4,191 88	954,54	0,81
Administ. Pública y Defensa; Planes de Segurid. Social de Afiliación Obligat.	28,24	-	1,00
Servicios de Enseñanza	1 207,05	2,54	1,00
Servicios de Salud	849,12	57,38	0,94
Servicios Comunit, Sociales y Personales	586,10	440,05	0,57
SIFMI	(6 912,06)	-	1,00

Fuente: Banco Central de Honduras.

⁷⁴ En general el ingreso mixto incluye elementos de remuneración y excedente proveniente de la actividad productiva, donde el elemento de remuneración tiende a ser el predominante. Ver con mayor detalle en <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=7&L2=5>, Eurostat, FMI, OCDE y Naciones Unidas (1993), System of National Accounts 1993.

⁷⁵ Según consultas realizadas con expertos del Banco Central de Reserva, los resultados estarán disponibles para finales del año 2008.

⁷⁶ La proporción es la división del ingreso mixto dividido entre la suma del ingreso mixto y el excedente bruto que corresponde a las empresas.

⁷⁷ Debido a que no se encontró información para países centroamericanos, se utilizó el caso de subdeclaración de la Encuesta CASEN de Chile para 1996 en el cual la Encuesta solamente capturaba el 48.9% del ingreso del trabajo independiente. Se asumió un valor cercano del 50% para el caso de El Salvador.

Como la clasificación no es idéntica para ambos países, se utilizaron los factores de la tabla anterior para varias actividades, identificadas en el siguiente cuadro:

CUADRO A.13
CORRESPONDENCIA ENTRE ACTIVIDADES DE LA MIP DE EL SALVADOR Y EL COU DE HONDURAS
UTILIZADO PARA ESTIMAR EL INGRESO MIXTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

Actividades MIP el Salvador	Actividades COU Honduras
1. Café oro, 2. Algodón, 3. Granos básicos, 4. Caña de azúcar, 5. Otras producciones agrícolas, 6. Ganadería 7. Avicultura, 8. Silvicultura, 9. Productos de la caza y la pesca	Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura. y Pesca
10. Productos de la minería	Explotación de Minas y Canteras
11. Carne y sus productos, 12. Productos lácteos, 13. Productos elaborados de la pesca, 14. Productos de molinería y panadería, 15. Azúcar, 16. Otros productos alimenticios elaborados, 17. Bebidas, 18. Tabaco elaborado, 19. Textiles y artículos confeccionados de materias textiles, 20. Prendas de vestir, 21. Cuero y sus productos, 22. Madera y sus productos, 23. Papel, cartón y sus productos, 24. Productos de la imprenta y de industrias conexas, 25. Química de base y elaborados, 26. Productos de la refinación de petróleo, 27. Productos de caucho y plástico, 28. Productos minerales no metálicos elaborados, 29. Productos metálicos de base y elaborados, 30. Maquinaria, equipos y suministros, 31. Material de transporte y manufacturas diversas.	Industrias Manufactureras
32. Electricidad y 33. Agua y alcantarillados	Electricidad y Distribución de Agua
34. Construcción	Construcción
35. Comercio	Comercio, repar. de vehículos automot. motocicl. efectos person. y enseres doméstic.
36. Restaurantes y hoteles	Hoteles y Restaurantes
37. Transporte y almacenamiento	Transporte y Almacenamiento
38. Comunicaciones	Comunicaciones
39. Bancos, seguros, otras instituciones financieras	Intermed. Financiera
40. Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	Actividades Inmobil.y Empresariales
41. Alquileres de vivienda	Propiedad de Vivienda
42. Servicios comunales, sociales y personales	Servicios de Enseñanza, Servicios de Salud, y Servicios Comunit, Sociales y Personales
43. Servicios domésticos	Supuesto, excedente empresarial 0%
44. Servicios del gobierno	Administ. Pública y Defensa; Planes de Segurid. Social de Afiliación Obligat.
45. Servicios industriales de maquila	Supuesto, excedente empresarial 100%

Fuente: Elaboración propia.

Aplicando la metodología anterior se obtuvo el escenario basado en Honduras y se utilizó un procedimiento similar el escenario basado en Guatemala. En el siguiente cuadro pueden verse los resultados para los 3 escenarios.

