



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
POSGRADO DE ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
CAMPO DE CONOCIMIENTO ECONOMÍA APLICADA

“EFECTOS DE LAS REFORMAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE ASALARIADOS DE 2011 Y 2015 SOBRE LA EQUIDAD TRIBUTARIA, CAPACIDAD RECAUDATORIA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL SALVADOR”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ECONOMÍA

PRESENTA:
CARLA CATALINA GALDÁMEZ VANEGAS

TUTORA:
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

JURADO:
DR. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ MARCA (POSGRADO DE ECONOMÍA-UNAM ARAGÓN)
DRA. MARÍA ENRIQUETA MANCILLA RENDÓN (UNIVERSIDAD LASALLE)
MTRO. FRANCISCO JAVIER FONSECA CORONA (FACULTAD DE ECONOMÍA-
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO)
DR. RAÚL PORRAS RIVERA (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS-UNAM)
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS-
UNAM)

CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco inmensamente el apoyo recibido de mi familia y amigos/as en este proceso de formación, el cual no hubiera sido posible sin el seguimiento y el soporte académico que me brindó la Dra. Marcela Astudillo Moya; así como el apoyo recibido por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT), la Fundación alemana Heinrich-Böll-Stiftung, el Programa de Apoyo a los Estudios de Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (PAEP) y de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) a través del aporte que la Dra. Dolores Dizy y la Dra. Olga Ruiz Cañete realizaron a este trabajo de investigación.

ÍNDICE

Índice de Contenidos

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO UNO: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA IMPOSICIÓN DIRECTA.....	8
1.1 Debates teóricos sobre la imposición directa	8
1.2 Imposición directa y su vínculo con la capacidad recaudatoria	11
1.3 Imposición directa y su vínculo con la equidad tributaria.....	14
1.4 Imposición directa y su vínculo con la distribución del ingreso	18
1.5 Capacidad recaudatoria, equidad tributaria y distribución del ingreso	20
1.6 Antecedentes para el contexto latinoamericano	21
1.7 Conclusiones.....	26
CAPITULO DOS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA IMPOSITIVO Y DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL SALVADOR	28
2.1 Principales políticas tributarias desde 1990 a 2015.....	28
2.2 Sistema impositivo en El Salvador	32
2.2.1 Ingresos del Estado.....	32
2.2.2 Déficit Fiscal y Deuda Pública.....	35
2.2.3 Estructura tributaria.....	38
2.3 Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR).....	41
2.3.1 Reforma a los tramos gravables	45
2.4 Conclusiones.....	47
CAPITULO TRES: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA REFORMA DEL 2011 Y LAS MODIFICACIONES DE 2015 DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE ASALARIADOS EN EL SALVADOR.....	49
3.1 Evaluación de la capacidad recaudatoria.....	51
3.2 Evaluación de la equidad tributaria	57
3.3 Evaluación de la capacidad redistributiva	63
3.4 Conclusiones.....	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	71
BIBLIOGRAFÍA.....	75
ANEXO METODOLÓGICO.....	83
a.1 Medidas de desigualdad.....	83
b.1 Medición de la equidad tributaria.....	85

1.	Equidad vertical.....	85
2.	Equidad horizontal.....	88
c.1	Medición de la redistribución del ingreso	89
d.1	Limitantes	90
e.1	Metodología para evaluar la reforma de 2011 y la modificación de 2015	91

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1.	El Salvador: Principales políticas tributarias por periodo presidencial. 1989-2015	30
Cuadro 2.2.	El Salvador: Ingresos tributarios por tipo de impuestos. 1990-2015	38
Cuadro 2.3.	El Salvador: Exenciones y deducciones del ISR para personas asalariadas	42
Cuadro 2.4.	El Salvador: Principales modificaciones al ISR en concepto de renta de capital	44
Cuadro 2.5.	El Salvador: Tabla de retención mensual del ISR sobre personas asalariadas. 1990-2016.....	46
Cuadro 3.1.	El Salvador: Distribución del ingreso familiar y salarial por deciles de hogar	50
Cuadro 3.2.	El Salvador: Indicadores de capacidad recaudatoria. 2010-2015.....	52
Cuadro 3.3.	El Salvador: Tasas imponibles e ingreso gravable con respecto al ingreso per cápita. 1991-2015	54
Cuadro 3.4.	El Salvador: Tramos gravables del ISR y su aporte a la recaudación. 2010, 2011, 2015	56
Cuadro 3.5.	El Salvador: Distribución del pago del ISR por ingreso salarial según deciles de hogar.....	58
Cuadro 3.6.	El Salvador: Distribución de las tasas efectivas del ISR por deciles de hogar.....	59
Cuadro 3.7.	El Salvador: Pago de la cuota al Seguro Social por deciles de hogar	60
Cuadro 3.8.	El Salvador: Indicadores de equidad vertical y horizontal para el ISR	62
Cuadro 3.9.	El Salvador: Distribución del ingreso pre y post pago del ISR por deciles de hogar.....	63
Cuadro 3.10.	El Salvador: Indicadores de la capacidad redistributiva del ISR	64

Índice de Gráficos

Gráfico 2.1.	El Salvador: Estructura de los ingresos totales del SPNF. 1991-2015	33
--------------	---	----

Gráfico 2.2. El Salvador: Ingresos totales, recaudación y carga tributaria. 1990-2015.....	34
Gráfico 2.3. El Salvador: Déficit Fiscal del SPNF y Crecimiento Económico. 1991-2015	36
Gráfico 2.4. El Salvador: Deuda total del Sector Público. 1991-2015.....	37
Gráfico 2.5. El Salvador: Componente cíclico del PIB e Ingresos por ISR e IVA. 1991-2015	40
Gráfico 3.1. El Salvador: Curvas de Lorenz del ingreso, curvas de concentración del ISR y de ingreso neto	67

INTRODUCCIÓN

La década de los noventa en El Salvador significó un replanteamiento de los lineamientos económicos desde la perspectiva del modelo neoliberal y donde se buscaba incrementar los niveles de crecimiento económico a través de recortes presupuestales y metas de inflación, con el apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En este contexto, las políticas tributarias se enfocaron en simplificar los procedimientos de recaudación reduciendo la cantidad de impuesto y disminuyendo las tasas impositivas en los impuestos directos, con el objetivo de buscar la “eficiencia” de la administración tributaria.

Esto significó una reorientación del sistema tributario, enfocándose en darle un mayor peso relativo a la recaudación vía impuestos indirectos. A pesar que estas reformas, aplacaron los niveles de déficit fiscal que se habían presentado en la década de los ochentas, la situación no pudo sostenerse en el largo plazo.

Ahora en El Salvador predomina una situación de inestabilidad fiscal, al presentarse grandes tasas de endeudamiento público y déficit fiscal sostenido; a partir del pobre desempeño del Sector Público no Financiero en materia de ingresos tributarios. Ante esto, diversa literatura recomienda la aplicación de tributos directos como vía para mejorar estas dificultades presupuestarias, por su carácter progresivo y su potencial redistributivo cuando se gravan las altas rentas. Sin embargo, el único impuesto directo significativo en este país es el Impuesto sobre la Renta (ISR) y pese a sus recientes reformas, los resultados no terminan de materializarse sobre la progresividad del sistema tributario y se duda sobre su capacidad de gravar las rentas del capital y mejorar la distribución del ingreso.

Si bien el ISR en El Salvador está dirigido tanto a personas naturales como personas jurídicas, en esta investigación sólo se evaluará al ISR exclusivamente de asalariados, principalmente por el acceso a la información de esta categoría y su vinculación directa medida a través del ingreso disponible de las personas con la equidad tributaria y la distribución del ingreso. Por tanto esta investigación se propone analizar y evaluar las vías en que el ISR de personas asalariadas puede afectar por un lado la recaudación a través de su capacidad recaudatoria y por otro mejorar la equidad tributaria y la distribución del ingreso a partir de su capacidad redistributiva, haciendo uso de sus dos últimas enmiendas: la reforma tributaria del año 2011 y la modificación tributaria del año 2015.

Lo que se busca con esto es responder si la reforma del ISR de asalariados en 2011 tuvo algún efecto sobre la equidad tributaria, la capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso en El Salvador y de igual forma si la reciente modificación de 2015 puede generar algún impacto sobre la equidad tributaria, la capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso en este mismo país. Todo esto en búsqueda de corroborar la hipótesis central del presente estudio: *“La reforma de 2011 y las modificaciones de 2015 del ISR para asalariados, no han contribuido a mejorar la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso en El Salvador”*

Para esto, el presente trabajo de investigación se ha organizado en tres capítulos así como un apartado de conclusiones y recomendaciones, con el objetivo de identificar y evaluar los impactos que la reforma de 2011 y la modificación de 2015 que el ISR de asalariados ha tenido sobre la equidad tributaria, la capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso en El Salvador.

Es así como en el capítulo uno, se presenta un esquema que contrasta los postulados de la literatura dominante sobre la tributación –que se basan en los principios de la imposición óptima- con los razonamientos que se hacen para las economías en desarrollo, los cuales han surgido a partir de hechos estilizados que caracterizan a estos países, como una manera de enriquecer el debate actual sobre estos temas. Lo anterior con el objetivo de interrelacionar las nociones teóricas sobre la importancia de la estructura impositiva directa, específicamente, el impuesto sobre la renta y sus vínculos sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso.

Por otro lado, el capítulo dos tiene como finalidad principal, mostrar el desarrollo de la política tributaria en El Salvador, desde 1990 hasta 2015, detallando los efectos que éste ha tenido sobre el sistema tributario en general, y el desenvolvimiento del ISR, en particular. Es a partir del año 1990 cuando se introducen las políticas tributarias con corte neoliberal que aún siguen vigentes y por ende se vuelve necesario contextualizar el escenario fiscal de El Salvador a partir de estas medidas. De igual forma, en este capítulo se expone la configuración del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas asalariadas a través del marco normativo aprobado en 1991, sus principales reformas y los esfuerzos por modificar los tramos progresivos, con el objetivo de reflejar sus efectos sobre la equidad tributaria, capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso.

El capítulo tres tiene como objetivo realizar un análisis empírico comparativo que permita evaluar las enmiendas al ISR de asalariados. Para esto se hecho uso de la micromodelación a partir de los datos de ingreso salarial y familiar que publica la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM) realizada por la Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (DIGESTYC) para el año 2015, los cuales sirven para determinar el aporte a la recaudación –desde un punto de vista teórico- de las familias a partir de las tablas de retención de la renta.

Lo anterior, ayudará a determinar los resultados obtenidos después de la reforma del ISR para asalariados de 2011 y los posibles efectos de la modificación de 2015 sobre la equidad tributaria, la capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso en El Salvador a partir de una comparación entre indicadores de concentración y desigualdad para esas enmiendas, Lo anterior constituye el principal aporte de esta investigación al analizar y determinar los efectos de las únicas dos enmiendas al ISR de asalariados. Actualmente ese país no cuenta con este tipo de estudios específicos en materia impositiva.

Se espera, que esta investigación pueda servir como insumo para los tomadores de decisiones en el área de políticas públicas y que permita constatar la importancia de tomar medidas que modifiquen la estructura tributaria, como vía a mejorar los bajos niveles de recaudación y las desigualdades presentes en la distribución del ingreso en El Salvador.

CAPITULO UNO: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA IMPOSICIÓN DIRECTA

El presente capítulo tiene como objetivo, interrelacionar las nociones teóricas sobre la importancia de la estructura impositiva directa, específicamente, el impuesto sobre la renta y sus vínculos sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso.

Para esto, se ha realizado un análisis crítico con base en los hechos estilizados de las economías en desarrollo en perspectiva con los postulados que se realizan desde la teoría de la tributación óptima, específicamente. Esto con el objetivo de plasmar un debate teórico que pocas veces es tomado en cuenta en la mayoría de investigaciones sobre esta temática.

De tal forma, el capítulo se organiza de la siguiente forma: la primera parte se basa en el debate teórico, que luego se traduce en un análisis específico sobre los vínculos que la tributación directa tiene sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso. Asimismo, se realiza una breve exposición de la correspondencia actual entre estas tres variables y sus posibles efectos sobre los sistemas tributarios. Se presenta una síntesis de los principales trabajos de investigación relacionados con esta temática en países centroamericanos y específicamente en el caso de El Salvador, que de igual manera servirán como antecedentes del papel que juega el impuesto sobre la renta y sus potencialidades en estos países. En última instancia aparece un apartado de conclusiones.

1.1 Debates teóricos sobre la imposición directa

Cuando se habla de imposición directa, se hace referencia a aquella que grava a la persona que está destinada a ser el portador final de la carga de pago. La distinción más útil es que los impuestos directos se pueden personalizar o adoptar con las características económicas y sociales particulares de los hogares gravados, mientras que los indirectos no pueden ser tan a la medida y más bien, se trasladan a toda la población sin importar su nivel de ingreso (Due & Friedlaender, 1977).

A partir de esto, existe un debate –como el que muestra Atkinson & Stiglitz (1976)– sobre qué tipo de impuesto debería tomar mayor preponderancia, la discusión abarca desde los que están

a favor de la tributación directa (Lambert, 2004; Sicut & Virmani, 1988), hasta la posición contraria (Bird, 2003; Bird & Zolt, 2005).

Desde el punto de vista de la teoría de la imposición óptima –la cual tuvo su inicio con Mirrlees (1971) – el costo de eficiencia de los impuestos es potencialmente grande y por ende, vale la pena centrar la atención en minimizarlos. Desde este análisis, los modelos pueden basarse en dos tipos: los más simples asumen mercados competitivos y todo impuesto resulta distorsionador de la eficiencia económica dada, mientras que otros más sofisticados, introducen imperfecciones en el mercado y se centran en encontrar el impuesto óptimo que permita balancear correctamente la distribución del bienestar y la eficiencia económica, principalmente aquellos de suma fija (Auerbach & Feldstein, 1985; Lledo et al., 2004; Musgrave & Musgrave, 1992; Slemrod, 1990).

Algunos trabajos como los de Bird & Zolt (2005), Bird (2003) y Mankiw et al. (2009) sostienen, que la imposición directa, especialmente una enfocada a gravar el ingreso, puede alterar la actividad económica y producir una presión excedente, es decir, una reducción de la eficiencia económica o un apartamiento de la optimalidad en sentido de Pareto.

Esta idea es sustentada por una perspectiva de oferta y capacidad productiva, donde el impuesto sobre la renta,¹ –especialmente aquel que se incrementa a medida aumenta el ingreso– ha estado bajo ataque principalmente, porque se presume que perjudica los incentivos económicos. Por un lado, puede alterar la oferta de trabajo disponible y por otro, alterar las decisiones del productor –es decir la demanda del factor– (Pechman, 1990).

Musgrave & Musgrave (1992) y I. H. Rodríguez (2011), explican el efecto de un impuesto sobre la renta sobre la oferta de trabajo haciendo uso de la teoría microeconómica. Para estos autores, el impuesto genera un “efecto renta” que provoca en los individuos un deseo de trabajar más para mantener el nivel de ingresos y un “efecto sustitución” que reduce la recompensa del trabajo y estimula a los trabajadores a optar por más ocio. El efecto que tendrá mayor peso relativo dentro de la elección del individuo dependerá, en gran parte, del tipo marginal del impuesto que se aplique; en favor de una tarifa marginalmente constante, debido a su neutralidad y eficiencia por no ocasionar desincentivos al trabajo.

¹ Este impuesto puede verse como un gravamen personal recaudado de los individuos sobre la base de sus ingresos (Due & Friedlaender, 1977)

Contrariamente a esta visión dominante en la teoría de la tributación, Atkinson & Stiglitz (1976) enfatizan que lo difícil e interesante de la política tributaria es la complejidad de características e imperfecciones que dominan al objeto de estudio. Por tanto, esa facilidad con la que la teoría óptima describe y sugiere el tipo de imposición, no se cumple en la realidad y más bien, tiene una relevancia limitada asumir que los individuos son idénticos como para gravarlos de manera uniforme.

En este sentido, Heady (2001) concluye que las recomendaciones de un sistema fiscal neutral y uniforme, se basan en los supuestos de que la economía producirá un punto eficiente (óptimo de Pareto) en la asignación de recursos y que el gobierno tiene disposición de una gran variedad de instrumentos impositivos, que pueden ser combinados para producir el equivalente a los impuestos sobre la renta. Sin embargo, estos supuestos no parecen apropiados ponerlos en práctica en países que poseen restricciones en sus poderes fiscales e imperfecciones en los mercados laborales; reflejando la ineficiencia de estas economías antes de impuestos.

Por ende y con base en lo postulado por Besley & Persson (2013), la naturaleza de la economía y sus características estructurales influyen en la capacidad de fijar impuestos y los tipos impositivos que puedan utilizarse.

Ante esto, Gordon & Li (2005) y Gupta et al. (2004) resaltan que los modelos de imposición óptima explican razonablemente las políticas tributarias observadas en los países desarrollados, los cuales sugieren que los impuestos sobre el consumo deben dominar el uso de los impuestos sobre la renta, ya que se consideran menos distorsionadores al ordenamiento hecho por el mercado. Pero en los países en desarrollo, las políticas tributarias encuentran obstáculos a su realización, como: grandes sectores informales, falta de datos fiables que permitan el seguimiento y análisis efectivo, precaria administración tributaria y grupos de poder de altos ingresos que imposibilitan la introducción de impuestos más equitativos.

Más bien, en la dinámica de los países en desarrollo, el ingreso es inelástico frente al impuesto sobre la renta y por ende, no existe dicho efecto distorsionador sobre la demanda y oferta del factor trabajo, como lo sostiene la teoría ortodoxa microeconómica cuando se discute el impuesto sobre la renta (I. H. Rodríguez, 2011).

Por tanto, para los países subdesarrollados, la política tributaria será más bien, el arte de lo posible que la búsqueda de la optimalidad. No es de sorprenderse, que la literatura y teoría de la imposición óptima tengan relativamente poco impacto en el diseño de los sistemas tributarios en esos países (Tanzi & Zee, 2001). Sin embargo, estos países han optado por la implementación de impuestos indirectos como un efecto de las imposiciones de organismos multilaterales y la aceptación de teorías que retomaban características económicas de los países desarrollados.

Es así, como se vuelve importante para los países subdesarrollados, aplicar una imposición progresiva como un correctivo deliberado a las fuerzas económicas espontáneas que producen continuamente una desigualdad creciente. Kaldor (1963), Ahmed & O'donoghue (2009), Avi-Yonah & Margoloth (2007) y Arenas de Mesa (2016) afirman, que un sistema graduado de impuestos al consumo nunca podrá tener el mismo éxito que los impuestos sobre la renta y la riqueza en la corrección de las crecientes desigualdades económicas y el cumplimiento de ingresos tributarios.

A pesar de esto, estas potencialidades se ven detenidas en los países en desarrollo por las complicaciones sistemáticas en la puesta en marcha de la imposición a la renta. A menudo, se cuentan con márgenes para la ampliación de exenciones y acciones elusivas o evasivas que impiden el pleno desenvolvimiento de este gravamen (Heady (2001); Burgess & Stern (1993)).

1.2 Imposición directa y su vínculo con la capacidad recaudatoria

Según Jiménez et al. (2010), la capacidad recaudatoria es entendida como el nivel de ingresos recaudados por un gobierno que depende de un sistema tributario determinado y un esfuerzo fiscalizador. Esta se sustenta, en el principio de suficiencia de la imposición, la cual asegura los recursos para financiar los bienes y servicios que deben ser provistos por el Sector Público.

Para lograr la suficiencia del sistema tributario, se dispone de dos herramientas: aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar la eficiencia de la administración tributaria. La primera de ellas pertenece principalmente al ámbito de la política tributaria, y tiene que ver con variables tales como el nivel de las tasas, la amplitud de las bases imponibles, el nivel de las sanciones, etc. Mientras que la eficiencia de la administración tributaria, se relaciona con el objetivo de

reducir la evasión, para lo cual dispone principalmente de sus facultades de fiscalización. Es conveniente tomar en cuenta, que un factor importante que atenta con el principio de suficiencia son las exenciones, franquicias, deducciones y tratamientos especiales (Jorratt, 1996).

En este sentido, Weller & Ziegler (2008) apoyan la idea que los impuestos sobre la renta y a la propiedad, que se caracterizan por tener amplias bases y a la vez ser ingresos estables, inciden positivamente sobre la capacidad recaudatoria. Al contrario, los impuestos indirectos, como los que gravan el consumo, generan ingresos potencialmente moderados, son relativamente distorsionadores y difíciles de recaudar. Los sistemas de impuestos sobre la renta, una vez automatizados, son la forma más firme y lucrativa de obtener ingresos tributarios.

Arellano & Corbo (2013) sostienen, que aumentar la base del impuesto sobre la renta además de hacer más eficiente y justo el sistema tributario, reduce la elusión como la evasión y disminuye los costos de administración y cumplimiento. Esto es secundado por autores como Musgrave & Musgrave (1992) y Jiménez et al. (2010), apoyando la idea que la estrechez de las bases imponibles como el bajo nivel de las tasas efectivas son causa –entre otras cosas- de los elevados niveles de evasión, así también como de los tratos preferenciales y las “lagunas” tributarias.

Desde una visión opuesta a la anterior, Atkinson (1977) y Musgrave (1964) señalan que un impuesto sobre la renta es más difícil de administrar y más fácil de evadir, ya que este implica una administración tributaria desarrollada que sea capaz de obtener plena información de todos sus contribuyentes y la efectividad de las tasas marginales. Por tanto, resulta mejor utilizar bases tributarias simples y tasas uniformes, que altas tasas impositivas que fomentan la evasión de impuestos, el tratamiento preferencial y limiten el cumplimiento.

Es así, como Fauvelle-Aymar (1999) concluye que una gran parte de la capacidad recaudatoria de un impuesto se basará en la capacidad, credibilidad y voluntad política que posee el Gobierno para realizar políticas tributarias adecuadas. De esta manera, la capacidad de la administración tributaria para el impuesto sobre la renta no será una prioridad cuando los que tienen el poder son altamente resistentes a este tipo de impuestos; estos Estados serán aquellos que son incapaces de aplicar políticas autónomas en general.

Por tanto, existe un consenso con base en la evidencia empírica (Centrángolo & Gómez Sabaini, 2007; Gómez Sabaini, 2006; Hanni et al., 2015; Jiménez, 2015; Stotsky & WoldeMariam, 2002) que señala que en los países en desarrollo serán los impuestos al comercio o al consumo los que se implementarán por ser más factibles política y administrativamente hablando, a comparación que un impuestos sobre la renta. Aunque las bases amplias son deseables en principio, en la mayoría de estos países una variedad de barreras estructurales y económicas impiden la creación de una base de doble tributación. Por un lado existe un gran sector informal que es difícil categorizar y tasar, de igual forma, el porcentaje significativo de personas que viven en la pobreza restringe la base. Sin embargo, los costos administrativos generalmente se ocupan de excusa para dar especiales exenciones a favorecidos contribuyentes o grupos de poder político, erosionando así, la estructura del impuesto personal.

Thirsk (1997) y Tanzi & Zee (2001) señalan, que el impuesto sobre la renta en países en desarrollo aporta relativamente poco a la recaudación y el número de individuos que se tasan es pequeño (más en la tasa marginal más alta) en comparación del funcionamiento razonable que ha tenido el impuesto al consumo.

Lo anterior contradice las realidades económicas de los países en desarrollo, los cuales –en su gran mayoría- le han dado un mayor peso a la tributación indirecta sobre la directa y esto no ha generado niveles suficientes ni sostenidos de ingresos tributarios. Por tanto, a pesar que la administración de un impuesto al consumo parecería tener un mejor desenvolvimiento sobre la capacidad recaudatoria, esta no se ha materializado en países como El Salvador.

Newbery & Stern (1987), Sicut & Virmani (1988) y Alm et al. (1991) defienden, que este débil aporte de la recaudación se relaciona en gran medida, por los altos niveles de exenciones y subvenciones existentes dentro del marco legal del impuesto sobre la renta, que conllevan a prácticas elusivas por parte de los contribuyentes. Por ende, esto afecta los ingresos tributarios, el crecimiento de la base impositiva se desalienta y se incrementan los costos de administración tributaria. Según Jorratt (1996), la eliminación de exenciones puede ser una fuente importante de aumento de recursos fiscales de igual forma, que una tasa de reducción de la evasión.

Es decir, sería incorrecto dar un juicio de valor en contra de la tributación directa en países donde la aplicación del impuesto a la renta –específicamente- ha sido truncada por el

tratamiento preferencial a ciertos contribuyentes y otras medidas que disminuyen la base impositiva.

De tal forma, Gómez Sabaini & Morán (2016) sostienen que las potencialidades del impuesto sobre la renta referente a la capacidad recaudatoria están presentes siempre y cuando su base no se vea erosionada. Es decir, el avance hacia una mayor presión tributaria como participación del impuesto sobre la renta, implica que se realicen acciones complementarias, como disminuir los tratamientos preferenciales y las exenciones que generan inequidades y promueven implícitamente el incumplimiento tributario y generan pérdidas de recaudación fiscal bruta. Por tanto, la imposición de este tipo de impuesto implica que se acompañe de otras medidas relacionadas con el diseño de la estructura tributaria y con el fortalecimiento de la institucionalidad.

De tal forma, países como El Salvador que cuenta con problemas estructurales que dificultan la administración tributaria, será necesario la aplicación de un impuesto a la renta o a la riqueza, que genere niveles sostenidos de ingresos al Estado. Es claro, que este tipo de países en los que los niveles de pobreza y desigualdad son significativos, se requieren de constantes programas sociales que idealmente deben financiarse con ingresos estatales y en su defecto, deuda externa. Por tanto, para los efectos de esta investigación, se entenderá que la tributación directa es deseable en aquellos países donde los ingresos tributarios son escasos y se presentan niveles significativos de desigualdad en el ingreso y más bien, son las exenciones y deducciones al impuesto las que minan su capacidad recaudatoria.

