BOLETÍN
TRANSPARENCIA FISCAL
Área Macroeconomía y Desarrollo

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

BOLETÍN N° 4 • JULIO 2012

Propuestas en materia de ingresos fiscales*

Aspectos generales

Una de las principales características del sistema tributario salvadoreño es la simplicidad, con pocos impuestos, leyes breves y sencillas; la calidad de la legislación tributaria es buena, aunque le falte el tratamiento adecuado de algunos temas que han ganado relevancia en los años recientes.

El aumento en la participación de los impuestos directos en el total recaudado, se debe principalmente a ganancias de productividad, mientras que el sistema sigue siendo regresivo. Por otra parte, la recaudación de El Salvador (incluyendo las contribuciones al sistema de pensiones), con una carga tributaria de 15.3% del PIB es de las más bajas de América Latina, dado que su esfuerzo tributario es de solo 50.8% respecto a su frontera, mientras que el promedio regional es de 59.8%.

En base a lo anterior las propuestas presentadas por FUNDE son de dos tipos: a) reformas a la legislación tributaria y b) medidas de fortalecimiento de la eficiencia recaudatoria.

Reformas legales en el Impuesto sobre la Renta (ISR)

Desde la entrada en vigencia de la Ley de ISR en 1991, El Salvador dispone de un modelo de impuesto sintético tradicional, en el que la unidad de tributación es el individuo y en donde se suman todas sus rentas, las cuales son gravadas según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. Además, existen reducciones de la base en la forma de gastos de salud, educación, etc.

Hasta 2011, el ISR de El Salvador se divide en dos categorías: a) Impuesto sobre las personas jurídicas de aplicación proporcional a una tasa única del 25%; b) Impuesto de las personas naturales basado en porcentajes progresivos, cuyas tasas marginales van del 10% al 30% y el tramo exento es de $ 2,514.29.

La recaudación del ISR ha pasado tres etapas en los últimos 30 años: durante los 80's y hasta 1994, aportaba en promedio un 2.4% del PIB y constituían el 21% de los ingresos tributarios. Una segunda etapa es producto de las reformas de 1992-1993, al entrar en vigencia la ley, donde se elevaron las tasas de retención a los servicios profesionales de 2% a 10% de la remuneración y del anticipo a cuenta a sociedades de 1% a 1.5% de los ingresos brutos. Esta etapa se extiende hasta 2004, en dicho periodo la recaudación mantuvo un promedio de 3.3% del PIB. La tercera etapa comienza a partir de 2005, como consecuencia de la extensión del anticipo a cuenta a las personas naturales titulares de empresas, el aporte del ISR subió a 4.6 puntos del PIB.

* El presente boletín es una síntesis de la investigación "propuesta para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal".

Lo anterior revela una posible falla estructural en el modelo de impuesto a la renta vigente al 2011, ya que la recaudación obtenida de las liquidaciones anuales del impuesto, en términos del PIB, ha permanecido constante en los últimos 17 años. Por ello, FUNDE presenta un conjunto de reformas legales encaminadas a incrementar la recaudación y garantizar la existencia de un sistema justo, eficiente y neutral.

a) Modelo de ISR combinando el principio de renta mundial con renta territorial reforzada, con lo que se logrará asegurar la equidad horizontal. El modelo propuesto consiste en la siguiente combinación:

- Personas jurídicas residentes: a) Rentas pasivas (provenientes de la colocación de capitales financieros (intereses, dividendos, alquileres): con base al principio de renta mundial; y b) Rentas activas (empresariales): con base al criterio de la fuente.
- Personas naturales residentes: Renta mundial.
- No residentes: Con base al criterio de la fuente.

Bajo este modelo se estaría dotando a la administración tributaria de una importante herramienta legal para hacer frente a supuestos de evasión fiscal y de deslocalización fiscal de rentas. Las únicas rentas exentas serían las de los establecimientos permanentes en el extranjero, cuando éste realice una actividad empresarial o profesional efectiva y esté sometido a un ISR similar. Debe incluirse también reglas para eliminar la doble imposición internacional, recurriendo de manera preferencial al método de crédito ordinario (ver FUNDE, 2012, para conocer las tasas propuestas de ISR).

b) Tratamiento de las zonas francas: gravar la renta de las empresas que gozan de los beneficios de dicho régimen. Se sugiere una imposición gradual, a partir del 5% en el año 1, 10% en el año 2 y así sucesivamente, hasta llegar a la tasa general del 25% en el año 5. Para desarrolladores y administradores de zonas francas que tienen un plazo definido para el goce de la exención total del impuesto se debe permitir que concluyan dicho plazo.

Reformas legales en el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)

El IVA grava una tasa general al consumo del 13% y de 0% para las exportaciones, que es también aplicable a las ventas que se hagan a empresas acogidas a los beneficios de la Ley de Zonas Francas y Ley de Servicios Internacionales. Los créditos incurridos en las compras necesarias para la actividad exportadora son reintegrados en efectivo.

El IVA ha sido, desde su vigencia en 1992, la fuente más importante de recursos, llegando a constituir en promedio el 53% de la recaudación total en los 10 años. Su tendencia ha sido siempre creciente,[1] pasando de 3.9% del PIB en 1992 hasta 7.2% del PIB en 2010. Dicho impuesto ha logrado posicionarse como uno de los más productivos de América Latina, con una productividad superior al 50%.[2]

Debido a ello, por la vía de política tributaria, sin considerar la posibilidad de incrementar la tasa del impuesto, hay poco espacio para aumentar la recaudación de manera sustancial. Ante ello, queda fortalecer la eficiencia recaudatoria. Por lo anterior, no se hacen propuestas específicas en torno a reformar la normativa del impuesto.

Impuesto a la propiedad (predial)

Hasta 1993, estuvo vigente el Impuesto al Patrimonio, pero durante las reformas estructurales de los 90's, se derogó por su características de poca productividad[3] y alto costo de administración.

1. Salvo dos excepciones: 1999 por el huracán Mitch y 2009 debido a la contracción económica mundial.
2. Se define como la proporción del PIB que se recauda por cada punto de IVA. Productividad= (Recaudación IVA/PIB) x Tasa general del impuesto.
3. Hasta 1990, el Impuesto al Patrimonio recaudaba 0.3% del PIB.

Ahora bien, para que un impuesto a la propiedad funcione y sea productivo deben existir previamente dos condiciones básicas: a) un catastro moderno, actualizado y adecuadamente valorizado y b) una estructura administrativa para manejar el tributo. También se carece de un sistema catastral. Finalmente, debe hacerse un trabajo de valoración de las propiedades, lo que supone un problema adicional para la entrada en vigencia del impuesto.

Dadas las necesidades de contar con recursos para financiar el desarrollo local, se propone la creación de un impuesto predial, con las siguientes características:

- Debe considerar un tratamiento especial a la plusvalía y a las propiedades ociosas.
- La base sobre la cual se aplique debe ser la propiedad inmueble con mejoras, incluyendo estructuras.
- Dicha propiedad debe considerarse al valor de mercado.
- Deben establecerse tasas impositivas distintas para inmuebles urbanos, rurales, por zonas geográficas y por sectores productivos.
- Establecerse un mínimo exento tomando de base el valor de mercado del inmueble.
- En un principio, y por lo menos durante los primeros cinco años, el impuesto debe ser administrado y recaudado por el gobierno central.
- Los recursos recaudados deben ser transferidos a los municipios.
- Debe formalizarse un catastro único nacional administrado por el Centro Nacional de Registros (CNR), conteniendo: mapas catastrales, sistema de numeración catastral, registros con las características de la propiedad, estructuras, propietarios y un registro de los valores de compraventa del inmueble.
- Puede iniciarse con una declaración de "auto valúo", implementando los mecanismos y sanciones necesarias para evitar las subvaloraciones.

Actualmente no se cuenta con los requerimientos básicos para que el impuesto entre en vigor, pero la ley si puede aprobarse de inmediato, estableciendo en ella expresamente la fecha a partir de la cual se aplicará el impuesto.

Régimen simplificado para MYPES

El objetivo es facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de las MYPES que en una gran proporción pertenecen a la economía informal. Este régimen debe reducir los costos de cumplimiento por parte de los contribuyentes y los costos de control por parte de la administración tributaria, con las siguientes características:

- La base para calificar los sujetos del régimen puede ser los ingresos brutos, compras brutas, localización, actividad, consumo de energía eléctrica, entre otros.
- Deben establecerse categorías de contribuyentes.
- Las tarifas deben ser cuotas mensuales fijas determinadas para cada categoría.
- El impuesto debe sustituir el IVA, el ISR y de ser posible, las contribuciones a salud y pensiones.
- La obligación de llevar registros debe ser mínima.
- Los documentos fiscales emitidos por los contribuyentes no deben dar derecho a crédito fiscal.
- Deben establecerse mecanismos para evitar que los contribuyentes fragmenten sus empresas con el objeto de pagar un menor impuesto.

Medidas administrativas de eficiencia

El espíritu de las propuestas es que la Administración Tributaria debe ser un organismo moderno, eficiente y efectivo. En una buena cantidad de estudios relacionados con la política y administración tributaria,[4] se expresa que uno de los mayores obstáculos para el aumento sostenido de los ingresos

4. FMI, BID, Banco Mundial, AID, ICEFI, FUSADES, etc.

tributarios en El Salvador es la gerencia; presentando problemas de delegación de autoridad, escaso énfasis en la formación profesional (carrera administrativa), pobre calidad de los resultados, procesos engorrosos, entre otros.

En línea con el diagnóstico indicado, se hacen las siguientes propuestas:

- Nombrar como gerentes máximos de la Dirección General de Impuestos Internos y Aduanas a funcionarios con amplia experiencia en el ámbito tributario, autoridad e independencia para la toma de decisiones en la legislación tributaria.
- Dar autonomía financiera y administrativa a las Direcciones de Impuestos Internos y Aduanas.
- Aumentar los recursos destinados a la inversión en infraestructura, mobiliario, equipo, tecnología y comunicaciones.
- Modernizar la estructura organizativa de ambas agencias, procurando un esquema funcional orientado por un lado al servicio al contribuyente y por otro lado a fortalecer el control de las obligaciones tributarias.
- Separar la función de política tributaria que actualmente ejerce la misma DGII, pasándola de manera íntegra a una unidad de política tributaria que debe funcionar en el nivel más alto del Ministerio de Hacienda .
- Establecer una política de recursos humanos específica para la administración tributaria y aduanera, descentralizada del nivel central del Ministerio de Hacienda, con escalas de salarios acorde a la naturaleza de los puestos de la administración tributaria, generando un sistema salarial competitivo con el sector privado.
- Establecer una política de formación y desarrollo del capital humano de los diferentes niveles jerárquicos de la organización, generando al mismo tiempo los incentivos necesarios para retener a los que superen las expectativas.
- Implementar una política de coordinación interagencial entre Impuestos Internos, Aduanas y Tesorería. Esto debe implicar contar con único sistema informático o utilizar la misma información.
- Desarrollar estrategias de fiscalización integral y de combate al contrabando por sectores económicos, utilizando un sistema de factores de riesgo manejados de forma automatizada a partir de las bases de datos en poder de la administración y del cruce de información con otras instituciones.
- Dar prioridad a la fiscalización de los grupos de contribuyentes que aportan la mayor parte de la recaudación —grandes y medianos—, dejando a los pequeños —la gran mayoría— en un régimen simplificado con cuotas fijas.

Es importante recalcar que la implementación de estas propuestas implica necesariamente aumentar de manera sostenida el presupuesto asignado a la DGII y la DGA, de manera que todos los programas sean sostenibles con reursos propios. No obstante en la implementación debe aprovecharse al máximo la cooperación externa.

Con el apoyo de:

christian aid

funde
Fundación Nacional para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón,
San Salvador, El Salvador. P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503)2263-0454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org