CUADRO A.14**RESUMEN DE CÁLCULOS DEL EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS**

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Excedente Bruto de Explotación Total	9 409,2	9 409,2	9 409,2
Excedente Bruto PJ	4 766,0	4 888,0	6 265,8
Ingreso Mixto	4 643,2	4 521,3	3 143,4
Participación Excedente Explotación	50,7	51,9	66,6

Fuente: cálculos propios basados en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, Banco de Guatemala, Banco Central de Honduras y Digestyc.

Nota: Escenario 1 Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Guatemala, Escenario 2 Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Honduras y Escenario 3 Excedente Bruto Empresas residual de Ingreso Mixto EHPM

Luego se restó al Excedente Bruto de Explotación de PJ, el consumo de capital fijo estimado según fue explicado anteriormente y que aparece resumido en el cuadro 5.2. Los resultados fueron estimados de la siguiente forma:

$$(3)ENE = \sum_{i=1}^{45} (EBE_i - CCF_i)$$

$$(3')ENE(2005) = \sum_{i=1}^{45} (EBE(2005)_i - CCF(2005)_i)$$

Los resultados pueden verse en el siguiente cuadro.

CUADRO A.15**RESUMEN DE CÁLCULOS DEL EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS**

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Excedente Bruto PJ	4 766,0	4 888,0	6 265,8
Consumo de Capital Fijo	892,8	892,8	892,8
Excedente Neto de Explotación	3 873,2	3 995,1	5 156,3

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El siguiente paso fue restar el excedente de explotación correspondiente a las actividades exentas, las cuales pueden apreciarse en el siguiente cuadro. Se identificaron 8 actividades de las 46 que componen la MIP. Las actividades Productos de la imprenta e industrias conexas, Alquileres de vivienda, Restaurantes y Hoteles, Servicios de gobierno y Servicios industriales de maquila están explícitamente exentas por ley. Por otro lado, la actividad Aguas y alcantarillados fue identificada con la empresa estatal ANDA. En lo que respecta a las actividades Servicios comunales, sociales y personales, se realizó el supuesto de que contempla las corporaciones y fundaciones de derecho público y utilidad pública, las cuales están exentas de acuerdo con la Ley del ISR. Finalmente, la actividad de Servicios domésticos incluye trabajo familiar que no es remunerado, entre otros.

CUADRO A.16
ACTIVIDADES EXENTAS DEL ISR

Actividad	Razón	Valores de Excedente estimado según MIP 2005
24. Productos de la imprenta e industrias conexas	Exento ISR	84,7
33. Agua y alcantarilladas	Actividad no mercado (ANDA)	-6,6
36. Restaurantes y hoteles	Parcialmente exenta	66,2
41. Alquileres vivienda	Exento ISR	0,0
42. Servicios comunales, sociales y personales	Corporaciones y fundaciones de derecho público y utilidad pública	413,5
43. Servicios domésticos	Incluye trabajo familiar no remunerado o servicios consumidos por el hogar (empleadas domésticas, jardineros, lavanderas, etc.)	263,2
44. Servicios de gobierno	Exento ISR	0,8
45. Servicios industriales de maquila	Exento Zona Franca	88,9
Total		910,6

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Este cuadro corresponde únicamente al Escenario 3.

Los resultados de los cálculos se muestran a continuación.

CUADRO A.17
RESUMEN EXCEDENTE NETO DE EXPLOTACIÓN

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Excedente Neto de Explotación	3 886,3	4 008,3	4 321,7
(-) Excedente Neto Actividades Exentas	456,0	911,8	910,6
Excedente Neto de Explotación Ajustado	3 430,3	3 096,5	3 411,1

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Nota: El valor de los excedentes netos depende de los valores correspondientes a que tanto absorbe el Excedente en cada una de las actividades. Por ejemplo, en el caso de los parámetros similares a Guatemala, las actividades exentas tienen mayor ingreso mixto (menos excedente bruto) que en Honduras y el caso estimado residualmente para El Salvador.

A partir de la fórmula (1) pueden deducirse gran parte de los gastos que la ley permite, como se aprecia en el cuadro siguiente. Existe otro grupo de gastos deducibles que no están incluidos en los cálculos anteriores, los cuales aparecen señalados con un asterisco en el siguiente cuadro. Los arrendamientos fueron estimados como el excedente de explotación de la actividad Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas. Mientras tanto, otras actividades como primas de seguros, intereses, reserva legal (cuentas incobrables) y donaciones fueron estimadas a partir del Censo Económico 2005. Para todos los casos se sumaron solamente aquellos gastos para las actividades que no están exentas por ley del ISR.

