

**CUADERNO DE ANALISIS
SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**AMPLIACIÓN DE LA
BASE TRIBUTARIA:**

**UNA ALTERNATIVA A LA REFORMA FISCAL
Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO SALVADOREÑO.**

Juan Jose Ortiz

ABRIL DE 2014

Contenido

AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA: UNA ALTERNATIVA A LA REFORMA FISCAL Y SUS IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SALVADOREÑO.	5
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
Objetivo general	5
Objetivos específicos.	5
MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
a) Metodología de la investigación	5
b) Fuentes de la investigación.....	6
PRESENTACION.....	7
CAPITULO I MARCO DE REFERENCIA SOBRE REFORMA TRIBUTARIA	7
1. Reforma Tributaria. Definición	7
2. Objetivos de la Reforma Tributaria.	8
3. Estructura del sistema tributario salvadoreño.	8
4. Mecanismos de ampliación de la base tributaria.....	10
CAPÍTULO II. DIAGNOSTICO EN MATERIA DE REFORMAS TRIBUTARIAS AL GOBIERNO DEL PRESIDENTE MAURICIO FUNES: LAS ACCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN MATERIA.... FISCAL.	13
1. Plan Quinquenal de Desarrollo: Génesis de las Propuestas para mejorar el sistema tributario salvadoreño.....	13
2. Las Reformas Tributarias implementadas en El Salvador 2009- 2013.....	14
3. Objetivos de la Reforma Tributaria.	15
4. Fases de la Reforma tributaria.	16
5. Incidencia de la reforma tributaria en los Indicadores económicos.....	17
6. Las Finanzas Públicas y el Balance Fiscal.....	20
7. Aspectos políticos del déficit fiscal.....	23

CAPÍTULO III. SECTORES DE LA ECONOMÍA QUE DEBEN SER INCLUIDOS EN UNA	
REFORMA FISCAL: AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA.	24
1. Medios de comunicación	25
2. Iglesias de toda denominación	28
3. Partidos Políticos	30
4. Universidades y colegios privados	33
5. Organizaciones No Gubernamentales	35
6. Cooperativas.....	37
7. Sector informal.	40
CAPITULO IV A MANERA DE REFLEXIONES FINALES: PRINCIPALES ASPECTOS O IMPACTOS QUE UNA REFORMA TRIBUTARIA GENERARÍAN AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS	41
BIBLIOGRAFÍA.....	43

AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA: UNA ALTERNATIVA A LA REFORMA FISCAL Y SUS IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SALVADOREÑO.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Es la ampliación de la base tributaria, a través de la inclusión de nuevos agentes y actividades económicas para que tributen, una alternativa para aumentar los ingresos fiscales del gobierno en El Salvador?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

- Proponer el mecanismo de ampliación de la base tributaria como alternativa a la grave crisis fiscal que atraviesa el país.

Objetivos específicos.

- Realizar un diagnóstico de las reformas tributarias impulsadas por el gobierno del Presidente Mauricio Funes.
- Hacer una breve descripción de agentes y actividades de la economía del país que producen enormes ingresos pero que están exentos del pago de impuestos y que serán el soporte de ampliación de la base tributaria.
- Estimar los principales aspectos o impactos que una reforma tributaria generarían al crecimiento económico del país.

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN.

a) Metodología de la investigación

Dado el contenido de la investigación, la metodología de investigación será de tipo descriptiva. En un estudio descriptivo se seleccionan una serie de variables y se mide cada

una de ellas independientemente de las otras. Es decir, el estudio descriptivo sirve primordialmente para analizar el todo, tanto como cada una de sus partes.

La parte de la investigación documental-bibliográfica, nos permite adquirir los elementos teóricos y conceptuales para hacer una mejor descripción e interpretación del fenómeno en estudio.

b) Fuentes de la investigación.

Recopilación y análisis de información a partir de:

- **Fuentes primarias:**

- ✓ Revisión y análisis de documentos y estudios previamente elaborados sobre las temáticas abordadas:
- ✓ textos, documentos, publicaciones y artículos que tratan sobre el tema.

- **Fuentes secundarias:**

- ✓ Seguimiento a medios de comunicación: prensa (escrita y virtual), radio y televisión.
- ✓ Análisis de opinión pública realizada por funcionarios públicos y actores de la sociedad civil en conferencias de prensa, campos pagados, entrevistas, artículos de opinión y otros.

PRESENTACION

En El Salvador, existen una serie de agentes y actividades económicas que producen millonarios ingresos y ganancias y que por decretos legislativos, o amparados en escudos fiscales, evaden y eluden impuestos o en el peor de los casos, no pagan la respectiva tributación al fisco.

Con la elaboración y presentación de este trabajo de investigación, se pretende proponer el mecanismo de ampliación de la base tributaria, a través de la inclusión de nuevos agentes y actividades económicas para que tributen, como alternativa a la grave crisis fiscal que atraviesa el país.

En la primera parte de la investigación se presenta un marco conceptual de referencia relativo al tema de fiscal, referido específicamente al tema de la ampliación de la reforma tributaria. Se define que es una reforma tributaria, se hace una descripción de la estructura tributaria salvadoreña actual, los objetivos que persigue una reforma tributaria y se describen los mecanismos con los que cuenta el sistema para ampliar la base tributaria.

En la segunda parte, se presenta un diagnóstico de las reformas tributarias impulsadas por el gobierno del Presidente Mauricio Funes, con el objeto de estimar si las mismas han contribuido a disminuir la brecha de evasión y elusión fiscal y si los ingresos percibidos han contribuido para atender las necesidades presupuestarias y prioridades del gobierno.

En el tercer capítulo se presenta, a manera de propuesta, una breve descripción de agentes y actividades de la economía del país que producen enormes ingresos pero que están exentos del pago de impuestos y que serán el soporte de ampliación de la base tributaria.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se presentan, a manera de reflexiones para el análisis, los principales aspectos o impactos que una reforma tributaria como la propuesta en esta investigación, generarían al crecimiento económico del país.

CAPITULO I MARCO DE REFERENCIA SOBRE REFORMA TRIBUTARIA

1. Reforma Tributaria. Definición

Una reforma es una modificación o cambio que busca el mejoramiento de algo, en el caso de una reforma tributaria puede definirse como un giro de orientación de los gastos públicos y del proceder de obtención de recursos financieros para el erario. Según estudios del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) una reforma tributaria se define como un cambio intencional del sistema tributario vigente en un país caracterizado por:

- Cambios sistémicos en los parámetros de los impuestos, formulados mediante la modificación de objetivos de la política tributaria y de los medios de implementación. Esto puede ocurrir por:
 - Cambios significativos en la estructura tributaria;
 - Introducción de nuevos impuestos;
 - Modificaciones intencionales en los elementos que tienen un impacto significativo en la incidencia tributaria.
- Cambios intencionales en la carga tributaria.
- Optimización de la administración tributaria.¹

2. Objetivos de la Reforma Tributaria.

Los objetivos que busca todo proyecto de reforma tributaria es fortalecer, mejorar la equidad y justicia de los sistemas tributarios, aumentar la cobertura de los impuestos, reducir la evasión y elusión fiscal.

3. Estructura del sistema tributario salvadoreño.

Entre 2007 y 2012, la recaudación tributaria de El Salvador pasó de US\$ 2,876.8 millones (14.3% del PIB) a US\$ 3,685.4 millones, cifra equivalente a una carga tributaria en términos brutos (esto es, antes de devoluciones de impuestos) del 15.4%. Esto implica que la carga tributaria siguió aumentando, aunque el volumen de recursos continúa siendo insuficiente frente a las necesidades de gasto e inversión pública²

¹ Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central. Guatemala: ICEFI, 2011.

² ICEFI. La política Fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala 2012.

El sistema tributario de El Salvador se encuentra compuesto principalmente por impuestos directos e indirectos; históricamente se ha caracterizado por una fuerte participación de los impuestos indirectos, seguido de los directos (ISR) y con una menor participación los impuestos a las importaciones. Otros tipos de impuestos que conforman la estructura tributaria nacional son los impuestos al consumo de productos, contribuciones especiales y otros.

Tradicionalmente se ha considerado el sistema tributario salvadoreño como un modelo regresivo donde las personas que tienen menos o ganan menos, pagan más y los que tienen y ganan más, pagan menos o en el peor de los casos, no pagan utilizando la evasión y elusión fiscal como escudos para no tributar.

“Durante los 20 años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) se privatizaron importantes empresas públicas, como la banca, la telefonía, la distribución de energía y otras, y se realizó una reforma tributaria que hizo más regresivo el sistema impositivo, al eliminar los impuestos a las exportaciones de café y azúcar y al patrimonio, reducir el impuesto sobre la renta empresarial y aumentar la tributación indirecta, vía IVA y algunos impuestos selectivos al consumo.”³

Los empresarios evaden el 35% de los impuestos, que en términos monetarios significa una pérdida para el gobierno de \$ 1,719 millones de dólares⁴. Los empresarios también se benefician de 26 leyes⁵ que les permiten no pagar impuestos por \$ 1,200 millones de dólares al año.⁶ De esos \$1,719 millones, el gobierno estima que cerca del 35-40% es evasión del IVA, los aranceles (contrabando) y algunos impuestos selectivos al consumo, principalmente sobre la gasolina, bebidas alcohólicas y carbonatadas, tabaco y armas.

Un estudio realizado por FESPAD señala que el gobierno estima la evasión de los \$1,719 millones en base a cálculos de la recaudación del año 2001: “Como la recaudación tributaria

³ FESPAD. Impactos de la evasión y elusión fiscal en el derecho a la alimentación adecuada. Año 2013.

⁴ Gobierno de El Salvador. “El camino del cambio en El Salvador”. Mayo de 2012. El gobierno estima una evasión del 35%.

⁵ Un informe de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa señala que hay 26 leyes que les permiten a los grandes empresarios no pagar impuestos. El informe destaca que existe un sector del empresariado que ganó 9 mil 35 millones de dólares de 2001 al 2009 al gozar de exenciones, deducciones e incentivos fiscales de los impuestos de la Renta y el IVA.