1.3 Imposición directa y su vínculo con la equidad tributaria

Para Jiménez et al. (2010), la equidad es un término multidimensional, cargado de connotaciones valorativas para expresar las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos, bajo la hipótesis de igualdad entre los mismos. Desde la teoría de la tributación, la equidad se vincula con la actuación de estos poderes públicos para asegurar a los ciudadanos un trato igualitario y justo.

Tal como señalan Musgrave & Musgrave (1992) y Jorratt (2011), el principio de equidad impositiva, hunde sus raíces en dos criterios básicos que pretenden justificar la aplicación y el

reparto de los impuestos. El criterio del beneficio, alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos y en este sentido guarda relación con la vertiente del gasto; y el criterio de capacidad de pago, pone el énfasis en la capacidad económica de los sujetos para repartir las cargas impositivas.

Según Sevilla (2004), el principio del beneficio excluye la posibilidad de desarrollar políticas redistributivas dado que este principio se vincula con gastos e ingresos y su aplicación es limitada por lo difícil que es conocer el beneficio que puntualmente recibe cada ciudadano. Por otro lado, la imposición de acuerdo con la capacidad de pago requiere que las personas con los mismos ingresos paguen lo mismo y que las personas con mayor capacidad paguen más; el primer caso se hace referencia a la equidad horizontal y en el segundo a la equidad vertical.

La equidad horizontal precede a la equidad vertical. La equidad vertical indica el pago de los tributos según el nivel de ingreso; personas con ingresos superiores gravarlas más y viceversa. Se dirá que el sistema tributario es verticalmente equitativo si se impone más a los ingresos superiores, es decir, el sistema es progresivo; de lo contrario es un sistema regresivo, mientras que la equidad horizontal, se refiere a que la carga impositiva debe ser igual cuando se tienen contribuyentes con el mismo nivel de ingresos (Jorratt, 2011; Musgrave & Thin, 1948).

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, Musgrave (1964), Thirsk (1997) y Stiglitz (1986), señalan que una distribución más justa de la riqueza será resultado de un crecimiento sostenido de la economía; por ende deben priorizarse los objetivos de eficiencia antes que los de equidad, ya que estos últimos son vistos muchas veces como nocivos a la inversión y al crecimiento del producto. Dentro de esta visión, se optará por un sistema tributario simple y neutral –haciendo uso de impuestos uniformes– que puede estar acorde con la equidad horizontal –abogando en contra de exenciones y deducciones de los impuestos– pero en conflicto con la equidad vertical.

Sin embargo, esta estrategia basada en la teoría del “rebalse” no se materializó en países como El Salvador, a pesar de la gran prioridad que se le dio a los objetivos de crecimiento económico e inflación; tasa que en la actualidad ronda el 2% del crecimiento anual del PIB. Por tanto, argumentar que una distribución más justa del ingreso o riqueza será el resultado de medidas “eficientes”, no se ha podido corroborar con las realidades latinoamericanas en especial.

Ante esto, Martner et al. (2013) respalda la idea que la neutralidad impositiva absoluta es imposible e incluso indeseable cuando se definen metas prioritarias como la suficiencia recaudatoria y la justicia distributiva. Jiménez et al. (2010) identifica, que el principio de equidad de los impuestos es el que más interés suscita cuando se plantea un proceso de reforma fiscal, donde se espera que el sistema tributario sea equitativo en la distribución de las cargas fiscales entre los distintos sujetos que forman la colectividad; se vincula con la función de redistribución de la renta y la riqueza que debe desarrollar el Sector Público.

Kaldor (1963), Lambert (2004), Gómez Sabaini (2005) y Ahmed & O’donoghue (2009) concuerdan, que los impuestos que más potencialidades de incidencia tienen sobre la equidad tributaria son los impuestos directos, en los que destacan los impuestos sobre la renta personal y en menor medida el impuesto sobre la renta de las sociedades, por su aporte progresivo. Para Arenas de Mesa (2016), la equidad horizontal es la base de un buen diseño tributario y la equidad vertical es cada vez más importante en términos de los potenciales efectos distributivos.

Pechman (1990) respalda la idea, que una sustitución de un impuesto sobre la renta por un impuesto al consumo no puede ser justificada por razones teóricas o prácticas, más cuando existe el peligro de que este cambio aumente en gran medida la concentración de la riqueza. A pesar de esto, recientemente se ha revivido la noción que la medición de acuerdo a la capacidad de pago está mejor relacionada con el consumo que con los ingresos, basada en la concepción de que un impuesto sobre la renta progresivo afecta los incentivos para trabajar y ahorrar. Sin embargo, este autor recalca que esta noción es difícil de medir y al contrario, existe evidencia empírica que las horas de trabajo no se modifican en respuesta a mayores niveles de impuesto.

Más aún, el trabajo empírico de Mahon (2012) para países en desarrollo demuestra que la incidencia generalizada del uso de impuestos al consumo –específicamente al Valor Agregado (IVA)– tiene un efecto regresivo, y el impuesto sobre la renta resulta tener un efecto progresivo en todos los países de su muestra.

De acuerdo a Jiménez et al. (2010), la realidad de las economías en desarrollo –las cuales presentan altos niveles de concentración del ingreso– hacen deseables los vínculos entre política tributaria y equidad distributiva y la puesta en marcha de impuestos al ingreso progresivos.

Incluso los países donde la desigualdad en el ingreso y la pobreza no parecen ser un problema —como los países nórdicos—, poseen altos niveles de impuestos al ingreso y a la riqueza, demostrando que muchos de los niveles de inequidad existentes en los países en desarrollo pueden tratarse con impuestos progresivos.

No obstante, y como evidencian Tanzi & Zee (2001), en la mayoría de países en desarrollo, se violan los dos principios básicos de una política tributaria: simetría e inclusión, los cuales garantizan un trato fiscal igualitario sin importar la fuente de ingreso y la captura de alguna corriente de ingreso. Por un lado, Arellano & Corbo (2013) mencionan, que los regímenes especiales y exenciones al impuesto sobre la renta rompen con la equidad horizontal. Por tanto, es necesario que todos los ingresos sean tratados de la misma forma ya sean por sueldos, salarios, dividendos, intereses, ganancias de capital, utilidades u otros. Gupta et al. (2012) añaden, que los altos niveles de incumplimiento tributario combinados con los altos niveles de exenciones y deducciones atentan contra la progresividad del impuesto y el cumplimiento de la equidad vertical.

Por tanto, a pesar que teóricamente los impuestos sean progresivos mucho dependerá la significancia que tienen los tratamientos diferenciados dentro de la estructura impositiva. Lo anterior se relaciona, con la voluntad que tengan las autoridades fiscales en hacer valer un sistema impositivo efectivamente equitativo y el poder de negociación con las elites económicas. Según Schneider (2014), para el caso de El Salvador, la administración tributaria no ha tenido como prioridad incorporar impuestos que hagan más equitativo el sistema tributario, sino que las decisiones han sido llevadas a cabo por diversas elites que son resistentes a los impuestos más redistributivos; reflejando las bases mismas sobre las cuales erige la sociedad y el poder político

A manera de síntesis, parece difícil para los países en desarrollo garantizar la eficiencia económica y a su vez, la equidad tributaria. Más bien, en este tipo de países altamente desiguales económicamente hablando, la formulación de impuestos debería estar orientada a mejorar esas inequidades que contrae el mercado; priorizar la eficiencia económica antes que la equidad en países en desarrollo obstaculizará la capacidad de mejorar los niveles inequitativos del ingreso. De igual forma, existe evidencia empírica que comprueba las dificultades que los impuestos indirectos ocasionan en términos de equidad tributaria, por lo que cobra relevancia el potencial que poseen los impuestos directos.

1.4 Imposición directa y su vínculo con la distribución del ingreso

Tal como plantean Musgrave & Musgrave (1992), el sector público debe cumplir con su función de distribución, que desde el punto de vista de la imposición, se satisface con un esquema que combine una imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores y subvención a las de menor renta. Estos autores subrayan, que dicha temática ha sido poco abordada en el análisis económico moderno, el cual se ha basado explícitamente en la eficiencia económica y el abordaje dado desde el punto de vista del óptimo de Pareto, el cual contribuye poco a la resolución de las cuestiones de distribución.

Para Sen (2001), la economía del bienestar sustentada en el principio básico de la relación de los equilibrios competitivos y el óptimo de Pareto aportan poco a los análisis de desigualdad, ya que eluden por completo los juicios sobre la distribución del ingreso. Esto se debe, a que el estudio no se centra en los temas que implican conflicto entre los individuos (o grupos o clases) diferentes y al contrario, el concepto del óptimo de Pareto tiene como finalidad eliminar estos dichos juicios distributivos y no tiene ningún poder de discriminación.

De tal forma, la política tributaria puede influir en la distribución de ingresos de un país de dos formas distintas: primero, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos siendo un componente importante del financiamiento de las políticas públicas mejorando así, la “distribución primaria”, aquella que se determina en el mercado. Por otro lado, puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando un cambio en la “distribución secundaria”, aquella que se determina luego de aplicada la política fiscal (Centrángolo & Gómez Sabaini, 2007; Jiménez et al., 2010).

Jorratt (2011) y Gómez Sabaini & Morán (2016) argumentan, que esta característica redistributiva de los impuestos se asocia principalmente con el concepto de equidad vertical, y de una manera indirecta con la equidad horizontal, por ende, esta función solo puede satisfacerse por un conjunto de impuestos directos sobre la renta.

Como mencionan Sicat & Virmani (1988), el impuesto sobre la renta es el instrumento más usado para conseguir una redistribución en el ingreso y el cual ha estado en el centro de la discusión por el supuesto efecto distorsionador de las altas tasas marginales. Bird & Zolt (2005) y Bird (2003) sustentan esta visión, y mencionan que las tasas progresivas como las que gravan

a la renta no sólo distorsionan el orden económico, sino que a la larga son inefectivas en redistribuir el ingreso, más aún; son mayores las potencialidades que posee un impuesto al consumo sobre la distribución del ingreso. Mientras que otros autores como Arenas de Mesa (2016), afirman que la redistribución del ingreso puede lograrse de manera más efectiva con el gasto público social que con la aplicación de sistemas tributarios progresivos.

Opuesto a estas visiones, Musgrave & Musgrave (1992) justifican que aunque la redistribución implica inevitablemente un coste de eficiencia en términos económicos, esto no supone en sí mismo, una razón concluyente en contra de estas medidas. Por otro lado, Jiménez et al. (2010) plantea, que en sociedades desiguales, no basta con la política redistributiva que se puede hacer a partir del gasto público sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. Gemmell & Morrissey (2005) apoyan este punto de vista, y argumentan que en países de bajos ingresos es un enfoque peligroso suponer que el gasto social podrá redistribuir, ya que a menudo este es regresivo y por tanto, la distribución a partir de las cargas fiscales sigue siendo importante.

Es decir, los altos niveles de desigualdad en las economías en desarrollo hace deseable la aplicación de políticas fiscales que ayuden a mejorar la distribución del ingreso. No se puede pensar que bastará con el gasto público social que se haga si no se tienen los recursos para financiarlo y más cuando no se tiene claro si la aplicación efectiva de los impuestos grava en mayor medida a aquellos que pueden pagar más.

Según Morley (2000), las brechas entre el ingreso promedio de los ricos y los que les siguen en la pirámide de ingresos genera una desigual distribución del ingreso a medida que esta brecha aumenta. Los altos niveles de desigualdad están asociados con altos ingresos relativos en la cúspide misma de la distribución, es decir, está estrechamente vinculada con los incrementos del ingreso relativo del decil superior. De esta manera, una gran desigualdad en la distribución del ingreso trae dos implicaciones para los impuestos: primero, el exceso significativo de los ingresos más altos sobre la media indica que es deseable tasar sustantivamente a los ricos; y segundo, si un alto grado de la población es pobre, se verán favorecidos con la redistribución que se realizará.

Pese a esto, Newbery & Stern (1987) afirman que tasar a los contribuyentes con mayores ingresos se complica cuando se toma en cuenta que, primeramente, sus ingresos provienen de

la inversión lo que lo vuelve difícil de gravar, más si se sabe que estos poseen cotos de poder y muchas veces, son los árbitros finales del diseño de la política tributaria.

Tanzi & Zee (2001), evidencian que en los países en desarrollo, el ingreso tiende a estar desigualmente distribuido, por tanto obtener mayores ingresos tributarios significaría (idealmente) que los ricos tributen más que los pobres, pero el poder político y económico de los últimos permite que se evadan reformas fiscales que pudieran incrementar los recursos. Esto explica por qué los países en desarrollo no han explotado el impuesto sobre la renta y raras veces se logra satisfactoriamente la progresividad.

A pesar de que en el caso de El Salvador se ha mejorado significativamente los niveles de concentración del ingreso, estos han sido producto principalmente de los ingresos por remesas y no de las políticas públicas del Estado. Más aún, Stiglitz (2003) y Urdiales & Gallardo (2012) asocian el patrón concentrado de distribución del ingreso que caracteriza a los países en desarrollo –especialmente la zona latinoamericana- con la supremacía de los impuestos al consumo. Para estos autores, en países con una muy alta concentración del ingreso y altos índices de pobreza, se requiere una reforma tributaria progresiva centrada en el impuesto sobre la renta, buscando combatir el problema de la evasión y elusión fiscal para elevar la recaudación, sin descuidar el objetivo de equidad.

Por tanto, para los efectos de esta investigación, se considerará fundamental los vínculos teóricos que existen entre el mejoramiento de la distribución del ingreso a partir de la aplicación de impuestos directos, tal y como lo han corroborado gran porcentaje de estudios empíricos, demostrando que es un área a fortalecer dentro de la política fiscal.

1.5 Capacidad recaudatoria, equidad tributaria y distribución del ingreso

Según Valle (2001), la literatura moderna parece haber reforzado el principio de suficiencia impositiva y se vuelca a una reciente preocupación por el equilibrio presupuestario, donde se reclama la necesidad de la capacidad recaudatoria en la imposición. Por otro lado, la equidad la basan en el principio de generalidad² y, a pesar que se acepte –en general-, la presencia de una

² Enfocando la equidad a eliminar la evasión y la elusión.

progresividad moderada, esta se basa en la determinación de un mínimo exento más que en variaciones muy intensas de los tipos impositivos marginales. Esto se debe, a la constante preocupación de los supuestos efectos distorsionadores que genera la progresividad sobre las decisiones económicas básicas.

Por tanto, autores como Musgrave & Musgrave (1992) sostienen que un nivel alto de imposición pero moderadamente progresivo, puede tener un mayor impacto sobre la distribución de la renta que un nivel bajo de recaudación, pero con fuerte progresividad.

De tal forma, será frecuente encontrar reformas tributarias que se centren en la capacidad recaudatoria del impuesto sobre la renta –incluso a corto plazo- sustituyéndola por una mayor progresividad de las tasas marginales.

Martín Seco (2010) vincula esta situación al principio de simplificación del sistema tributario. A pesar que esta sea una característica deseable, entra en contradicción con la equidad que se asocia a impuestos más complejos o personalizado que se adaptan a la capacidad de pago del contribuyente. Los impuestos más simples, suelen ser los más injustos por su incapacidad para discriminar en función de las condiciones del sujeto. Más aún, si esta simplificación se centra en las tarifas y no en la forma de recolectar el impuesto sobre la renta.

Contrariamente a esta visión dominante, Jiménez et al. (2010) recalca que no sólo debería importar la carga tributaria sino la composición de la misma para mejorar sustancialmente los niveles de recaudación y de distribución del ingreso. Respaldando esta idea, Martín Seco (2010) argumenta que la suficiencia y la equidad de un sistema fiscal exigen una pluralidad de impuestos complementarios y debidamente armonizados, que graven las manifestaciones de capacidad económica de los ciudadanos.

1.6 Antecedentes para el contexto latinoamericano

A pesar que para el caso de El Salvador no existe una amplia variedad de estudios que analicen detalladamente el desenvolvimiento del impuesto sobre la renta, a nivel latinoamericano sí existen investigaciones que tratan de evaluar los efectos de reformas impositivas sobre la capacidad recaudatoria, y en específico, sobre la equidad tributaria y la distribución del ingreso,

las cuales están lideradas por aquellos documentos elaborados por la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL). La metodología más usada en este caso, es la comparación del ingreso –como medida de bienestar- antes y después de la aplicación de impuestos, a la luz de indicadores basados –generalmente- en curvas de Lorenz e índices de Gini, que posibilitan conclusiones al respecto. Algunos de estos estudios, se detallan a continuación y han sido tomados como antecedentes para esta investigación.

Desde el análisis de CEPAL (2014), este asocia la baja capacidad recaudatoria de la región latinoamericana con la débil imposición sobre la renta personal en la mayoría de países. Los autores enfatizan, que el sesgo hacia la imposición aplicada al consumo como las estrechas bases imponibles de los impuestos sobre la renta, junto con el alto grado de incumplimiento impositivo y evasión, han limitado la capacidad de los sistemas tributarios de promover la igualdad y, en algunos casos, de contar con recursos para impulsar los objetivos del desarrollo. Esto lo contrastan con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea, los cuales poseen una recaudación vía impuestos directos aproximadamente del 20% al 35% con respecto al PIB, mientras que en América Latina este porcentaje se reduce al 5.4% para el año 2010.

En esta misma línea, Gómez Sabaini & Rossignolo (2014) analizan la capacidad recaudatoria del impuesto sobre la renta a través del ingreso máximo y mínimo gravable como porcentaje del ingreso per cápita. Los autores encuentran que en países desarrollados, el monto a partir del cual se comienza a aplicar la tasa marginal máxima es de 3 o 4 veces el PIB per cápita, mientras que en varios países latinoamericanos dicha cuota recién comienza a tener efecto a partir de 8.5 veces el ingreso per cápita, demostrando la poca capacidad que poseen las instituciones tributarias en mejorar los niveles de recaudación.

De igual forma, CEPAL (2016) también respalda la idea que la brecha recaudatoria entre América Latina y los países desarrollados se debe al bajo aporte del impuesto personal. Si bien la carga del impuesto a las empresas en América Latina se compara favorablemente con la de la OCDE, no sucede lo mismo con el impuesto al ingreso de las personas físicas. Los autores asocian este pobre desempeño con la existencia de numerosas deficiencias estructurales en el código tributario: uso generalizado de gastos tributarios, niveles relativamente altos de renta exenta y tasas impositivas marginales generalmente más bajas que en los países de la OCDE; afectando los potenciales del impuesto personal sobre la equidad.

En este sentido, Jorratt (2011) evalúa la equidad horizontal y vertical del impuesto sobre la renta para algunos países latinoamericanos (Ecuador, Guatemala y Paraguay) a partir de un análisis de ingreso pre y post impuesto, haciendo uso de las encuesta de ingreso y gasto de los países y de la evaluación de indicadores establecidos. Referente a la equidad vertical, el autor encontró que para los tres países, el impuesto sobre la renta resulta ser progresivo. No obstante, la contribución absoluta a la equidad resulta ser escasa como consecuencia de la baja recaudación del impuesto, vinculado con el uso generalizado de exenciones, deducciones, créditos y otros tratamientos preferenciales al ingreso. Por otro lado, el análisis de equidad horizontal del impuesto resulta altamente inequitativo en la tributación actual para los tres países, debido a la variabilidad de magnitudes en el pago de impuesto de personas con similar nivel de renta.

De igual forma, Jorratt (2011) analiza simulaciones de posibles reformas al impuesto sobre la renta, encontrando que la ampliación de la base a través de la eliminación de gastos tributarios, permitiría triplicar la recaudación en los países tratados y mejorar la distribución del ingreso, permitiendo reducir el índice Gini en un rango que va desde 0.03 puntos hasta 0.06 (dependiendo el país).

Hanni et al. (2015), retomando la metodología utilizada por Jorratt (2011), analiza los efectos del impuesto sobre la renta de 17 países de América Latina para el año 2011. Los resultados señalan, que en general, dicho impuesto disminuye la desigualdad de la distribución del ingreso cuando se le conjuga con las transferencias públicas en efectivo. Al revisar las tasas marginales legales, se evidencia que en la mayor parte de los países de la región, el 90% o más del impuesto es soportado por el 20% de ingresos más elevados, pero al evaluar las tasas efectivas que pagan los individuos pertenecientes al decil de mayores ingresos –luego de asumir la elusión y la evasión fiscal-, estos apenas alcanzan un valor promedio del 5,4%, existiendo países donde se paga solo entre un 1% y un 3% del ingreso bruto.

Estos resultados han sido verificados por Jiménez et al. (2010), Gómez Sabaini (2005), ICEFI (2012), Agosin et al. (2004) y OXFAM (2014), los cuales argumentan que la equidad del sistema se ve trastocada no sólo por la evasión y elusión, sino por un tratamiento favorable a los ingresos provenientes del capital o de activos financieros que aquellas generadas por el trabajo –específicamente para casos como Guatemala y El Salvador. Esto introduce, un factor desigual en el pago de las rentas de las personas asalariadas – especialmente de salarios de la

clase media- con respecto a aquellas que lo obtienen por otros medios –de los cuales pertenecen en su mayoría, a estratos de ingresos altos. Todo ello torna virtualmente inefectivo el impacto redistributivo de la imposición a la renta. En otras palabras los autores concluyen, que la acción de la política tributaria no logra modificar la distribución del ingreso de manera relevante en la región, en parte debido a la baja recaudación del impuesto a la renta y en parte por el carácter regresivo del IVA, que compensa el potencial impacto progresivo del primero.

Para el caso del análisis dirigido a la región centroamericana, Barreix et al. (2009) analizan los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad del ingreso. Estos autores, en la misma línea que lo hacen los análisis para América Latina, resaltan que el impuesto sobre la renta de personas físicas a pesar de tener una estructura muy progresiva, tiene un bajo poder redistributivo producto de su baja recaudación, la cual apenas alcanza el 1% del PIB para la mayoría de los países de la región.

Al realizar una ordenación por deciles de ingreso individual y considerar los indicadores de progresión de la tasa media –indicador local de progresividad- y el índice Kakwani –indicador global-,³ Barreix et al. (2009) demuestran que la transferencia del decil 10 al resto de la sociedad como consecuencia del impuesto alcanzó, como máximo, un 2.1% del ingreso propio. Es decir, la participación en el ingreso total del 10% más rico no se altera sustancialmente luego del impuesto al ingreso: en El Salvador pasa de 30.7% a 30.1% en el año 2006, y en Costa Rica de 46.7% a 45.9% para el año 2004.

Los autores señalan, que esto es resultado de la baja recaudación del impuesto, tanto teórica como efectiva. Por el lado de la recaudación teórica, se explica por un alto nivel del mínimo no imponible sobre las rentas del trabajo y la exoneración a las rentas del capital –intereses, dividendos y ganancias de capital. Y por la vía de la recaudación efectiva, se ve afectada por las dificultades que enfrentan las administraciones tributarias para fiscalizar el impuesto.

Agosin et al. (2005), a partir de un análisis del índice de Gini de Costa Rica, El Salvador y Honduras para el año 2000 según deciles de hogar, concluyen que los sistemas tributarios de estos países aumentan la concentración del ingreso, especialmente en el caso de Honduras.

³ Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión.

Lo anterior, es sustentado por el estudio de Cubero & Vladkova (2011), donde a partir de un análisis de los indicadores de progresión de impuesto, deduce que los sistemas impositivos en Centroamérica son en general regresivos. Mientras que los segmentos más ricos de la población pagan el grueso de los impuestos al igual que en otras partes del mundo, los pobres pagan más impuestos en relación con el ingreso. Por otra parte, dado que el IVA o los impuestos a las ventas son la única fuente más importante de renta por impuestos para la mayoría de los países de Centroamérica, su pronunciada regresividad tiene un efecto tangible sobre la distribución del ingreso total.

Para el caso de El Salvador, un estudio que cobra relevancia es el realizado por Menkos (2013), el cual hace un análisis de las reformas fiscales de 2009 a 2012, enfatizando en el efecto que tuvo la reforma del impuesto sobre la renta de 2011 sobre la equidad tributaria y la distribución del ingreso; usando como base los deciles por ingreso de hogar que otorga la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de ese país. El autor considera, que la reforma del impuesto al ingreso para asalariados, fue progresiva. El pago del impuesto empieza a realizarse a partir del quinto decil de ingresos y casi el 80% es soportado por el décimo decil. Sin embargo, los cambios en las tasas marginales respecto a la situación del año 2010, no provocan una modificación dramática en términos de redistribución del ingreso. Más bien, la distribución del ingreso se vuelve más desigual debido a la acción del impuesto predominante, el IVA, que es regresivo.

De igual forma, Burgos et al. (2014) a partir de la medición de la progresividad de la política fiscal en El Salvador, demuestran que el impuesto al ingreso de las personas asalariadas es progresivo y puede mejorar la distribución del ingreso en un 2%, medido a través del índice de Gini para el año 2012.