CUADRO A.18
DEDUCCIONES GENERALES DEL ISR

1	Gastos del negocio	CI
2	Remuneraciones	RS
3	Gastos de viaje al exterior y viáticos al interior del país	CI
4	Arrendamientos	*
5	Primas de seguros	*
6	Tributos y cotizaciones de seguridad social	RS
7	Combustible	CI
8	Mantenimiento	CI
9	Intereses	*
10	Costos	CI
11	Gastos agropecuarios	CI
12	Depreciación	CCF
13	Reserva legal	*
14	Erogaciones con fines sociales (donaciones)	*

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley del ISR.

CUADRO A.19
ESTIMACIÓN DEL RESULTADO TRIBUTARIO

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Excedente Neto de Explotación	3 430,3	3 096,5	3 411,1
(-) Deducciones	407,9	407,9	407,9
Intereses y primas de seguro	210,0	210,0	210,0
Arrendamientos	117,6	117,6	117,6
Reserva Legal	53,6	53,6	53,6
Donaciones	26,7	26,7	26,7
Resultado tributario (RT)	3 022,5	2 688,6	3 003,2
Recaudación Potencial (RT* 25%)	755,6	672,2	750,8

Fuente: Cálculos propios basados en datos del Banco Central de Reserva y Digestyc.

Una vez deducidos los gastos del ingreso bruto es posible llegar al ingreso imponible, el cual multiplicado por la tasa vigente para personas jurídicas (25%) permite obtener el ingreso potencial.

$$IP = RT * 25\%$$

$$EVASIÓN = IP - IO$$

$$TASA EVASIÓN = EVASIÓN / IP$$

Donde

IP= Ingresos tributarios potenciales

RT= Resultado tributario

IO= Ingresos tributarios observados

CUADRO A.20
ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE RECAUDACIÓN PERSONAS JURÍDICAS

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Recaudación Potencial (IP)	755,6	672,2	750,8
Recaudación Observada (IO)	356,0	356,0	356,0
EVASIÓN (Millones de Dólares)	399,6	316,2	394,8
% de Evasión (EVASION/IP)	52,9	47,0	52,6
% del PIB	2,3	1,9	2,3

Fuente: Cálculos propios.

Anexo 6

Estimación de la evasión de personas naturales

1. Medición del ingreso

La medición del ingreso mediante las encuestas de hogares se enfrenta a dos principales dificultades: la sub declaración de los ingresos y la omisión de información. Para este ejercicio, se procedió a minimizarlos de la siguiente manera:

Corrección por no respuesta

Para no excluir casos de la estimación, a los valores ignorados (99999) se les imputó el valor de la media por subgrupos de según su categoría ocupacional y área (urbano-rural).

Corrección por Sub declaración de los ingresos

Para corregir la sub declaración tradicional de los ingresos reportados en las encuestas de hogares, se procedió a contrarrestar el agregado de ingresos proveniente de la encuesta con el procedente de Cuentas Nacionales. Este agregado debía considerar, en la medida de lo posible, los componentes del ingreso que dictan las Cuentas Nacionales, a manera de contar con dos agregados (micro y macro) altamente comparables. La discrepancia entre estos daría como resultado el factor de ajuste (coeficiente) a aplicar para ajustar los ingresos del trabajo por concepto de subdeclaración.

Dadas las limitaciones de las Cuentas Nacionales, el cálculo del factor de ajuste por subdeclaración, fue posible sólo para el caso de los trabajadores asalariados, pues no se cuenta con un agregado macro correspondiente a personas con ingresos mixtos, que para el caso del ejercicio, era el necesario para el ajuste de los trabajadores no asalariados. Para el caso de los asalariados, las variables incluidas fueron las siguientes:

CUADRO A.21
VARIABLES QUE COMPONEN EL AGREGADO DE INGRESOS PARA CÁLCULO DEL
FACTOR DE AJUSTE

Primer Trabajo	Segundo Trabajo
Sueldo o salario	Sueldo o ganancia
Pago por horas extras	Pago por horas extras
Salario Vacacional	Salario vacacional
Aguinaldo	Aguinaldo
Bonificaciones, comisiones, viáticos	Bonificaciones, comisiones, viáticos
Alimentos o refrigerios	Alimentos o refrigerios
Ropa, uniformes o calzado	Ropa, uniformes o calzado
Mercaderías en especie	Mercaderías (en especie)
Vivienda	Vivienda
Transporte o combustible	Transporte o combustible
Seguro privado de salud pagado por el empleador	Seguro privado de salud pagado por el empleador
Aporte a la seguridad social de los patrones (0.07)*	

Fuente: Elaboración propia basada en la revisión de la Boleta de Encuesta de la EHPM 2006 y la Ley del ISR

* Nota: El aporte a la seguridad social se imputó con el valor del 7% del salario para los trabajadores asalariados permanentes.

Los resultados estarían indicando que el factor de ajuste de los ingresos del trabajo de los asalariados de las encuestas de hogares, con respecto a la información de cuentas nacionales, es de 1.03. Para el caso de los ingresos laborales de los trabajadores no asalariados, el factor de ajuste fue de 2.0; en función a lo observado en estudios de referencia para otros países⁷⁸.

CUADRO A.22
RESULTADOS DEL CÁLCULO DEL FACTOR DE AJUSTE POR SUBDECLARACIÓN ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS

	Año 2005 (En miles de US\$)
Ingreso del trabajo de los trabajadores en dependencia (Cuentas Nacionales)	5 087 506
Ingreso del trabajo de los trabajadores en dependencia (Encuesta de Hogares)	4 955 223
Factor de ajuste por subdeclaración	1,03
Ingreso del trabajo de los trabajadores no asalariados ajustado (Encuesta de Hogares)	3 143 388
Factor de ajuste por subdeclaración	2,00

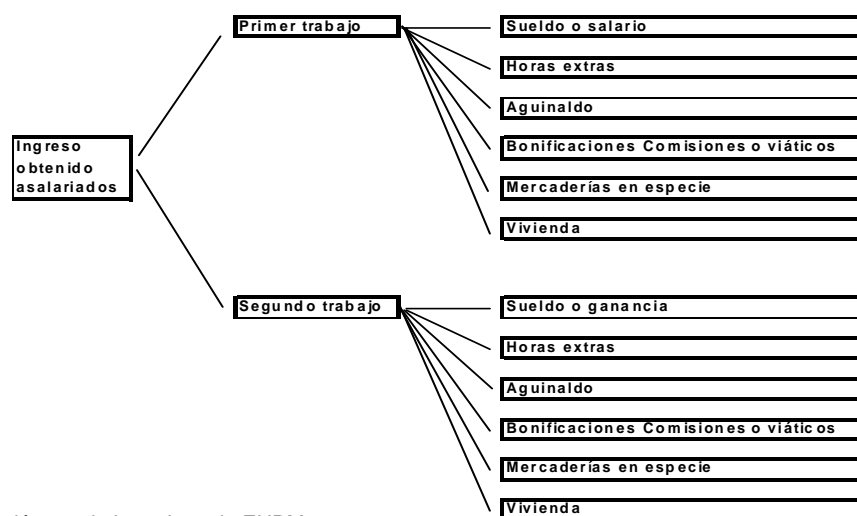
Fuente: Cuentas Nacionales y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005.

A continuación se explica el procedimiento llevado a cabo. Cabe recordar que para el cálculo se utilizaron las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM, años 2005 y 2006), de la Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador.

2. Cálculo de la renta obtenida para propósitos tributarios

La construcción del agregado de Ingreso o *Renta obtenida* se basó en lo estipulado en la Ley y el Reglamento del Impuesto Sobre la Renta, siempre que la información estuviera reflejada en la encuesta de hogares⁷⁹. Cabe notar que a diferencia de los ingresos medidos en la sección anterior, que son exclusivamente de tipo laboral, esta definición de renta obtenida comprende ingresos no laborales como alquiler de vivienda, negocios, máquinas, terrenos u otros arrendamientos.