⁶ Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa. Investigación sobre el Gasto Tributario realizado.

en el año 2011 fue de 3,193.3 millones (ver <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?x21=6>), el 35% no recaudado equivale a 1,719 millones”⁷

Asimismo, el impuesto a las ganancias de las empresas le aporta poco al fisco y ni siquiera existe el impuesto a la propiedad. “De los ingresos tributarios del gobierno (que son el 96% de los ingresos corrientes), el 65% proviene de los impuestos indirectos y el 35% de impuestos directos: 34% del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y 1% sobre la transferencia de bienes raíces.”⁸

Además, casi la mitad de la renta la pagan las personas naturales, principalmente las asalariadas y las que venden servicios profesionales. Incluso, las fuentes no tributarias (tasas y ventas de bienes y servicios) también recaen sobre el consumo. Por lo tanto, “los empresarios y los ricos en general, que captan la mayor parte del ingreso nacional, solo contribuyen con el 18% de los ingresos públicos.”⁹

4. Mecanismos de ampliación de la base tributaria.

Existen tres formas para ampliar la base tributaria y garantizar que el fisco recibe más ingresos: mejorando los mecanismos de recaudación tributarios existentes; creando nuevos impuestos; y ampliando la base de datos a través de la inclusión de nuevos agentes y actividades económicas para que tributen. Cada uno de estos mecanismos posee sus propias características y especificidad, las cuales se describen a continuación.

- **Mejora de los mecanismo de recaudación existentes**

Ya existen mecanismos en la tributación salvadoreña vigente que le permiten al fisco obtener ingresos, los más importantes y los que aportan la mayor cantidad de impuestos son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta.

Ya se ha dicho en varios libros de texto sobre el tema fiscal, que el IVA es un impuesto regresivo, ya que todos los salvadoreños lo pagan sin excepción, independientemente de

⁷ FESPAD. Impactos de la evasión y elusión fiscal en el derecho a la alimentación adecuada. Año 2013.

⁸ Banco Central de Reserva (BCR). <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?x21=6>

⁹ Ministerio de Hacienda. Presupuesto del año 2012

su capacidad económica. Las empresas y establecimientos ya sean de comercio, industria y servicio sirven como agentes retentores del 13% del importe de las compras de bienes y servicios que la ciudadanía consume y luego estas empresas trasladan el IVA al Ministerio de Hacienda.

La experiencia ha demostrado que el IVA es un impuesto que se evade por parte de las empresas, quienes en muchos casos, retienen el impuesto pero no lo trasladan al fisco a través del mecanismo de no entrega de facturas a los consumidores, utilizan doble contabilidad, hacen contrabando, subvalúan las ventas y sobrevalúan las compras para pagar menos IVA, declarar menos ganancia y pagar menos renta. Otro mecanismo de evasión es el abuso de precios de transferencia.

Durante el período 2007-2012, este impuesto ha representado, en promedio, aproximadamente el 52% de los ingresos tributarios; destaca el componente del IVA por importaciones, el cual aporta cerca del 30%, mientras que la liquidación final en el ámbito doméstico comprende el restante 22%.¹⁰

En el caso del impuesto sobre la renta (ISR), su estructura es cedular, ya que se gravan por separado los distintos tipos de renta que percibe un mismo contribuyente. De esa manera, se separan las rentas obtenidas por trabajo en relación de dependencia de las obtenidas por actividades empresariales y de las percibidas por ganancias de capital. Esto es contrario a las teorías modernas del ISR que buscan un diseño más global, basado en el cobro del impuesto sobre el total del ingreso percibido (Gómez-Sabaini, 2005).

Un aspecto relevante y de reciente implementación es la utilización de pagos anticipados a cuenta del ISR, los cuales funcionan como pagos mínimos de dicho impuesto. Este mecanismo ha sido empleado cada vez con mayor frecuencia por los responsables del diseño de la política tributaria debido a que garantizan que el contribuyente por lo menos presentará dicho valor como pago durante el año fiscal.¹¹

- **Creación de nuevos impuestos**

¹⁰ Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014. ICEFI. Página 10.

¹¹ La política Fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. ICEFI. Guatemala 2012.

La creación de nuevos impuestos es otra alternativa que tiene los gobiernos para aumentar los ingresos al fisco. Un impuesto que lleva mucho tiempo postergándose en el país es el impuesto predial. De hecho, El Salvador y Cuba son los únicos países donde el impuesto predial no existe.

Otro tipo de impuesto nuevo que podría implementarse es el pago de un impuesto especial a la industria y comercio de productos elaborados a base de polímeros. Es decir, establecer un impuesto a las industrias y actividades económicas que para vender o comercializar sus productos o prestar sus servicios, utilizan plástico como materia prima directa o como material secundario, ya sea como envoltorio o empaque. Por ejemplo, la industria de agua embotellada, la cual utiliza recipientes plásticos (botellas y bolsas desechables) para la comercialización de su producto.

La justificación de dicho impuesto radica en los altos niveles de contaminación ambiental que produce el desperdicio de estos empaques y aunque no es responsabilidad directa de la empresa que los ofrece, ya que es la ciudadanía quien lanza a la calle estos depósitos una vez que consume el líquido, cada vez más, las industrias que venden este tipo de productos o que utilizan estos materiales para la prestación de bienes y servicios están contribuyendo a los serios problemas de inundaciones en las ciudades debido a la obstrucción de drenajes, a la acumulación de promontorios de basura plástica, el cual no se degrada con rapidez en el suelo y contribuye a la contaminación ambiental.

- **Inclusión de nuevos agentes y actividades económicas a la base tributaria actual.**

Este apartado es la parte medular de esta investigación ya que En El Salvador, existen una serie de agentes y actividades económicas que producen millonarios ingresos y ganancias y que, evaden y eluden impuestos o en el peor de los casos, no pagan la respectiva tributación al fisco. Por lo tanto, la inclusión de estos nuevos agentes económicos es clave para que el fisco pueda ampliar su nivel de recaudación. El capítulo III de esta investigación está dedicado a estos sectores que deberán ser incluidos en un proceso de ampliación de la base tributaria.

CAPÍTULO II. DIAGNOSTICO EN MATERIA DE REFORMAS TRIBUTARIAS AL GOBIERNO DEL PRESIDENTE MAURICIO FUNES: LAS ACCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN MATERIA FISCAL.

1. Plan Quinquenal de Desarrollo: Génesis de las Propuestas para mejorar el sistema tributario salvadoreño.

La iniciativa de reformas al sistema tributario de El Salvador tiene su origen en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2009-2013, una de las áreas prioritarias del PQD era:

- La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y ***la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico***, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Además se proponía como uno de los principales objetivos del quinquenio:

- Aumentar significativamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de deuda externa.

Entre las metas que se buscaban conseguir en materia fiscal se tenían:

- Reducir el déficit fiscal en relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 2.0% al final de período.
- Disminuir la deuda externa pública en relación al PIB a un nivel inferior al 46% al final de período.

Para la conquista de lo antes expresado el PQD expone las políticas públicas que en materia fiscal se desarrollarán, teniendo los siguientes objetivos:

- Como objetivo principal asegurar que el país cuente con los recursos necesarios para financiar los gastos y las inversiones sociales y económicas.
- Atender las obligaciones derivadas de la deuda interna y externa y así garantizar la solvencia del Estado y procurar que, en un marco de sostenibilidad fiscal, los recursos se inviertan de manera honesta, eficiente y transparente.
- La política fiscal para el mediano plazo estará enfocada a lograr que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes.

2. Las Reformas Tributarias implementadas en El Salvador 2009- 2013.

En octubre de 2009, se presentó al Órgano Legislativo un paquete de reformas por medio de un conjunto de anteproyectos de ley, conducentes a modificar la estructura jurídica tributaria salvadoreña; el objeto: mejorar y/o aumentar los ingresos fiscales.

Los anteproyectos o medidas propuestas a mudar el sistema tributario nacional estaban orientados a las normativas legales que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro No 1. El Salvador: Anteproyectos (disposiciones propuestas) de leyes para reforma tributaria, 2009-2012.

Normativas a reformar	
Ley de Impuesto sobre la Renta (ISR)	Código Tributario
Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)	Código Penal
Ley Reguladora de la Producción de Bebidas Alcohólicas	Ley de Impuesto Especial sobre Combustibles
Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco	Ley de FOSALUD
Ley de Impuesto sobre Bebidas Gaseosas, jugos, Néctares y Preparaciones Concentradas o en Polvo para Bebidas	Ley contra el Lavado de Dinero y Activos
Ley de Impuesto a la Primera Matrícula de Vehículos	Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes

Fuente: Ministerio de Hacienda

La ley de Impuesto sobre la Renta considera como renta obtenida los productos o utilidades percibidos o devengados por los sujetos pasivos, pudiendo ser varias las fuentes. Dichas modificación, aplicada al ISR, consistió en fortalecer la tributación de las rentas de capital y limitar las deducciones.

En el caso de la Ley del IVA, el cambio radica en incluir las importaciones de bienes de capital y limitar las exenciones al sector educación. Las novedades para el caso del Código Tributario contemplaban precios de referencia, contenciones para el IVA y el ISR (intereses, juegos de azar, derechos de autor).

El impuesto a las bebidas alcohólicas y las bebidas gaseosas tenían un cambio similar, para el primero se introducían un componente ad valorem a la tarifa fija y se facultaba al Ministerio de Hacienda para modificar los precios sugeridos al consumidor por razones

fiscales; para el segundo, se sumaba un segmento específico al componente ad valorem, se extendía el impuesto a los néctares, jugos, refrescos y bebidas deportivas.

Para el caso de FOSALUD se incrementaba el porcentaje al destino basado en el aumento de la recaudación de impuestos en concepto de tabaco, bebidas alcohólicas y armas de fuego.

En cuanto a la Ley de Impuestos sobre Productos de Tabaco, se aumentó los componentes de la tarifa mixta para el impuesto al tabaco: también se realizaron otras novedades al código penal sobre la Ley de lavado y registro de contribuyentes.

En cuanto al nacimiento de nuevos impuestos, esta reforma tributaria daba luz a el impuesto especial a los combustibles y al impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional, en el primer caso se asignaba un impuesto al valor tomando de referencia el precio del petróleo en el mercado internacional y en el segundo caso, gravar la primera matriculación de automotores, aeronaves y embarcaciones.