Estos resultados han sido respaldados por Acevedo & González Orellana (2003), el cual demuestra que el impuesto a la renta de las personas naturales en El Salvador tiene carácter progresivo, pero en general, el sistema tributario es regresivo. Sus resultados muestran, un impuesto a la renta empresarial regresivo y que, con la excepción del impuesto a la renta personal, el resto de los impuestos se concentran en los deciles de menores ingresos. Al calcular el índice de Gini, el informe evidencia que este disminuye con la aplicación del impuesto a las personas naturales –al pasar de 50.19 a 50.04- mientras que aumenta en el caso del impuesto a las personas jurídicas –el cual pasa de 50.19 a 50.83. Los autores concluyen, que la

progresividad del impuesto sobre la renta no es suficiente para compensar la regresividad de la tributación indirecta, con lo cual el sistema tributario en su conjunto resulta también regresivo a lo largo de toda su estructura de ingresos.

De igual forma, Jiménez (2015) y Pérez Trejo (2014), corroboran que el ISR para personas asalariadas en El Salvador, para los años 2011 y 2012, posee un efecto redistributivo del 2.5% aproximadamente para ese período. A pesar de eso, ese efecto parece demasiado bajo si se le compara con países como México o Uruguay, que para el año 2011 reportaron una mejora en el índice de Gini luego de la aplicación del ISR del 6% y 4%, respectivamente. Más aún, estos avances se contraen cuando se evalúa el efecto del IVA sobre la distribución del ingreso, el cual alcanza para 2012 un aumento del índice de Gini del 3%, generando así una neutralización del efecto redistributivo del ISR, tal como se había mencionado con anterioridad.

Por otro lado, las investigaciones de CEPAL (2016) apuntan a que el impuesto sobre las personas naturales no es efectivo sobre las altas rentas. El decil más alto en El Salvador –que para 2012 concentraba el 32% del ingreso real– paga una tasa impositiva efectiva aproximadamente del 5%, lo cual lo convierte en una tasa excepcionalmente baja si se le compara con países como México y Argentina que exceden el 8%. De esta forma, no resulta sorprendente que el ISR sobre personas físicas asalariadas sea especialmente débil como instrumento de redistribución. Esta situación se debe, específicamente, a los grandes niveles de evasión, elusión, exenciones, deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital.

1.7 Conclusiones

Es evidente, que la visión actual sobre la imposición se vuelca hacia un sistema tributario que haga uso de impuestos óptimos, especialmente uniformes, con el objetivo de no alterar las condiciones económicas preexistentes y mantener la eficiencia. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo a partir de sus particularidades y complejidades económicas como políticas, se generan obstáculos para obtener niveles sostenibles de ingresos tributarios que permitan el crecimiento del gasto público social ante la desigualdad económica persistente. De tal forma, se vuelven relevantes las potencialidades que un impuesto sobre la renta progresivo pueda tener sobre estos problemas.

La presente investigación tomará en cuenta, el aparato teórico que incorpora elementos característicos y determinantes en los países en desarrollo, donde la optimalidad parece quedar en segundo plano cuando se presentan grandes niveles de desigualdad en los ingresos. Esto significa, no sólo respaldar que el impuesto sobre la renta cumpla con el principio de suficiencia y aporte significativamente a los ingresos del Estado, sino que cumpla con los principios de equidad tributaria basado en un sistema progresivo como motor para la mejora de la distribución del ingreso de estos países.

Sin embargo, los trabajos empíricos evidencia que el grueso de las reformas tributarias de la última década, han optado por brindarle mayor preponderancia a los impuestos al consumo; otorgándole una significativa consideración a la suficiencia de los impuestos antes que a la equidad tributaria. Por tanto, si las reformas tributarias siguen dándole mayor peso a los impuestos indirectos, la progresividad del sistema tributario no tendrá mayores avances.

CAPITULO DOS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA IMPOSITIVO Y DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL SALVADOR

El presente capítulo tiene como finalidad principal mostrar el desarrollo de la política tributaria en El Salvador, desde 1990 hasta 2015, detallando sus efectos sobre el sistema tributario en general, y el desenvolvimiento del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en particular.

Para esto, el presente capítulo se ha organizado en cuatro partes. La primera parte pretende contextualizar el escenario fiscal de El Salvador a partir de la implementación de políticas tributarias con corte neoliberal en la década de los noventa y sus posteriores reformas, hasta 2015. La segunda parte, evidencia la estructura tributaria resultante de las políticas anteriores y el desempeño administrativo del Estado, en el mismo período de estudio. En la parte tercera, se expone la configuración del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas asalariadas a través del marco normativo aprobado en 1991, sus principales reformas y los esfuerzos por modificar los tramos progresivos, con el objetivo de reflejar sus efectos sobre la equidad tributaria, capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso; finalizando con un apartado de conclusiones.

2.1 Principales políticas tributarias desde 1990 a 2015

La década de los noventa reflejó la adopción de un nuevo paradigma donde se priorizaba la eficiencia económica, teniendo un rol central el mercado en la asignación de los recursos, la apertura comercial como motor de crecimiento y el sector privado incluyendo el extranjero, como los encargados de provisionar bienes y servicios (Barreix et al., 2009).

Es así como en 1989, con el Presidente Alfredo Cristiani en el poder, se implementaron paquetes de medidas económicas con corte neoliberal llamados programas de ajuste estructural (PAE) y programas de estabilización económica (PEE), amparados en préstamos otorgados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este contexto, el nuevo giro de la política tributaria buscaba establecer un sistema de base amplia, pocos impuestos, bajas tasas, fácil y eficiente de controlar, con vistas a lograr una organización neutral de los impuestos (Galdámez, 1993).

A partir de esto, según Barreix et al. (2009), se eliminaron cientos de impuestos y se reemplazaron por un número reducido de gravámenes —preponderantemente indirectos—, extensión de la base imponible y uniformidad de alícuotas. No solo se reformó la ley de papel sellado y timbres, sino que posteriormente se sustituyó por la entrada en vigencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se decretó una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que redujo las tasas impositivas y se eliminaron los gravámenes al patrimonio, sucesiones y herencias, por mencionar algunos. Esto implicó, fusionar las Direcciones de Contribuciones Directas e Indirectas en una sola institución: Dirección General de Impuestos Internos, con vistas a mejorar la eficiencia de la administración.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE, 2008) indica, que estos cambios redujeron el sistema impositivo a cuatro impuestos principales: ISR, IVA, aranceles a la importación e impuestos específicos al consumo (gaseosas, bebidas alcohólicas y cigarrillos).

Pleitez (2001) sostiene que estas medidas dieron como resultado, en el primer quinquenio de la década de los noventas, una disminución significativa del déficit fiscal por el aumento de la carga tributaria, la ampliación de contribuyentes y la disminución de la relación gasto público/PIB. Sin embargo a partir del nuevo siglo, estos programas no lograron sus objetivos en materia de crecimiento económico sostenido, a pesar de las subsiguientes generaciones de reformas estructurales encaminadas a mantener el nuevo modelo económico. Más bien, reaparece y se profundiza el déficit fiscal, no se logra una estructura tributaria neutral ni eficiente, se deteriora el ahorro primario y el ahorro corriente, así como un crecimiento exponencial del endeudamiento público.

Para Moreno (2004), aunado al predominio de la tributación por medio del IVA, la desgravación arancelaria iniciada en los noventas y la llegada de los tratados de libre comercio en 2001, disminuyeron los ingresos tributarios por derechos arancelarios generando presiones sobre la sostenibilidad del sistema tributario. A esto se suma, la Ley de Zona Francas (1998) que exonera del pago de impuestos a las maquiladoras y la dolarización de la economía salvadoreña (2001) a través de la Ley de Integración Monetaria, dejando a la política fiscal como única herramienta de política económica.

Es claro, que la política tributaria fue llevada por el camino de la liberalización y minimización de impuestos y por tanto, las reformas efectuadas desde 1996 a 2004 solo se enfocaron en

mejorar la base tributaria y reducir la elusión y la evasión fiscal. Entre estas se enmarca, la creación del Código Tributario en 2001, instrumento que concentró en un solo cuerpo legal todas las disposiciones relativas a la normatividad de los impuestos: principios, derechos, sujetos, obligaciones formales, procedimientos, régimen sancionatorio, régimen probatorio, entre otros.

Es hasta la llegada de la administración gubernamental del presidente Mauricio Funes en 2009, que se comienzan a implementar una serie de reformas tributarias –en un contexto de crisis mundial– las cuales tendrán como principales objetivos, contar con los recursos necesarios para financiar los gastos sociales y económicos enmarcados en el Plan Quinquenal de Desarrollo y por otro lado, mantener en niveles controlables el déficit fiscal a mediano y largo plazo (Hacienda, 2010).

**Cuadro 2.1. El Salvador: Principales políticas tributarias por periodo presidencial.
1989-2015**

Alfredo Félix Cristiani (1989-1994)
Creación de la Dirección General de Impuestos Internos
Eliminación del impuesto al patrimonio y las exportaciones
Eliminación de la ley del timbre
Eliminación del impuesto al camarón, café, etc.
Creación de la Ley del IVA con tasa del 10%
Simplificación y reducción de impuestos sobre importaciones
Promulgación de la nueva Ley del ISR que sustituye a la de 1963
Armando Calderón Sol (1994-1999)
Aprobación de leyes impositivas a productos específicos
Aumento del anticipo a cuenta del ISR del 1% al 1.5%
Incremento de la tasa del IVA al 13%
Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
Francisco Flores (1999-2004)
Creación del Código Tributario
Eliminación de los impuestos a la exportación
Creación del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)
Exoneración del IVA a productos básicos alimenticios y medicinas
Eliminación del tramo exento de US\$8,571.43 en el ISR de las personas jurídicas
Elías Antonio Saca (2004-2009)
Contribución para Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT)
Liberación del secreto bancario
Creación del anticipo a cuenta del ISR para personas naturales (1.5%)
Creación de nuevas infracciones, sanciones y figuras consideradas como delito de evasión fiscal

Mauricio Funes (2009-2014)

Creación del Impuesto a la primera matrícula de vehículos (1% al 10%)
Creación del impuesto especial al combustible (0.5% al 1%)
Aumento de tasas a productos específicos (bebidas alcohólicas, gaseosas y tabaco)
Eliminación de exenciones del ISR a rentas de intereses, títulos y ganancia de capital
Unión de personas y sociedades irregulares como sujetos gravables de ISR
Limitación de gastos deducibles del ISR
Límites a las exenciones al IVA
IVA a bebidas energizantes
Nuevas medidas de control y fiscalización
Aumento de tasas a las personas jurídicas (del 25% al 30%)
Aumento de tasas de las personas naturales (del 25% al 30%)
Retención del ISR a no residentes de paraísos fiscales (del 25% al 30%)
Gravar distribución de dividendos (5%)
Impuesto mínimo a la renta (1%)
Reducción de la base del ISR personas naturales (aumenta de US\$5714.29 a US\$9100)
Aumento del anticipo a cuenta (del 1.5% al 1.75%)
Implementación de la declaración sugerida del ISR

Salvador Sánchez Cerén (2014-2019)

Impuesto a las operaciones financieras (0.25% a transacciones arriba de US\$750)
Eliminación de la exención del ISR a propietarios de imprentas y periódicos
Pago mínimo de renta (1% sobre los activos netos)
Reformas al Código Tributario
Cambios en los tramos gravables del ISR
Impuesto a la seguridad (aplicado a la telefonía. Tasa de 5% sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones para la ciudadanía en general y una tasa del 5% a las ganancias netas mayores a US\$500,000 para grandes contribuyentes)

Fuente: Elaboración propia con base en información de A. Medina et al. (2014), Lazo (1997), FUNDE (2008), FUNDE (2009), FUNDE (2013), FUNDE (2014), ICEFI (2007), ICEFI (2012), Stotsky & WoldeMariam (2002), Acevedo & González Orellana (2003), Gallagher (1993), Menkos (2013).

Este proceso comprendió tres líneas: reducir los espacios para la elusión, evasión y contrabando a través de la creación de medidas de control; aumento de las tasas impositivas y ampliación de la base tributaria en los productos con impuestos selectivos y la creación de nuevos tributos. En 2011, con la crítica situación financiera y con la obligación de cumplir las metas establecidas en materia de carga tributaria, déficit y deuda con el FMI a través del acuerdo *Stand By*⁴ firmado en 2010, el gobierno decidió impulsar una nueva reforma tributaria con el objetivo de cerrar las

⁴ El acuerdo consiste en un préstamo de US\$800 millones para 36 meses con el FMI, con el objetivo de contar con una línea de crédito precautoria para afrontar la potencial crisis financiera además de utilizar el acuerdo como una garantía para acceder a otras fuentes de financiamiento, con el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y los mercados internacionales de bonos. Para tener derechos a estos recursos, el país tenía que cumplir con metas de carga tributaria, déficit y deuda, así como otras condicionales en materia de eficiencia en la gestión financiera del Estado (Menkos, 2013).

brechas de liquidez de corto plazo. Esta consistió principalmente, en modificaciones sustanciales a la Ley del ISR y el Código Tributario, es decir, predominaron los aumentos de los tipos impositivos, que destacaron un avance en materia de progresividad logrado en el impuesto a la renta de las personas naturales, mejoras en la situación de los contribuyentes situados en los estratos bajos de la escala progresiva; así como, la ampliación de la base del impuesto (Menkos, 2013).

En agosto de 2014 se aprueba la última reforma fiscal en el país, que en palabras del Presidente Salvador Sánchez Cerén, busca gravar a aquellos que tienen una mayor capacidad económica. Es así como se implementa, el impuesto a las transacciones financieras y al cheque a partir de US\$750 con una tasa del 0.25% -como una herramienta que puede tasar al sector informal-, cambios en el Código Tributario, gravar con el 1% los activos de las empresas, eliminación de la exención del ISR a los periódicos, y en 2015, el impuesto a seguridad y reformas a las tasas progresivas del ISR (A. Medina et al., 2014).

2.2 Sistema impositivo en El Salvador

Las políticas tributarias realizadas en 1990, simplificaron la estructura impositiva a partir de la implementación de pocos impuestos, leyes breves y sencillas. En este apartado se estudia el sistema tributario resultante de las políticas tributarias mencionadas anteriormente. La situación general se caracteriza por un insostenible manejo de las finanzas públicas, debido – principalmente- a la insuficiencia de los ingresos estatales y el debilitamiento de la recaudación vía tributos directos, generando sostenidos déficits fiscales.

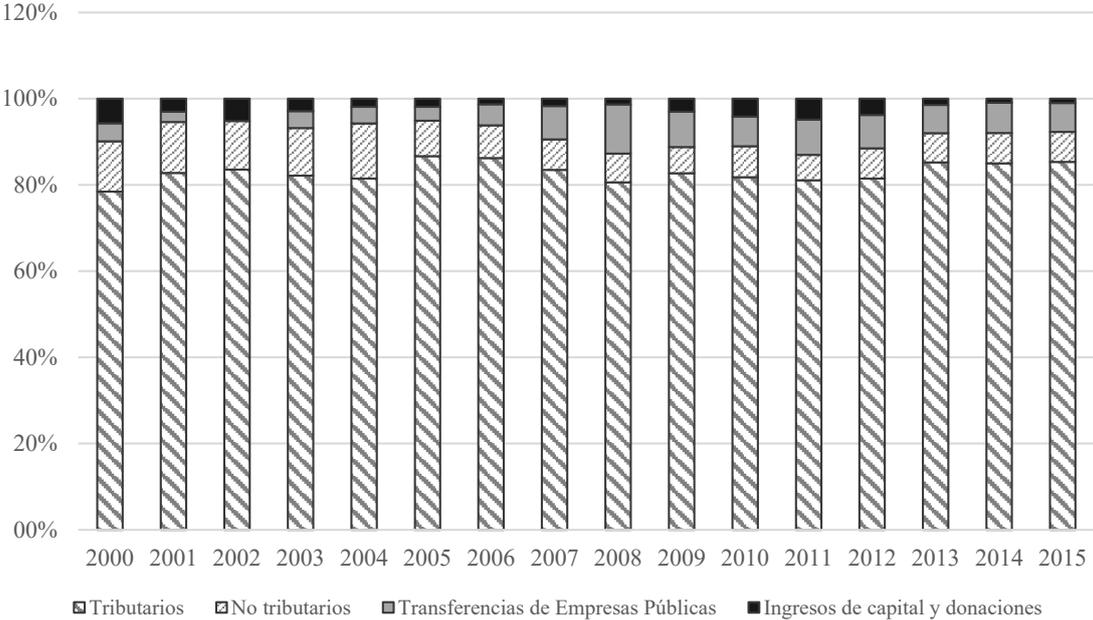
2.2.1 Ingresos del Estado

Los ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF), se dividen en ingresos tributarios, no tributarios, transferencias de empresas públicas e ingresos de capital –constituyendo así los ingresos corrientes– y donaciones (Ver gráfico 2.1).

Según las estadísticas del Banco Central de Reserva (BCR, 2016), durante el periodo de 2000-2016 los ingresos tributarios de El Salvador representan, en promedio simple, el 83% de los ingresos disponibles para el financiamiento del gasto público. En segundo lugar, se ubican los

ingresos no tributarios, que incluyen contribuciones especiales a ciertos servicios estatales,⁵ las cuales han perdido importancia relativa, al pasar de representar un 11.6% a un 7% como contribución del total. Por otro lado, el aporte de las transferencias de empresas públicas y las donaciones alcanzan un promedio del 5.8% al 2.7%, respectivamente para el período en cuestión y muestran una disminución significativa luego de la privatización de la mayoría de empresas públicas.

Gráfico 2.1. El Salvador: Estructura de los ingresos totales del SPNF. 1991-2015
-porcentajes-



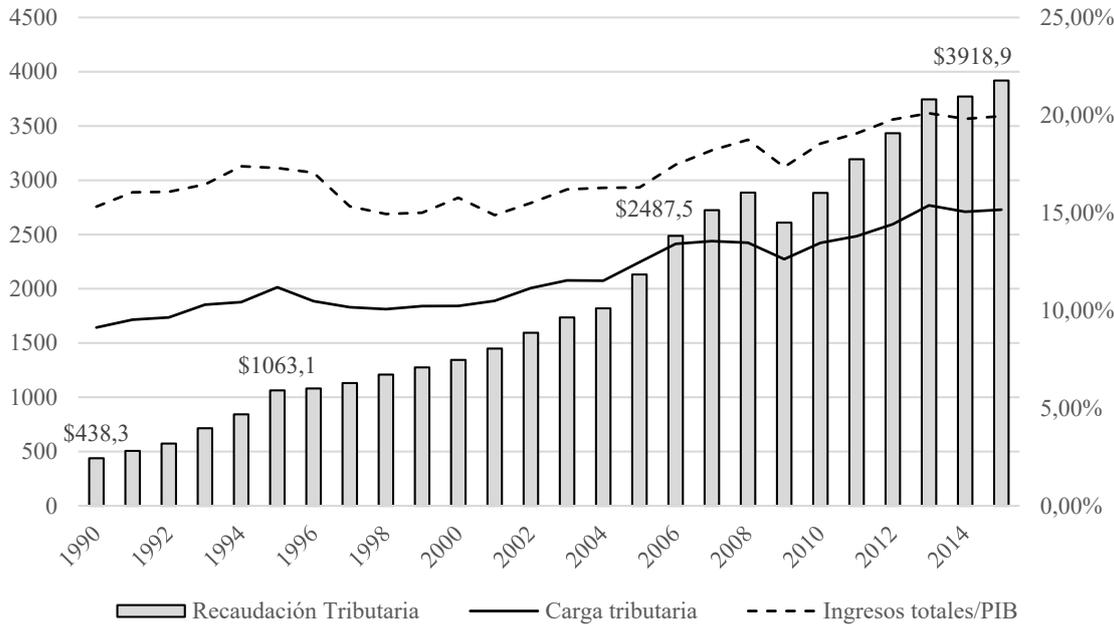
Fuente: elaboración propia con base en información de BCR (2016).

Según FUNDE (2008), la alta dependencia que se tiene con los ingresos tributarios, es una situación de alerta para las autoridades fiscales, en el sentido de que al no existir otras fuentes significativas de ingresos, se ven obligadas a buscar, diseñar y ejecutar mecanismos efectivos para lograr un alto nivel de recaudación. Esto no es una tarea fácil si se toma en cuenta que en El Salvador existe una baja cultura tributaria por parte de la sociedad civil, los índices de evasión y elusión fiscal en los principales impuestos son de mucha importancia relativa y la capacidad de la Administración Tributaria para ejercer un control efectivo de los contribuyentes, es limitada.

⁵ También se conforman por los ingresos provenientes por la venta de servicios de las entidades públicas y multas cobradas por la administración gubernamental (A. Medina et al., 2014)

Por otra parte, Moreno (1999) enfatiza que a pesar de la estructura regresiva resultante de las políticas de 1989, éstas han contribuido a mejorar significativamente la recaudación tributaria. Tal como muestra el gráfico 2.2, ha existido un crecimiento de la recaudación, y de los ingresos totales en porcentajes del PIB; alcanzando en 2013 el nivel máximo registrado de 15.4% y 20.1%, respectivamente; mientras que la carga tributaria también alcanzó su nivel máximo en 2015 con un 15.6%

Gráfico 2.2. El Salvador: Ingresos totales, recaudación y carga tributaria. 1990-2015
-Millones de dólares y porcentajes-



Fuente: elaboración propia con base en información de BCR (2016) y Hacienda (2015d).
 Nota: la carga tributaria, la recaudación y los ingresos totales son valores netos, es decir se les ha descontado la devolución de impuestos.

Para 2015, según datos del Ministerio de Hacienda, los ingresos totales del Estado fueron de US\$5,157.6 millones, aumentando 3.91% si se le compara con los ingresos totales de 2014, mientras que la recaudación tributaria del Gobierno Central alcanzó los US\$3,918.9 millones luego de devoluciones, creciendo en un 3.90% con respecto a 2014. Con estas cifras se evidencia, que el 75% de los ingresos totales del Estado coinciden con los ingresos obtenidos en la recaudación tributaria y por tanto, el desenvolvimiento de la recaudación determinará los ingresos estatales.

Autores como Menkos (2013) y FUNDE (2014), concluyen que los efectos de las reformas de 2009 y 2011 fueron modestos, al no atacar problemas como la ineficiencia, inequidad y falta de

neutralidad del sistema impositivo, sino en aumentar los fondos de recaudación en el corto plazo. A pesar de esto, las reformas no lograron alcanzar los montos esperados de recaudación; con la reforma de 2009 el gobierno esperaba recaudar un 1.2% con respecto al PIB pero los resultados sólo lograron un 0.49% del PIB, de igual manera, la reforma de 2011 cumplió con el 72% de lo esperado en cuestión de recaudación.

Para Jiménez et al. (2010) y CEPAL (2013), pese al crecimiento de la recaudación y la carga tributaria, esta sigue siendo baja si se le compara con otros países de la región latinoamericana⁶ (donde la carga tributaria ronda los 21.3%) e incluso con el nivel de desarrollo del país; la principal causa la relacionan con la baja recaudación –en términos del PIB- de los impuestos directos.

Acevedo & González Orellana (2003), vinculan la baja carga tributaria con la persistencia de algunas exenciones y sobre todo, de amplias deducciones; las cuales dan un tratamiento diferenciado o dejan afuera a las rentas según su fuente y las que se gravan, pueden optar por una cantidad considerable de deducciones (Ver cuadro 2.3). Por otro lado, si se toma en cuenta el alto grado de informalidad que presenta la economía salvadoreña –aproximadamente el 60% respecto al PIB– no permite hacer partícipe a muchos trabajadores en los derechos y obligaciones tributarias. ICEFI (2012) y Beneke et al. (2015) señalan, que el volumen de recursos sigue siendo insuficiente de cara a las necesidades de gasto e inversión pública, más aún, cuando presentan tanta volatilidad ante el crecimiento económico.

2.2.2 Déficit Fiscal y Deuda Pública

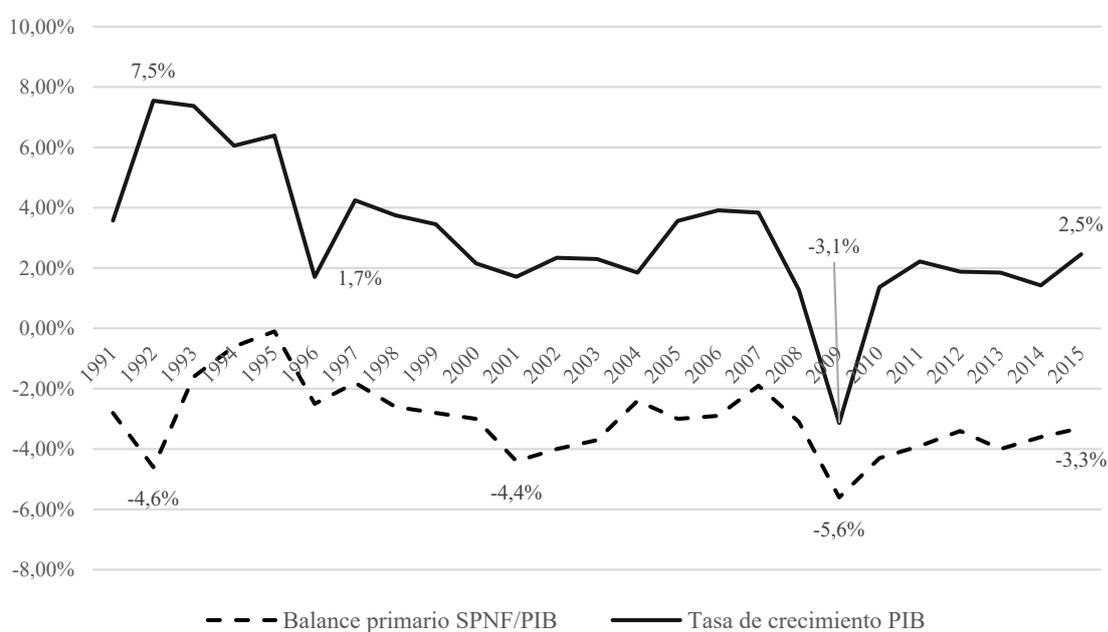
Las reformas fiscales emitidas a principios de la década de los noventas, estuvieron enfocadas a manejar los altos niveles de déficit fiscal persistentes desde la década de los ochentas. A pesar de esto, hoy se sabe que estas políticas fracasaron en su intento de superar los crónicos desequilibrios fiscales; al pasar del 0.1% de déficit fiscal con respecto al PIB en 1995 a 3.3% en 2015. Otros problemas, como la gran desigualdad económica no fueron tomados en cuenta a la hora de diseñar las reformas económicas, más bien se pensaba que estos problemas se

⁶ La carga tributaria directa de los países desarrollados se sitúa en 10 puntos del producto por encima de la de América Latina. Más aún, la recaudación proveniente de impuestos a los ingresos y al patrimonio .en relación con el PIB- en América Latina es la más baja del mundo, incluso los países africanos recaudan más que los latinoamericanos por estos conceptos (Jiménez et al., 2010).

aliviarían como consecuencia del crecimiento económico, hipótesis que no pudo verificarse porque el crecimiento económico no se materializó⁷ (Barreix et al., 2009; Lara, 2003; Moreno, 2004).