DIAGRAMA 1
COMPONENTES DEL INGRESO OBTENIDO TRABAJADORES ASALARIADOS

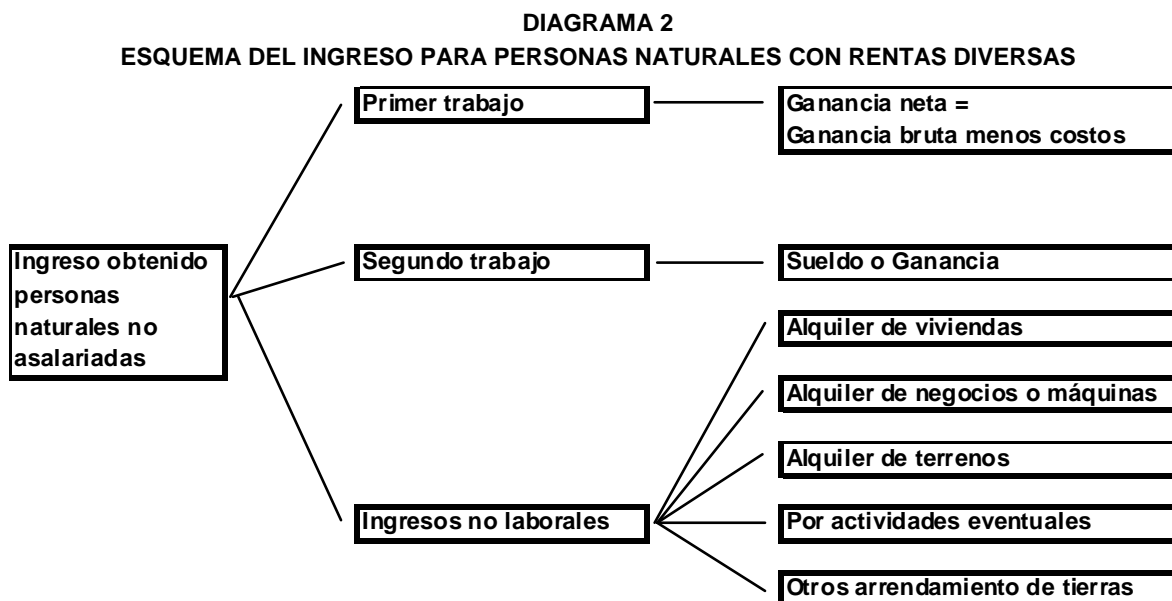


Fuente: Elaboración propia basada en la EHPM.

Nota: El grupo de asalariados comprende trabajadores asalariados permanentes y temporales.

⁷⁸ Por ejemplo, según la Encuesta Casen del año 1996 (Chile) el ajuste por subdeclaración para este segmento es de 2.04 veces. No se cuenta con estudios sobre subdeclaración en Encuestas de Hogares para Centroamérica.

⁷⁹ Se realizaron correcciones a los ingresos por subdeclaración y omisión.



Fuente: Elaboración propia basada en la EHPM.

Nota: Los no asalariados incluye no asalariados con y sin local.

CUADRO A.23
RESULTADOS DEL CÁLCULO DEL FACTOR DE AJUSTE POR SUBDECLARACIÓN
ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS

	Año 2005 (En millones de US\$)
Ingreso del trabajo de los trabajadores en dependencia ajustado (Encuesta de Hogares)	5 088
(-) Ingresos no gravables (alimentos, ropa, transporte, seguro, aporte patronal)	371
(+) Ingresos no laborales gravados (Alquileres, renta de terrenos o máquinas)	15,7
	===
Ingreso obtenido de los trabajadores en dependencia (Encuesta de Hogares)	4 716
Ingreso del trabajo de los trabajadores no asalariados ajustado (Encuesta de Hogares)	3 143

Fuente: Cuentas Nacionales y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005.

Luego de calculado el ingreso obtenido de las personas, se obtuvo el *Ingreso Imponible* mediante la resta al total de ingresos obtenidos por los trabajadores asalariados y no asalariados, de las deducciones permitidas por la ley y captadas en las encuestas de hogares.