3. Objetivos de la Reforma Tributaria.

Los objetivos que buscaba la reforma tributaria en El Salvador fueron los siguientes:

- ✓ Contar con los recursos necesarios para financiar la nueva visión de desarrollo económico y social contenida en el Plan de Gobierno 2009-2014, cerrando las brechas en materia social y así construir una sociedad más justa e inclusiva.
- ✓ Modernización del Sistema Tributario adaptado a economías abiertas y globalización.
- ✓ Corregir los desequilibrios de las finanzas públicas en beneficio de la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y social, sentando las bases para un desarrollo robusto, sostenido y hacia una mejor sociedad.
- ✓ Avanzar en la construcción de un sistema impositivo más equitativo, proporcional y eficiente, cerrando los espacios de elusión, evasión fiscal y contrabando, así como eliminando privilegios fiscales.

- ✓ Fortalecer los pilares básicos del sistema impositivo para generar mayores niveles de recaudación y así elevar la carga tributaria a estándares cercanos a los de otros países de América Latina.¹²

4. Fases de la Reforma tributaria.

La reforma realizada al sistema tributario del país tuvo la característica de ser implementada en fases, en el Cuadro No 2 se describen las fases. Este proceso buscaba obtener de manera ordenada la aplicación eficiente de las reformas previstas por el gobierno.

Cuadro No 2. El Salvador: Fases de aplicación de las Reformas Tributarias

Fases	Periodo	Reforma Aplicada	Descripción
I	2009	Fortalecimiento de la administración tributaria y disminuir la evasión de impuestos	Enmendar los procesos administrativos, agrandar la base tributaria terminando los espacios para la elusión y combatir la evasión fiscal y el contrabando, y no aumentar las tasas impositivas.
II	2011	Reforma al Impuesto Sobre la Renta.	<ul style="list-style-type: none"> - Equiparación de tributación a niveles de Centro América. - Simplificar tratamiento tributario de asalariados puros. - Búsqueda de un sistema tributario con mayor grado de progresividad
III	Nd ¹³	Mayor contribución de los sectores con mayores ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto al débito de las operaciones financieras por encima de \$5000. - Impuesto a la propiedad suntuaria no productiva. - Eliminar exención del ISR a la Ley de Imprenta y Libro.

Fuente: Ministerio de Hacienda

La primera fase de la reforma tributaria contenía cinco ejes:

1. Fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria y aduanera.
2. Cierre de los espacios de elusión y combate a la evasión fiscal y el contrabando.

¹² Reformas conducentes a aumentar los ingresos fiscales. Reformas tributarias en El Salvador. Ministerio de Hacienda, 2011.

¹³ Nd: No disponible

3. Ampliación de la base tributaria.
4. Internacionalización del Sistema tributario a las prácticas de globalización.
5. Impuestos específicos.

Este cúmulo de ejes está orientado a ensanchar las capacidades de fiscalización de la institución tributaria, el mejoramiento administrativo de los procesos de cobro, normas para el control de la subcapitalización, ampliación de rentas sujetas a los impuestos vigentes, establecimiento de nuevas actividades y rentas sujetas de retención y percepción del IVA, retenciones del impuesto sobre la renta, simplificación de la declaración de ISR para personas naturales, modernización de servicios mediante internet, actualización de equipo tecnológico y finalmente impuestos de corrección a externalidades negativas.

Con este conjunto de medidas se pretendía incrementar los niveles de ingresos fiscales para orientarlos a los programas sociales que ejecutaba el gobierno así como la extensión de los mismos.

Como meta se planteaba alcanzar una cota de carga tributaria del orden del 17% del PIB para el 2015 y conseguir colocar los indicadores como la deuda y el déficit fiscal en niveles sostenibles, lo que no mencionan o presentan en sus informes es el nivel meta de esos indicadores para considerarlos sostenibles.

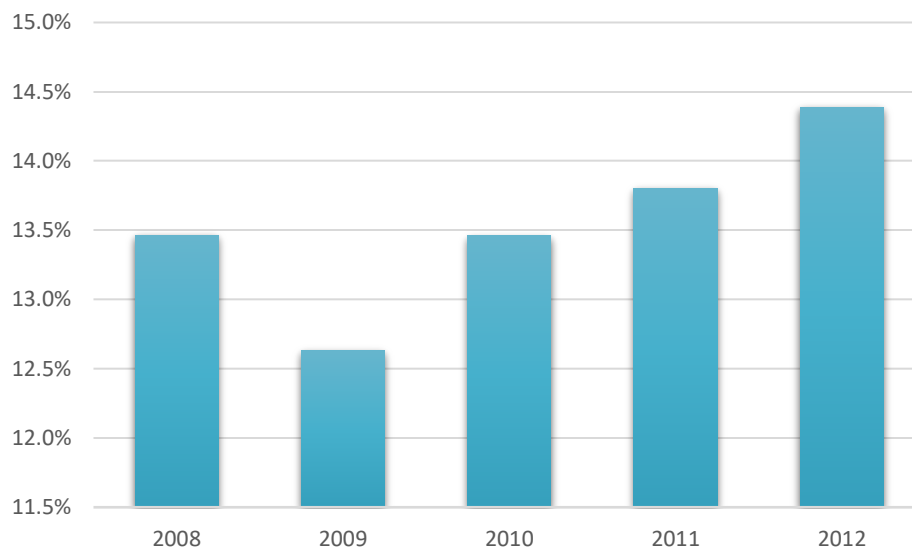
La segunda fase de la reforma fue a finales del año 2011, el gobierno introdujo modificaciones en la ley del Impuesto Sobre la Renta y en el Código Tributario. Se liberó del pago del impuesto sobre la renta a 82,000 personas asalariadas que ganan entre 317 y 503 dólares al mes, se aumentó de 25% a 30% el impuesto sobre los salarios mayores a los 6,200 dólares al mes, se incrementó en un 5% el impuesto sobre la renta para las ganancias mayores a 150,000 dólares al año y se les puso un impuesto de 5% a los dividendos y de 1% a la renta bruta de las empresas que declaren pérdidas durante dos años y continúen operando. Los datos de enero-octubre de 2012, sin embargo, apenas muestran un cambio de 2 puntos porcentuales en la composición de los impuestos.

5. Incidencia de la reforma tributaria en los Indicadores económicos.

Como ya se ha mencionado, el sistema tributario de El Salvador se encuentra compuesto principalmente por impuestos directos e indirectos; históricamente se ha caracterizado por

una fuerte participación de los impuestos indirectos, seguido de los directos (ISR) y con una menor participación los impuestos a las importaciones. Otros tipos de impuestos que conforman la estructura tributaria nacional son los impuestos al consumo de productos, contribuciones especiales y otros.

Gráfico No 1. El Salvador: Evolución de la carga tributaria, 2008 – 2012.



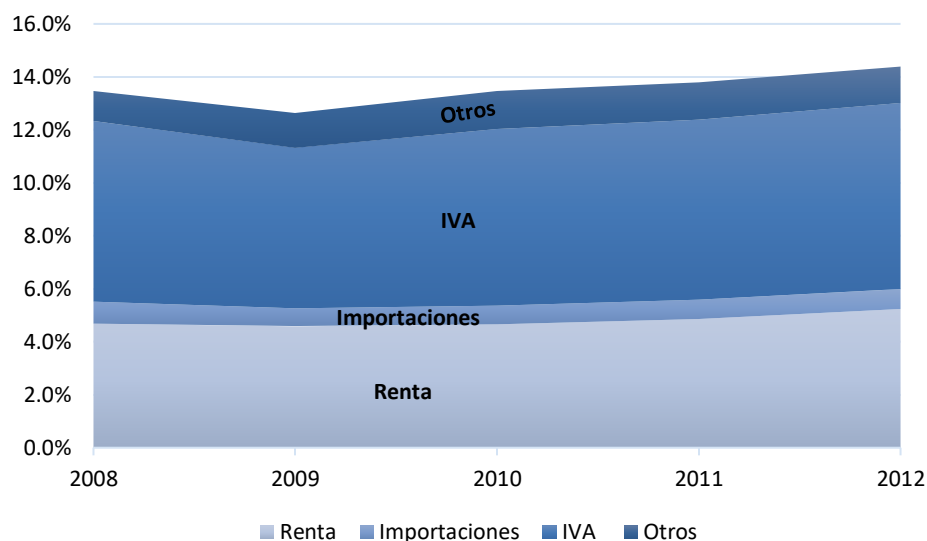
Fuente: Banco Central de Reserva.

La carga tributaria ha presentado una variación positiva pasando del 13.5% en 2008 al 14.4% para el 2012, registrando un crecimiento del 6.86 por ciento para el mismo periodo en cuestión. Como puede visualizarse en el Gráfico No 1, en promedio se tuvo una carga tributaria de 13.5%; en términos absolutos se aprecia que la variación o crecimiento de la carga tributaria después de las reformas al sistema tributario aplicadas en las diferentes fases no ha tenido el resultado esperado, registrando menos del 1% de cambio (0.9%).

Sin embargo si tomamos de base el año de las primeras aprobaciones de reformas que fue el año 2009, el crecimiento de la carga tributaria para el 2014 es del orden del 1.8% duplicando el cambio anterior.

Después de las reformas aplicadas en el ámbito fiscal, la recaudación ha tenido resultados favorables elevando la carga tributaria neta, aunque esta sigue siendo insuficiente para hacer frente a los gastos públicos crecientes.

Gráfico No 2
El Salvador: Evolución de la estructura tributaria, 2008 – 2012.
%del PIB



Fuente: Banco Central de Reserva.

La participación de los impuestos indirectos y directos como los principales tributos al erario, han rondado aproximadamente 48.9% y 35.7%¹⁴ respectivamente para el periodo 2009 al 2012, quienes agrupan aproximadamente el 85% del total de ingresos tributarios.

La evolución de la estructura tributaria (ver gráfico No 2) nos revela que la progresividad que se buscaba con las reformas aplicadas al Impuesto sobre la Renta no se logró; en el 2009 el ISR implicaba el 36.38% del total de ingresos tributarios, para el 2012 este participaba con el 36.40%¹⁵ del total de ingresos tributarios, es decir, la carga tributaria se agrandó, su composición para el caso del ISR es prácticamente la misma, no se tuvo éxito con la reforma fiscal en este objetivo.

Pese a que se logró incrementar la carga tributaria, donde los impuestos indirectos crecieron en un orden del 34.02 puntos porcentuales y el impuesto directo (ISR) creció un 31.67 %, ambos para el periodo de 2009 al 2012; este crecimiento pone de manifiesto una

¹⁴ Banco Central de Reserva. Base de datos económicas

¹⁵ *Ibid.* Óp. Cit.

contradicción en la obtención de los objetivos buscados, ya que, fue mayor el crecimiento para el caso del IVA (pasando de 47.95% a 48.84%) que el del ISR.

La composición de la estructura tributaria después de las reformas tributarias aplicadas sigue basándose en dos principales impuestos: el IVA y el ISR, y mantiene su carácter regresivo, siendo la principal fuente de recursos financieros tributarios los impuestos indirectos, particularmente el IVA.

6. Las Finanzas Públicas y el Balance Fiscal.

En El Salvador el tema de las finanzas públicas se ha estado acostumbrado a resultados deficitarios por años; existen varios factores que han influenciado a que los gastos públicos sean superiores a los ingresos públicos. La ejecución y desempeño de los ingresos públicos da señales sobre el comportamiento de la economía en un país, la cual depende de la evolución de la actividad económica.

El balance global brinda información sobre las necesidades y requerimientos financieros del sector público; además, adelanta posibles escenarios de inestabilidad fiscal de mediano plazo que pudieran transformarse en desequilibrios de mayor envergadura.

Los ingresos totales del SPNF al cierre del 2012 alcanzaron la suma de \$4,709.5¹⁶ millones de dólares, monto superior en \$1,125 millones o en un 31.4% a lo registrado en el mismo periodo de 2009.

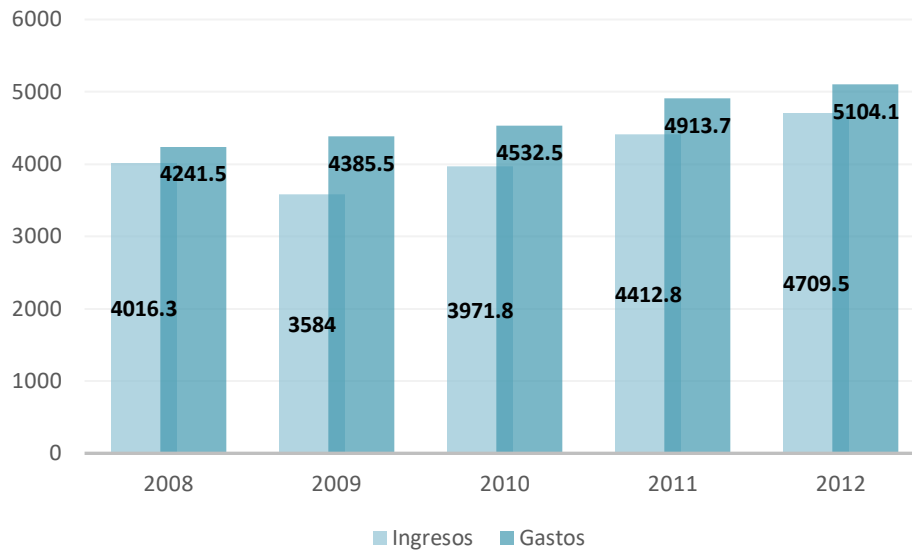
El aumento de los ingresos corrientes contribuyeron con \$1,056.2 millones reportando un incremento del 30.4% siendo el componente que más contribuyó para dicho periodo. Dentro de éste, los ingresos corrientes la mayor participación la tuvo los ingresos tributarios con un monto de \$824.4 millones, en segundo lugar los ingresos no tributarios con \$112.1 millones y en el tercer puesto el superávit de operaciones de las empresas públicas registrando un incremento de \$53.6 millones de 2009 a 2012.

Gráfico N 3

El Salvador: Ingresos y Gastos Públicos. 2008 – 2012

¹⁶ Banco Central de Reserva.(<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>)

Millones de dólares



Fuente: Banco Central de Reserva

Los gastos totales pasaron de reportar en 2009 el monto de \$4,241.5 millones a \$5,104.1 millones en 2012, representando una variación de 16.4% en dicho periodo. Los gastos corrientes aumentaron en un 15.4%, trasladándose de \$3,743.3 millones a \$4,320.7 millones para el periodo en cuestión (Ver gráfico No 3).

El 84.7% de los gastos del SPNF son gastos corrientes, el 15.4% es gasto de capital y un 0.01% destinado a concesión neta de préstamos. Más de la tercera parte se ocupa para remuneraciones (39%) y un 15% a la compra de bienes y servicios, 16% es para intereses y el 30% faltante para transferencias; estas últimas, teniendo como principal dirección el resto del gobierno central y el sector privado (99%). Para el caso del gasto de capital su distribución es 92.8% para inversión bruta y el restante 7.2% para transferencias de capital.¹⁷

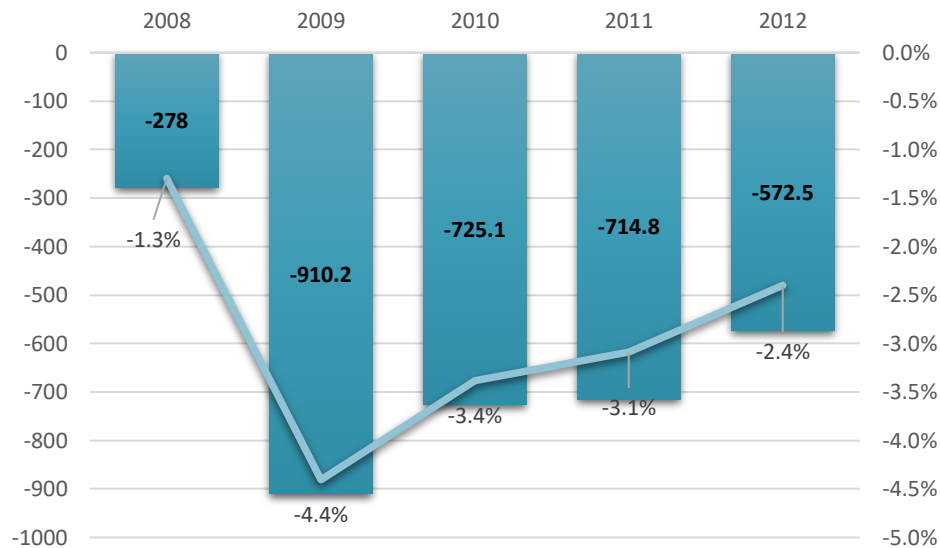
Durante el periodo 2009 – 2012, los ingresos han presentado una tendencia creciente de igual manera los gastos públicos han acompañado dicha tendencia al alza, obligando a que la deuda pública subiera de \$11,173.5 millones en 2009 a \$14,493.1 en 2012 significando una variación del 29.7%; al relacionarlo como porcentaje del PIB este pasó de expresar el 54.1% del PIB en 2009 a implicar un poco más del 60% en relación al PIB.

¹⁷ Ibid. Óp. Cit.

- **Balance Fiscal**

La estructura de los ingresos y gastos es importante, ya que sirven como indicadores económicos útiles a futuro. Sin embargo, el Balance fiscal es un concepto más significativo, siendo primordial para proyectar el rumbo de la situación macroeconómica del país.

Gráfico No 4
El Salvador: Déficit Fiscal. 2008 – 2012
Millones de dólares y % del PIB



Fuente: Banco Central de Reserva

El balance fiscal es la diferencia entre los ingresos y gastos del sector público. En el apartado anterior se mencionó de la tendencia creciente tanto de los ingresos como de los gastos, el gráfico No 4 muestra el resultado del balance fiscal en el periodo 2009 -2012, en promedio se ha tenido un déficit fiscal de \$730.65 millones, lo que en relación al PIB es un promedio de 3.3% de déficit fiscal entre 2009 y 2012. Para 2012 en nivel del déficit fiscal es del orden del 4.4% y al finalizar el 2012 se tiene un dato del 2.4% de carencia fiscal.

El balance fiscal como porcentaje del PIB es un indicador que nos muestra la postura fiscal del gobierno. En El Salvador puede referirse que el balance fiscal ha sido por años deficitario, al grado de tildarlo de crónico.

El problema de un elevado déficit fiscal conlleva a tener más riesgos de desequilibrios macroeconómicos, tener necesidades de financiamiento pudiendo provocar un efecto

crowding out¹⁸ de los recursos financieros disponibles para el sector privado ocasionando presiones al alza en las tasas de interés.

Un déficit fiscal sostenido afecta a la inversión del sector privado, generando desempleo, disminución de la demanda y el consumo y por consiguiente estancamiento en el crecimiento económico (teóricamente esto se explica por el efecto multiplicador de la inversión privada, según el modelo macroeconómico keynesiano); otra consecuencia es la aparición de los déficit de cuenta corriente, dando lugar en la economía a lo que teóricamente se denomina déficit gemelos generando más presión a la economía nacional.

7. Aspectos políticos del déficit fiscal

La existencia de un persistente déficit fiscal se puede aclarar por explicaciones políticas, que se pueden clasificar en cuatro grandes áreas¹⁹ :

1. Las elecciones y ciclos políticos,
2. Inestabilidad política y deuda pública,
3. Redistribución y
4. Reforma económica y statu quo, otros estudios plantean el caso de la ilusión fiscal²⁰.

La acumulación de una deuda en niveles altos e insostenibles de parte de un presidente de la república con el fin de limitar en los grados de gastos de su sucesor. El principal tomador de decisiones de un país está consciente de que existe una probabilidad que los votantes pueden reemplazarlo con otro gobernante con orientaciones políticas sumamente diferentes a las suyas. Por tanto, si el primer ministro del estado tiene la capacidad y a su disposición algunas variables de estado (como el gasto público) la utilizará inteligentemente para incidir en las decisiones futuras de política.

¹⁸ Efecto expulsión

¹⁹ Persson y Tabellini. 1994.

²⁰ Percibir de forma sesgada los costes y beneficios de la acción pública.

Asimismo, en el país existe una negativa o desacuerdo en la manera de cómo se distribuyen las cargas tributarias para la reducción del déficit fiscal, lo cual ha promovido demoras en la aplicabilidad de las reformas.

Los grupos sociales y partidos políticos no coinciden en un acuerdo político, ningún grupo está de acuerdo en los costos que incurrirán. Es decir, las diversas fuerzas sociales, políticas y económicas no han sido capaces de despojarse de sus propias conveniencias e interés y anteponer los del país y de ponerse de acuerdo en un pacto fiscal.

La mayoría de actores coinciden en la necesidad de combatir la evasión, la elusión fiscal, en mejorar los mecanismos de recaudación tributaria, reducir el gasto público, disminuir los niveles de endeudamiento y en ampliar la base tributaria. Sin embargo, es este último punto donde no hay acuerdos, precisamente porque los intereses económicos de los sectores y en particular los del sector empresarial, han obstaculizado, precisamente el impulso de una reforma tributaria orientada a la ampliación de la base tributaria en los tres aspectos señalados: mejorar los mecanismos de recaudación tributaria, particularmente en lo que se refiere a la evasión y recaudación del IVA y el impuesto sobre la renta; dos, crear nuevos impuestos, lo cual es visto por todos los actores, por el mismo estado y la ciudadanía como algo impopular; y tres: incorporando nuevos sectores y actividades económicas a la base tributaria.

En este último punto es donde mayores divergencias existen, ya que la empresa privada a través de la ANEP, plantea única y exclusivamente incorporar a los informales, dejando a otros sectores que producen millonarios ingresos y que están exentos del pago de impuestos.

Estos sectores que no se quieren incluir en una ampliación de la base tributaria son los que se describen en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. SECTORES DE LA ECONOMÍA QUE DEBEN SER INCLUIDOS EN UNA REFORMA FISCAL: AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA.

En este último capítulo, se presenta y describe una lista de agentes económicos cuyas actividades generan enormes ingresos y ganancias, las cuales están exentas del pago de impuestos, ya sea por la aprobación de leyes y decretos legislativos, por artíficos jurídicos

e interpretaciones ambiguas de estas leyes aprobadas, las cuales han estado orientadas a favorecer a dichos agentes económicos, con el objeto de evadir, eludir y hasta no pagar impuestos al fisco.

El listado de agentes y actividades económicas que aquí se propone, deberían de ser incluidos en una nueva reforma fiscal, con el objeto de ampliar la base tributaria, lo que le permitiría al gobierno obtener mayores ingresos y cubrir con estos los grandes desequilibrios sociales y económicos, con el objeto de disminuir la brecha entre ricos y pobres y contribuir positivamente en el crecimiento de la economía salvadoreña.

En muchos de los casos que a continuación se describirán, son agentes retentores del Impuesto al valor Agregado (IVA) y también son actores económicos cuyo rubro está sujeto a presentación de declaración de renta. Ambas circunstancias no necesariamente los vuelve actores económicos que aportan al fisco, ya que en muchos de los casos, las actividades económicas y sus actores recurren a la evasión y elusión fiscal, para pagar el mínimo posible de impuestos y en muchos casos presentan declaraciones con pérdida para evitar pagar impuestos.

Los nuevos agentes económicos o actividades económicas que se proponen para el impulso de una nueva reforma de ampliación de contribuyentes son:

1. Medios de comunicación

Los medios de comunicación, particularmente los medios escritos, no pagan impuestos. Estos se amparan en una ley de imprenta que data de 1950 y que no ha sido reformado sustancialmente desde esa época. La última reforma de dicha ley se realizó en el 2012, pero no afectó en gran cosa el privilegio que tienen los medios escritos. Precisamente, es el artículo 8 de dicha ley, la que ampara a los medios escritos para evadir impuestos:

“Art. 8.- Las Imprentas no estarán sujetas a ningún impuesto ni caución. Para los efectos de esta ley, se tendrá como imprenta, 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 difusión del pensamiento. (3)

La importación y la internación de los productos mencionados en el inciso anterior, no estarán sujetos a ningún tipo de impuesto, derecho o caución. (4) (5) (6)

ESTE ARTÍCULO ESTÁ DEROGADO EN LO RELATIVO A EXENCIONES DE DERECHOS ARANCELARIOS DE IMPORTACIÓN, SEGÚN D. L. N° 45, DE 30 DE JUNIO DE 1994, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL N° 148, T. 324, DEL 15 DE AGOSTO DE 1994.”²¹

Así pues, la prensa escrita sin excepción, llamase La Prensa Grafica, El Diario de Hoy, Co-Latino y otros periódicos de circulación en el país, no pagan impuestos por los ingresos que obtienen en concepto de ventas de sus productos y servicios.

Por ejemplo, La Prensa Grafica, diariamente produce 100,000 ejemplares de periódico; éste cuesta \$0.50 la unidad, excepto el día domingo el cual cuesta \$ 0.60. Diariamente obtiene \$50,000; En la semana obtiene \$ 360,000; Al hacer una proyección de las ventas mensuales y anuales, este periódico obtiene en concepto de ingresos por ventas totales lo siguiente: al mes \$1, 540,000; y al año obtiene \$18, 480,000 por la venta del periódico, totalmente exenta de impuestos.

El mismo cálculo se puede aplicar para El diario de Hoy; es decir, entre los dos mayores periódicos de circulación del país, anualmente en concepto de ingresos por ventas totales obtienen \$36, 960,000 dólares libres de impuesto.

Ahora bien, las ganancias de estas empresas no radican en la venta final del periódico, sino en la venta de anuncios de publicidad y anuncios clasificados. Es decir, la venta del periódico es un ingreso marginal comparado con los millones de dólares que obtienen por la venta de anuncios publicitarios.

El precio que se paga por anunciarse en los periódicos es variado, va desde \$250 por un cuarto de pagina, pasando por \$500 y \$750 la media y tres cuartos de pagina, hasta los \$1000 dólares la página completa y el precio varía aun mas dependiendo la posición del anuncio: si va en la parte derecha o izquierda, en las paginas principales, centrales o finales.

Lo mismo sucede con los precios de los anuncios clasificados que aparecen en las páginas amarillas. Diariamente, más de 5000 anuncios clasificados son publicados en cada uno de

²¹Ley de Imprenta. Decreto legislativo No 12. Publicado en el Diario Oficial 219, Tomo 149. República de El Salvador, octubre de 1950. Artículo 8. <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-imprenta>

los principales periódicos del país. La siguiente tabla muestra la tarifa estándar que La Prensa Grafica cobra por anunciarse en los clasificados.

Tabla No 1. Tarifa Estándar de clasificados en dólares americanos.

LINEAS	2	3	4	5	6	7	8	9
3 días	3.92	5.88	7.83	9.79	11.74	13.71	15.66	17.62
4 días	4.27	6.41	8.54	10.68	12.81	14.97	17.09	19.22
5 días	4.15	6.23	8.31	10.38	12.46	14.53	16.61	18.69
8 días	6.64	9.97	13.29	16.61	19.93	23.26	26.58	29.90
30 días	24.94	37.38	49.83	62.30	74.75	87.20	99.67	112.12

Fuente: La Prensa Grafica. <http://kiosko.laprensagrafica.com/epaper.html>

No es posible en esta investigación, cuantificar el número de clasificados y anuncios que diariamente venden los medios de prensa escrito. Estimar o aproximarse a una cifra, seria conservador; pero lo que si es necesario, es diseñar una metodología para estimar y cuantificar los ingresos que estos medios de comunicación obtienen totalmente libre de impuestos.

Adicionalmente a la venta de anuncios publicitarios y clasificados, los grandes medios escritos también son dueños de otros periódicos de circulación tales como El Grafico, Mi Chero, El Más; y producen revistas especializadas y suplementos alusivos a días especiales, los cuales les originan más ingresos en concepto de publicidad.

Asimismo, evaden impuestos patrocinando eventos deportivos, culturales, de espectáculos y de cualquier otra índole, utilizando este mecanismo como un “escudo fiscal”; es decir, utilizan el patrocinio de eventos sociales para deducirse impuestos a la hora de declarar su patrimonio, volviéndose la figura de escudo fiscal, una forma legal de eludir impuestos.

Así las cosas, los medios de comunicación escrita se amparan en una ley de Imprenta obsoleta, para no pagar impuestos, y obtener millonarios ingresos sin contribuir al fisco.

2. Iglesias de toda denominación

La iglesia como un todo y sus distintas denominaciones, son actores que recaudan enormes cantidades de dinero en concepto de ingreso sin que estos, estén sujetos a tasa imponible respecto del fisco.

La Constitución de la Republica, en su Art 25 reconoce y garantiza el libre ejercicio de todas las religiones, sin más límite que el trazado por la moral y el orden público. Asimismo, el Art 26 de la constitución reconoce única y exclusivamente la personaría jurídica de la Iglesia Católica; el resto de denominaciones cristianas pueden obtener la personería jurídica gracias a la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro.

“Art. 26.- Se reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia Católica. Las demás iglesias podrán obtener, conforme a la ley, el reconocimiento de su personalidad.”

Independientemente de que la personería de la Iglesia católica ha sido elevada a rango constitucional (ley primaria) y el resto la obtienen porque son consideradas Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, todas las Iglesias no pagan impuestos, amparadas y excusándose del pago al fisco en la legislación respectiva.

Testigos de Jehová, Tabernáculo Bíblico Bautista, Iglesias ELIM, Emmanuel y Asambleas de Dios son sólo algunas de las diversas manifestaciones cristianas que operan en el país, desarrollan actividades con el fin de obtener ingresos para sostenimiento de las diversas obras y actividades sociales y eclesiales que patrocinan estas iglesias. Incluso, en muchas iglesias se aplica una forma de impuesto de fe: el diezmo como “donación voluntaria”.

No se cuenta con datos cuantitativos del número de fieles por cada denominación para hacer una estimación exacta de los ingresos que perciben las iglesias en concepto de diezmo; sin embargo, se puede hacer un cálculo a manera de ejemplo. Suponiendo que el Tabernáculo Bíblico Bautista cuenta con 100,000 fieles en todo el país y que todos aportan en concepto de diezmo \$ 1.00; mensualmente esta iglesia captaría \$100,000 dólares, libre de impuestos. Por supuesto que estos son datos conservadores ya que el tributo que se paga en concepto de diezmo es el 10% de los ingresos totales de cada fiel.

En algunas iglesias, incluso se conoce de contabilidad formal de la feligresía. Es decir, se sabe cuántas personas son miembros de la iglesia, el salario mensual de las personas que

trabajan para estimar el diezmo y en el caso de los que no laboran, los ingresos brutos para estimar el tributo.

Asimismo, bajo el ropaje de ser asociaciones o fundaciones “sin fines de lucro”, muchas de estas manifestaciones cristinas han abierto otras actividades de carácter lucrativo, tales como colegios, universidades, guarderías, unidades de transporte escolar, librerías y comercios pequeños en las cuales se obtienen enormes ganancias exentas de impuestos.

Otro mecanismo que usan las iglesias de todas las denominaciones es apelar a la Asamblea Legislativa para que los diputados aprueben la exoneración del pago de impuestos (a través de la Comisión de Hacienda) por la entrada de mercadería, bienes y servicios utilizados por las iglesias para sus diversas actividades.

Bastaría con reformar las legislaciones antes citadas para que todas las iglesias sin distinción, paguen los respectivos impuestos al fisco, en concepto de captación de recursos. En otras latitudes, en Italia para ser precisos, existe una iniciativa del parlamento italiano que pretende que el Vaticano pague impuestos al gobierno Italiano.

“La medida se ha dado a conocer solo unas horas antes de que el Estado Italiano y la Santa Sede celebren, un año más, la **firma de los Pactos Lateranenses**. Esta tarde con la presencia de las más altas instancias de la política italiana se ratificará el Concordato al cumplirse 83 años de aquel acuerdo por el que al gobierno de la Iglesia se le cedía una porción de terreno al otro lado del Tíber para que se creará el estado físicamente más pequeño del mundo: el Vaticano.”²²

Asimismo, las iglesias italianas pagarán impuestos por sus inmuebles al estado: “La Iglesia italiana, a diferencia de la española, comenzará a pagar las tasas sobre sus inmuebles, según un acuerdo anunciado por el Gobierno de Mario Monti. El ICI, equivalente a nuestro Impuesto de Bienes Inmuebles, gravará los edificios de la iglesia que se dediquen a cualquier tipo de actividad que no sea la estrictamente religiosa. Quedan exentos, por tanto, los templos dedicados exclusivamente al culto, pero no los inmuebles en los que existan clínicas, centros de pensionistas, hoteles o colegios...Esta decisión se produce después de que la Comisión europea abriese una investigación por las ventajas fiscales

²².<http://www.periodistadigital.com/religion/mundo/2012/02/16/religion-iglesia-italia-impuesto-inmuebles-bagnasco-monti-espana-vaticano.shtml>

que benefician a la Iglesia italiana por la gestión de su enorme patrimonio inmobiliario, que incluye escuelas y universidades, clínicas, geriátricos y hasta hoteles y restaurantes.”²³

Al fin y al cabo, si la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de Lucro y la Constitución protegen del pago de impuestos a las iglesias, la misma biblia se encarga de condenarlas a pagar. Basta con recordar el versículo bíblico relativo al pago de impuestos que dice: “por lo tanto, den al Cesar lo que es del César y a Dios lo que a Dios corresponde”²⁴; lo que traducido a la realidad actual se podría interpretar de la siguiente manera: paguen al fisco lo que es del pueblo y a Dios lo que es de Dios.

3. Partidos Políticos

Los partidos políticos, son otro actor económico que genera enormes ingresos en concepto de “aportes o donaciones” y que no paga impuestos.

Los ingresos que captan los partidos políticos proviene de las aportaciones en concepto de donación de sus militantes y afiliados así como de la contribución del estado por su participación en elecciones presidenciales y municipales, mejor conocida como la deuda política, la cual es reconocida constitucionalmente en el Art. 210 como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos, encaminados a promover su libertad e independencia.

Algunos partidos tienen establecido que sus militantes que desempeñan cargos públicos tienen que aportar el 30% de su salario para el partido, es decir, una forma “voluntaria” de establecer una tasa impositiva, tal es el caso del FMLN.

Otro mecanismo por el cual captan fondos es a través de ayudas o donaciones de privados sean nacionales o extranjeras, incluso en algunos casos se ha especulado que el financiamiento que reciben algunos partidos viene de gobiernos o incluso actividades ilícitas como el narcotráfico, el lavado de dinero o a través del llamado soborno trasnacional.

²³ *Ibíd.*, Óp. Cit.

²⁴ La nueva Biblia Latinoamericana. Evangelios de Mateo. Capitulo 22, versículo 21.... Lucas, capitulo 20, versículo 20.... Marcos capitulo 12, versículo 13.

El artículo 335-A del Código Penal literalmente dice “El que ofreciere, prometiére u otorgare a un funcionario o empleado público, autoridad pública o agente de autoridad de otro Estado u Organización Internacional, directa o indirectamente, dinero o cualquier objeto de valor pecuniario, incluyendo dádivas, favores, promesas o ventajas para que dicha persona realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con la transacción económica o comercial, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.”²⁵

Los partidos políticos sin excepción son susceptibles de ser influenciados por personas particulares, grupos ilegales, el narcotráfico e incluso por otros Estados, quienes contactan directamente o por medio de terceros nacionales a funcionarios de un partido, ofrecen respaldos económicos para financiar campañas electorales a nivel municipal o nacional a cambio de incidir en las decisiones políticas, en la adjudicación de contratos, etc. Precisamente los vacíos de la legislación electoral es una de esas zonas legales donde existen grietas por donde se puede cometer sistemáticamente el soborno transnacional.

Un informe sobre las elecciones de 2009 revela que en El Salvador no existe un marco legal para regular el financiamiento de los partidos políticos y que el código electoral no prevé ninguna restricción al financiamiento privado para éstos.

Este informe detalla que “Los partidos pueden aceptar donaciones y recabar fondos sin ningún límite. Ni los partidos políticos ni los donantes están obligados a revelar el origen y los montos de esos fondos; no hay tampoco disposiciones para la divulgación pública del gasto de los mismos. Además, no existen prohibiciones sobre el origen de los fondos: los partidos pueden recibir fondos de donantes extranjeros, contratistas de gobierno, etc.”²⁶

Ante tal escenario, la probación de las reformas de la Ley contra Lavado de Dinero y Activos era una Esperanza. La aprobación de las reformas era requisito del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) para que el país cumpla estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de dinero y activos. Asimismo, era un requisito de la Corporación Reto del Milenio (MCC) para que el país tenga acceso al Fomilenio II. Lamentablemente, una de las reformas que quedó fuera fue el control especial a las Personas Expuestas Políticamente (PEP), es decir, la clase política.

²⁵ Código Penal Salvadoreño. Decreto legislativo No 1030. República de El Salvador. Abril de 1997.

²⁶ Misión de observación Electoral de la Unión Europea, El Salvador. Informe Final Elecciones Generales 2009. La financiación de la campaña electoral: Página 36.

Así, a través de todos los mecanismos mencionados los partidos políticos obtienen ingresos, los cuales no han estado sujetos a control contable por parte del Tribunal Supremo Electoral, La Corte de Cuentas ni el Ministerio de Hacienda, quienes no obligan a los partidos a llevar contabilidad formal ni mucho menos a pagar impuestos.

A pesar de que la Asamblea Legislativa en el año 2013 aprobó una Ley de Partidos Políticos²⁷ y que en su Art. 2 aparece que la Ley de Partidos políticos regulará a éstos en materia de financiamiento y que el Art. 17 les otorga personería jurídica y como tal son sujetos obligados a tributar al fisco, la ley deja muchos vacíos y ambigüedades que hacen especular que los partidos políticos que nunca han tributado, hoy pasaran a hacerlo y convertirse en evasores igual muchas instituciones y empresas.

Al revisar determinados artículos de esta ley, se encuentra que el Art 21 le establece como derecho a los partidos políticos “Recibir el financiamiento público y privado en los términos que determina la presente ley”. Sin embargo, en el artículo siguiente relativo a las obligaciones de los partidos políticos se establece en el literal f “Llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna en los períodos de gestión conforme a su estatuto, sobre el uso de sus recursos propios y de los obtenidos por el financiamiento público”, dejando ambiguo dos expresiones: “periodo de gestión”, el cual no establece un período fiscal para ser auditable; la otra, “uso de recursos propios y de los obtenidos por el financiamiento público” dejando ambiguo el concepto de “recursos propios” ya que no establece con claridad si se incluye en este el financiamiento que proviene de privados.

En materia de financiamiento, el Art 51 establece que “Las aportaciones que los donantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta, según lo regula la respectiva ley.”. Este es un mecanismo viejo, utilizado por particulares, empresas e instituciones, que utilizan las donaciones y el patrocinio de actividades sociales como un escudo fiscal para eludir impuestos.

El nivel de evasión y elusión en los partidos políticos es tal que resulta paradójico que cuando una persona natural, militante o no de un partido político participa en las elecciones

²⁷ <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>

en las Juntas Recetoras de Votos, reciben un pago de \$10 por parte del Tribunal Supremo Electoral, el cual está sujeto de la retención de renta, pero la deuda política a los partidos se les entrega sin deducirles el impuesto respectivo; es decir, no se les deduce renta.

4. Universidades y colegios privados

Las universidades y colegios privados, son otro tipo de instituciones catalogadas como “sin fines de lucro” a pesar de las enormes ganancias que obtienen en concepto de cuotas.

“Se entenderá que una asociación y fundación es sin fines de lucro, cuando no persiga el enriquecimiento directo de sus miembros, fundadores y administradores. En consecuencia no podrán distribuir beneficios, remanentes o utilidades entre ellos, ni disponer la distribución del patrimonio de la entidad entre los mismos al ocurrir la disolución y liquidación de la entidad.”²⁸

Adicionalmente, el Artículo 6 de la ley del Impuesto sobre la renta deja a estas instituciones fuera o no las considera como sujetos obligados al impuesto de la renta:

“Art. 6.- No son sujetos obligados al pago de este impuesto:

- a) El Estado de El Salvador;
- b) Las Municipalidades; y
- c) Las corporaciones y fundaciones de derecho público y las corporaciones y fundaciones de utilidad pública.

Se consideran de utilidad pública las corporaciones y fundaciones no lucrativas, Constituidas con fines de asistencia social, fomento de construcción de caminos, caridad, beneficencia, educación e instrucción, culturales, científicos, literarios, artísticos, políticos, gremiales, profesionales, sindicales y deportivos siempre que los ingresos que obtengan y su patrimonio se destinen exclusivamente a los fines de la institución y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los miembros que las integran. La no sujeción de las corporaciones y fundaciones de utilidad pública deberá ser calificada previamente por

²⁸ Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro. Decreto legislativo No 894. El Salvador. Noviembre de 1996. Art.9.

la Dirección General de Impuestos Internos y será revocada por la misma al comprobarse que se han dejado de llenar las exigencias anteriores.”²⁹

A pesar de que dicho ley ampara a las universidades y colegios privados, también su último párrafo es claro en señalar que si la finalidad cambia, es decir, se vuelven instituciones que prestan un bien o servicio con fines de lucro, puede ser revocado dicho privilegio.

Debido al rubro al que se dedican (la enseñanza) y amparadas en ser fundaciones sin fines de lucro, tanto los colegios como las universidades privadas no pagan impuestos. Las universidades y colegios privados son agentes de retención; es decir, son instituciones autorizadas por el Ministerio de Hacienda para retener el 13% del Impuesto al Valor Agregado, el cual es traslado por cualquier agente de retención al fisco, sin que eso implique ser contribuyente, ya que el dinero retenido no es de la institución, sino del usuario que ha comprado un bien o servicio.

Tanto colegios privados como universidades, si bien prestan un servicio estratégico como lo es la educación, el trasfondo de estas instituciones es el lucro, ya que al fin y al cabo son instancias privadas. Ello explica la proliferación de este tipo de instituciones, particularmente en la década de los ochenta.

Datos del Ministerio de Educación (MINED) indican que 910 de colegios privados están legalmente acreditados para que operen en El Salvador³⁰. Sin embargo, a pesar de contar con los datos en cuanto a colegiatura no se cuenta con un dato exacto de la cantidad de alumnos por institución para estimar la cantidad de ingresos que perciben. Situación similar ocurre con las universidades privadas; si bien se conoce la cantidad de universidades que operan en el país, no se conoce el número exacto de alumnos por cada universidad. Sin embargo, a manera ilustrativa se puede hacer un ejercicio hipotético para estimar la cantidad de ingresos que perciben.

Suponiendo que una universidad x tiene un número de 20,000 alumnos registrados estudiando cualquiera de las diversas carreras que ofertan y el costo mensual por estudiar en esa universidad es de \$60.00, mensualmente, la universidad obtendría un ingreso en

²⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta. Decreto legislativo No 134. República de El Salvador, Diciembre de 1991.

³⁰ <http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/schools>

concepto de colegiaturas de \$1, 200,000 al mes y anualmente de \$14, 400,000 dólares exentos de impuestos.

Valdría la pena preguntarse cuánto en concepto de colegiaturas obtienen las principales universidades del país en conjunto, es decir, cuantos alumnos tiene la universidad Tecnológica, La Universidad Francisco Gavidia, La Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA, la Dr. Jose Matías Delgado, la Don Bosco, la Escuela Superior de Economía y Negocios, la Universidad Evangélica, solo por citar algunas; e indagar la cuota mensual y estimar los ingresos que perciben. Un dato conservador y estimado sugeriría que solo las 10 universidades con mayor número de alumnos inscritos, obtendrían alrededor de \$150 millones de dólares al año en concepto de colegiaturas, sin considerar otros ingresos.

Situación similar se presenta en los colegios privados. Suponiendo que un colegio x tiene 1200 alumnos y cobra mensualmente de colegiatura \$60.00, el colegio obtendría un ingreso en concepto de colegiaturas de \$ 72,000 al mes y anualmente de \$864,000 dólares exentos de impuesto. Este es el caso de colegios como el García Flamenco, el Liceo Salvadoreño, el Externado de San Jose y todos los colegios de la conragación salesiana, por citar los más grandes. Sin embargo, el universo de los colegios es más diverso, ya que hay colegios privados nacionales y extranjeros y las cuotas son mucho más variadas que en el caso de las universidades privadas. Un dato conservador y estimado a partir de los 910 colegios autorizados y utilizando una cuota promedio de \$30 mensuales y 250 alumnos inscritos, rondaría en \$82 millones de dólares al año en concepto de colegiaturas, sin considerar otros ingresos.

Así las cosas, entre universidades y colegios privados, utilizando estos ejemplos hipotéticos con datos conservadores, los ingresos percibidos por estas instituciones ronda los \$230 millones de dólares al año.

El reto es contar con los recursos económicos, humanos e institucionales y diseñar una metodología para tener una idea de la cantidad de dinero que deja de percibir el fisco por estas instituciones que se denominan “sin fines de lucro”.

5. Organizaciones No Gubernamentales

Las organizaciones No gubernamentales, mejor conocidas como ONG's, también son instituciones que captan recursos de la cooperación internacional, de instituciones del Estado y en algunos casos, contribuciones de personas naturales y jurídicas.

La Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, establece que son sujetos de responsabilidad tributaria:

“Las asociaciones y fundaciones estarán sujetas a las mismas obligaciones tributarias que establecen las leyes para las personas naturales y jurídicas, en cuanto no estén expresamente excluidas por dichas leyes.”³¹

Sin embargo, en determinadas circunstancias, las ONG's no tributan al fisco ya que se les considera instituciones de utilidad pública:

“Las asociaciones y fundaciones podrán ser declaradas de utilidad pública, previa calificación de la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda. La declaración de utilidad pública podrá ser revocada en cualquier momento, si los motivos por los cuales fue concedida llegaren a desaparecer.”³²

Una de las situaciones donde las ONG's no declaran al fisco es en aquellos casos en que los convenios de asignación de recursos por parte de la cooperación internacional establecen que los fondos asignados a un programa o proyecto específico esta exenta del pago del Impuesto al valor Agregado (IVA).

El argumento es que los fondos provenientes de la cooperación son fondos que beneficiaran y mejorará las condiciones de vida de los beneficiarios. Además, políticamente se considera un gesto recíproco del país receptor, el exonerar al cooperante de dicha obligación tributaria.

No ha sido posible establecer el número exacto de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro que cuentan con la autorización para funcionar. Se estima que en El Salvador existen alrededor de 1,000 instituciones caracterizadas como “sin fines de lucro”.

Salvo instituciones que cuidan o dan sustento a niños, como orfanatos y hogares de ancianos o personas de la tercera edad, instituciones que atienden personas con

³¹ Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro. Decreto legislativo No 894. El Salvador. Noviembre de 1996. Art.6.

³² *Ibíd.* Óp. Cit. Art 7.

enfermedades crónicas y algún otro caso excepcional; Ninguna institución deberían de ser consideradas “sin fines de lucro” ya que este calificativo se ha utilizado para la proliferación y surgimiento de cientos de instituciones que con esa finalidad captan recursos de la cooperación y no pagan IVA. Particularmente las ONG’s no deberían de ser instituciones que estén exoneradas del pago del IVA independientemente de que sea una exigencia de la cooperación internacional

Es muy difícil estimar cuanto deja de percibir el fisco en concepto de pago de IVA por parte de muchas asociaciones sin fines de lucro, Lo que si es una realidad es que este mecanismo descrito se ha convertido en una forma legal y política de eludir impuestos.

6. Cooperativas.

Las Cooperativas son un importante sector y soporte de la economía formal e informal. Y como tal, también son instituciones que captan recursos para su funcionamiento y sus finalidades entre las cuales esta no ser una institución que persigue “fines de lucro” tal y como lo establece la normativa que las rige: “Para los efectos legales se entiende que las Cooperativas, las Federaciones y Confederaciones de Asociaciones Cooperativas no persiguen fines de lucro.”³³

Uno de los grandes beneficios que la ley les concede a las Cooperativas, es estar exentas del pago de impuestos al fisco, razón por la cual se vuelve atractiva la constitución de las mismas. Al hacer una revisión de la normativa, se encuentra que este beneficio es muy amplio tal y como se puede apreciar el Recuadro No 1.

Recuadro No 1. Régimen de protección de las Asociaciones Cooperativas.

**TITULO VII
DEL REGIMEN DE PROTECCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS
CAPITULO I**

Exenciones y Beneficios

Art. 71.- Los privilegios que se otorgarán por parte del Estado de acuerdo con esta ley a las Cooperativas desde el momento de su constitución, son los siguientes:

- a) Exención de impuestos de papel sellado y timbres fiscales, derechos de Registro de Inscripción de todo acto o contrato que celebren las Cooperativas a favor de terceras personas o éstas a favor de aquellas, cuando le corresponda por la ley pagarlo a la Cooperativa, así como en toda actuación judicial y administrativa en que intervenga la Cooperativa, como actora o demandada, ante los tribunales de la República;
- b) Inserción gratuita en el Diario Oficial de las publicaciones que ordene la ley o su Reglamento.

Fuente: Ley general de Asociaciones Cooperativas.

Entre las exenciones y beneficios que muestra el recuadro esta el exoneramiento del pago de impuestos de toda índole, incluido el Impuesto sobre la renta, la inserción gratuita en el Diario Oficial de las publicaciones que ordene la ley o su Reglamento y la exención de impuestos fiscales y municipales sobre su establecimiento y operaciones. Los beneficios son para cinco años pudiéndose extender o ampliar los mismos para plazos similares.

Asimismo “Las Cooperativas gozarán en condiciones de igualdad, de los regímenes de protección establecidos o que se establezcan para las empresas, de cualquier naturaleza que desarrollen la misma clase de actividades”³⁴ . Otro beneficio importante es que “El Estado y los municipios otorgarán en forma prioritaria concesiones a las Cooperativas para la explotación de recursos naturales, así como para prestar servicios públicos, e instalar y operar otros de la misma naturaleza. El otorgamiento de esta concesión será de acuerdo al artículo 72, inciso primero de esta ley.”³⁵

Estos beneficios son extensivos no solo a las cooperativas, sino a las Federaciones y Confederaciones de Asociaciones Cooperativas.

³⁴ Ley general de Asociaciones Cooperativas. Decreto Legislativo No 339. El Salvador. Noviembre de 1996. Art.74.

³⁵ Ibid. Op. Cit. Art. 76.

Así pues, todas estas beneficios fiscales han llevado a que en los últimos diez años al apareamiento de cooperativas en el país, particularmente aquellas vinculadas a la prestación de servicios, específicamente, cooperativas de ahorro y crédito, lo que ha llevado en muchos casos a deformaciones del sistema cooperativo. Por ejemplo, cuando una cooperativa de ahorro y crédito presta dinero a uno de sus asociados, la operación es estrictamente mercantil pero sobre la base de principios solidarios de ayuda mutua, no obtención de lucro excesivo, según como ya se ha mencionado y está establecido en el Art 56 de Ley de cooperativas: “las Cooperativas, las Federaciones y Confederaciones de Asociaciones Cooperativas no persiguen fines de lucro.”

En la práctica real, las cooperativas de ahorro y crédito facilitan el crédito a sus asociados solicitando como garantías para el otorgamiento del mismo, bienes inmuebles, convirtiéndose el préstamo en un crédito hipotecario tal y como la hace la banca privada, donde lo que prevalece son principios mercantiles, no principios cooperativos.

Adicionalmente, aunque la ley no establece restricciones para la captación de ahorros, hay muchas cooperativas que cuentan con activos similares o muy superiores a los de la banca tradicional. Es decir, hay cooperativas que son verdaderos emporios financieros y amparados en la ley de cooperativas no pagan impuestos.

No se cuenta con datos exactos del número de cooperativas que se dedican al ahorro y crédito, ni muchos menos datos sobre sus ingresos. Pero dado el número y la cantidad de afiliados de algunas de estas y que su creación de se ha vuelto un mecanismo alternativo de crédito en el sector informal, no sería descabellado imaginar que son millones de dólares los que pierde el fisco en concepto de impuestos no declarados.

Lo ideal sería reformar la ley de cooperativas y mantener el beneficio de la exención fiscal a toda cooperativa (particularmente agrícolas y las que surgieron de la reforma agraria), excepto aquella que se dedique a hacer préstamos hipotecarios, y cooperativas cuyos montos superen los \$ 5 millones o federaciones cuyos montos superen los \$ 10 millones de dólares.

La ley ya establece el mecanismo para revocar estos privilegios fiscales cuando señala que “Si el INSAFOCOOP comprobare que una Cooperativa está haciendo mal uso de los privilegios enunciados en el artículo anterior, deberá solicitar al Ministerio de Economía que

se revoquen, suspendan o restrinjan los mismos.”³⁶. Lo que habría que trabajar en la reforma es la inclusión de los criterios señalados en el párrafo anterior u otros de tal forma que el espíritu cooperativo prevalezca por encima del mercantilismo capitalista.

7. Sector informal.

La informalidad ha sido durante muchos años el soporte interno de la economía salvadoreña. Tal es el impacto de dicho soporte que ha llegado a consolidarse como un sector de la economía nacional.

El sector informal o como algunos la llaman, la economía informal, se caracteriza, en teoría por ser aquel espacio que absorbe a la Población Económicamente Activa (PEA) pero que no cuenta con un trabajo formal o ingresos estables. Asimismo, es el espacio que la Población Económicamente Inactiva (PEI) encuentra como alternativa al grave problema del desempleo en el país.

Así, la proliferación de negocios y ventas ambulantes en las principales calles de las ciudades más grandes del país, ha ido consolidando un mercado de bienes y servicios que se ofertan al margen del control fiscal. En la práctica real, el comercio informal, se ha entremezclado y fusionado, en algunos casos, con pequeños negocios y comercios que si están sujetos a la fiscalización del Ministerio de Hacienda.

Todo lo anterior ha provocado el surgimiento de un mercado negro que no solo es exclusivo del comercio informal, sino de pequeños negocios y hasta grandes proveedores y abastecedores de productos de primera necesidad, los cuales obtienen enormes ingresos los cuales no son declarados al fisco, provocando un mercado de evasión y elusión fiscal, que impacta negativamente a las arcas del fisco.

A pesar de los esfuerzos por parte del gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, en mejorar los mecanismos de recaudación tributaria y de implementar un control más efectivo sobre este sector y que los ingresos tributarios año con año están incrementándose, los altos niveles de evasión y elusión aun persisten.

³⁶ Ley general de Asociaciones Cooperativas. Decreto Legislativo No 339. El Salvador. Noviembre de 1996. Art.73.

No existe una estimación sobre los niveles de evasión y elusión que provoca la informalidad, pero dado el peso económico del sector en la generación de ingresos, se estima que son millonarias las pérdidas en concepto de impuestos no tributados al fisco.

Diversos sectores, en particular, la empresa privada, y los mal llamados tanques de pensamiento afines al sector privado han planteado la necesidad de impulsar una reforma fiscal que incorpore al sector informal para que sea sujeto pasivo de tributación.

Al respecto, es oportuno señalar que la medida es válida y necesaria pero está pensada con una visión parcial y sectorial. La propuesta del sector privado es una ampliación de la base tributaria que incluya única y exclusivamente a los informales, obviando de forma mal intencionada que existen otros actores y actividades económicas que generan millonarios ingresos y que están exentos del pago de impuestos, tal como los descritos en este capítulo.

CAPITULO IV A MANERA DE REFLEXIONES FINALES: PRINCIPALES ASPECTOS O IMPACTOS QUE UNA REFORMA TRIBUTARIA GENERARÍAN AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS

Sin duda alguna, que en El Salvador es urgente la implementación de una reforma tributaria que le garantice al fisco la entrada de ingresos adicionales en concepto de impuestos que permitan atender las demandas sociales y económicas de los diversos sectores del país.

No basta con citar que hay que combatir la evasión y la elusión fiscal; tampoco es suficiente con mejorar y fortalecer los mecanismos de recaudación tributarios actuales. La reforma tributaria pasa necesariamente por dos consideraciones adicionales a las planteadas tradicionalmente en los estudios de esta naturaleza: la creación de nuevos impuestos y la inclusión de nuevos agentes y actividades económicas en la base tributaria actual.

En el primer caso, se trata de aprobar una serie de impuestos, particularmente a los sectores industriales y de servicios; nuevos impuestos que deben ser fundamentalmente progresivos, tal es el caso del impuesto predial; de tal forma que paguen impuesto los que tienen más. Similar situación es para la implementación de aquellas contribuciones especiales en concepto de impuesto por contaminación ambiental.

Pero sin duda alguna, el mayor impacto en garantizar ingresos adicionales al fisco lo constituye la inclusión de nuevos actores y actividades económicas, particularmente de aquellos que durante décadas no han pagado impuestos. La propuesta aquí descrita en esta investigación, constituye la base inicial para el impulso de una reforma fiscal ampliando la base de contribuyentes.

Adicionalmente se tendría que hacer un estudio para identificar mas y nuevos agentes económicos cuyas actividades producen millones en ganancias pero que están exentas del pago de impuestos ya sea por decretos legislativos, amparados en leyes que les benefician o que abren portillos para la evasión a través de escudos fiscales que hacen que puedan deducirse de la declaración de renta el pago de más impuestos.

Esta investigación deja abierta la posibilidad para diseñar una metodología que permita estimar los ingresos que perciben los agentes económicos descritos y otros que puedan identificarse, para determinar con precisión la cantidad de ingresos que obtienen y así estimar los impuestos a pagar. Sin embargo, haciendo una estimación conservadora, se podría calcular que la cantidad de ingresos que deja de percibir el ejecutivo en concepto de impuestos por parte de estos sectores, rondaría el 2% del Producto Interno Bruto, es decir, alrededor de \$1000 millones de dólares.

Dos puntos porcentuales del PIB sin duda alguna repercuten positivamente en el crecimiento económico del país. Mayores ingresos al fisco, implica mayores niveles de inversión social, en infraestructura social y productiva, generación de nuevos empleos y por ende, mayores niveles de tributación para el estado.

Adema de ampliar la base de tributación incluyendo los sectores aquí descritos, será necesario y complementario, el impulso de una serie de reformas (en concreto a 26 leyes según FESPAD), particularmente la Ley del Impuesto sobre la Renta y todas aquellas leyes que brindan beneficios o excepciones fiscales a personas naturales o jurídicas que se valen de apoyar actividades sociales, económicas y deportivas para evadir y eludir el pago de impuestos. Al respecto, el Estado salvadoreño debería de eliminar todo estos beneficios y

que el sector privado implemente la responsabilidad social empresarial, pero no a costa del pago de impuestos.

Así las cosas, una reforma tributaria impactaría positivamente en la economía del país, al gobierno le permitiría atender las demandas sociales y económicas, contar con recursos para el impulso de programas y políticas públicas orientadas a reactivar la economía, producir crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad fiscal. Esto requiere que el estado en su conjunto, los diversos actores económicos, en particular los sectores industriales y empresariales del país, asuman su compromiso y alcancen un acuerdo político de sostenibilidad fiscal y económica que beneficie al país en su conjunto; ese es el reto al final del gobierno en este quinquenio o de las próximas autoridades que gobiernen el país a partir del 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de la República de El Salvador. Decreto legislativo No 38. El Salvador. Diciembre de 1983.
- Código Penal Salvadoreño. Decreto legislativo No 1030. República de El Salvador. Abril de 1997.
- FESPAD. Impactos de la evasión y elusión fiscal en el derecho a la alimentación adecuada. Año 2013.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Medidas para fortalecer al tributación. Septiembre de 2008.
- FUNDE-FESPAD-ISD. III Informe Independiente de Sociedad Civil de El Salvador al cuestionario correspondiente a la III ronda del Mecanismo de Seguimiento Institucional a la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC. Febrero de 2010.
- Gobierno de El Salvador. “El camino del cambio en El Salvador”. Mayo de 2012.
- Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (GTSF) El Salvador. Marco macroeconómico Fiscal 2013-2017 Julio de 2013.
- ICEFI. Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014.

- ICEFI. La política Fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala 2012.
- Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro. Decreto legislativo No 894. El Salvador. Noviembre de 1996.
- Ley general de Asociaciones Cooperativas. Decreto legislativo No 339. El Salvador. Noviembre de 1996.
- Ley de Imprenta. Decreto legislativo No 12. Publicado en el Diario Oficial 219, Tomo 149. República de El Salvador, octubre de 1950.
- Ley del Impuesto sobre la Renta. Decreto legislativo No 134. República de El Salvador, Diciembre de 1991
- Misión de observación Electoral de la Unión Europea, El Salvador. Informe Final Elecciones Generales 2009. La financiación de la campaña electoral.
- Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa. Investigación sobre el Gasto Tributario realizado.