Según Hacienda (2013), los períodos de altos niveles de déficit fiscal se han debido al incremento de inversiones públicas luego de fenómenos naturales, mayores programas sociales y medidas compensatorias para mitigar el alza de los precios del petróleo y los efectos de la crisis financiera mundial.

Gráfico 2.3. El Salvador: Déficit Fiscal del SPNF y Crecimiento Económico. 1991-2015
-porcentajes-



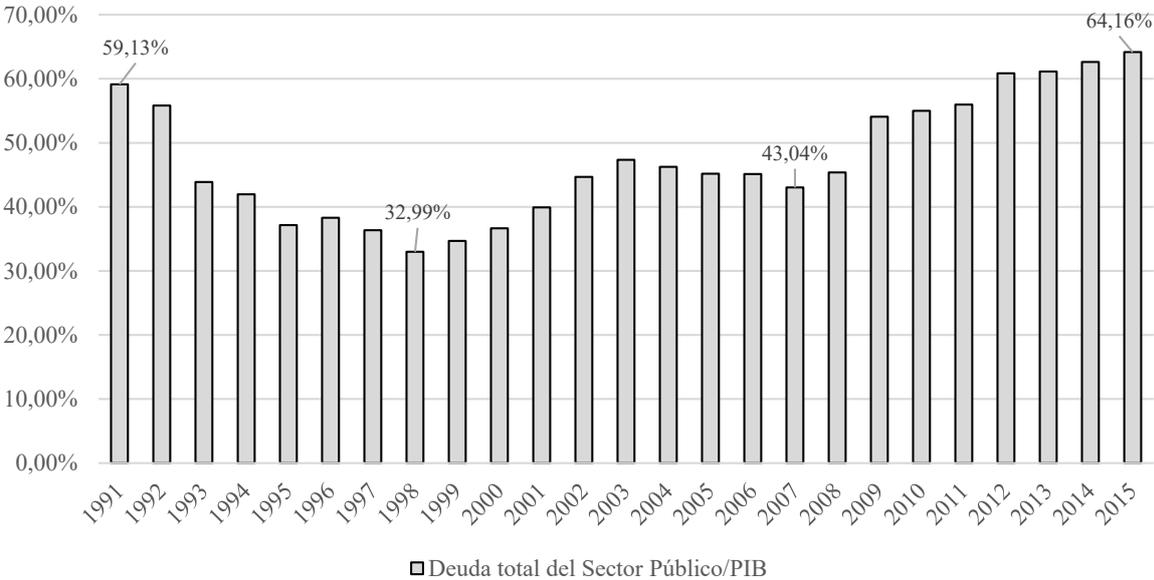
Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (2013) y Hacienda (2015b).

Tal como muestra el gráfico 2.3, el déficit fiscal posee una relación directa con la tasa de crecimiento de la economía, cuando hay tasas de decrecimiento del PIB, el déficit se intensifica. Presumiblemente, la explicación se relaciona con la naturaleza del sistema tributario salvadoreño, donde las caídas del crecimiento económico generan presiones en el consumo y esto se refleja en la recaudación de los ingresos tributarios.

⁷ El Salvador cuenta con una tasa de crecimiento promedio del 3.0% desde 1990 a 2015 y en los últimos cinco años, ha sido del 2.0% (BCR, 2016).

Esta situación muestra, que las últimas reformas fiscales no han sido suficientes para disminuir los niveles de déficit fiscal, que en el último quinquenio han promediado alrededor del 3.8% del PIB. De igual forma, no han dado soluciones a los permanentes problemas de liquidez que sufre el gobierno y que son la causa de la usual y acelerada emisión de deuda de corto plazo (LETES) y la creación de grandes cantidades de deuda flotante con proveedores de bienes y servicios, receptores de transferencias corrientes y de capital, entre otros; evidenciando así, un claro agotamiento del espacio fiscal (FUNDE, 2014; Menkos, 2013).

Gráfico 2.4. El Salvador: Deuda total del Sector Público. 1991-2015
-Porcentajes respecto al PIB-



Fuente: elaboración propia con base en información de BCR (2016).

Esta situación de alto endeudamiento se evidencia en el gráfico 2.4, que para el año 2015 alcanza los US\$16,586.42 millones compuestos por un 30.2% de deuda interna y 34% de deuda externa. Es preciso señalar, que un factor que ha desmejorado las finanzas públicas en la última década, es el creciente costo fiscal asociado a la privatización del sistema de pensiones en 1998 y la creación en 2006 del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), que ha originado un importante aumento en la deuda pública total.

2.2.3 Estructura tributaria

Las reformas estructurales estuvieron enfocadas a simplificar la estructura impositiva en el país, dándole mayor preponderancia a la tributación indirecta. En 1990, El Salvador contaba con tres impuestos directos: el ISR, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la transferencia de propiedades. El más importante de ellos era el ISR, equivalente al 78% de la tributación directa, seguido del impuesto al patrimonio, vigente hasta 1993, y el Impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, que ha reducido su participación de un máximo del 11% en 1992 al 0.51% en 2015. Con la eliminación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, el fisco salvadoreño dejó de percibir alrededor de 0.3% del PIB, y con la eliminación de los impuestos a las sucesiones, donaciones y las modificaciones al impuesto sobre transferencia de bienes raíces, adicionalmente se redujeron los ingresos en 0.1% del PIB (Jiménez et al., 2010).

Cuadro 2.2. El Salvador: Ingresos tributarios por tipo de impuestos. 1990-2015
-porcentaje de participación en el total-

Ingresos Tributarios	1990	2000	2015
Impuestos sobre la renta	23.10	31.92	39.51
Impuesto sobre el patrimonio	3.98	-	-
Impuesto sobre transferencia de propiedad	2.30	0.86	0.51
Total Impuestos Directos	29.38	32.79	40.03
Aranceles de importación	14.80	10.46	4.87
Aranceles de exportación	8.13	0.00	0.00
Timbre fiscal/IVA	32.45	53.12	48.53
Impuestos a productos especiales	15.19	3.62	4.07
Otros impuestos	0.05	0.01	2.50
Total Impuestos Indirectos	70.62	67.21	59.97

Fuente: elaboración propia con base en información de Lara (2003), BCR (2002) y Hacienda (2015b).

Nota: Otros impuestos incluye contribuciones especiales y a partir de 2014, incluye el impuesto a las transferencias monetarias.

De tal forma, los impuestos indirectos son la fuente más importante de recaudación tributaria, siendo el impuesto general al consumo o IVA el principal con una tasa general del 13%. Desde 1997, representa más de la mitad de los impuestos cobrados en el territorio salvadoreño, a pesar de que cuenta con considerable cantidad de exenciones; la mayoría de reformas y programas de modernización de las administraciones tributarias han apoyado la recaudación de éste. Otros

impuestos indirectos, como los selectivos al consumo, permanecen con un bajo rendimiento en la recaudación debido, en parte, a la utilización de impuestos aplicados sobre la cantidad física consumida –llamados específicos- y no sobre el valor.⁸ También, es considerable la caída en la participación de aranceles por importaciones y exportaciones, por la entrada en vigencia de diversos Tratados de Libre Comercio y a la participación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Agosin et al., 2004; ICEFI, 2012).

Por el lado de los impuestos directos, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) es el que posee mayor importancia. Este impuesto, cuenta con un régimen de personas jurídicas y personas físicas o naturales. Las últimas reformas tributarias implementadas, específicamente la de 2004, 2009 y 2011, han incrementado el peso relativo del ISR dentro del total tributario. En efecto, este impuesto pasó de un 23.1% en 1990 a un 39.5% en 2015 del total de la recaudación (A. Medina et al., 2014; Menkos, 2013).

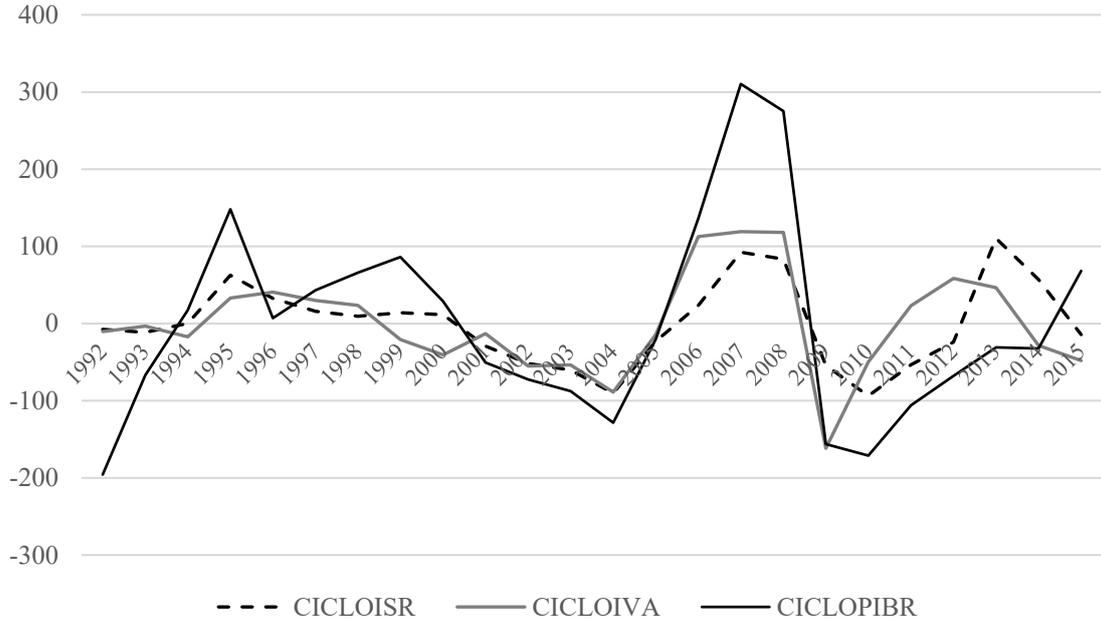
Según el cuadro 2.2, es claro que la mejora en el desempeño de los ingresos tributarios de El Salvador ha estado liderada por los dos principales impuestos: el IVA y el ISR, los cuales en conjunto representan, para 2015, hasta un 88% de la recaudación tributaria. De igual forma se evidencia, la característica de un sistema tributario guiado por la tributación indirecta, a pesar de las modificaciones cuantiosas al ISR.

Para Moreno (2004), la simplificación del abanico de impuestos introdujo en la estructura tributaria un efecto redistributivo negativo, al suprimir algunos impuestos directos y ponderar en mayor medida a los impuestos indirectos. El sesgo de este conjunto de medidas, ha descargado su peso sobre los hombros de quienes no cuentan con los mecanismos para trasladar a otros el pago efectivo de los nuevos impuestos; es decir, estas políticas han limitado la captación de ingresos públicos de las personas naturales y jurídicas con mayores ingresos, dejando caer el peso tributario sobre las personas asalariadas quienes a través del ISR e IVA, sostienen los ingresos del Estado. A partir de lo anterior, Agosin et al. (2005) señala que la distribución del ingreso personal o familiar en el país muestra una marcada concentración, viéndose acentuada por el impacto regresivo de los tributos.

⁸ Debido a que un impuesto específico no toma en cuenta el precio del bien consumido, la inflación merma su capacidad recaudatoria y por ende a lo largo del tiempo, el aporte a la recaudación es menor.

Para Barreix et al. (2005), los problemas de insuficiencia de los ingresos estatales y permanentes déficits fiscales, se debe en gran medida a la creciente importancia relativa de los impuestos al consumo, específicamente el IVA, que genera distorsiones en la economía, atenta contra la equidad y dificulta la administración tributaria por las grandes exenciones que se otorgan principalmente a las empresas exportadoras y el uso de tasa cero. ICEFI (2015) considera, que los problemas de insuficiencia de ingresos públicos en el país se deben resolver mediante esfuerzos por alcanzar una estructura tributaria progresiva, donde la imposición a las rentas de capital sería una vía de solución. Por tanto, el sesgo hacia la imposición aplicada al consumo como la estrecha base imponible del ISR junto con el alto grado de incumplimiento impositivo y evasión, han limitado la capacidad del sistema tributario de promover la igualdad y de contar con recursos para impulsar los objetivos del desarrollo.

Gráfico 2.5. El Salvador: Componente cíclico del PIB e Ingresos por ISR e IVA. 1991-2015



Fuente: elaboración propia con base en información de BCR (2016) y Aquino (2015)
 Nota: el componente cíclico se ha realizado a través del filtro Hodrick-Prescott, con lambda igual a 100.

De igual forma, autores como ICEFI (2012) y A. Medina et al. (2014), enfatizan el problema de la concentración de los ingresos tributarios en una sola fuente de impuestos. Para ellos, esta situación genera mayor vulnerabilidad de los ingresos ante la presencia de choques económicos, más en países como El Salvador, donde el Presupuesto General de la Nación depende, casi exclusivamente, de la recaudación tributaria.

Lo anterior se evidencia en el gráfico 2.5., tanto los ingresos por ISR como por IVA muestran la volatilidad de estas fuentes de ingreso según el ciclo económico del PIB. Por ejemplo, en el periodo de la crisis económica financiera mundial de 2009 los ingresos por IVA, en mayor proporción que los del ISR, disminuyen al igual que el PIB de la economía. Esto refleja, la problemática del SPNF y su inclinación a los ingresos tributarios por impuestos indirectos, los cuales se ven altamente afectados por choques externos o crisis mundiales; ocasionando déficits fiscales que suelen subsanarse con endeudamiento externo, principalmente.

Según CEPAL (2014), privilegiar la tributación directa como medio para ampliar el espacio fiscal en la fase ascendente del crecimiento, podría subsanar los problemas de liquidez, que se profundizan en la crisis. Tal como menciona Barreix et al. (2009), es evidente que el ISR debe encabezar cualquier esfuerzo por aumentar la recaudación, ya que es un articulador relevante de la cohesión social considerando que sus reformas sean soportadas por los deciles de ingreso más altos.

2.3 Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR)⁹

La ley del impuesto sobre la renta, que actualmente rige el sistema tributario salvadoreño, fue aprobada el 21 de diciembre de 1991 bajo el decreto N° 134 sustituyendo a la antigua ley del ISR emitida en 1963, por no adecuarse a las condiciones económicas y sociales del país, obstruyendo el crecimiento sostenido de la base del impuesto.

Los objetivos principales abarcan desde, procurar la ampliación de las bases y la capacidad recaudatoria mediante la reducción de exenciones y exoneraciones del impuesto, simplificar la estructura del impuesto aplicable a las personas naturales -reduciendo tasas progresivas e igualándolas con las de las personas jurídicas- y facilitar el proceso de administración del impuesto.

La ley considera contribuyentes, a todas aquellas personas naturales –o físicas como en el caso de México– que obtengan a través de su trabajo una renta que abarque: salarios, sueldos,

⁹ Este apartado está basado en los principales artículos de la Ley de ISR de 1991 para personas naturales asalariadas, publicada en el Diario Oficial de El Salvador Tomo 313, N°242.

honorarios, comisiones y toda clase de remuneraciones o compensaciones por servicios personales; las cuales estarán sujetas al impuesto contabilizándose a partir del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Originalmente, la ley contemplaba la aplicación del concepto de renta mundial (artículo 15) – que hacía referencia a gravar al contribuyente en función de su residencia y no del lugar donde se encuentre la fuente productora de renta- pero fue modificado bajo decreto legislativo en mayo de 1992, permitiendo que solo los sujetos pasivos domiciliados en el país pagaran impuestos sobre las rentas obtenidas en el territorio nacional. Según ICEFI (2016), esta acción corroboró la preeminencia del principio de territorialidad como criterio fundamental para la imposición del impuesto, dando un trato diferencial a las rentas que se obtienen fuera del país.

Dentro de la renta no gravable se establecieron los valores en dinero o en especie que un trabajador reciba de su empleador para desempeñar a cabalidad sus funciones; el valor de los bienes que un contribuyente recibe en concepto de legado, herencia y donación, toda vez que se realice entre familiares. De igual forma, bajo el decreto N° 250 del año 1992, se excluye gravar los intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras como las rentas provenientes de ganancias o utilidades de la venta de inmuebles a aquellas personas naturales que no se dediquen a la compra y venta de estos; rentas que en un principio consideraba la ley.

Cuadro 2.3. El Salvador: Exenciones y deducciones del ISR para personas asalariadas

Rentas gravadas
<ul style="list-style-type: none"> • Salarios sueldos, honorarios, comisiones y toda clase de remuneraciones por servicios personales <p>A esta se le reduce: La cotización al Fondo de Pensiones (AFP) + La cotización al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Bienestar magisterial o Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSA)</p>
No constituyen Rentas
<ul style="list-style-type: none"> • Valores recibidos por viáticos para transporte, alimentación y estadía • Legados o herencias • Donaciones
Rentas no gravadas
<ul style="list-style-type: none"> • Remuneraciones, compensaciones y gastos de representación del cuerpo diplomático, agentes consulares y oficiales extranjeros que residan en el país • Indemnizaciones por muerte, incapacidad, accidente o enfermedad • Jubilaciones, pensiones, montepíos • Remuneraciones, compensaciones y gastos de representación de personas naturales salvadoreñas en el servicio exterior • Intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en Instituciones Financieras (inferiores a US\$25,000)

-
- Contratos de seguro
 - Los intereses provenientes de créditos otorgados en el exterior
 - Premios de Lotería
 - Los premios otorgados por la Asamblea Legislativa o los dados a trabajadores públicos por servicios relevantes prestados a la Patria
-

Deducciones

- Servicios hospitalarios
 - Pagos de colegiatura o escolaridad
 - Cuota patronal pagada al Instituto Salvadoreño del Seguro Social por trabajo doméstico
 - Cuotas o aportaciones a sindicatos, asociaciones y gremiales
 - Donación máxima legalmente permitida
-

Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (1991), Hacienda (2012b) y Hacienda (2015a).

Con respecto a las deducciones de renta contempladas para las personas naturales asalariadas, se encuentran aquellas erogaciones por donaciones, cuotas a gremiales o fundaciones de trabajadores, bienestar magisterial, servicios hospitalarios y médicos como gastos en colegiaturas o escolaridad para ellos o sus hijos menores de veinticinco años (Ver cuadro 2.3).

En ese entonces, las tasas marginales progresivas que gravaban a las personas asalariadas se establecieron en cuatro tramos, el primero de ellos exento del impuesto. Dichas tasas iniciaban a partir del 10% hasta el 30%, con cuotas fijas adicionales. El impuesto no podía ser en ningún caso superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio, eliminando la posibilidad de gravar mejor los tramos superiores.¹⁰ De igual forma, para facilitar la administración del impuesto, se introducen exoneraciones de presentar la liquidación del impuesto a aquellos contribuyentes que su renta no superará un máximo establecido.¹¹

En la actualidad, la ley preserva su objetivo –especialmente- de simplificación del impuesto y mejoras al proceso administrativo, con el fin de detectar la evasión o elusión del contribuyente asalariado. Según Jiménez et al. (2010), desde 1999 a 2004, la mayoría de medidas impulsadas se enfocaron en reducir el incumplimiento tributario. Dentro de esto se enmarcan las modificaciones de artículos jurídicos relacionados con controles tributarios, obligaciones de los contribuyentes y fiscalización de las obligaciones tributarias; así como la utilización de cruce de información bancaria; todo esto enmarcado en el Código Tributario.

¹⁰ Cabe aclarar, que las tasas marginales son las mismas tanto para contribuyentes naturales y jurídicos, con el objetivo de equiparar las cargas de los distintos contribuyentes.

¹¹ Para el año 2016, sólo se gravan las rentas provenientes exclusivamente del trabajo, superiores a US\$9,100.

También existieron avances en la expansión de la definición de renta gravable según criterios internacionales, donde se incluyó como renta obtenida en el país a aquellos servicios prestados o utilizados en el territorio nacional, aunque se reciban o paguen fuera de éste (ICEFI, 2007).

En el año 2009, con la entrada del nuevo y primer gobierno de izquierda y debido a la situación de crisis económica internacional, las modificaciones se enfocaron al aumento en la base tributaria; se limita la exención para ingresos percibidos por concepto de interés provenientes de depósitos hasta por US\$25,000 y se elimina la exoneración de los rendimientos de títulos valores y depósitos bancarios (gravados con el 10%).

Cuadro 2.4. El Salvador: Principales modificaciones al ISR en concepto de renta de capital

Modificaciones	Tasas
Rentas provenientes de títulos valores	10%
Retenciones a no residentes de paraísos fiscales	30%
Distribución de dividendos	5%
Depósitos en el exterior (que no paguen impuestos en el exterior)	10%

Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (1991), Hacienda (2012b) y Hacienda (2015a).

Asimismo, se introducen deducciones adicionales, como la cuota patronal pagada al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, correspondiente al servicio doméstico y en otros casos, aumentos en los montos de ciertas deducciones como servicios médicos y gastos en educación, hasta por USD\$800.00 cada una (Decreto N° 236).

Sin embargo, el ISR en El Salvador mantiene sus mismas características, a pesar de intentos de reformarlo hacia un esquema dual que grave progresivamente las rentas del trabajo y proporcionalmente las rentas de capital. Al contrario, se siguen exonerando rentas provenientes del exterior, estimulando la colocación fuera del territorio de rentas efectivamente generadas en éste (ICEFI, 2012).

De igual forma, la estructura del impuesto sigue siendo cedular, debido a que la mayoría de esquemas grava por separado los distintos tipos de ingreso o cédulas de renta que percibe un mismo contribuyente, en lugar de generar el cálculo del impuesto según el total del ingreso, lo cual le daría un carácter global. La exclusión de ciertas rentas personales de la base tributaria

(por trabajo asalariado, por los intereses recibidos por depósitos, por dividendos por acciones, etc.), implica una renuncia adicional a una base que es de particular importancia como fuente de renta para las personas con ingresos mayores.

Otra limitación que apunta Moreno (1999), es que las tablas impositivas y los tramos hacen referencia a ingresos corrientes lo que en el mediano y largo plazo puede producir una mayor regresividad en el sistema, afectando a los tramos inferiores de renta (debido a que un aumento de salario no significa que tengan mayor capacidad adquisitiva). Aunque, la ley establece una revisión periódica a las tablas de retención por parte del Ramo de Hacienda del Órgano Ejecutivo, no se realizó ninguna modificación por más de 20 años. Será hasta 2012, con la entrada en vigencia del decreto N° 216 que se incluyen cambios en los tramos gravables.

La situación anterior, mina la progresividad teórica que posee el impuesto a la renta de las personas naturales, siendo insuficiente para compensar la regresividad de la tributación indirecta, con lo cual el sistema tributario en su conjunto resulta regresivo a lo largo de toda su estructura (Acevedo & González Orellana, 2003; ICEFI, 2012).

2.3.1 Reforma a los tramos gravables

Debido a que la presente investigación trata de analizar los efectos del ISR para asalariados, cobra principal importancia el estudio de los tramos progresivos, ya que a partir de estos se realizará el análisis metodológico del siguiente capítulo.

Tal como se mencionó, los cambios referentes a las tablas impositivas del ISR para asalariados, no sufrieron ninguna modificación hasta 2011. Con esta reforma, se pretendía mejorar la equidad en la tributación y a la vez, obtener recursos necesarios para cerrar las brechas de liquidez de corto plazo y cumplir con las metas establecidas con el FMI; a través de aumentos de tasas y ampliación de la base tributaria (Menkos, 2013).

Con la reforma de 2011, se modifican los tramos de renta imponible, siendo ahora la tasa máxima imponible del 30% eliminando la regla de corte de progresividad para cargas impositivas efectivas mayores al 25%. De igual forma, se aumenta el tramo exento a

USD\$487.60 y las cuotas fijas para el cálculo del impuesto.¹² Según el Ministerio de Hacienda (2015), la reforma se ocupó en ajustar el ISR para equiparar la contribución de los impuestos directos con la tributación de otros países de la región de renta media; además de darle mayor espacio fiscal y recursos para el financiamiento público.

Entre las medidas orientadas al proceso de simplificación de la declaración en la reforma de 2011, fue el aumento del piso para obligación de liquidar el impuesto a rentas mayores a US\$9,100 al año, mientras que el piso anterior era de US\$ 5,714.29; con la finalidad de reducir el número de declaraciones de las cuales gran parte son acreedores a devolución del impuesto.

Cuadro 2.5. El Salvador: Tabla de retención mensual del ISR sobre personas asalariadas. 1990-2016
-dólares estadounidenses y porcentajes-

Tramos vigentes a 2011 y tasa marginal			Tramos vigentes a 2015 y tasa marginal			Tramos vigentes desde 2016 y tasa marginal		
Ingreso gravable		Tasa	Ingreso gravable		Tasa	Ingreso gravable		Tasa
Desde	Hasta		Desde	Hasta		Desde	Hasta	
\$0.01	\$316.67	Exento	\$0.01	\$487.60	Exento	\$0.01	\$472.00	Exento
\$316.68	\$469.05	10%	\$487.61	\$642.85	10%	\$472.01	\$895.24	10%
\$469.06	\$761.91	10%	\$642.86	\$915.81	10%			
\$761.92	\$1904.69	20%	\$915.82	\$2058.67	20%	\$895.25	\$2038.10	20%
\$1904.70	En adelante	30%	\$2058.68	En adelante	30%	\$2038.11	En adelante	30%

Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (2015a), Hacienda (1991).

Luego de la reforma de 2011, se aprobaron nuevos cambios a las tablas de retención hasta el año 2015 (Decreto N° 95) con el objetivo de que la estructura cumpliera con la simplificación de la tributación de las personas asalariadas; esto debido, a cambios en el techo máximo de la cotización al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS),¹³ el cual se considerará desde esa fecha dentro de renta no gravable. Lo anterior produjo, que se acoplara el tramo dos y tres en uno sólo ya que este tramo adicional se debía al techo máximo de la cotización que se tenía anteriormente (Guzmán, 2016).

¹² Desde 1990 las cuotas fijas adicionales se encontraban desde US\$4.76 a US\$288.57, mientras que en 2012 iniciaran a partir de US\$17.48 a US\$288.57.

¹³ Ascende el techo de la cotización al Seguro Social, de \$685.71 a \$1,000; sin modificar el porcentaje de cotización por parte de los asalariados que corresponde al 3% de sus ingresos salariales. Por tanto, el máximo pagable a la Seguridad Social será de \$30, ya no de \$20.57.

Por tanto, para 2016, el cálculo de la remuneración no gravable incorporará las cotizaciones previsionales a las Administradoras de Fondos de Pensiones e Instituciones Públicas Previsionales (AFP) y las cotizaciones al ISSS, cotización que antes no se contemplaba.

Según Arenas (2016), los cambios al ISR suscitados en 2011 y 2015 pueden clasificarse como reforma y modificaciones tributarias, específicamente. Por un lado, el autor sostiene que los cambios de 2011 corresponden a una reforma tributaria por haber cambiado la estructura del impuesto al modificar los tramos gravables y las tasas marginales, mientras que los cambios de 2015 se asocian a una modificación tributaria que se basa en un ajuste paramétrico sin afectar la estructura ni dar origen a un nuevo sistema tributario. Por tanto, ninguno de los cambios realizados en los periodos antes mencionados corresponde a una reforma tributaria estructural, la cual genera efectos distributivos significativos.

2.4 Conclusiones

Las reformas estructurales de corte neoliberal implementadas a partir de 1989, modificaron el marco jurídico tributario dotándolo de un sistema impositivo con preponderancia de los impuestos indirectos, con el objetivo de simplificar la administración tributaria. A pesar de que se buscaba evitar problemas asociados con déficits fiscales como los vistos en la década de los ochenta, las tasas sostenibles de déficits solo se lograron hasta el año 2000, recurriendo al endeudamiento externo, hasta llegar en 2015 a un monto del endeudamiento total del SPNF que rebasa el 60%, con respecto al PIB.

De igual forma, la estructura impositiva resultante de estas reformas se caracteriza por ser altamente volátil a los choques externos, por basar su recaudación en los impuestos al consumo general, específicamente en el IVA. Por tanto, la dependencia de los ingresos estatales de los ingresos tributarios mina las posibilidades del Estado de mantener estables sus finanzas, especialmente en tiempo de crisis donde la administración pública se ve fuertemente debilitada. Estas mismas políticas afectaron la composición del ISR dotándolo de un carácter cédular que beneficia los ingresos por dividendos, interés, acciones etc. A pesar que desde 2009 se han implementado diversas reformas, estas no han sido suficientes para mejorar el desenvolvimiento del impuesto. Específicamente, el ISR para personas naturales asalariadas

apenas ha sido modificado dos veces en sus tramos progresivos, en los que figuran diversos objetivos menos potencializar su carácter progresivo y su efecto redistributivo.

Gran parte de estos problemas se deriva del hecho de que las reformas tributarias no obedecen a un plan de país de largo plazo, sino en su mayoría surgen como respuesta a requerimientos de nuevos recursos financieros ante la debilidad estructural del Estado.

Por el lado del ISR, las modificaciones legales han sido escasas y no han contribuido a eliminar obstáculos estructurales que atentan con las capacidades del impuesto. Más bien, cuando se trata de gravar las altas rentas, el país se ve en dificultades principalmente por el trato preferencial que hace a las rentas provenientes del capital y ningún esfuerzo concreto por implementar un impuesto sobre el patrimonio. Esto afecta la capacidad distributiva del ISR para personas asalariadas, siendo casi imposible redistribuir de esta manera; dejando todo en manos del gasto público social –que, aunque no está dentro del alcance de esta investigación-, presenta un ejercicio muy por debajo del promedio latinoamericano.

De esta manera, resulta relevante cualquier acción gubernamental por dotar al sistema tributario de un carácter progresivo, y más cuando se trata de reformas que mejoren la estructura del ISR, que se garantice un compromiso por consolidar una tributación inclusiva y se eliminen las inequidades vía impuestos.

CAPITULO TRES: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA REFORMA DEL 2011 Y LAS MODIFICACIONES DE 2015 DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE ASALARIADOS EN EL SALVADOR

El presente capítulo pretende estimar la incidencia económica del Impuesto sobre la Renta en El Salvador para asalariados (ISR)¹⁴ a partir de sus únicas dos enmiendas: la reforma tributaria aprobada en el año 2011 y las modificaciones introducidas en el año 2015. A partir de esto se podrá comparar los efectos de la reforma de 2011 con los efectos de las modificaciones de 2015 y de esta manera, poder evaluar sus impactos sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso en El Salvador.

Para esto es necesario tener claro las diferencias entre las enmiendas. Por un lado, la reforma de 2011 estaba enfocada en mejorar la progresividad del ISR y por tanto se centró en tres aspectos principales: subir el techo del tramo exento, incrementar la cuota fija de los tramos dos y tres y eliminar la regla de progresividad del 25% como proporción máxima del pago del impuesto para el tramo cinco. Mientras que la modificación de 2015 buscaba simplificar los costos administrativos de la recaudación del impuesto, enfocándose en deducir la cuota del 3% pagada por los asalariados en concepto de Seguro Social del monto de renta gravable. De tal forma, la evaluación a realizar tomará en cuenta los cambios que han existido en toda la estructura del ISR, es decir, las exenciones y deducciones y la manera en la que se distribuye el pago del impuesto: tasas marginales y cuotas fijas; ya que lo anterior tiene diferentes impactos sobre las variables a evaluar.

Debido a que no se dispone de datos tributarios desagregados, se llevará a cabo una estimación comparativa a partir de la última publicación de la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM) de El Salvador, referente al año 2015. A partir de los ingresos salariales de 2015 disponibles en la encuesta, se le aplicarán las estructuras del ISR para el año 2010, 2011 y 2015 esto con el objetivo de poder analizar los efectos de la reforma de 2011 (comparándola con la estructura de 2010) y de las modificaciones de 2015 (comparada con los resultados de 2011); determinando así el impacto sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso para ese país. Según Jorrat (2011), esta metodología se considera como “teórica”, ya que es una aproximación de lo que debería pagar efectivamente la población a

¹⁴ En este capítulo, el ISR hace referencia estrictamente al ISR para asalariados.

través de los ingresos que refleja la EHPM. De igual forma, es un análisis aislado y estático, ya que analiza la cobertura específica de un solo impuesto y no incorpora comportamientos individuales.

Siguiendo los estudios previos realizados por Lustig et al. (2013) y Menkos (2013), se distribuirá el monto recaudado del ISR por deciles de ingreso familiar para luego realizar la comparación entre las medidas a evaluar. Se ha optado por tomar el ingreso familiar como una medida de bienestar, ya que este refleja de una mejor manera la capacidad adquisitiva de toda la población en comparación con otras fuentes de ingreso. De igual forma, los indicadores que se han seleccionado para evaluar la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso se basan en índices de concentración y por ende se vuelve necesario el ordenamiento por deciles de ingreso familiar.¹⁵

Ante esto, el cuadro 3.1 muestra la distribución del ingreso familiar y de ingreso salarial por deciles de hogar, la cual se tomará como insumo principal para la evaluación de las diferentes capacidades que posee el ISR. Ambos ingresos presentan una concentración significativa en el décimo decil, más aún cuando se analiza la concentración del 40% de la población con menores ingresos con relación al 20% de la población más rica, la desigualdad de la distribución del ingreso se vuelve evidente, estando más concentrado el ingreso familiar que los ingresos por sueldos y salarios, especialmente en los últimos deciles.

Cuadro 3.1. El Salvador: Distribución del ingreso familiar y salarial por deciles de hogar

-Dólares estadounidenses y porcentajes-

Deciles	Ingreso familiar promedio mensual	Participación del Ingreso familiar	Ingreso salarial promedio mensual	Participación del Ingreso salarial	Asalariados
1	\$122.47	2.07%	\$119.86	1.53%	4.62%
2	\$207.47	3.47%	\$195.23	3.18%	6.54%
3	\$273.41	4.60%	\$214.42	5.11%	7.89%
4	\$337.71	5.67%	\$228.14	5.77%	8.31%
5	\$413.57	6.95%	\$258.40	6.94%	9.14%
6	\$494.51	8.31%	\$268.71	9.33%	11.62%
7	\$599.24	10.14%	\$290.73	10.07%	11.24%
8	\$737.01	12.30%	\$352.05	12.51%	12.43%

¹⁵ Revisar el anexo metodológico para mayor detalle, sección e.1.

9	\$967.70	16.26%	\$426.29	16.68%	13.75%
10	\$1,798.08	30.23%	\$666.11	28.88%	14.44%
Total	\$595.12	100.00%	\$301.99	100.00%	100.00%
40% -		15.81%		15.59%	27.37%
20% +		46.49%		45.56%	28.19%

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

El cuadro 3.1 evidencia la importancia que tienen los ingresos provenientes de otras fuentes diferentes a sueldos y salarios. Tal es el caso del ingreso familiar, el cual incluye otros montos percibidos por una familia u hogar en concepto de remesas, ayuda familiar, pensiones y jubilaciones, intereses, alquileres, donaciones, utilidades, entre otros; y por ende esta fuente de ingreso genera una concentración diferente a la de sueldos y salarios ya que incorpora ingresos que no son percibidos por la mayoría de la población. Esto afecta la universalidad del ISR, orientándolo a excluir diversos tipos de rentas que benefician, principalmente, a un grupo selecto de la población.

Asimismo, la distribución de asalariados por deciles de hogar refleja que la mayoría de estos se concentra en los deciles subsiguientes al decil cinco y a pesar que la mayoría de las reformas al ISR afectarán directa e indirectamente a toda la distribución del ingreso, lo harán en mayor proporción sobre los deciles seis al diez. Esto comprueba, que la gran parte de las fuentes de ingreso de los deciles más pobres no se asocia con salarios exclusivamente, sino que pueden provenir del sector informal y de las remesas. Por tanto, el desarrollo del capítulo se basará en el análisis desde la perspectiva de ingreso salarial como de ingreso familiar, para determinar el alcance que tiene el ISR y sus reformas sobre estas dos fuentes de ingresos.

3.1 Evaluación de la capacidad recaudatoria

Tal como se mencionó anteriormente, la capacidad recaudatoria debe cumplir con el supuesto de suficiencia de los impuestos, el cual garantiza los recursos que le son necesarios al Estado a través de un desenvolvimiento eficiente de la administración tributaria; relacionado esto último, con los esfuerzos de las instituciones fiscales para reducir la evasión y la elusión fiscal. A pesar que queda fuera de los objetivos de esta investigación la estimación de tasas de evasión y/o elusión para El Salvador, se vinculará la eficiencia de las instituciones tributarias con la

importancia que dentro de la estructura tributaria del ISR tengan las exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales de dicho impuesto.

De esta manera, el desenvolvimiento del ISR se presenta en el cuadro 3.2. Entre los años 2010 y 2015, la recaudación parece no seguir una tendencia específica, lo cual es perjudicial siendo una fuente de ingresos sustancial para el Estado. Aun así, la reforma de 2011 al ISR, la cual entró en vigencia en el año 2012 es la medida que más ha contribuido al mejoramiento de la recaudación en el periodo de estudio. Es en este año que se alcanza un mayor nivel de recaudación como porcentaje del PIB, correspondiente a un 2.67%; asociado principalmente a la eliminación del 25% como proporción máxima del pago del ISR y el aumento de las cuotas fijas.

Cuadro 3.2. El Salvador: Indicadores de capacidad recaudatoria. 2010-2015
-Dólares estadounidenses y porcentajes-

Año	Recaudación	Contribuyentes	Recaudación/ PIB	IVA/ISR
2010	\$521.37	301,266	2.43%	2.75
2011	\$256.12	314,232	1.11%	6.15
2012	\$634.90	139,908	2.67%	2.64
2013	\$324.80	164,233	1.33%	5.33
2014	\$564.30	192,177	2.25%	3.05
2015	\$286.50	205,542	1.11%	6.16

Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (2012a), BCR (2016) y Hacienda (2015c).

Estos resultados parecen contradictorios si se observan los datos de contribuyentes para el año 2012, los cuales disminuyeron en un 55% si se compara con el año 2011. Lo anterior se asocia al aumento del techo del tramo exento y al aumento del nivel mínimo de declaración obligatoria, todo esto como una medida de reducción de costos administrativos; demostrando que esta reforma pudo atacar vacíos legales e impositivos al mejorar las tasas progresivas; logrando recaudar un 150% más de lo recaudado en 2011 con menos contribuyentes. No obstante, es importante tomar en cuenta que el ISR sólo alcanza a un grupo minoritario de individuos, que no supera el 10% de la Población Económicamente Activa (PEA) de El Salvador; lo que afectará su capacidad recaudatoria.

Sin embargo, el “boom” de la reforma tributaria de 2011 pareció centrarse en aumentar los fondos de la recaudación en el corto plazo, sin mayores cambios sustanciales en los problemas estructurales del sistema impositivo. Este hallazgo está en línea con lo encontrado por Menkos (2013) al evaluar la reforma tributaria de 2011 en El Salvador. Para este autor, esto no es más que una prueba de un agotamiento del espacio fiscal para aumentar los ingresos de manera significativa y a pesar que la reforma pudo corregir ciertas fallas como disminuir los costos administrativos, no logró impactar en los determinantes que hacen que el ISR pierda capacidad recaudatoria. Es por eso que el efecto de la reforma de 2011 parece atenuarse en los años siguientes, aun cuando los contribuyentes del ISR siguen creciendo, la recaudación como porcentaje del PIB cae hasta alcanzar un 1.11% para 2015.

Esta situación se complica aún más cuando se compara con la recaudación del principal impuesto indirecto, el impuesto al valor agregado (IVA), la cual para el año 2015 fue 6 veces mayor que la recaudación del ISR. Estos resultados concuerdan con lo señalado por Pérez Trejo (2014), donde la inmensa cantidad de medidas dirigidas a impulsar los impuestos indirectos han socavado la recaudación del ISR; poniendo en peligro las capacidades que posee el impuesto.

De igual forma, autores como ICEFI (2016) y CEPAL (2016) apoyan la idea que este débil aporte de la recaudación del ISR se vincula con los niveles de exenciones y subvenciones existentes dentro del marco legal del impuesto sobre la renta, que conllevan a prácticas elusivas por parte de los contribuyentes. Las últimas reformas realizadas al ISR solo dan un aumento en la percepción tributaria, mas no cambian sustancialmente los montos de recaudación ya que no se suscitan modificaciones en los sujetos pasivos del impuesto. Por ende, esto pone en relieve el débil funcionamiento de la administración tributaria y el pasivo papel que juega el poder Ejecutivo para implementar reformas fiscales estructurales.

Aunque al momento de la elaboración de esta investigación no se contaban con los montos de recaudación del ISR para el año 2016 –los cuales mostrarían el desenvolvimiento en materia recaudatoria de las modificaciones de 2015- la tendencia a la baja de los niveles de recaudación parece mantenerse –e incluso agravarse- con la entrada de dichas modificaciones. Si se toma en cuenta, que estos cambios se basaron en la incorporación de la cuota pagada por los asalariados en concepto de Seguro Social dentro de la renta no gravable, esto sin duda producirá un menor monto en la recaudación.

Cuadro 3.3. El Salvador: Tasas imponibles e ingreso gravable con respecto al ingreso per cápita. 1991-2015

-Porcentajes-

Concepto	2010	2012	2015
Tasa mínima imponible	10%	10%	10%
Tasa máxima imponible	25%	30%	30%
Ingreso gravable mínimo	0.72%	1.06%	0.99%
Ingreso gravable máximo	6.59%	5.97%	5.57%

Fuente: elaboración propia con base en información de BCR (2016) y Gómez Sabaini & Rossignolo (2014).

En este sentido, un buen indicador que muestra la evolución de los niveles de ingresos gravables mínimos y máximos –expresados como proporción del ingreso per cápita– se presenta en el cuadro 3.3. Este indicador refleja, si a lo largo de los años se ha facilitado o dificultado gravar a los ingresos mínimos y máximos como porcentaje de su PIB per cápita y así exponer la evolución de la capacidad recaudatoria a través de cambios en las tasas progresivas o incorporación de deducciones o exenciones.

Por un lado, la introducción de la reforma tributaria de 2011 –la cual se refleja en el año 2012 del cuadro 3.3- dificultó más el acceso al ingreso gravable mínimo, ya que el tramo exento incrementó en un 62% comparado con la estructura que se tenía en el año 2010. Lo anterior se evidencia a partir de que el ingreso gravable mínimo para el año 2010 era de 0.72% como porcentaje del PIB per cápita de ese año, mientras que para el año 2012 incrementó a 1.06% como porcentaje del PIB per cápita, mostrando que para el año 2012 el acceso al tramo mínimo es mayor con respecto al año 2010. Esto se debe a que en el año 2012 se hace efectivo el incremento en los montos de deducciones por gastos en servicios hospitalarios y escolaridad hasta por US\$1,600 anuales, lo que también afectó el acceso a los ingresos gravables. A pesar de esto, la reforma pudo disminuir el nivel de ingreso gravable máximo que se tenía con respecto al año 2010, por el aumento de la tasa marginal a 30% del tramo con ingresos superiores.

Para 2015, la situación parece mejorar al disminuir los ingresos gravables mínimos y máximos con respecto al PIB per cápita, sin embargo, si se toma en cuenta el incremento de los ingresos per cápita a comparación de las modificaciones de las tasas progresivas, las tasas de cambio del

año 2015 con el año 2012 se deben al incremento del PIB per cápita y no de las medidas tributarias en favor de una tributación más igualitaria.

Por tanto, lo que ha existido es un escalonamiento por parte de los contribuyentes en los tramos de ingreso de cuotas marginales crecientes ya que no han existido cambios abruptos en las tasas máximas y mínimas y por ende los niveles absolutos están creciendo menos que el propio ingreso. Esto refleja, la adaptación pasiva de las autoridades fiscales que puede repercutir en los niveles potenciales de recaudación.

Estos resultados concuerdan con los de Gómez Sabaini & Rossignolo (2014) para el caso salvadoreño, los cuales consideran dichos niveles de ingreso gravable demasiado altos si se comparan con países como Estados Unidos, donde la tasa mínima imponible comienza a partir del 0.2% del PIB per cápita y de 3% o 4% del ingreso per cápita cuando se trata de los tramos máximos gravables; demostrando la poca capacidad que poseen las instituciones tributarias en mejorar los niveles de recaudación en los países en desarrollo como El Salvador.

Por otro lado, y a partir de las estimaciones realizadas con la EHPM, se puede presentar los posibles impactos que tienen ambas estructuras tributarias sobre la capacidad recaudatoria. La estructura del pago del ISR en El Salvador se determina a partir de tasas marginales y cuotas fijas. De igual forma, el primer tramo corresponde al tramo exento de pago, mientras que los demás tramos poseen tasas marginales que van desde el 10% al 30% según incremente el ingreso, más cuotas fijas.

Para el año 2010, el tramo exento abarcaba hasta los ingresos salariales mensuales de US\$ 316.67; por un lado, la estructura del ISR cargaba en mayor medida al tramo cuatro de la recaudación el cual incorporaba salarios que iban desde los US\$761.92 mensuales hasta US\$1904.69 mensuales, con una tasa marginal del 20% más una cuota fija de US\$60. Por otro lado, el tramo que menos aportaba a la recaudación era el tramo cinco, el cual tasaba a todos los salarios mayores de US\$1904.70 mensuales con una tasa efectiva del 25% más una cuota fija de US\$288.57.

La reforma de 2011 le dio un giro diferente a la recaudación del impuesto. Incrementó el tramo exento en un 54%, trasladando la mayor parte de la carga tributaria del impuesto a los tramos tres y cuatro. Impuso una mayor carga al tramo cuatro de la recaudación el cual gravaba salarios

mensuales que iban desde los US\$977.20 hasta los US\$2,191.54 –con un promedio salarial mensual de US\$1,231.50- aportando el 37.48% de la recaudación total, tal como lo muestra el cuadro 3.4. Mientras que, también fue significativo el aporte asociado con el tramo tres, el cual tasaba a los salarios mensuales que abarcaban desde los US\$688 hasta US\$975.89; soportando el 29.40% del total de la recaudación del ISR. Un aspecto interesante a resaltar es que, con esta nueva estructura, el tramo cinco aumenta su aporte a la recaudación en un 19% debido al incremento de su tasa marginal.

Los mejoramientos en la recaudación en la reforma tributaria de 2011, como se mostraba en el cuadro 3.2, se asocian al incremento de las cuotas fijas de los tramos dos y tres, los cuales para el año 2010 tenían una cuota fija de US\$4.77 cada uno, mientras que con la reforma de 2011 pasan a US\$17.48 y US\$32.70, respectivamente. Sin embargo, las cuotas fijas de los tramos cuatro y cinco no sufren ninguna modificación, situación que puede afectar la progresividad del impuesto en algún sentido.

Cuadro 3.4. El Salvador: Tramos gravables del ISR y su aporte a la recaudación. 2010, 2011, 2015

-Dólares estadounidenses y porcentajes-

2010			Reforma 2011			Modificaciones 2015		
Tramos	Aporte	Cuota promedio	Tramos	Aporte	Cuota promedio	Tramos	Aporte	Cuota promedio
I	0.00%	\$0	I	0.00%	\$0	I	0.00%	\$0
II	21.26%	\$12.98	II	15.48%	\$24.33	II	45.31%	\$34.03
III	18.12%	\$19.64	III	29.40%	\$43.35	III	37.08%	\$106.56
IV	45.80%	\$113.81	IV	37.48%	\$107.74	IV	17.61%	\$511.37
V	14.82%	\$485.37	V	17.63%	\$511.83			

Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (1991), Hacienda (2015a) y MINEC (2015).

Con la entrada en vigencia de las modificaciones de 2015, se consolidaron los tramos dos y tres que se tenían en la estructura de 2011 en uno solo; debido a que la tabla de retención mensual vigente hasta 2015, tenía un tramo adicional por el techo de cotización del ISSS, que hasta julio de 2015 fue de \$685.71, es decir, las tablas anteriores estaban diseñadas según dicho tope; luego de ser modificado en agosto de 2015, se elimina ese tramo. Esto permitió, que ahora el tramo que soporta la mayor parte de la recaudación sea aquel que grava a los salarios mensuales que oscilan entre los US\$521 y los US\$985. Por lo tanto, a pesar que estas

modificaciones no han introducido cambios en las tasas progresivas, si han realizado un traslado de la carga del ISR hacia salarios inferiores, a comparación de los que se tenían en 2011. Lo anterior además de generar potenciales disminuciones en la recaudación y la base imponible del impuesto, puede afectar los principios de equidad y redistribución del ISR.

En este sentido, el cuadro 3.4 demuestra, que en comparación con la reforma de 2011, las modificaciones de 2015 disminuyeron la cuota promedio a pagar por todos los tramos, ya que la introducción de una deducción reduce la base imponible y por tanto los niveles de recaudación. De este modo, a pesar que un aumento de las bases del ISR traería un ISR más justo y mejoraría la eficiencia de las administraciones tributarias como lo menciona Arellano & Corbo (2013), estas potencialidades se ven minadas por la introducción de más deducciones a la estructura del ISR.

Más aún, y tal como menciona Jorratt (1996), la eliminación de estas exenciones puede tener un efecto más significativo que la aplicación de una tasa para reducir la evasión. Por ende, el problema de insostenibilidad de la deuda pública y el ambiente de crisis fiscal en El Salvador no podrá resolverse si cada vez el ISR tiene un marco de aplicación más reducido. Autores como Stotsky & WoldeMariam (2002) y Jiménez (2015) sostienen, que estas medidas generalmente se usan para favorecer a ciertos contribuyentes; lo cual se comprueba al existir una estructura especial que tasa a los ingresos que no provienen de salarios.¹⁶

3.2 Evaluación de la equidad tributaria

Para evaluar la equidad tributaria, se hace necesario determinar el porcentaje del ISR que es pagado en función de la distribución del ingreso en El Salvador, tal como lo evidencia el cuadro 3.5.

¹⁶ Sin embargo, para el caso de El Salvador no se tiene acceso público a la recaudación por ingresos de capital.

Cuadro 3.5. El Salvador: Distribución del pago del ISR por ingreso salarial según deciles de hogar
-Porcentajes-

Deciles	2010	Reforma 2011	Modificaciones 2015
1	0.00%	0.00%	0.00%
2	0.00%	0.00%	0.00%
3	0.00%	0.00%	0.00%
4	0.31%	0.00%	0.00%
5	2.05%	0.00%	0.00%
6	3.09%	0.07%	0.07%
7	3.71%	2.62%	2.64%
8	6.53%	6.11%	6.15%
9	16.54%	15.08%	15.07%
10	67.76%	76.13%	76.07%
Total	100.00%	100.00%	100.00%
40% -	0.31%	0.00%	0.00%
20% +	84.31%	91.21%	91.14%

Fuente: elaboración propia con base en información de Hacienda (2012b) y MINEC (2015).

Para el año 2010, el impuesto gravaba desde el cuarto al décimo decil, tramo que fue ampliado con la reforma de 2011 hasta el decil seis, y por ende generó un aumento en la carga del impuesto del décimo decil. Por otro lado, los cambios introducidos en la estructura de 2011 parecen no haberse modificado significativamente con la estructura de 2015, más bien mantiene la mayoría de los patrones característicos de la reforma de 2011. Para los deciles siete y ocho se incrementa el peso del impuesto para el año 2015, mientras que los deciles nueve y diez disminuyen el soporte de la carga que tenían en 2011.

A partir de los altos niveles de concentración del ingreso que se mostraron en el cuadro 3.1, autores como Jiménez et al. (2010) sostienen que estos niveles de desigualdad en el ingreso que poseen las economías en desarrollo, hacen deseable la puesta en marcha de impuestos al ingreso progresivos. De tal forma, y como se ha mencionado en capítulos anteriores, la estructura del ISR en El Salvador ha sido teóricamente progresiva, ya que ha dejado libre del pago de impuestos a los primeros deciles y a simple vista, recae principalmente sobre el 20% de la población más rica.

Sin embargo la distribución del pago del ISR, observada en el cuadro 3.5, parece reafirmar los postulados de Valle (2001) acerca de la posible progresividad del impuesto, la cual recientemente se ha volcado a la determinación de un mínimo exento más que en variaciones muy intensas de los tipos impositivos marginales. Para este autor, apoyado con el razonamiento de Martín Seco (2010), esto se debe a los supuestos efectos distorsionadores que genera la progresividad de los impuestos, el cual enfoca de una manera equivocada el principio deseable de simplificación del sistema tributario, al centrarse en la permanencia de un mínimo exento considerable evitando modificaciones sustantivas en los porcentajes que pagan los deciles según ingreso familiar, más aún cuando se trata de los deciles superiores.

Cuando se evalúa la progresividad desde el enfoque local con el indicador de tasas efectivas progresivas –detallado en el cuadro 3.6-, se presentan contradicciones con algunos de los resultados presentados anteriormente. A pesar, que los cálculos simples confirman que el impuesto recae principalmente sobre el 20% de la población con mayores ingresos –cuadro 3.5-, esto difiere cuando se evalúa el aporte a la recaudación como proporción de los ingresos salariales como familiares de esos deciles.

En el cuadro 3.6 se corrobora que todas las estructuras del ISR analizadas son progresivas, ya que la tasa efectiva se incrementa a medida se incrementa el nivel de ingresos, sin embargo el décimo decil no paga efectivamente más de la mitad del impuesto como afirmaba el cuadro 3.5, sino que al compararlo con sus ingresos salariales paga en promedio el 5.94% y medido como el porcentaje de su ingreso familiar, 0.72%.

**Cuadro 3.6. El Salvador: Distribución de las tasas efectivas del ISR por deciles de hogar
-Porcentajes-**

Deciles	Ingreso salarial			Ingreso familiar		
	2010	Reforma 2011	Modificaciones 2015	2010	Reforma 2011	Modificaciones 2015
1	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%
2	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%
3	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%
4	0.153%	0.000%	0.000%	0.020%	0.000%	0.000%
5	0.831%	0.000%	0.000%	0.105%	0.000%	0.000%
6	0.929%	0.015%	0.016%	0.132%	0.002%	0.002%
7	1.036%	0.557%	0.557%	0.130%	0.070%	0.070%
8	1.467%	1.046%	1.042%	0.189%	0.135%	0.134%
9	2.787%	1.937%	1.916%	0.362%	0.251%	0.249%

10	6.595%	5.648%	5.587%	0.798%	0.683%	0.676%
Total	2.810%	2.142%	2.121%	0.356%	0.271%	0.268%

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

Es claro que la situación se agrava tomando el aporte a la recaudación del ISR como porcentaje del ingreso familiar, lo que comprueba que el alcance del impuesto es minado por el tratamiento preferencial de algunas rentas y por la exclusión de otras, las cuales podrían mejorar no sólo los niveles de recaudación sino de equidad tributaria.

Analizando ambas estructuras, se demuestra que la reforma de 2011 desmejoró los niveles de tasas efectivas que se tenían con anterioridad, lo que está asociado a la disminución de la participación efectiva del décimo decil, debido principalmente a los aumentos de las cuotas fijas del ISR en los deciles inferiores al decil diez. Es decir, a pesar que se aumenta el tramo exento que en cierta manera puede beneficiar a la progresividad del impuesto, las cargas efectivas de todos los deciles son menores si se le compara con las cargas que se tenían en 2010 y por ende, la tasa efectiva total disminuye en un 23.7% como porcentaje de los ingresos por salarios y en un 23.9% como porcentaje de los ingresos familiares.

Cuadro 3.7. El Salvador: Pago de la cuota al Seguro Social por deciles de hogar
-Porcentajes-

Deciles	Ingreso salarial	Ingreso familiar
1	3.00%	0.28%
2	3.00%	0.35%
3	3.00%	0.42%
4	3.00%	0.39%
5	3.00%	0.38%
6	3.00%	0.43%
7	3.00%	0.38%
8	3.00%	0.39%
9	2.99%	0.39%
10	2.67%	0.32%

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

Por otro lado, si se analiza la distribución del pago de la cuota del Seguro Social también se obtienen efectos diferentes cuando se estudia por ingreso salarial y por ingreso familiar, tal como muestra el cuadro 3.7. Desde el punto de vista de los ingresos salariales casi todos los

deciles pagan efectivamente el 3% de la cuota, mientras que los deciles nueve y diez pagan un porcentaje inferior debido al techo máximo de esta, el cual sólo toma en cuenta a los salarios iguales o menores a US\$1,000 mensuales. Sin embargo, al analizar el pago de esta cuota en términos de su ingreso familiar, es el decil uno el que menos porcentaje de cuota paga, debido a que está compuesto por menos asalariados. Esto quiere decir, que la introducción de dicha deducción se centraría en disminuir la carga del ISR en aquellos deciles que pagan más porcentaje de la cuota en relación a su ingreso familiar.

Por lo anterior, la situación de progresividad vista desde las tasas efectivas del impuesto en el cuadro 3.6 se agrava aún más con las modificaciones de 2015, donde la introducción de la cuota del Seguro Social dentro de las deducciones, trasladó las cargas de los deciles ocho y nueve al decil seis, disminuyendo así la tasa efectiva en un 1% en comparación con la reforma de 2011. Esto es así, ya que a medida se incrementa el ingreso salarial la deducción se incrementa y por ende, se aporta menos al ISR.

Según CEPAL (2016), estas diferencias entre las tasas efectivas y legales apuntan a que el impuesto sobre la renta de las personas naturales no es efectivo sobre las altas rentas, ya que la tasa efectiva que paga el décimo decil de El Salvador es una tasa significativamente baja si se le comparan con países como México y Argentina que exceden el 8%.

Al evaluar la equidad tributaria del ISR desde el enfoque de concentración –ver cuadro 3.8- se observa, que con base en los principios de equidad vertical, en general todas las estructuras son progresivas ya que el índice Kakwani es mayor que cero, demostrando así la naturaleza progresiva del ISR y corroborando los resultados obtenidos en el cuadro 3.6.

En este sentido, la estructura más progresiva es la resultante de la reforma tributaria de 2011, debido a que la distribución del impuesto ahora se concentra en deciles superiores a los que existían antes de aplicada la reforma. De igual forma, a pesar que la diferencia entre las medidas de 2011 y 2015 sean infinitesimales –cómo se advertía en los cuadros 3.5 y 3.6-, la reforma de 2011 es más progresiva si se le compara con las modificaciones de 2015. Lo anterior concuerda con lo mencionado por Jorratt (2011), donde a pesar que se comprueba el efecto progresivo del ISR en ambas estructuras, la contribución absoluta a la equidad vertical resulta ser escasa, lo que el autor asocia como consecuencia de la baja recaudación del impuesto –tal como sugiere

el cuadro 3.2-, asociado al tratamiento diferenciado de las fuentes de ingreso y de las grandes exenciones y deducciones que posee el ISR.

Cuadro 3.8. El Salvador: Indicadores de equidad vertical y horizontal para el ISR

Indicadores	Ingreso salarial			Ingreso familiar		
	2010	Reforma 2011	Modificaciones 2015	2010	Reforma 2011	Modificaciones 2015
<i>Equidad vertical</i>						
Kakwani	0.3767	0.4363	0.4360	0.3733	0.4329	0.4326
<i>Equidad horizontal</i>						
IH	0.0532	0.0532	0.0532	0.0539	0.0539	0.0539

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

Estos resultados están en línea con los hallazgos de Menkos (2013) quien evalúa la reforma de 2011 y encuentra que el significativo nivel de progresividad se relaciona primero con la eliminación de la regla que establecía que el impuesto no podía ser mayor al 25% de la renta imponible y segundo, al aumento del límite exento en la parte baja de la escala progresiva de rentas. Sin embargo, el hecho de que en las modificaciones de 2015 no se contemplen aumentos en las tasas marginales del ISR –y más bien se traslada una parte de la carga tributaria a salarios inferiores del décimo decil- merma su efecto sobre la progresividad del impuesto.

Por el lado de la equidad horizontal, el indicador muestra que en todas las situaciones analizadas se rompe con la equidad horizontal. Esto concuerda con los resultados obtenidos por Jorratt (2011) para Guatemala, asociándolo principalmente a la variabilidad de magnitudes en el pago de impuesto de personas con similar nivel de renta.

De igual forma, como señala el cuadro 3.1, los hogares poseen ingresos de otras fuentes que no están dentro de la estructura del ISR, haciendo que los salarios sean los ingresos que sostienen el recaudo de dicho impuesto. Por este motivo, el indicador de equidad horizontal incrementa cuando se utiliza la distribución del ingreso familiar, al igual que desmejora la equidad vertical.

Esta característica que hace al ISR un impuesto cedular, no se altera con la entrada de las reformas a tratar, ya que el índice IH se mantiene constante luego de la aplicación de la reformas de 2011 y de las modificaciones de 2015. A pesar que en la reforma tributaria de 2011 introdujeron gravámenes a aquellos ingresos que una persona natural pueda tener por concepto

de intereses, dividendos o títulos valores, estos siguen teniendo un tratamiento diferenciado que afecta directamente la equidad horizontal (Ver cuadro 2.4).

Por tanto, los regímenes especiales y exenciones al impuesto sobre la renta no sólo rompen con la equidad horizontal, sino que también fomentan el incumplimiento tributario de los contribuyentes y benefician las rentas no provenientes de sueldos o salarios que perciben en mayor medida, los deciles con mayores ingresos; atentando de igual manera, contra la progresividad del impuesto y el cumplimiento de la equidad vertical.

Jiménez et al. (2010), Gómez Sabaini (2005), ICEFI (2012), Agosin et al. (2004) y OXFAM (2014), argumentan que la equidad del sistema se ve trastocada no sólo por la evasión y elusión, sino por un tratamiento favorable a los ingresos provenientes del capital o de activos financieros –específicamente para casos como Guatemala y El Salvador. Esto introduce, un factor desigual en el pago de las rentas de las personas asalariadas – especialmente de salarios de la clase media- con respecto a aquellas que lo obtienen por otros medios –de los cuales pertenecen en su mayoría, a estratos de ingresos altos.

3.3 Evaluación de la capacidad redistributiva

Es claro, que la capacidad redistributiva de un impuesto está altamente relacionada con el principio de equidad tributaria; la que en este caso apuntó a que las estructuras de 2011 y 2015 son progresivas verticalmente más no horizontalmente, situación que puede determinar el efecto redistributivo del ISR sobre el ingreso. Lo anterior se presenta en el cuadro 3.9., donde se define la distribución del ingreso salarial e ingreso familiar antes y después de la aplicación del impuesto.

Cuadro 3.9. El Salvador: Distribución del ingreso pre y post pago del ISR por deciles de hogar
-Porcentajes-

Deciles	Ingreso salarial				Ingreso familiar			
	Ingreso bruto	Ingreso según estructura 2010	Ingreso después de reforma 2011	Ingreso después de modificación 2015	Ingreso bruto	Ingreso según estructura 2010	Ingreso después de reforma	Ingreso después de modificación 2015

					2011			
1	1.53%	1.58%	1.57%	1.57%	2.066%	2.073%	2.071%	2.071%
2	3.18%	3.27%	3.25%	3.25%	3.474%	3.487%	3.484%	3.484%
3	5.11%	5.26%	5.22%	5.22%	4.596%	4.613%	4.609%	4.609%
4	5.77%	5.93%	5.90%	5.89%	5.671%	5.690%	5.686%	5.686%
5	6.94%	7.08%	7.09%	7.09%	6.953%	6.970%	6.972%	6.972%
6	9.33%	9.51%	9.54%	9.53%	8.310%	8.328%	8.332%	8.332%
7	10.07%	10.25%	10.23%	10.23%	10.144%	10.167%	10.165%	10.165%
8	12.51%	12.68%	12.65%	12.65%	12.296%	12.317%	12.313%	12.313%
9	16.68%	16.68%	16.72%	16.72%	16.263%	16.262%	16.267%	16.267%
10	28.88%	27.75%	27.84%	27.85%	30.226%	30.092%	30.101%	30.103%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.000%	100.000%	100.000%	100.000%

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

La estructura resultante luego de aplicado el ISR parece mejorar tanto cuando se utiliza salarios como ingreso familiar, lo cual está fundamentado en una disminución de la concentración del ingreso del décimo decil que ronda entre 1% para la distribución salarial y 0.5% para la distribución de ingreso familiar. Esto quiere decir, que con esa pequeña disminución en la acumulación del ingreso del decil más rico, pueden proporcionarse mejoras en todos los deciles inferiores.

El cuadro 3.10, corrobora esta capacidad redistributiva del ISR sobre los salarios o los ingresos totales de las familias –como se advertía en el cuadro 3.9– ya que el índice de Gini se mejora luego de la aplicación del ISR, lo cual se encuentra asociado principalmente a la progresividad de dicho impuesto.

De igual forma, este avance en el índice de Gini, refleja las potencialidades concretas de la aplicación de un impuesto como el ISR, donde los beneficios latentes se ven mermados por los marcos legales que inhiben la aplicación efectiva del impuesto. Lo anterior concuerda con lo encontrado por Burgos et al. (2014), quienes demuestran que para el año 2012, el ISR para asalariados en El Salvador resulta ser el segundo impuesto más progresivo después del ISR a las empresas, teniendo una capacidad para mejorar la distribución del ingreso en un 2% –medido a través del índice de Gini- para ese año; muy similar a los resultados encontrados en el cuadro 3.10 cuando se utiliza la distribución por salarios.

Cuadro 3.10. El Salvador: Indicadores de la capacidad redistributiva del ISR

Ingreso salarial				Ingreso familiar			
<i>Gini antes</i>	<i>Gini post</i>	<i>Gini post</i>	<i>Gini post</i>	<i>Gini antes</i>	<i>Gini post</i>	<i>Gini post</i>	<i>Gini post</i>

<i>de</i> <i>impuesto</i>	<i>estructura</i> <i>2010</i>	<i>reforma 2011</i>	<i>modificación</i> <i>2015</i>	<i>de</i> <i>impuesto</i>	<i>estructura</i> <i>2010</i>	<i>reforma 2011</i>	<i>modificación</i> <i>2015</i>
0.39290	0.38201	0.38335	0.38345	0.39624	0.39491	0.39506	0.39508
<i>Índice RS</i>	0.0109	0.00955	0.00945	<i>Índice RS</i>	0.00130	0.00118	0.00116
<i>Variación</i>	2.772%	2.431%	2.404%	<i>Variación</i>	0.336%	0.297%	0.294%

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

Sin embargo, tal como sostiene Jiménez (2015), esta tasa redistributiva es relativamente baja si se le compara con los niveles alcanzados por México y Uruguay en el año 2011, los cuales poseen un ISR que tiene una capacidad de mejorar el índice de Gini en 6% y 4%, respectivamente.

De igual manera, Pérez Trejo (2014) señala, que este resultado positivo sobre la distribución del ingreso puede verse neutralizado e incluso superado por el efecto negativo que tiene el IVA sobre la capacidad redistributiva del sistema impositivo; a pesar que queda fuera del alcance de esta investigación el cálculo del efecto redistributivo del IVA, los autores estiman para el año 2012 en El Salvador, el efecto negativo sobre la distribución del ingreso luego de la aplicación del IVA es del 2.55% en términos de índice de Gini, situación que podría empeorar si se toman en cuenta los demás impuestos indirectos. De tal manera, la distribución del ingreso se vuelve más desigual debido a la acción del impuesto predominante, el IVA, que es regresivo.

Por otro lado, debido a que la distribución del ingreso familiar es más desigual, la capacidad redistributiva del impuesto pierde relevancia relativa comparada con el efecto que tiene sobre los ingresos salariales. Es importante resaltar, que esta disparidad está relacionada con el hecho de que los salarios sólo representan el 12.66% de todos los ingresos familiares y por ende, cualquier reforma al ISR de asalariados no afectará la totalidad de los ingresos de la población, como se advertía en el cuadro 3.1. De tal forma, muchas de las potencialidades del ISR pueden verse opacadas cuando se toma en cuenta lo anterior, reflejándose en la variación porcentual del índice de Gini luego de aplicado el impuesto que muestra el cuadro 3.10, a pesar que el impuesto conserva su capacidad redistributiva, esta no aporta ni un 1% en todas las estructuras analizadas.

Al evaluar la capacidad redistributiva de cada estructura tributaria, el cuadro 3.10 revela que tanto la reforma de 2011 como las modificaciones de 2015 desmejoraron la distribución del ingreso si se les compara con la situación que se tenía en el año 2010. Es decir, que la

progresividad alcanzada con estas reformas no tuvo la capacidad de mejorar la distribución del ingreso como tal y a pesar que poseen capacidad redistributiva en general, estas no mostraron mejoras entre sí.

Asimismo, por muy poca diferencia, es mayor el efecto que tuvo la reforma de 2011 que las modificaciones de 2015 sobre la distribución del ingreso según el índice de Reynolds-Smolensky; reforma que mejora el índice de Gini en un 2.43% versus un 2.40% correspondiente a las modificaciones de 2015. Esto está relacionado, principalmente, con que el décimo decil de la estructura avalada en 2011 concentra menos porcentaje de ingreso del que concentra el décimo decil para 2015. Lo anterior está asociado principalmente al hecho de que la deducción de la cuota del Seguro Social favoreció a aquellos deciles que concentran mayores niveles de asalariados.

Resulta interesante, que la transferencia del decil 10 al resto de los deciles como consecuencia del impuesto no llega ni a un 1% del ingreso familiar propio, es decir que la participación en el ingreso total del 10% más rico no se altera significativamente. Estos resultados son corroborados por Barreix et al. (2009) para el caso de El Salvador y Costa Rica, evidenciando así el poco efecto que tiene la estructura del ISR en países en desarrollo, como los centroamericanos, sobre las altas rentas.

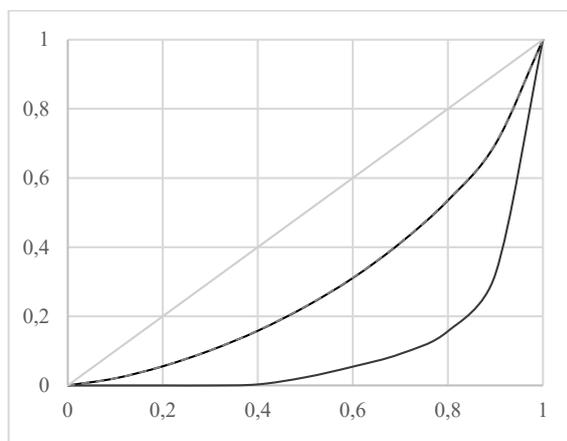
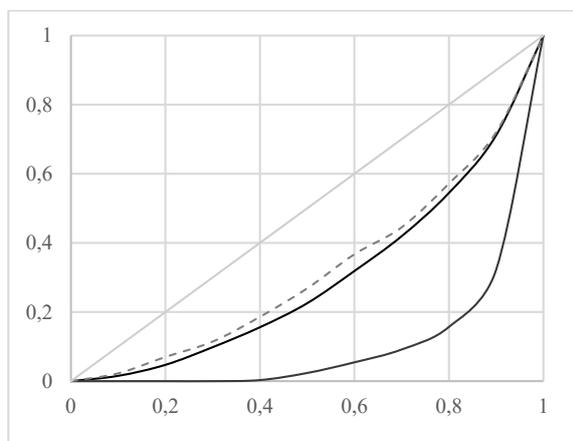
Lo anterior se refleja en el análisis gráfico de la curva de Lorenz pre y post aplicación del impuesto, el cual pretende mostrar el efecto redistributivo de una estructura con otra. La curva de concentración del ingreso refleja que 2010, los deciles uno al tres no poseen porcentaje acumulado debido a que estos ingresos no pagaban ISR, de forma análoga sucede para la reforma de 2011 y las modificaciones de 2015 en los primeros cinco deciles.

La curva punteada, muestra el efecto del ISR sobre el ingreso. Para 2010 se observa una curva post aplicación del ISR por encima de la curva de Lorenz pre-ISR, lo que evidencia la mejora en la distribución luego de aplicar la estructura de ese año. Con la aplicación de la reforma tributaria de 2011 y luego las modificaciones de 2015, esta curva está ligeramente por encima de la curva continua, reflejando de esta manera una leve mejora en la distribución del ingreso luego de aplicación del impuesto, tal como lo evidenciaba el cuadro 3.10.

Gráfico 3.1. El Salvador: Curvas de Lorenz del ingreso, curvas de concentración del ISR y de ingreso neto

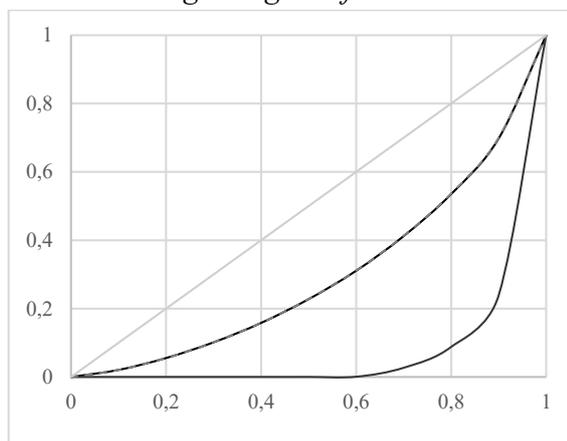
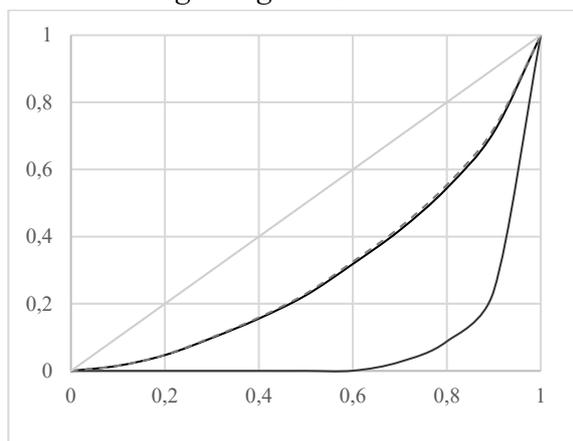
Situación en 2010, según ingreso salarial

Situación en 2010, según ingreso familiar



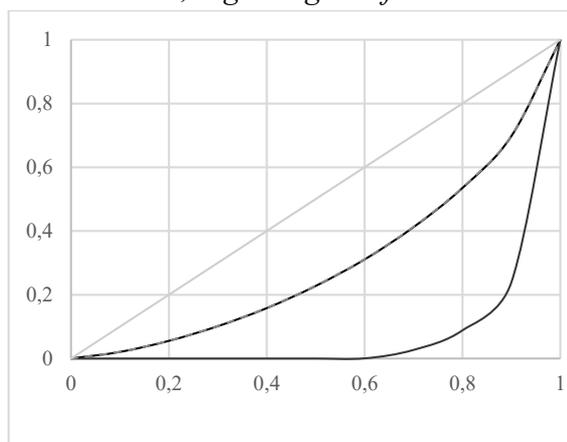
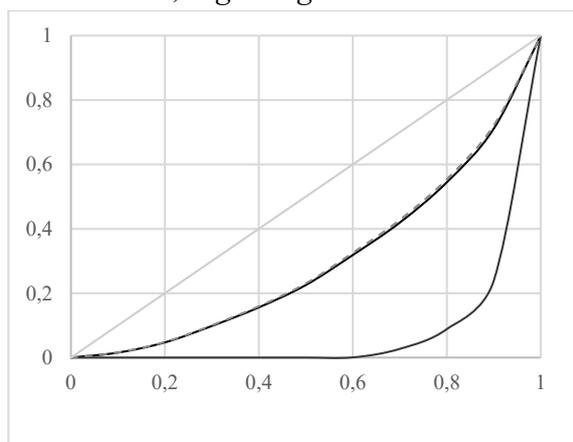
Situación posterior a la Reforma de 2011, según ingreso salarial

Situación posterior a la Reforma de 2011, según ingreso familiar



Situación posterior a la modificación de 2015, según ingreso salarial

Situación posterior a la modificación de 2015, según ingreso familiar



— Lorenz del Ingreso
- - - Lorenz post ISR

— Curva de Concentración
— 45°

Fuente: elaboración propia con base en información de MINEC (2015).

La situación sobre la distribución del ingreso familiar mejora en términos infinitesimales cuando se aplican las estructuras del ISR a evaluar, esto se muestra gráficamente a partir de que tanto la curva de Lorenz pre ISR como la curva punteada post ISR parece estar una encima de otra, reflejando así la pobre capacidad distributiva del impuesto ante el ingreso familiar.

Sin embargo y como se mencionó anteriormente, el cambio entre una estructura y otra es muy pequeño que puede llegar a considerarse un efecto neutral y por ende, visualmente los cambios entre las estructuras no logran demostrar mayores modificaciones. Este resultado está en línea con lo encontrado por Barreix et al. (2009) para el caso centroamericano, asociando el bajo poder redistributivo con la baja recaudación del impuesto el cual, como se muestra en el cuadro 3.1, no muestra una tendencia alcista ni sostenida en el periodo estudiado. Por otro lado, Menkos (2013) en su estudio para El Salvador, asocia esta baja capacidad redistributiva de una reforma con otra a las mínimas o nulas modificaciones de las tasas marginales, que minan la progresividad del impuesto y por ende su capacidad redistributiva.

Esto confirma, lo señalado por Arenas de Mesa (2016), el cual considera que una modificación tributaria no podrá generar cambios redistributivos relevantes, debido a que no ataca los problemas estructurales del impuesto. Lo anterior refuerza, lo mencionado por Jiménez et al. (2010), ante la importancia de centrar las políticas tributarias no sólo en mejorar la carga tributaria sino también, enfocarse en la composición de esa carga si se busca mejorar los niveles de distribución del ingreso; más aún cuando se tienen un creciente carácter regresivo del IVA, que compensa el potencial impacto progresivo del ISR.

3.4 Conclusiones

Los resultados obtenidos en este capítulo reafirman los postulados teóricos mencionados con anterioridad, respecto a las potencialidades que posee el ISR sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso, lo cual lo vuelve un impuesto deseable, principalmente en aquellos países que poseen grandes niveles de desigualdad en el ingreso, como el caso de El Salvador. Sin embargo, las modificaciones legales que el ISR ha tenido, parecen no haber impulsado sus capacidades y más bien se han centrado en beneficiar a un sector selecto de la población.

Luego que el ISR no tuviera ninguna enmienda significativa desde su implementación, la reforma de 2011 se enmarcó dentro de una propuesta de “reforma integral” por parte de las autoridades fiscales, la cual buscaba cumplir con varios objetivos de corto y mediano plazo, como aumentar los niveles de recaudación, simplificar la administración tributaria del impuesto y dotarlo de una mayor progresividad. Para lograr lo anterior, se implementó una ampliación del tramo exento, la eliminación del 25% como proporción máxima del pago del ISR y un aumento de las cuotas fijas para los primeros dos tramos. A pesar que se le puede dar mérito a la reforma de 2011 porque aumentó el tramo exento, los resultados fueron modestos ya que no lograron atacar problemas como la inequidad y la falta de neutralidad.

Los resultados a partir de las estimaciones realizadas en este capítulo mostraron que la capacidad recaudatoria del impuesto se vio mejorada con la entrada de la reforma de 2011 ya que se incrementaron los niveles de recaudación como porcentaje del PIB y a la par se redujo el número de contribuyentes que constituían un costo innecesario a la administración tributaria; no obstante, estos resultados fueron de corto plazo y no tuvieron la capacidad de trasladarse a años posteriores. De igual forma, la progresividad del ISR aumentó considerablemente con la situación que se tenía antes de aplicado el impuesto; aunque es necesario recalcar que esta progresividad se basó en la ampliación del tramo exento pero no en un aumento de la escala progresiva en los ingresos superiores. A pesar que la reforma incluyó gravar por separado a algunas rentas provenientes de capital, esto no mejoró en ningún sentido la equidad horizontal existente. De igual forma, la progresividad no se trasladó a una mejora en la distribución del ingreso comparada con la estructura que se tenía anteriormente, resultado que era de esperarse al no incluir dentro de la reforma un cambio significativo en el gravamen de las altas rentas.

Por otro lado, las modificaciones de 2015 contemplaron –principalmente- introducir a la cuota pagada por concepto de Seguro Social dentro de las deducciones de la renta a gravar como una manera de simplificar el cálculo del impuesto. A pesar que no se tengan datos oficiales de la recaudación del impuesto para el año 2016, y al ser este un trabajo pionero en el tema, es evidente que por tratarse de una deducción más los resultados serán negativos contra la capacidad recaudatoria del impuesto. Por otro lado, al ser esta una cuota que aumenta a medida incrementa el ingreso y que posee un techo máximo que beneficia a los ingresos superiores de US\$1,000 mensuales, su eliminación le restó progresividad y cierta capacidad recaudatoria al impuesto. De igual manera, la equidad horizontal no parece estar dentro de los proyectos de

política tributaria, ya que con las modificaciones de 2015 no se presenta ningún avance en esta materia, ni tampoco se lograron superar problemas estructurales que la reforma de 2011 no pudo atacar.

Con base en la línea analítica que se desarrolló en el capítulo al comparar los efectos sobre el ingreso salarial con ingreso familiar, los resultados anteriores se corroboran pero en menores porcentajes como cuando se utiliza el ingreso familiar. Esto demuestra, el poco alcance que tiene el impuesto sobre la totalidad de los ingresos en países en desarrollo como El Salvador; por un lado, beneficia a los deciles más ricos y por otro, el alto grado de informalidad laboral de los ingresos bajos hace que se restrinja la base imponible del ISR.

Por tanto, se puede deducir que las reformas y modificaciones no potenciaron las capacidades del ISR, tanto desde el punto de vista de ingreso salarial como desde el ingreso familiar. Estos obstáculos que encuentra el ISR, no son agenda principal de las políticas tributarias y más bien, todas estas parecen centrarse en la simplificación del impuesto o la disminución de los costos administrativos, que como bien sostiene Hanni et al. (2015), generalmente se ocupan de excusa para dar especiales exenciones a favorecidos contribuyentes o grupos de poder político, erosionando así, la estructura del impuesto personal.

Tal es el caso, que el decil diez no ve desmejorada su posición en la escala distributiva de ingresos después de las reformas, más aún se sigue dando un trato preferencial a las rentas de capital; demostrando así la pasividad de las autoridades tributarias en generar una estructura tributaria eficiente y equitativa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de la presente tesis de investigación es analizar y evaluar los efectos de las últimas dos enmiendas al ISR de asalariados sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso, en la primera parte de este estudio se ha establecido un vínculo teórico –basado principalmente en un análisis crítico de los hechos estilizados de las economías en desarrollo- que evidencia las grandes potencialidades que posee el impuesto sobre la renta. Sin embargo, son los tratamientos preferenciales y las exenciones y deducciones que rigen la estructura del impuesto en los países en desarrollo, lo que imposibilita un resultado significativo de la aplicación del ISR.

Los antecedentes del tema para el contexto latinoamericano han corroborado que la aplicación del ISR en estos países atraviesa serias dificultades que se relacionan con la fuerte presencia de grupos de poder y la pasividad del Poder Ejecutivo ante esta situación. Esto ha permitido, que las reformas al ISR que se implementan no produzcan un cambio diametral en la recaudación, la equidad tributaria y la distribución del ingreso.

Para el caso de El Salvador, la bastedad de impuesto indirectos dentro de la estructura tributaria en general, ha permitido que la situación fiscal sea insostenible al presentarse altas tasas de endeudamiento público que han sobrepasado el 60% con respecto al PIB; dentro de la cual no se han tomado medidas pertinentes y sobre todo sostenibles para hacer frente a esta realidad.

Ante esto, el rol del ISR en ese país ha sido incipiente, debido –principalmente– a la carencia de reformas y modificaciones que lo conduzcan a desplegar sus potencialidades. Es hasta el año 2011, con la llegada del primer gobierno de izquierda, que se realizan los cambios más sustantivos a la Ley del Impuesto sobre la Renta desde su creación en 1991. No obstante, los principales problemas estructurales que se resumen en un tratamiento diferenciado y poco equitativo de las altas rentas, no han tenido mayor transformación dentro de las reformas. Es decir, el alcance que tiene el ISR en ese país sólo alcanza a gravar los ingresos salariales, dejando de lado ingresos de capital que aportarían significativamente a la recaudación estatal y mejorarían la distribución desigual del ingreso.

Ante esta realidad, la investigación se centró en corroborar la hipótesis que para el caso salvadoreño, la reforma de 2011 y las modificaciones de 2015 del ISR para asalariados, no han

contribuido a mejorar la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso en este país; a partir de una micro simulación que se estima en el capítulo tres del presente estudio. Los resultados arrojan que las potencialidades del ISR se han visto minadas con la implementación de la reforma de 2011 y las modificaciones de 2015, tal y como los resultados macroeconómicos y la evidencia empírica para Latinoamérica parecían reafirmar.

Los esfuerzos a partir de la reforma de 2011 y las modificaciones de 2015 no pudieron trasladar las pocas mejoras sobre la capacidad recaudatoria al largo plazo y se introdujeron nuevas deducciones –como lo fue la cuota pagada al Seguro Social- que erosionan la base gravable del impuesto, por tanto, estas enmiendas no concedieron mejoras significativas en la recaudación. Al comparar esta situación con el desenvolvimiento del IVA como porcentaje del PIB, se evidencia que los esfuerzos por incrementar el papel de los impuestos indirectos solo han socavado la recaudación del ISR. También, la concentración de los ingresos tributarios en una sola fuente de impuestos genera mayor vulnerabilidad de estos ante la presencia de choques económicos, más en países como El Salvador, donde el Presupuesto General de la Nación depende, casi exclusivamente, de la recaudación tributaria.

De igual forma, los resultados sobre la equidad vertical parecen mostrar mejoras con la reforma de 2011 a comparación de la situación que se tenía en 2010. Sin embargo, esta mejoría se basa en aumentos del tramo exento de renta y no en cambios sustanciales de las tasas progresivas. Para el caso de las modificaciones de 2015, los indicadores advierten que puede existir una desmejora en la progresividad que proviene de la introducción de la cuota del Seguro Social dentro de las deducciones, la cual trasladó las cargas de los deciles ocho y nueve al decil seis; en comparación con la reforma de 2011.

La equidad horizontal se ve transgredida en todos los casos analizados, las estrategias tributarias no han puesto el debido interés en mejorar el tratamiento de personas similares, al contrario se mantienen los tratamientos desiguales entre individuos con igual nivel de ingresos; situación que pudo evidenciarse con la comparación del ingreso salarial con el ingreso familiar, estando este último mayormente concentrado en los deciles superiores.

Ante estos resultados, los efectos sobre la distribución del ingreso son muy pequeños y, a pesar que mejoran el índice de Gini luego de aplicado el impuesto, este progreso es de 2.4% cuando se analiza con ingresos salariales y de 0.3% cuando el análisis es con ingreso familiar. De igual

manera, la transferencia del decil 10 al resto de los deciles como consecuencia del impuesto no llega ni a un 1% del ingreso familiar propio, es decir que la participación en el ingreso total del 10% más rico no se altera significativamente.

En general, las reformas y modificaciones no potenciaron las capacidades del ISR, tanto desde el punto de vista de ingreso salarial como de ingreso familiar. Los principales obstáculos para la aplicación del ISR no son agenda principal de las políticas tributarias y más bien, todas estas parecen centrarse en la simplificación del impuesto o la disminución de los costos administrativos.

Aún con los pobres resultados obtenidos al evaluar la reforma de 2011 y las modificaciones de 2015, se evidenció que en todos los casos la aplicación del ISR mejora la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso. Esto resulta ser contrario a lo que la teoría dominante de la tributación supone. La presente investigación ha encontrado evidencia de que en el caso de El Salvador es más conveniente fortalecer la tributación directa, especialmente la aplicación del ISR, que la tributación indirecta. Más aún, la alta concentración de los ingresos en el decil superior en este tipo de países en desarrollo, hace deseable la aplicación de impuestos progresivos como el ISR que la aplicación de un impuesto al consumo, el cual resulta ser mayormente regresivo y no posee capacidad para mejorar la distribución del ingreso.

La dificultad presentada en esta investigación fue la falta de datos consistentes y actualizados sobre el pago del impuesto desagregado. Además, sería deseable la elaboración de una mayor cantidad de estudios empíricos en El Salvador que puedan servir como insumo para futuros estudios, pero que ahora son escasos. Definitivamente, se necesita contar con más y mejores estadísticas tributarias y económicas para lograr poner en marcha una política tributaria exitosa.

En el marco de esta investigación se recomienda reorientar la política tributaria salvadoreña a los impuestos directos, específicamente mejorar el marco legal del actual ISR eliminando su característica cedular y ampliando su universalidad sobre diferentes tipos de rentas –incluidas las de capital-, tanto nacionales como internacionales. Se ha encontrado que las capacidades de este impuesto se pueden materializar sobre la capacidad recaudatoria, la equidad tributaria y la distribución del ingreso; pero es el trato diferencial de los contribuyentes y de las rentas el que socava cualquier mejoramiento de estas variables.

Desde una visión estratégica de país, la cual se pudiese aplicar en el largo plazo, se propone la ampliación de la tributación directa hacia otros impuestos, como el impuesto al patrimonio, que posean altas potencialidades en mejorar los ingresos estatales como las inequidades tributarias. El reto en este sentido es que la administración gubernamental tenga una participación activa y autónoma dentro de la formulación de la política tributaria, donde las elites económicas-empresariales ejerzan su participación dentro de los márgenes formales y las recomendaciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, se evalúen críticamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Absalón, C., & Urzúa, C. (2012). Modelos de microsimulación para el análisis de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 21(1), 87-106.
- Acevedo, C., & González Orellana, M. (2003). El Salvador: Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación. *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Agosin, M., Barreix, A., Gómez Sabaini, J. C., & Machado, R. (2005). Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agosin, M., Barreix, A., Machado, R., & Gómez Sabaini, J. C. (2004). Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma. Región II *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ahmed, V., & O'donoghue, C. (2009). Redistributive effect of personal income taxation in Pakistan. *Pakistan Economic and Social Review*, 47(1), 1-17.
- Alm, J., Bahl, R., & Murray, M. (1991). Tax Base Erosion in Developing Countries. *Economic Development and Cultural Change*, 39(4), 849-872.
- Amarante, V. (2013). Income inequality in Latin America. Data challenges and availability from a comparative perspective. *Social Policy Series 185*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, LC/L.3695.
- Aquino, L. (2015). *Análisis del sistema tributario salvadoreño. 1980-2014*. San Salvador: REDIBACEN.
- Arellano, J. P., & Corbo, V. (Eds.). (2013). *Tributación para el Desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno* (Primera ed.). Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Arenas, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. (1977). Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy. *The Canadian Journal of Economics*, 10(4), 590-606.
- Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75.

- Auerbach, A., & Feldstein, M. (Eds.). (1985). *Handbook of Public Economic* (Vol. 1). Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Avi-Yonah, R. S., & Margoloth, Y. (2007). Taxation in Developing Countries: Some Recent Support and Challenges to the Conventional View. *Virginia Tax Review*, 27(1), 1-21.
- Barreix, A., Agosin, M., & Machado, R. (2005). *Recaudar para crecer: Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barreix, A., Bès, M., & Roca, J. (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barreix, A., Roca, J., & Villela, L. (2006). Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los países de la Comunidad Andina In A. Barreix, J. Roca & L. Villela (Eds.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*. Lima: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido(DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BCR. (2002). Revista Trimestral octubre-diciembre. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.
- BCR. (2016). *Base de datos Económica-Financiera*.
- Beneke, M., Lustig, N., & Oliva, J. A. (2015). El impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza en El Salvador. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Besley, T., & Persson, T. (2013). Taxation and development. *Handbook of Public Economics*, 5.
- Bird, R. (2003). Redistribution via taxation: the limits role of the personal income tax in developing countries. In I. T. Program (Ed.), *ITP Paper 0306*. Toronto: Universidad de Toronto.
- Bird, R., & Zolt, E. (2005). Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries. *UCLA Law Review*, 52(6).
- Burgess, R., & Stern, N. (1993). Taxation and Development. *Journal of Economic Literature*, 31(2), 762-830.
- Burgos, B., Galdámez, C., Peña, P., & Ramírez, G. (2014). *Efecto redistributivo de la política fiscal en El Salvador para el año 2012*. (Licenciatura en Economía), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.

- Cantalloppts, J., Jorratt, M., & Scherman, D. (2007). *Equidad tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma*. Santiago de Chile: Servicios de Impuestos Internos.
- Centrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. C. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta serie Macroeconómica del Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2013). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2014). *Cambio estructural para la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cubero, R., & Vladkova, I. (2011). Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centroamérica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 75.
- Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C., & Ruiz-Huerta, J. (2010). La paradoja de la progresividad en países de baja tributación. *Revista CEPAL*(102), 87-102.
- Due, J. F., & Friedlaender, A. F. (1977). *Análisis económico de los impuestos y del sector público* (4 ed.). Argentina.
- Fauvelle-Aymar, C. (1999). The Political and Tax Capacity of Government in Developing Countries. *KYKLOS*, 52(3), 391-413.
- FUNDE. (2008). *Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- FUNDE. (2009). *Seguridad fiscal en El Salvador: beneficios estimados de una reforma tributaria*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- FUNDE. (2013). *Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- FUNDE. (2014). *Caracterización y análisis de la propuesta de reforma tributaria 2014 Macroeconomía y Desarrollo*. San Salvador.
- Galdámez, E. (1993). *El programa de ajuste estructural en El Salvador: algunos indicadores de sus resultados económicos*. San Salvador.
- Gallagher, M. (1993). *Reforma tributaria amplia en El Salvador*. San Salvador.

- Gemmell, N., & Morrissey, O. (2005). Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: how little we know. *Development Policy Review*, 23(2), 131-144.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005). La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis y agenda de reformas *serie Macroeconómica del Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C. (2006). Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina *Políticas Sociales de CEPAL*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2016). La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 1-37.
- Gómez Sabaini, J. C., & Rossignolo, D. (2014). La tributación de las altas rentas en América Latina *Serie Estudios y Perspectivas*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C., Rossignolo, D., & Santiere, J. (2000). Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997 *Proyecto 3958*. Buenos Aires: Banco Mundial/Ministerio de Economía.
- Gordon, R., & Li, W. (2005). Tax Structure in Developing Countries: many puzzles and a possible explanation. In N. W. P. Series (Ed.), *Working Paper 11267*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Gupta, S., Clements, B., & Inchauste, G. (Eds.). (2004). *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*: Fondo Monetario Internacional.
- Gupta, S., Coady, D., & Bastagli, F. (2012). Income Inequality and Fiscal Policy *IMF Staff Discussion Paper SDN/12/08*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Guzmán, J. (2016). [Consulta sobre los cambios de 2015 al ISR].
- Ley de impuesto sobre la renta en El Salvador, 191 C.F.R. (1991).
- Hacienda, M. d. (2010). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010-2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Hacienda, M. d. (2012a). *Informe de la gestión financiera del Estado* San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Hacienda, M. d. (2012b). *Reformas tributarias 2011 a la Ley de Impuesto Sobre la Renta y al Código Tributario*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Hacienda, M. d. (2013). Política de endeudamiento del Sector Público No Financiero 2010-2014. San Salvador: Ministerio de Hacienda.

- Decreto N° 95 sobre la Ley del Impuesto sobre la Renta en El Salvador (2015a).
- Hacienda, M. d. (2015b). Informe de Gestión de las Finanzas Públicas al cierre de 2015. San Salvador: Dirección de Política Económica y Fiscal.
- Hacienda, M. d. (2015c). *Informe de la gestión financiera del Estado* San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Hacienda, M. d. (2015d). *Ingresos recaudados al 31 de diciembre 2015-2014*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Hanni, M., Martner, R., & Podestá, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista CEPAL*(116), 7-26.
- Heady, C. (2001). Taxation Policy in Low-Income Countries. In ONU/WIDER (Ed.), *New Fiscal Policies for growth and poverty reduction*. Francia.
- ICEFI. (2007). *La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI. (2012). La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI. (2015). El Salvador: una política fiscal con pocos cambios y muchos desafíos.
- ICEFI. (2016). El Salvador: En la búsqueda de un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Jiménez, J. P. (Ed.). (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. P., Gómez Sabaini, J. C., & Podestá, A. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe *Documento de proyecto*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jorratt, M. (1996). *Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y la evasión tributaria*. Paper presented at the Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Viterbo, Italia.
- Jorratt, M. (2011). Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay *Serie Macroeconómica del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kakwani, N. (1977). Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica*, 45(3), 719-728.

- Kakwani, N. (1980). *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, N. (1963). ¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados? *Revista de Economía y Estadística*, 7(22), 189-203.
- Klevmarcken, A. (2008). Dynamic Microsimulation for Policy Analysis: Problems and Solutions. In A. Klevmarcken & B. Lidgren (Eds.), *Simulating an Ageing Population: A Microsimulation Approach Applied to Sweden* (Vol. 285, pp. 31-53). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Lambert, P. (2004). Income taxation and equity. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona.
- Lara, E. (2003). El Salvador a trece años de Políticas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica. *Teoría y Praxis*(2), 29-55.
- Lazo, F. (1997). Avances y retrocesos de la Política Fiscal. *Alternativas para el Desarrollo*(43), 28-35.
- Lustig, N., Pessino, C., & Scott, J. (2013). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview *Working Papers 315*. Verona: Society for the Study of Economic Inequality.
- Lledo, V., Schneider, A., & Moore, M. (2004). Governance, taxes, and tax reform in Latin America *IDS Working Paper*. Sussex: Institute of Development Studies.
- Mahon, J. E. (2012). Tax incidence and Tax Reforms in Latin America: Wilson Center.
- Mankiw, G., Weinzierl, M., & Yagan, D. (2009). Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspective*, 23(4), 147-174.
- Martín Seco, J. F. (2010). Impuestos. Necesidad, suficiencia y progresividad. *Almirez*(16), 215-232.
- Martner, R., Podestá, A., & González, I. (2013). Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad *Serie Macroeconomía del Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina, A., Urbina, J. J., Linares, R., & Peñate, M. (2014). Diagnóstico de la situación fiscal de El Salvador, período 2004-2013. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
- Medina, F. (2001). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*. Santiago: CEPAL.
- Menkos, J. (2013). Reformas fiscales en América Latina. El caso de El Salvador (2009-2012).
- MINEC. (2015). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Ciudad Delgado: Ministerio de Economía de El Salvador.

- Mirrlees, J. (1971). An exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *Review of Economic Studies*, 38, 175-208.
- Moreno, R. (1999). La reforma fiscal en El Salvador : una exigencia impostergable. *Alternativas para el Desarrollo*(58), 1-16.
- Moreno, R. (2004). *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones* (F. Món-3 Ed. 1 ed.). Barcelona.
- Morley, S. (2000). *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe* (Primera edición ed.). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Musgrave, R. (1964). Efficiency vs. Equity in Public Finance (With comment). *Review of Social Economy*, 22(1), 1-8.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada* (Quinta edición ed.). Madrid: Mc Graw-Hill.
- Musgrave, R., & Thin, T. (1948). Income Tax Progression, 1929-48. *Journal of Political Economy*, 56(6), 498-514.
- Newbery, D., & Stern, N. (Eds.). (1987). *The theory of taxation for Developing Countries*. Washington: Oxford University Press.
- OXFAM. (2014). Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe. In D. Itriago (Ed.). Oxford: OXFAM International.
- Pascual, M., & Sarabia, J. M. (2003). La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pechman, J. (1990). The future of the income tax. *The American Economic Review*, 80(1), 1-20.
- Peréz Trejo, C. (2014). *Equidad tributaria en El Salvador. Progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Pleitez, W. (2001). La política fiscal en El Salvador en el período 1978-2001: Desafíos y perspectivas de la dolarización. San Salvador: PNUD.
- Rodríguez, I. H. (2011). Tributación y desarrollo en perspectiva. *Revista de economía Institucional*, 13(24), 271-302.
- Rodríguez, J. G., Salas, R., & Perrote, I. (2005). Partial Horizontal Inequity Orderings: A non-parametric Approach *Serie Económica E2004/01*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

- Salvia, A., & Donza, E. (1999). Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta a preguntas de ingresos en la EHP (1990-1998). *Asociación Argentina de Especialistas de Estudios de Trabajo (ASET)*(18), 93-120.
- Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores, ICEFI y FLACSO.
- Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, A. (2003). *Reforma del impuesto sobre el valor añadido: Evaluación del impacto redistributivo, pobreza y bienestar social*. (Doctorado), Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Sevilla, J. (2004). *Política y Técnica Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales
- Sicat, G., & Virmani, A. (1988). Personal Income Taxes in Developing Countries. *The World Bank Economic Review*, 2(1), 123-138.
- Slemrod, J. (1990). Optimal taxation and optimal tax systems *The Journal of Economic Perspectives*, 4(1), 157-178.
- Stiglitz, J. (1986). *La economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista CEPAL*(80), 7-40.
- Stotsky, J., & WoldeMariam, A. (2002). Central American tax reform: Trends and possibilities. *IMF Working papers*(WP/02/227).
- Tanzi, V., & Zee, H. (2001). Tax Policy for Developing Countries *Economic Issues*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Thirsk, W. (Ed.). (1997). *Tax Reform in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Urdiales, E. C., & Gallardo, J. L. (2012). Gasto público, Impuesto sobre la Renta e inversión privada en México. *Investigación Económica*, LXXI(280), 55-84.
- Valle, V. (2001). Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica. *Papeles de Economía Española*(87), 44-57.
- Villatoro, P. (2015). Ajuste de los ingresos de las encuestas a las Cuentas Nacionales. Una revisión de la literatura *Serie Estudios Estadísticos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, N., & Ziegler, M. (2008). Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity (U. Irvine, Trans.) *Symposium: Democracy and Its Development 2005-2011*: Center for the Study of Democracy.

ANEXO METODOLÓGICO

En esta sección, se presentan el cálculo de los indicadores que se utilizaron en el capítulo tres de esta investigación; seguido de la explicación de la metodología a seguir para evaluar la reforma y las modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta que se toman en cuenta en este estudio.

a.1 Medidas de desigualdad

Gran parte de los indicadores que evalúan la equidad tributaria y su capacidad redistributiva, se basan en índices de desigualdad que han sido desarrollados ampliamente por la Economía Pública y los cuales se basan principalmente en: curvas de Lorenz e Índice de Gini (Díaz de Sarralde et al., 2010).

De acuerdo a Kakwani (1977), la curva de Lorenz relaciona, la proporción acumulada de unidades de ingreso con la proporción acumulada de ingreso recibido cuando las unidades se han ordenado de forma descendente o ascendente –percentiles, cuartiles, quintiles o deciles. Según Serrano (2003), este diagrama permite visualizar de manera intuitiva la distribución completa de la renta, mostrando el porcentaje de población que acumula x% de ingreso (ordenados de más pobres a más ricos). Para datos continuos, la curva está definida por:

$$L(p) = \frac{1}{\mu} \int_0^p Q(q) dq \quad p \in [0,1]$$

Donde μ es la media de la distribución de la renta, $Q(q)$ es el cuantil hasta el que se está midiendo el nivel de renta acumulada y $L(p)$ el porcentaje acumulado de la renta total. En términos discretos la curva puede representarse por:

$$L(p_i = i/n) = \frac{1}{n\mu} \sum_{i=1}^i Q(p_i)$$

Esta curva se extiende desde una esquina del cuadrado unitario a la esquina diametralmente opuesta, si el ingreso está dividido en partes iguales la curva de Lorenz es una diagonal (una recta de 45 grados), pero a falta de equidad perfecta (donde las unidades de ingreso más bajo tienen una porción del ingreso proporcionalmente menor), la curva de Lorenz deberá

encontrarse por debajo de la diagonal aumentando su pendiente a medida que se pase a unidades con mayores proporciones de ingreso (Sen, 2001).

A partir de esta curva, puede obtenerse la medida desarrollada por Gini (1912), donde se muestra la distribución del ingreso en una población, tomando valores de 0 a 1 que simbolizan máxima igualdad y máxima desigualdad, respectivamente. Se puede definir en los siguientes términos:

$$CG = \frac{\Delta}{2\mu}$$

Donde:

$$\Delta = \left[\frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|}{n(n-1)} \right]$$

x_i es el ingreso de la unidad i , x_j el ingreso de la unidad j y n el total de números de unidades.

En el caso continuo, Δ puede escribirse como:

$$\Delta = \int_0^{\infty} \int_0^{\infty} |x - y| f(x) f(y) dx dy$$

$f(x)$ es la función de densidad de probabilidad y μ la media aritmética del ingreso. Nótese que Δ representa la media aritmética de las $n(n-1)$ diferencias absolutas de las observaciones y 2μ es el valor máximo posible que asume Δ , que se obtiene cuando una unidad recibe todo el ingreso. Claramente, el mínimo valor de Δ es cero y resultará cuando todos los individuos reciban la misma proporción de ingreso. Por tanto, el índice de Gini se encuentra entre un rango de cero y uno (Kakwani, 1980, p. 70).

De igual forma, se puede calcular como uno menos dos veces el área bajo la curva de Lorenz, lo cual es equivalente a la medición anterior.

$$CG = 1 - 2 \int_0^{\infty} F_1(x) f(x)$$

De tal forma, este índice cuantifica la distancia entre la curva de Lorenz de la distribución de renta (L) y la recta de perfecta distribución (Díaz de Sarralde et al., 2010).

b.1 Medición de la equidad tributaria

Como se ha revisado con anterioridad, debido a que el impuesto recae directamente sobre el ingreso personal, es necesario determinar su incidencia sobre el ingreso luego de su aplicación. Para esto, la equidad puede converger –desde el punto de vista tributario- en dos sentidos: vertical y horizontalmente, donde cada una posee una metodología específica para estimarlas.

1. Equidad vertical

Como se ha mencionado, la equidad vertical está asociada con la progresividad, neutralidad o regresividad del impuesto a partir del pago de tributos con el nivel de ingreso del individuo, donde las metodologías asociadas a esta característica del sistema tributarios se dividen en dos grandes enfoques: el estructural y el de concentración.

Enfoque estructural

A partir del trabajo seminal de Musgrave & Thin (1948), se propone una serie de indicadores estructurales como medida alternativa a la medición de la equidad tributaria, los cuales se fundamentan en las tasas medias o marginales por sectores o tramos de ingreso. De acuerdo a Pascual & Sarabia (2003), estas medidas también conocidas como medidas de progresión local, se basan en la función de impuestos en cada punto, obteniendo ordenaciones parciales que varían de un tramo a otro, donde la función más progresiva será aquella que tenga puntos más progresivos.

El índice estructural que se ocupará en esta investigación es el que se conoce como **progresión de tipo medio** o **variación efectiva media de la tasa impositiva**. Los autores definen una estructura tributaria progresiva cuando la tasa promedio del impuesto incrementa a medida el ingreso se sitúa en escalas superiores; será proporcional cuando la tasa promedio se mantiene constante y regresivo cuando la tasa promedio cae a medida se incrementa el ingreso. Esto significa, que la estructura impositiva será progresiva cuando la tasa marginal –entendida como el incremento de la carga tributaria como porcentaje del aumento en el ingreso- excede la tasa promedio.

Si se define la tasa promedio efectiva $a(p)$ y el tipo marginal $m(p)$ que soporta un nivel de renta ascendente p , se tendrá:

$$a(p) = T(p)/Y(p),$$

$$m(p) = dT(p)/Y(p) = T'(p)$$

Los cuales dependen del vector de carga tributaria T por tramo de ingreso ascendente p y del ingreso total de ese tramo Y(p). Tomando en cuenta lo anterior, se tendrá la progresión del tipo medio, dada por:

$$vtem = \frac{\partial [T/Y]}{\partial Y} = \frac{m(p) - a(p)}{Y(p)} \quad \left\{ \begin{array}{l} \text{Mayor a cero, estructura progresiva} \\ \text{Igual cero, estructura proporcional} \\ \text{Menor a cero, estructura regresiva} \end{array} \right.$$

El cual evalúa, la progresividad de una función impositiva en un punto como la diferencia entre el tipo marginal y el tipo medio, como porcentaje de la renta.

Enfoque de concentración

A partir de este enfoque, los indicadores toman en cuenta la distribución de la renta antes de impuestos para determinar el efecto post aplicación de la carga tributaria. Tal como define Serrano (2003), se relacionan dos distribuciones: el pago de impuestos y la renta antes de impuesto a partir de índices y curvas de concentración. Un indicador a utilizar en la mayoría de esta estimación con base en el enfoque de concentración, viene dado por **la curva de concentración (CC_t)**, la cual mide el tributo acumulativo pagado por decil de ingreso antes del impuesto. La progresividad de un impuesto se puede evaluar comparando **la curva de Lorenz antes del impuesto (L_{AT})**, con la curva de concentración para dicho tributo. En términos continuos, se puede expresar la curva de concentración como:

$$CC_t(p) = \frac{1}{\mu_t} \int_0^p T(q) dq \quad p \in [0,1]$$

Donde μ_t es la media del pago impositivo para toda la población y T el pago total impositivo por cada proporción de población ordenada en términos de renta. Mientras que en términos discretos, se tiene:

$$CC_t(p = i/n) = \frac{1}{n\mu_t} \sum_{h=1}^i T_h$$

De tal forma, un tributo será progresivo -sobre toda la escala de distribución del ingreso- si la curva de concentración permanece en forma consistente por debajo de la curva de Lorenz antes del tributo (dominancia de Lorenz); $CC_t(p) < L(p)$ es decir, en este caso se evidencia que los individuos con mayores ingresos soportan un mayor porcentaje del tributo, lo mismo sucede de manera contraria (F. Medina, 2001).

Análogamente al índice de Gini, a partir de la curva de concentración se puede deducir un índice llamado **índice de concentración (IC_t)** o el **coeficiente cuasi-Gini** calculado sobre la curva de concentración del impuesto, el cual muestra el grado de concentración de la carga tributaria en la población y está dado por:

$$IC_t = \left[\frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |t(x_i) - t(x_j)|}{2N^2\mu_t} \right]$$

Donde N es el número de grupos o el total de la población, $t(x_{i,j})$ representa la cuota de los contribuyentes i,j mientras que t es la tasa media efectiva de la carga tributaria, es decir, se realiza una ponderación de las distancias entre las cargas tributarias de un contribuyente y otro. Valores positivos indican que la estructura impositiva es progresiva, es decir, que mayor es el monto absoluto de tributos que se paga al ascender en el ingreso y viceversa, cuanto más grande sea el índice IC_t significa que más concentrada esta la carga tributaria en personas con mayor ingreso (F. Medina, 2001).

De igual forma, muchos de los indicadores sobre progresividad incluyen el índice de Gini sobre el ingreso resultante luego de aplicar el impuesto, con el objetivo de compararlo con el Gini antes de impuesto. Este índice de Gini se le denomina **índice de concentración de la renta después de impuestos (CG_{Y-T})** y está dado por:

$$CG_{Y-T} = \left[\frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |(x_i - t(x_i)) - (x_j - t(x_j))|}{2N^2\mu(1-t)} \right]$$

El cual realiza una ponderación de las distancias entre el ingreso y la carga tributaria para cada contribuyente (i,j), de igual forma, cuanto más grande sea el índice CG_{Y-T} más concentrado es el ingreso luego de aplicado el impuesto.

Entre los indicadores más usados para estimar la equidad vertical, se encuentra el **índice Kakwani**, desarrollado por Nanak Kakwani en 1977 y el cual mide la progresividad de los tributos a partir de las curvas de Lorenz y curva de concentración y de sus respectivos índices –índice de concentración e índice Gini respectivamente-, de la siguiente forma:

$$K = 2 \int_0^1 [L_{AT}(p) - CC_t(p)] dp = IC_t - CG \quad \left\{ \begin{array}{l} \text{Mayor a cero, estructura progresiva} \\ \text{Igual cero, estructura proporcional} \\ \text{Menor a cero, estructura regresiva} \end{array} \right.$$

Donde IC_t es el coeficiente de concentración del tributo y CG en el coeficiente de Gini sin afectación de la política tributaria.

2. Equidad horizontal

Tal como menciona Jorrat (2011), existe cierta dificultad para medir este tipo de equidad, ya que es complicado saber con certeza cuando dos individuos son iguales y a pesar que existen diferentes maneras para calcular la equidad horizontal, la metodología utilizada en esta investigación será la introducida por J. G. Rodríguez et al. (2005).

Los autores a partir de un enfoque no paramétrico tratan de medir la equidad horizontal usando una regresión no paramétrica que trata de encontrar la relación existente entre la renta antes de impuesto y la renta después de impuesto. Para esto, estos dos tipos de rentas se representaran como una nube de puntos en un mismo gráfico (x.y) a la cual se le asignará una curva de regresión; mientras más dispersa sea la nube de puntos en torno a la curva de regresión mayor será la equidad horizontal y viceversa.

Suponiendo que X es la distribución del ingreso antes de impuesto e Y la distribución del ingreso después de impuesto, la estimación no paramétrica consistirá en medir el promedio local de la variable dependiente “Y” en las cercanías de “X”. A partir de esto, se puede obtener una distribución del ingreso no paramétrica después de impuestos “Z”, que muestra la

ordenación luego de aplicado el impuesto tomando en cuenta la distancia entre X e Y, y por medio de la cual se puede calcular el indicador de equidad horizontal propuesto por J. G. Rodríguez et al. (2005).

$$HI = CG - CG_{Z-T}$$

Donde CG_{Z-T} es el índice de Gini de la distribución del ingreso no paramétrico luego de impuesto. Por ende, la equidad horizontal en este caso se reflejará como la distancia entre las curvas de Lorenz de Z e Y, haciendo uso del índice Gini de cada curva, lo que garantiza que el IH sea siempre positivo o cero.

Si el índice es igual a cero significa que no existe dispersión en torno a la curva de regresión y por ende la equidad horizontal es nula. Mientras que cualquier valor positivo indica la presencia de equidad horizontal, ya que al menos dos individuos con rentas equivalentes antes de impuesto tienen tratamientos diferentes.

c.1 Medición de la redistribución del ingreso

Como se mencionó con anterioridad, la existencia de una redistribución del ingreso está asociada con los resultados a partir de la equidad tributaria. Uno de los indicadores utilizados en la literatura es el **índice Reynolds-Smolensky**, que mide cómo cambia la desigualdad del ingreso (en términos de puntos Gini) como resultado de la introducción del impuesto.

$$RS = 2 \int_0^1 [L_{Y-T}(p) - CC_t(p)] = CG - CG_{Y-T} \quad \left\{ \begin{array}{l} \text{Mayor a cero, será redistributivo} \\ \text{Igual cero, no redistribuye} \\ \text{Menor a cero, redistribución negativa} \end{array} \right.$$

El signo del índice RS es compatible con el del índice K: en caso de ser positivo (negativo), el impuesto es progresivo (regresivo).

Kakwani (1977) muestra, que K y RS difieren dependiendo del grado de “reranking” o reclasificación de los individuos entre los ingresos previos y posteriores al impuesto y la proporción agregada de los pagos de impuestos a los ingresos, de manera que:

$$RS = \left(\frac{t}{1-t} \right) K$$

Descomponiéndose el efecto redistributivo como parte de la progresividad y una medida de potencia recaudatoria. Pero las magnitudes de K y RS pueden ser muy diferentes: un impuesto que es altamente progresivo pero cuya renta representa una pequeña proporción del ingreso total tendría una capacidad redistributiva poco importante. De este modo, el índice K del impuesto sería alto, pero su índice RS sería muy pequeño (F. Medina, 2001).

d.1 Limitantes

La mayor limitante de los índices presentados con anterioridad, se relacionan con el índice de Gini. Por un lado, a pesar que el índice de Gini es el más popular para medir la desigualdad, es importante señalar que en su versión tradicional este no involucra juicios de valor acerca de la ubicación que tienen las personas (hogares) en la distribución del ingreso. Es decir, la desigualdad extrema tanto en la parte superior como en la inferior de la escala social no se compensará estadísticamente y por ende, el coeficiente concentrará dos fenómenos normativamente distintos en una sola medida (Sen, 2001).

Otra limitante del índice de Gini es que no logra capturar diferencias absolutas en los ingresos y por tanto, no puede ponderar las mejoras o desmejoras en ciertos niveles de ingresos, reflejando un menor nivel de desigualdad de ingresos en un escenario donde hay una disminución en todos los ingresos en una sociedad dada.

Según F. Medina (2001), otro problema asociado con este indicador, es cuando se intenta conocer la variabilidad generada por las diferencias de ingresos al interior de los grupos y por la formación de los mismos, es decir, sólo se puede conocer la desigualdad entre los grupos poblaciones pero no dentro de estos grupos, como lo hace el índice de Theil.

e.1 Metodología para evaluar la reforma de 2011 y la modificación de 2015

Para determinar los resultados obtenidos después de la reforma del ISR de 2011 y los posibles efectos de las modificaciones a los tramos gravables que se aprobaron en 2015 sobre la equidad tributaria, la capacidad recaudatoria y la distribución del ingreso en El Salvador; se pretende realizar un análisis comparativo similar al presentado por Lustig et al. (2013) y Barreix et al. (2006), donde se determina el ingreso pre y post aplicación del impuesto, haciendo uso de los indicadores descritos en el apartado anterior. La relevancia de este análisis, es estimar la incidencia económica del impuesto a la renta –es decir sobre quién recae efectivamente la carga del impuesto-, a partir de un análisis estadístico y conceptual basado en la distribución del ingreso nacional como medida de bienestar.

Debido a la falta de acceso a la información desagregada del pago de ISR como de los ingresos gravados, se ha realizado una estimación a partir de la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM) que publica la Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (DIGESTYC) para el año 2015.¹⁷ Para esto, se ha tomado en cuenta la variable de la EHPM que corresponde al “Ingreso mensual por trabajo dependiente” (IMEDS), que detalla los montos mensuales que los individuos reciben por sueldos o salarios por trabajo dependiente, que para el año 2015 reporta un monto total de US\$ 486,574,836.45 mensuales.

Debido a que la variable IMEDS corresponde a sueldos y salarios –es decir, un proxy de renta bruta-, directamente se puede realizar el cálculo de la renta neta a la cual se le aplicarán las tasas de retención del ISR de la siguiente forma:

1. Para evaluar la situación previa a la reforma de 2011 –que en este caso ha sido el año 2010-, a la renta bruta se le descuenta el 6.25% correspondiente a la cotización mínima que obligatoriamente se realiza como parte del fondo de pensiones.
2. Para evaluar la reforma de 2011, a la renta bruta se le descuenta el 6.25% correspondiente a la cotización mínima que obligatoriamente se realiza como parte del fondo de pensiones.
3. Para evaluar las modificaciones de 2015, también se descuenta el porcentaje de la cotización al ahorro de pensiones pero se le añade la deducción del 3% correspondiente

¹⁷ Cabe mencionar, que se utiliza la EHPM 2015 por ser la publicación más reciente a la fecha de realización de esta investigación.

a la cotización de salud por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) hasta los salarios inferiores de US\$1,000 debido a que este es el techo de la cotización, por tanto todos los ingresos mayores a esa cantidad tendrán una cotización fija de US\$30.

Para el cálculo de la retención mensual del ISR, se utilizan los siguientes tramos gravables, que corresponden a las retenciones mensuales del impuesto:

1. Para la situación anterior a la reforma de 2011

	Desde	Hasta	% a aplicar	Sobre el exceso	Cuota fija
I Tramo	\$0.01	\$316.67	Exento		
II Tramo	\$316.68	\$469.05	10%	\$316.67	\$ 4.77
III Tramo	\$469.06	\$761.91	10%	\$469.05	\$ 4.77
IV Tramo	\$761.92	\$1904.69	20%	\$761.91	\$ 60.00
V Tramo	\$1904.70		30%	\$1904.69	\$ 288.57

Fuente: Hacienda (1991)

2. Para el caso de la reforma de 2011

	Desde	Hasta	% a aplicar	Sobre el exceso	Cuota fija
I Tramo	\$ 0.01	\$ 487.60	Exento		
II Tramo	\$ 487.61	\$ 642.85	10%	\$ 487.60	\$ 17.48
III Tramo	\$ 642.86	\$ 915.81	10%	\$ 642.85	\$ 32.70
IV Tramo	\$ 915.82	\$ 2,058.67	20%	\$ 915.81	\$ 60.00
V Tramo	\$ 2,058.68	En adelante	30%	\$ 2,058.67	\$ 288.57

Fuente: Hacienda (1991)

3. Para el caso de las modificaciones de 2015

	Desde	Hasta	% a aplicar	Sobre el exceso	Cuota fija
I Tramo	\$ 0.01	\$ 472.00	Exento		
II Tramo	\$ 472.01	\$ 895.24	10%	\$ 472.00	\$ 17.67

III Tramo	\$ 895.25	\$ 2,038.10	20%	\$ 895.24	\$ 60.00
IV Tramo	\$ 2,038.11	En adelante	30%	\$ 2,038.10	\$ 288.57

Fuente: Hacienda (2015a)

Tal como menciona Jorratt (2011), esta metodología es de carácter teórico ya que no necesariamente guarda relación con el impuesto que cada individuo paga realmente; pero a falta de información oficial es una metodología viable, pero que no toma en cuenta evasión ni elusión fiscal.

Al obtener los montos por recaudación del ISR y de ingreso post aplicación del impuesto, es necesario realizar un ordenamiento que se adecue a la naturaleza conceptual de los indicadores de equidad tributaria y distribución del ingreso. La agrupación desagregada más utilizada en este tipo de estudio es el ordenamiento por deciles de ingreso, el cual proporciona una aproximación a los distintos grados de bienestar del grupo poblacional analizado (Gómez Sabaini et al., 2000).

En este caso específico, el indicador de bienestar será el que corresponde a la variable de la EHPM llamada “Ingreso familiar mensual” (INGFA), ya que es una variable que se aproxima a la capacidad adquisitiva de la población salvadoreña al incorporar todos los ingresos individuales obtenidos por trabajo dependiente, independiente, empleo secundario, ingresos por actividades laborales y otros ingresos tales como remesas, pensiones y jubilaciones, alquileres, intereses, utilidades, etc.¹⁸; capacidad que no pueden reflejar otros ingresos más acotados y que no son percibidos por el total de la población.

De esta forma y siguiendo a Jorratt (2011), la unidad de análisis será el hogar, entendido como el conjunto de personas que ocupan en común una vivienda; donde los ingresos salariales e impuesto se estimarán primero a nivel de individuos y posteriormente se consolidará la información a nivel de hogares, tomando en cuenta los enlaces individuos-hogares que posee la EHPM. Tal como menciona Cantallopts et al. (2007), esta clasificación permitirá medir cómo se distribuyen los ingresos de las familias antes de la aplicación del ISR, determinar la cantidad

¹⁸ A pesar que existe cierto consenso en la literatura económica sobre el ingreso como medida de bienestar, actualmente las investigaciones se han inclinado a tomar el consumo como variable central, no sólo por representar el bienestar por los bienes y servicios consumidos sino también por ser una salida al problema de subdeclaración de ingresos que es característica en las encuestas de hogares (Barreix et al., 2006).

del impuesto que es soportado por los distintos deciles y por último, mostrar cómo se distribuye el ingreso luego de descontar el pago del impuesto.

Según Klevmarken (2008), la micromodelación realizada en la presente investigación se enmarca en un análisis de cobertura específica, ya que se simula de forma aislada el efecto independiente de un solo impuesto. De igual forma, es un modelo estático que estima el impacto inmediato –a corto plazo- de las reformas tributarias y no toma en cuenta cambios en los comportamientos individuales. Para Absalón & Urzúa (2012), estos modelos permiten evaluar las consecuencias de cambios de primer orden a partir de modificaciones en las políticas fiscales, haciendo uso del cálculo de indicadores de desigualdad.

De tal forma, al tratarse de un modelo estático ya que se parte de una muestra cross-section de microdatos que mantiene constantes las características socioeconómicas y demográficas, las estimaciones a realizar para evaluar los cambios en el ISR de 2011 y 2015 se basarán en los datos de la EHPM 2015, primero porque no se consideran comportamientos de respuesta de los individuos y porque se quiere demostrar el posible efecto a futuro de las modificaciones de 2015, las cuales son muy prematuras de presentar un patrón definido. Esto también excluye cualquier disparidad que puedan presentarse si se comparan EHPM de distintos años, principalmente porque se consideran muestras diferentes y muchas veces, distintas metodologías (Barreix et al., 2009).

Sin embargo, diversos estudios, como el de Salvia & Donza (1999), Villatoro (2015) y Jorratt (2011) han identificado significativos niveles de no respuesta y subdeclaración en los ingresos captados por las Encuestas de Hogares (EH), conllevando a sesgos de estimación. Estos problemas, se asocian principalmente al sesgo proveniente por la voluntad de los entrevistados de no informar a cabalidad sus ingresos –asociados en los países en desarrollo a los estratos altos de ingreso–, pero también pueden presentarse errores de medición, sesgos o fallos cognitivos del entrevistado como los errores del entrevistador. A pesar que puedan realizarse correcciones a este problema,¹⁹ muchas veces terminan manteniendo el mismo sesgo. Las Cuentas Nacionales también sostienen problemas de estimación, pero al estar teóricamente incluyendo a todos los ingresos a nivel macroeconómico, los errores son menores que los de la EH.

¹⁹ Algunas de las soluciones que menciona Villatoro (2015) es ajustar el tamaño muestral, reemplazo de las unidades perdidas y la reponderación.

En los últimos años, tal como menciona Amarante (2013), se han usado datos de ingreso y recaudación reportado por las administraciones fiscales de gobierno, con el objetivo de conocer la distribución del ingreso que existe en la cola superior del ordenamiento y así evitar posibles errores de estimación. Sin embargo, para el caso de El Salvador la poca disponibilidad de datos tributarios desagregados dificultan esta tarea y no está totalmente garantizada la corrección. De tal forma, en esta investigación se ha optado por presentar los resultados de la evaluación de las reformas en estructuras porcentuales para el caso donde se evalúan índices de concentración y equidad tributaria, mientras que para la evaluación de la capacidad redistributiva se han utilizado datos oficiales publicados por el Ministerio de Hacienda de El Salvador. Con esto se pretende, minimizar los sesgos que pueda tener la encuesta a tratar.