CUADRO A.24
VARIABLES DEDUCIBLES AL INGRESO OBTENIDO

Categoría de deducción	VARIABLES que lo componen	Parámetros de aplicación	Comentarios
Salud	<ul style="list-style-type: none"> Gasto total por consulta médica, análisis de laboratorio, rayos X u otros exámenes. 	Los gastos en salud realizados por el mismo trabajador, o aquellos realizados por el o la cónyuge (inactivo o inactiva), hijo (a) inactivo (a), padre o madre inactivo (a), y empleada (o) doméstica	Debido a que la relación de parentesco sólo puede identificarse con el jefe del hogar, las deducciones por concepto de gasto en miembros del hogar inactivos (hijos, cónyuge, padres); se deduce del ingreso del Jefe de hogar activo; o en caso de inactividad de éste; de su cónyuge.
	<ul style="list-style-type: none"> Gasto total por hospitalización. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Gasto en medicinas. 	Hay un máximo de deducciones por salud, igual a 571,43 dólares por periodo.	Es decir:
	<ul style="list-style-type: none"> Otros gastos médicos 		<ul style="list-style-type: none"> Si la persona es activa y no es jefe de hogar, se le deduce su propio gasto.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> Matricula 	Los gastos en educación por estos conceptos, hecha en ellos mismos (trabajadores) así como la realizada en hijos menores de 25 años no contribuyentes.	<ul style="list-style-type: none"> Si es activo y jefe de hogar, se le deduce su gasto más el gasto de los otros miembros del hogar que no son activos. Sólo en caso de inactividad del jefe, esto se le adjudica a las deducciones del cónyuge activo (a).
	<ul style="list-style-type: none"> Cuota 	Hay un máximo de deducciones por educación, igual a 571,43 dólares por periodo.	
Otras deducciones	<ul style="list-style-type: none"> Donaciones 	Información recabada por hogar. Hasta un límite máximo del 20% del valor resultante de restar a la renta neta del donante el valor de la donación.	La Información recopilada por hogar, se le adjudica al jefe del hogar trabajador; o en caso de inactividad de éste; a su cónyuge.
	<ul style="list-style-type: none"> Deducción única de US\$1.317,29 	Para asalariados con ingresos menores a US\$5.714,29	Las personas naturales asalariadas, con rentas mayores de ¢ 50.000,00, (\$5.714,29) no tendrán derecho a la deducción fija.
	<ul style="list-style-type: none"> Seguro Social 	La encuesta no recoge esta pregunta, por lo tanto se imputa por el 0,07 del valor del sueldo o salario, para los trabajadores asalariados permanentes que afirmaron estar afiliados a un sistema de seguridad.	

Fuente: Elaboración propia basada en la EHPM y la Ley del ISR.

El resultado de aplicar las deducciones al ingreso obtenido da como resultado el ingreso imponible, del cual se estima el ISR potencial.

CUADRO A.25
ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE RECAUDACIÓN PERSONAS NATURALES

	Personas naturales asalariadas	Personas naturales no Asalariadas
Ingreso obtenido	4 716,28	3 143,39
(-)Deducciones	1 549,76	35,36
= Ingreso Imponible*	3 267,67	3 108,23
ISR Potencial	231,59	230,61

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la Digestyc.

Nota: el Ingreso imponible es igual al ingreso obtenido menos las deducciones. Sin embargo, cuando la resta de ambos da igual a un número negativo, el ingreso imponible se vuelve cero. Por lo tanto, la resta de los valores presentados anteriormente no coincide con el ingreso imponible que resulta de sumar los valores de la encuesta.

Anexo 7

A lo largo del trabajo, para enriquecer y orientar la investigación, se realizaron entrevistas a las siguientes personas:

- Roberto Rubio, Funde
- Gerson Martínez, Diputado FMLN
- Alexander Segovia, analista económico
- Alvaro Trigueros Arguello, Director Estudios Macroeconómicos FUSADES
- Carlos Acevedo, PNUD El Salvador
- Lilian Vega, UCA
- Ricardo Perdomo, Analista Económico
- Rafael Lemus, Secretario Técnico de la Presidencia
- Luis Barahona, Dirección Impuestos Internos



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), N° de venta: S.09.II.G.55 (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), N° de venta S.09.II.G.23 (US\$10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L.3017-P), No de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.
78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto, LC/L.3006-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), No de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.
76. Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish "Flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies? Henning Jorgensen, LC/L.2993-P, Sales No E.08.II.G.99 (US\$ 10.00), 2008.
75. Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexibilidad, Adrian Goldín, (LC/L.2986-P), No de venta S.08.II.G.92 (US\$ 10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: