

Las reformas tributarias en El Salvador 1989-1991: el impuesto sobre la renta*

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Introducción

En los últimos años, numerosos países subdesarrollados que han entrado a programas de ajuste estructural han emprendido reformas tendientes a modernizar sus sistemas tributarios. Estas reformas comprenden generalmente los diferentes aspectos de tales sistemas, aunque su énfasis principal parece encontrarse en la *estructura* tributaria. En lo que concierne a ésta, una de las características principales de las reformas ha sido la disminución de las tasas de impuestos directos y su simplificación administrativa, en especial del impuesto sobre la renta.

Las reformas al impuesto sobre la renta han sido alentadas por la creencia de que las rebajas tributarias, si bien pueden afectar adversamente la equidad, estimularían el crecimiento económico a través de la elevación de los niveles de ahorro e inversión, y del incremento de la oferta de trabajo. Está también la creencia de que el mayor crecimiento posibilitará la obtención de mayores recaudaciones. Los impulsores de estas reformas esperan, asimismo, que la reducción de tasas impositivas

* Este artículo está basado en el documento de trabajo # 92-3, "El impuesto sobre la renta en El Salvador", del IIES. La investigación ha sido posible gracias al financiamiento de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

y la simplificación del impuesto reduzcan la evasión y favorezcan, también de esta forma, las recaudaciones.

En el presente trabajo se revisan, desde una perspectiva teórica, estos argumentos en favor de las rebajas impositivas. Esto con el propósito de dotarnos de elementos para establecer las posibles consecuencias de las reformas al impuesto sobre la renta implementadas desde 1989 tanto en el crecimiento de la economía como en la distribución del ingreso en El Salvador. Esta revisión se realiza en la primera parte del trabajo.

La segunda parte está dedicada a la evaluación del subsistema del impuesto sobre la renta en el país, destacando sus principales virtudes y problemas. En esta evaluación se presta particular atención al impacto de las reformas al impuesto en términos de recaudaciones y de equidad tributaria. Asimismo, se examina la eficiencia de la administración del impuesto y el problema de la evasión.

Sobre la base del análisis teórico de la primera parte y de la evaluación empírica de la segunda, en la tercera y última parte se hacen algunas sugerencias para mejorar el impuestos la renta en El Salvador, tanto en lo que concierne a la estructura de éste como a su administración.

I. ASPECTOS TEORICOS SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA Y SU RELEVANCIA PARA EL SALVADOR

1. Eficiencia, equidad, progresividad y tributación

Antes de entrar a las consideraciones teóricas sobre el impuesto sobre la renta es preciso definir algunos conceptos fundamentales que se usarán en este trabajo. Estos tienen que ver principalmente con la eficiencia y la equidad en la tributación.

En este trabajo haremos uso de dos acepciones de eficiencia que tienen que ver con la tributación. Por una parte, estaría la eficiencia tributaria, que dice relación con los efectos económicos de los impuestos. Distinguiremos dos tipos de eficiencia tributaria: la *eficiencia microeconómica* y la *eficiencia macroeconómica*. La primera corresponde la acepción tradicional de eficiencia tributaria usada en la teoría de las finanzas públicas, y se basa fundamentalmente en la noción de "peso muerto", o de pérdida de bienestar social asociada con la imposición de un gravamen.¹ De acuerdo con este concepto, una estructura tributaria sería más

1. Otro tipo de eficiencia tributaria microeconómica tendría que ver con la incidencia de los impuestos en la asignación de los recursos entre las distintas actividades económica y su impacto en la eficiencia media o global de la

eficiente cuanto menor sea el peso muerto generado por el impuesto. En el apartado siguiente presentaremos una breve discusión sobre esta acepción y señalaremos algunas de sus limitaciones si estamos interesado en una perspectiva de desarrollo.

La eficiencia tributaria macroeconómica tendría que ver con la incidencia de los impuestos en el crecimiento económico a través de su impacto en el ahorro, la inversión y el crecimiento del empleo. En esta perspectiva, una estructura tributaria sería más eficiente cuanto más contribuya al crecimiento económico, estimulando la inversión, el empleo, etc. Desde una perspectiva de desarrollo, esta relación tendría una gran importancia, pues el tamaño del producto es el determinante fundamental del bienestar *potencial* en una economía.

En el caso de El Salvador, más que la relación entre impuestos y peso muerto, es la relación entre aquéllos y el crecimiento lo que estaría supuestamente tras las reformas tributarias que acompañan a los programas de ajuste estructural, como la que se encuentra implementando el actual gobierno. El apartado siguiente ofrece una discusión teórica sobre este problema para el caso del impuesto sobre la renta.

Por otra parte, tendríamos la *eficiencia de la administración tributaria*. Esta tiene que ver con la maximización de las recaudaciones al mínimo costo, para un nivel dado de ingreso y riqueza nacionales. Esta definición es más práctica y no tiene mayor base teórica. Es hacia ella donde se dirige buena parte de nuestro análisis empírico del impuesto sobre la renta en El Salvador, que se desarrolla en la segunda parte. Factores como la capacidad administrativa, la inflación, etc. tiene una incidencia directa sobre las recaudaciones. Es de señalar, sin embargo, que esta tipo eficiencia no está determinada exclusivamente por factores técnicos o por factores económicos. Como explicaremos en la segunda parte, factores institucionales son también determinantes importantes de la misma.

En lo que a equidad se refiere, manejaremos dos conceptos: el concepto de *equidad económico-social en general* y el de *equidad tributaria*. La equidad económico-social la entendemos como la distribución de los beneficios del desarrollo económico de tal manera que no sólo eleve el

economía. Esta dimensión es relevante cuando los impuestos afectan la estructura de precios relativos de los bienes en la economía. Este es el caso, por ejemplo, de impuestos a la importación no uniformes. Toda vez que el impuesto sobre la renta no discrimine entre las distintas actividades productivas no afectaría los precios relativos (de los bienes), y por tanto tampoco incidiría sobre la asignación de los recursos entre las mismas.

nivel de vida de la población en general sino especialmente el de los grupos más pobres dentro de la sociedad; o alternativamente, como la reducción de la desigualdad en los niveles de ingreso y de vida entre los distintos grupos sociales. Para hacer viable la equidad económico-social se requiere de toda una estrategia de desarrollo que combine políticas de distribución y redistribución con políticas selectivas de desarrollo², algo que trasciende naturalmente el terreno fiscal.

La equidad tributaria, por su parte, está relacionada con la capacidad de pago de los contribuyentes. Este principio, formulado primero por John Stuart Mill y más tarde por Edgeworth,³ implica que la carga tributaria debe ser distribuida con base en la capacidad económica del contribuyente. Comprende dos dimensiones: la equidad horizontal, que se refiere a que individuos con igual capacidad paguen lo mismo; y la equidad vertical, que sostiene el principio de que contribuyentes con mayor capacidad tienen que pagar proporcionalmente más. Este es un aspecto que también analizaremos en la segunda parte.

De la idea de equidad tributaria se deriva otro concepto que emplearemos en este trabajo: la *progresividad*. Una estructura tributaria es progresiva si la proporción de impuestos pagados con relación al ingreso o la riqueza (la tasa de impuesto) aumenta con la capacidad de pago de los contribuyentes; es neutral si se mantiene igual, y regresiva si dicha proporción es más alta para grupos de menores ingresos. La progresividad es más fácil de aplicar a los impuestos directos, pues éstos toman en consideración las características de los contribuyentes. Siendo así, es factible relacionar la capacidad de pago con los niveles de ingreso y riqueza.

Incluso dentro de la teoría neoclásica, argumentos como la comparación de las utilidades marginales de los diferentes contribuyentes dan fundamento económico a la progresividad. En el planteamiento del impuesto óptimo a través de la maximización de una función de bienestar social hay fundamento para la consideración de que se podría obtener un mayor bienestar social mediante tasas progresivas. Esto podría ser el caso aún cuando en la función de bienestar se otorgue ponderaciones iguales al bienestar de los diferentes grupos sociales, pues, de acuerdo con esta visión, la utilidad marginal del ingreso es mayor para aquéllos que tienen menores ingresos. Por lo tanto, de cara a la maximización del bienestar social, existen razones analíticas para pensar que las tasas

² Véase IIES-UCA (1991).

³ Una síntesis de estos aportes se encuentra en Musgrave (1985).

regresivas o proporcionales no serían las más adecuadas.⁴ Esto, sin embargo, no nos permite establecer un nivel óptimo específico de progresividad.⁵

Una justificación adicional, de naturaleza extraeconómica, para tener una estructura progresiva radicaría en su efecto sobre la reducción de la desigualdad, lo cual es considerado como conveniente en un sentido ético y político. Ahora bien, la progresividad en sí no es garantía de la reducción de la desigualdad si no va acompañada por otro paquete de políticas en esta dirección, especialmente por una asignación adecuada del gasto público en el caso de la política fiscal. Si partimos de un nivel aceptable de progresividad, podríamos decir que una asignación adecuada del gasto nos permitiría pasar de una equidad tributaria formal a una equidad tributaria *real*. Para incidir en la distribución del ingreso y en la equidad económico-social mediante la política fiscal se requiere, por lo tanto, que la parte del gasto público que puede cumplir un rol redistributivo (el gasto social) se oriente preponderantemente hacia los grupos de más bajos ingresos.

La relación entre progresividad y base de impuestos establece que el instrumento principal para lograr la progresividad de la estructura tributaria son los impuestos directos. Para los impuestos indirectos —que, por definición, no dependen de las características de los contribuyentes, sino que gravan las transacciones económicas— la progresividad se hace un concepto difícil de aplicar; lo que se penaliza en este caso es la transacción y se hace caso omiso de los atributos de los agentes involucrados. Un acercamiento posible a la progresividad sería el establecer si las transacciones económicas de los individuos con mayor capacidad de pago son gravadas con una tasa más elevada; pero en general la aplicación práctica de la progresividad en los impuestos indirectos tendría límites: la aplicación de diferentes tasas para discriminar de acuerdo a la capacidad de pago es muy difícil de lograr de manera efectiva y generalizada en la práctica. De ahí que las estructuras tributarias que descansan en gran medida sobre los impuestos indirectos no sean progresivas. Esa

⁴ La idea parte del principio de utilidad marginal decreciente. Según esto, el bienestar generado por un colón más de ingreso es mayor en los grupos de menores ingresos que en los de altos ingresos; es decir, con utilidad marginal decreciente, cuanto mayor es el ingreso de un individuo menos valor en términos de utilidad le reportará cada colón adicional. Por lo tanto, el bienestar social aumenta más si un colón más es puesto en manos de un individuo con ingresos bajos que si se pone en manos de otro con ingresos altos.

⁵ Véase Musgrave y Musgrave (1980).

dificultad, sin embargo, no significa que no pueda existir cierta diferenciación de tasas impositivas en la tributación indirecta.

El problema de la tributación indirecta diferenciada ha sido planteado desde una perspectiva teórica. El enfoque, sin embargo, hace caso omiso de cuestiones distributivas y centra su atención en la maximización de las recaudaciones al menor costo en términos de eficiencia microeconómica. La llamada regla Ramsey⁶ recomienda olvidar los aspectos de distribución y centrarse en un sistema competitivo, bajo el supuesto simplificador de que no existe diferencia en las utilidades marginales de diferentes individuos. En este contexto, el "peso muerto" a que daría origen un impuesto se minimizaría estableciendo tasas para los distintos bienes en razón inversa con sus elasticidades. En esta perspectiva, la minimización de las distorsiones requeriría que se gravara con mayores tasas a bienes con una baja elasticidad.⁷

La discusión acerca de las ventajas y diferencias entre los diferentes tipos de tributación no está finalizada. Existe cierto consenso en la asignación de los impuestos directos como instrumentos redistributivos y los impuestos indirectos como instrumentos para captar recaudaciones de una forma adecuada. Aunque la tributación indirecta no presenta la flexibilidad de la directa como herramienta redistributiva, esto no significa que no puedan implementarse algunos objetivos redistributivos a través de algunos impuestos indirectos. Un caso de actualidad en nuestro país, sería un impuesto a las ventas o al valor agregado, que, además de consideraciones de eficiencia, incorpore medidas distributivas como tasas diferenciadas a partir del criterio de esencialidad de los bienes o del grupo social que los consume típicamente. Por razones administrativas y prácticas, principalmente, el margen para focalizar esta modalidad de tributación indirecta es menor, comparado con el que puede existir en la tributación directa.

2. Eficiencia tributaria e impuesto sobre la renta: elementos teóricos y su relevancia para El Salvador

Esta sección se plantea la relación entre impuesto sobre la renta y eficiencia tributaria. En la teoría económica (neoclásica), el aspecto que analíticamente ha sido más investigado es la eficiencia del impuesto a partir del criterio del peso muerto. Como señalamos arriba, esta es la

⁶ Denominada por el economista Francis Ramsey (1927), quien propuso la relación entre impuestos y elasticidades.

⁷ Atkinson y Stiglitz(1980).

acepción de eficiencia tributaria reconocida tradicionalmente en la teoría de finanzas públicas.⁸ El impacto de este tipo de impuestos sobre el crecimiento —la dimensión de eficiencia tributaria que aquí nos interesa más— parece no haber tenido mucha importancia para el enfoque neoclásico sobre la tributación. Para los países subdesarrollados, sin embargo, esta última pudiera ser la dimensión de eficiencia tributaria más relevante.

2.1. El Impuesto sobre la renta y la eficiencia tributaria micro-económica

El análisis de eficiencia tributaria de la teoría tradicional de las finanzas públicas parte de la consideración de que un impuesto sobre la renta produce tres efectos: un efecto ingreso, un efecto sustitución y un efecto financiero.⁹ El efecto ingreso se refiere a la disminución del ingreso personal del contribuyente ocasionado por el gravamen. El efecto de sustitución está asociado al cambio en ciertas relaciones de precios que el impuesto provoca, cambio que induciría a una readecuación de ciertas actividades económicas. El efecto financiero, por su parte, tiene que ver con los cambios que el gravamen produce en la estructura de las transacciones o en la organización financiera; es decir, tipos particulares de organización corporativa podrían ser incentivadas de acuerdo a la estructura de impuesto sobre la renta.¹⁰

El análisis de eficiencia tributaria en el sentido microeconómico hace uso de los conceptos de efecto ingreso y efecto sustitución. La base del análisis lo constituye, sin embargo, el concepto de eficiencia de Pareto, o, más ampliamente, la teoría neoclásica del bienestar. De acuerdo con este concepto, en una *economía perfectamente competitiva* y para una *dotación de recursos y una distribución del ingreso dadas*, si determinadas condiciones marginales se cumplen,¹¹ el mercado conducirá a una

⁸ Véase Auerbach (1985).

⁹ Véase Atkinson y Stiglitz (1980).

¹⁰ En El Salvador, por ejemplo, se ha dado el caso de partición de sociedades para que el nivel reportado de utilidades sea menor y así alcanzar tasas efectivas de impuestos más bajas.

¹¹ Las condiciones marginales son las siguientes: (i) para cualquier par de bienes, la tasa marginal de sustitución en el consumo es igual a la tasa marginal de transformación en la producción; (ii) la tasa marginal de sustitución de ocio por bienes es igual a la tasa marginal de transformación de ocio en bienes; y (iii) la tasa marginal de sustitución de consumo por ahorro es igual a la tasa marginal de transformación de bienes presentes en bienes futuros en la producción (Musgrave, 1980).

asignación tal de los recursos, que el bienestar de la sociedad será maximizado, es decir, no se podrá incrementar el bienestar de ningún individuo en la sociedad sin disminuir al mismo tiempo el de otro(s). En una situación en que tales condiciones se cumplen (una situación equilibrio), un impuesto que provoque un efecto sustitución las alteraría y disminuiría el bienestar social. Puesto que en este menor bienestar la dotación de recursos no ha cambiado, el impuesto ocasionaría un peso muerto, es decir, reduciría la eficiencia. Esto sería válido para cualquier impuesto que no sea de suma global,¹² sea éste directo o indirecto.

Los impuestos sobre la renta serían capaces de alterar las condiciones marginales de eficiencia que se refieren a las relaciones de sustitución ocio-trabajo y consumo-ahorro (Musgrave y Musgrave, 1980). En el primer caso, el impuesto, a la vez que disminuye el ingreso personal (salario neto), modifica el precio del trabajo con relación al del ocio. El primer efecto (efecto ingreso) conduciría a incrementar la oferta de trabajo para alcanzar el nivel de ingreso previo; mientras que con el segundo, (efecto sustitución), habría una valoración de parte del contribuyente de que el trabajar tiene un mayor costo y motivaría a substituir tiempo libre por trabajo. Es este último efecto el que alteraría la condición marginal de eficiencia y produciría el peso muerto.

Debido a las dificultades para la definición objetiva de un "precio para el ocio", el cambio en el precio relativo que da lugar al efecto-sustitución no puede definirse sobre una base objetiva. Por lo tanto, la magnitud del peso muerto ocasionado por el impuesto estaría determinada fundamentalmente por elementos subjetivos. El caso del efecto-ingreso, en tanto reducción del ingreso personal, es muy diferente. Sin embargo, este es irrelevante de cara al peso muerto, o a la ineficiencia, a que daría lugar el impuesto.

En efecto, la "distorsión" es causada por el efecto sustitución y va más allá de la contribución recolectada por el gobierno; es decir, aún en el caso de que el gobierno transfiera recursos a los mismos contribuyentes para compensar por el efecto ingreso, el bienestar social sería menor.¹³

¹² Los impuestos de suma global son aquellos cuyo pago no puede ser alterado por ninguna acción del sujeto afectado al no cambiar ninguna relación de precios. Un ejemplo de este tipo de impuestos sería un impuesto percápita, que se aplicaría por igual a todas las personas por el simple hecho de existir. Aunque no imposible, la existencia de impuestos de suma global es muy difícil en la práctica.

¹³ Esto resultaría del cambio en la valoración subjetiva entre ocio y trabajo que se opera como resultado del impuesto. Véase Auerbach (1985).

Un impuesto de suma global ocasionaría solamente un efecto de ingreso y de esta manera no afectaría este tipo de eficiencia.

En el segundo caso (relación consumo-ahorro), el impuesto sobre la renta modificaría la condición marginal de eficiencia en tanto que reduciría la tasa neta de interés, creando una discrepancia entre la remuneración por el ahorro y el costo del capital (Musgrave, 1969). Esto podría evitarse si se exime de impuestos a los intereses ganados (Musgrave, 1969).

Aunque el análisis de la eficiencia tributaria ligada al peso muerto es teóricamente bastante preciso e ilustrativo para entender las distorsiones microeconómicas a que puede dar lugar el impuesto sobre la renta en un mundo un tanto hipotético, no nos aporta muchos elementos que puedan ser relevantes para países subdesarrollados como El Salvador.¹⁴

Las deficiencias de este análisis para la realidad de los países subdesarrollados abarcan toda una gama de aspectos. *Primero*, se trata de un análisis totalmente estático. Esto conduce a que se ignore toda la problemática del crecimiento económico, un elemento crucial en estos países. Si bien la teoría permite considerar el ahorro, centra su atención en la alteración de las condiciones marginales de eficiencia, y no nos dice nada respecto al destino de éste (es decir, si ha de financiar consumo en el futuro o inversión), ni sobre su posible impacto sobre el tamaño del producto futuro. En su preocupación por la eficiencia microeconómica, ni siquiera se pregunta si el ahorro puede aumentar o disminuir como resultado del impuesto.¹⁵ También, el análisis ignora totalmente la posibilidad del ahorro público.

En este contexto, el supuesto es que la dotación de factores y la eficiencia en la producción (que se asume a su máximo nivel) están dados, de manera que el tamaño del producto también está dado; y si la economía está en equilibrio y las condiciones marginales de eficiencia se cumplen en todas las esferas (producción, consumo, producción-consumo, consumo-ahorro y ocio-trabajo), no se puede mejorar el bienestar de una persona sin alterar el de otra. Se omite, por lo tanto, la problemática

¹⁴ Algunas de estas deficiencias han sido reconocidas abiertamente por economistas vinculados a organismos como el FMI y el Banco Mundial. Véase Newbery y Stern, eds., (1987), capítulos 5 y 7.

¹⁵ Esto porque en el análisis de eficiencia microeconómica lo único que interesa es el efecto sustitución, y, como veremos más adelante, el impacto total del impuesto sobre el ahorro depende tanto de este efecto como del efecto ingreso.

del impacto de los impuestos sobre ingreso nacional y en el consumo a través del tiempo.¹⁶

Segundo, los supuesto en que el análisis se basa son sumamente restrictivos y difíciles de observar en la realidad, especialmente en los países subdesarrollados (Newbery y Stern, 1987, cap. 5). En efecto, el análisis ignora, por ejemplo, la importancia del sector primario en estos países, el dualismo y la segmentación de mercados, la estructuras no competitivas de los mercados, la existencia de rendimiento variables a escala, etc., para no hablar de los problemas de distribución del ingreso (Newbery, 1987). La importancia de estas omisiones radica en que su incorporación puede alterar conclusiones básicas del análisis teórico convencional de tributación.

Tercero, el análisis parte de una hipotética situación de equilibrio cuya existencia es altamente cuestionable, no sólo porque es casi imposible que los supuestos a que acabamos de referirnos se cumplan en la práctica, sino también porque la racionalidad de los agentes económicos puede diferir de lo que la teoría predice, aún en el caso de que se trate de agentes privados.

Cuarto, el análisis es para una economía cerrada e ingresos fáciles de observar (como los salariales) (Newbery, 1987) y no considera ningún tipo de restricción administrativa o institucional de cara a las recaudaciones.

2.2. El impuesto sobre la renta y el crecimiento económico

El nexa entre el impuesto sobre la renta y el crecimiento económico se establecería a través de la repercusión del impuesto en algunos de los determinantes del crecimiento económico por el lado de la oferta, como el proceso de ahorro y formación de capital y el crecimiento de la oferta de trabajo.

¹⁶ De esto resulta que algunas de las conclusiones derivadas del análisis de eficiencia microeconómica se basan en criterios fundamentalmente subjetivos, a los que se supereditarían los criterios objetivos. Un ejemplo de esto es el impacto de los impuestos en las opciones entre ocio y trabajo: el resultado puede muy bien ser una mayor oferta de trabajo y por tanto un mayor producto y bienestar potencial mensurable objetivamente. Sin embargo, como el impuesto habrá distorsionado la relación de precios entre ocio-trabajo y generado de ese modo un "peso muerto", el bienestar medido a partir de la utilidad (el bienestar social en el análisis de eficiencia microeconómica) será menor.

En los últimos años, ha cobrado cierta difusión la idea de que el impuesto sobre la renta, especialmente si es progresivo, disminuye el ahorro privado. El argumento se basa en la constatación de que en los países subdesarrollados los grupos con capacidad de ahorro son aquellos que se sitúan en los niveles más altos de ingreso. De ahí que los impuestos progresivos sobre la renta amenazarían el escaso ahorro de estos países y de esta manera la acumulación de capital y el crecimiento económico. Por otra parte, tasas altas de impuesto deprimirían la oferta de trabajo y de esa manera también el crecimiento del producto. La implicación de política económica que emana de este análisis es que la disminución de las tasas de impuesto sobre la renta y de su progresividad fomentaría el ahorro y el crecimiento económico. Esta es precisamente la concepción de los actuales reformadores tributarios en El Salvador.

La relación entre impuestos y crecimiento no es, sin embargo, tan evidente, y el argumento anterior tiene una serie de problemas. En lo que concierne al ahorro-acumulación-crecimiento, se presentan los siguientes problemas. *Primero*, aunque es cierto que el ahorro privado se incrementa con el nivel de ingreso y que la propensión *media* a ahorrar es mayor cuanto mayor es el ingreso,¹⁷ la variable relevante de cara al impacto de la reducción de los impuestos no es ésta sino la propensión *marginal* a ahorrar; y ésta puede incluso disminuir aún cuando aquélla esté aumentando (McGuire, 1990). Por otra parte, a diferencia de la propensión media al ahorro, la propensión marginal no difiere mucho entre los distintos grupos sociales. Basado en esto, Musgrave (1989) ha señalado que "es improbable que cambios factibles de la estructura tributaria vayan a tener un efecto grande en la tasa de ahorro de la economía" (citado en McGuire, 1990).

Segundo, la relación entre ahorro y tasas de impuestos todavía no ha podido ser dilucidada por la teoría económica. Como ya hemos señalado, todo impuesto produce un efecto ingreso y un efecto sustitución. En este caso, la reducción de tasas impositivas aumentaría la tasa de rentabilidad después de impuestos y volvería más beneficioso ahorrar (efecto sustitución); pero, al mismo tiempo, haría que se necesite ahorrar menos para obtener el mismo ingreso en el futuro (efecto ingreso). Hasta ahora, la

¹⁷ McGuire (1990, p. 648) ha señalado que los datos sobre presupuestos familiares sobreestiman las diferencias en la propensión media al ahorro debido a que están referidos a un año solamente y a que "el consumo familiar es más estable que el ingreso...El resultado es que las proporciones de ahorro de las familias con los ingresos más altos parecen más altas de lo que en realidad son, y las proporciones de ahorros de las familias con los ingresos más bajos parecen más bajas de lo que en realidad son".

teoría no ha podido determinar cuál de estos dos efectos es el dominante (Marfán, 1986; McGuire, 1990). La evidencia empírica, por su parte, no ha aportado mucho a la resolución de este problema.¹⁸ Sin embargo, tasas impositivas de niveles *confiscatorios* o cercanos a ellos (80% ó más, por ejemplo) disminuirían el ahorro privado. Este sería un caso extremo un tanto hipotético, que no tiene nada que ver con el impuesto sobre la renta que ha regido históricamente en El Salvador.

Tercero, aún en el caso en que fuera posible establecer una relación inversa entre tasas impositivas y ahorro privado, no podría afirmarse que el ahorro total en la economía crecerá con una rebaja tributaria, puesto no se ha considerado el impacto sobre el ahorro público, que será probablemente negativo. En este caso, el efecto sobre el ahorro total estará determinado por las propensiones marginales a ahorrar del ingreso de los sectores público y privado. Si la propensión marginal al ahorro es mayor en el sector público, el ahorro total aumentará. Esta es una cuestión fundamentalmente empírica, y la teoría económica no puede decir mucho la respecto. Hay indicios de que en El Salvador la propensión marginal al ahorro es *mayor* en el sector público.¹⁹ Por otra parte, hay que tener en cuenta que el ahorro público puede constituir perfectamente una variable de política económica.

Cuarto, suponiendo nuevamente que las rebajas tributarias incrementen el ahorro privado ello no significa necesariamente que la inversión privada aumentará y que, consiguientemente, el crecimiento económico será favorecido. Como ha señalado Marfán (1986), la razón de ello radica en que los incentivos tributarios al ahorro, como las rebajas de impuestos sobre la renta, estimulan la posesión de activos en general, sin discriminar entre activos nuevos y viejos; el resultado es una desviación de recursos fiscales que favorece a los propietarios de activos existentes. Por otra parte, está también la desviación de recursos que provoca la relativamente elevada propensión al consumo de bienes suntuarios —el grueso de ellos de origen importado— por parte de los grupos con

¹⁸ Véase Marfán (1986). En el estudio de Lahiri (1989) sobre los determinantes del ahorro en algunos países asiáticos, los impuestos ni siquiera son mencionados como variables explicativas. Lahiri encuentra que los determinantes fundamentales del ahorro en esos países han sido el crecimiento del ingreso per cápita y la tasa de dependencia de la población.

¹⁹ Estudios recientes (Menjívar, 1990 y García, 1991) sobre los determinantes del ahorro global en El Salvador han establecido que éste guarda una relación directa con la carga tributaria.

mayor capacidad de ahorro en los países subdesarrollados (Musgrave, 1987).²⁰

Lo anterior no significa, sin embargo, que los incentivos tributarios sean de suyo incapaces de afectar la inversión privada. El punto está en que en ello *no tiene que mediar necesariamente una mayor rentabilidad del ahorro privado*. La política tributaria puede afectar las decisiones de inversión privada, pero a través de un conducto más directo. Hay respaldo teórico y empírico en favor del argumento de que *"los incentivos tributarios a la inversión privada son más eficaces que los incentivos tributarios al ahorro privado"* como instrumento de promoción de la acumulación de capital (Marfán, 1986, p. 144. Cursivas nuestras).

Marfán (1986) ha señalado tres formas básicas a través de las cuales la política fiscal puede afectar al proceso ahorro-inversión: i) ahorrando e invirtiendo directamente (ahorro e inversión públicos), ii) afectando los determinantes del ahorro y la inversión del sector privado, iii) afectando los parámetros de comportamiento del sector privado. Parece que de entre estos tres, con un diseño de política fiscal apropiado, el mecanismo más seguro para incidir sobre el proceso ahorro-inversión es el primero, por constituir un instrumento de incidencia directa; el menos seguro o eficaz sería el segundo, aparentemente el más privilegiado en las rebajas tributarias.

Un factor importante a tener en cuenta, y que no aparece en las consideraciones anteriores, tiene que ver con la movilidad de los factores de producción, en especial del capital. De particular relevancia sería aquí el problema de los incentivos tributarios y la inversión extranjera. Puesto que las empresas extranjeras tributan generalmente sobre la base del criterio de renta universal, toda vez que las tasas impositivas en los países en que ésta tiene lugar no sobrepasen las del país de origen, las rebajas tributarias no tendrán incidencia sobre inversión extranjera. Los

²⁰ El problema con la inversión es mucho más complejo de lo que los defensores de las rebajas tributarias piensan. De hecho, no existe en la teoría económica un sólido fundamento para explicar qué determina la inversión privada. Las explicaciones más sistemáticas suponen que el flujo de inversión está ligado al costo de ajuste y reemplazo de capital en la unidad de producción (Marfán 1986). Sin embargo, parece ser que, por ahora, lo más plausible es pensar, como Joan Robinson, de que la actitud de inversión responde a conductas particulares del sector empresarial, difíciles de identificar con precisión (la inversión privada estaría determinada fundamentalmente por los "Animal Spirits" de los empresarios). Esto no niega, sin embargo, la existencia de variables importantes que afectan las actividades de inversión, como los márgenes de ganancia o los incentivos directos a ésta.

aspectos tributarios pueden ser importantes cuando las tasas impositivas locales superan las del país de origen del capital, y cuando los países candidatos alternativos a recibir inversión gravan de diferente manera los beneficios de las sociedades. Bajo estas condiciones, la rebajas tributarias *podrían* incidir sobre el nivel de inversión interna. Sin embargo, hay que tener en cuenta que *el factor tributario no es el único ni necesariamente el más importante en las decisiones de localización de la inversión extranjera.*

En cuanto a la oferta de trabajo, nos encontramos en un plano similar de incertidumbre que en el caso del ahorro: no se sabe si el impacto total del impuesto se traducirá en una disminución o en un incremento de la oferta de trabajo. Todo depende de la magnitud relativa de los efectos ingreso y sustitución, que a su vez viene determinada, formal o teóricamente, por la forma de la curva de utilidad marginal del ingreso de los individuos. Si el efecto-ingreso es el dominante (elasticidad de la curva de utilidad marginal menor que uno), el impuesto implicará una prolongación de las horas de trabajo para alcanzar el nivel de ingreso previo al impuesto sobre la renta. Sólo en este caso una reducción de las tasas impositivas aumentará la oferta de trabajo y el nivel de actividad económica.

Dado que la teoría económica no puede determinar cuál de estos efectos es más importante, el juicio queda totalmente en manos de la evidencia empírica, la cual no suele ser fácil de documentar por la carencia de algunos datos necesarios. Sin embargo, algunas características de los mercados de trabajo pueden alumbrar sobre la reacción probable de la oferta de trabajo. En este sentido, debido a ciertas características de nuestro mercado laboral, como su rigidez, la rigidez de turnos de trabajo, el desempleo estructural, etc. es difícil que en El Salvador se modifique la oferta de trabajo como resultado de cambios en el impuesto sobre la renta, a menos que se trate de tasas confiscatorias.²¹

Hay que tener en cuenta también que la oferta de trabajo tal como se entiende en este análisis es una disposición a trabajar, cuya mera existencia no significa que el empleo, y con ello el nivel de actividad económica, se va a incrementar. Por otra parte, desde una perspectiva dinámica, hay que recordar también que el crecimiento de la oferta de trabajo está condicionado fuertemente por el crecimiento de la población; es decir, es una cuestión mucho más demográfica que de política microeconómica.

²¹ Si la movilidad internacional del trabajo fuera muy importante y los países entre los cuales éste puede desplazarse poseen tasas impositivas diferentes, la situación podría ser diferente.

En conclusión, el impacto del impuesto sobre los determinantes del crecimiento económico es incierto. De ahí que no resulte sorprendente que en los modelos formales de crecimiento de tipo neoclásico, el efecto de los impuestos en la tasa de crecimiento sea ambiguo y dependa más del modelo en que se analice. El plano de la evidencia empírica no permite tampoco conclusiones categóricas.²² Así, el argumento de una relación inversa entre tasas impositivas —o progresividad tributaria— y crecimiento económico no está fundamentados adecuadamente, ni teórica ni empíricamente. Mucho más evidente es el impacto adverso de la rebajas de impuestos sobre la renta en la distribución del ingreso, y por tanto en la equidad económico-social y en la incidencia de la pobreza.

2.3. Ingresos tributarios y tasas Impositivas: el argumento de la curva de Laffer

Un corolario de la relación entre impuesto sobre la renta y crecimiento económico es la relación entre tasas de impuesto e ingresos tributarios. La idea es que existe una relación entre la captación de ingresos fiscales y la tasa de impuestos. Para cualquier tipo de gravamen, si comenzando desde una tasa cero aumentamos paulatinamente la tasa, los ingresos provenientes de dicho impuesto se incrementarán; continuando nuestro experimento llegaremos a un máximo de recaudaciones, hasta que el aumentar la tasa se tendría una reducción en el ingreso; si llevamos más adelante el argumento de elevar la tasa a niveles confiscatorios, la actividad económica privada se hará tan prohibitiva que los agentes la dejarán y la recaudación será cero.

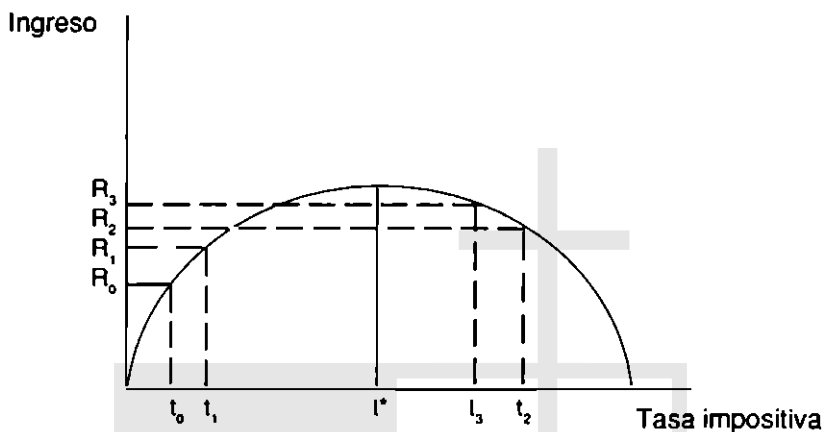
Esta idea, descubierta por Dupuit²³ y popularizada por los economistas "del lado de la oferta", ha sido llamada la "curva Laffer". La idea cobró gran popularidad durante los primeros años de la administración Reagan en Estados Unidos. De acuerdo con ella, el gobierno poseería dos tasas para alcanzar un mismo nivel de ingresos tributarios. Si el análisis tras la curva de Laffer es correcto, en términos de eficiencia macroeconómica (y también en términos de eficiencia microeconómica) la tasa menor sería preferible, pues estaría indicando un nivel mayor de empleo y de ingreso.

El gráfico 1 presenta lo expuesto anteriormente. De acuerdo con éste, si el objetivo del gobierno, es aumentar los ingresos fiscales, es necesario establecer en que posición la curva de Laffer se encuentra. Si nos encontramos en la parte derecha de la curva, una disminución de las tasas

²² Véase Newbery y Stern (1987).

²³ Ver K. Arrow y Scitovsky (1986), pp. 255-283.

impositivas aumentará las recaudaciones (al pasar, por ejemplo, de t_2 a t_3 , los ingresos tributarios aumentan de R_2 a R_3); mientras que si nos encontramos en la parte baja, una disminución de tasas hará caer las recaudaciones (si pasamos, por ejemplo, de t_1 a t_0 , los ingresos tributarios disminuyen de R_1 a R_0).



La curva Laffer fue concebida originalmente relacionando los efectos ingreso y sustitución con la oferta de trabajo. El argumento sostiene que una reducción en la tasa de impuestos inducirá a un mayor número de trabajadores a ingresar a la fuerza de trabajo de tal forma que la reducción de la tasa es compensada con una ampliación de la base del impuesto. Como explicamos anteriormente, no sería un argumento válido el suponer que la disminución de la tasa de impuestos incrementa la oferta de trabajo. El efecto de la política tributaria sobre la oferta de trabajo depende de la magnitud del efecto ingreso y del efecto sustitución. Para el caso de El Salvador, dadas la existencia de un enorme empleo y subempleo estructural y la rigideces del mercado laboral, las dudas de que ello suceda son aún mayores.

El argumento puede aplicarse también al caso de la inversión privada. En este caso, la apuesta sería que los menores impuestos elevarían el ahorro e inversión privados, generando un mayor nivel de ingreso privado. De esta manera, con una tasa impositiva menor, las recaudaciones tributarias podrían incrementarse. Sin embargo, como se vio en la subsección 2.2., ni la teoría ni la evidencia empírica permiten respaldar la idea de que menores impuestos aumentarán la inversión privada gracias a un mayor ahorro.

Otra forma de considerar la curva Laffer, que se tiene en mente en El Salvador, es a través del efecto que las tasas impositivas tendrían sobre la disposición a cumplir con las obligaciones tributarias o a evadirlas. El argumento aquí sería que tasas altas ocasionarían más evasión y por tanto menores recaudaciones. En este caso, por lo tanto, para un mismo nivel de ingreso, gracias a un mayor cumplimiento, las recaudaciones serían mayores. La crítica a esta forma de analizar el argumento del lado de la oferta es la no consideración de la mejora de la administración tributaria y de los mecanismos legales como variables para hacer efectiva la recaudación. Es decir, en lugar de modificar la tasa se pueden obtener mayores recaudaciones a través de la mejora de la administración del impuesto y la imposición de penas que vuelvan sumamente costosa la evasión.

Por otra parte, resulta también cuestionable que la simple reducción de tasas impositivas disminuya la evasión. Además, aún cuando este fuera el caso, no se puede afirmar con certeza que la menor evasión compense los ingresos sacrificados por la reducción de las tasas. En la segunda parte de este trabajo veremos que no es posible sostener que estos argumentos lafferianos estén resultando válidos para el caso de El Salvador.

En conclusión, no parecen haber argumentos plausibles en favor de que la desgravación la base del impuesto sobre la renta incrementará las recaudaciones y traerá consigo resultados beneficiosos para la sociedad en general. Definitivamente, favorece los intereses de aquellos grupos que pagarán menos impuestos, aunque no se sabe por cuanto tiempo. A la larga, si la desgravación menoscaba el crecimiento económico, incluso esos sectores podrían resultar perdiendo .

2.4. Eficiencia y equidad en el Impuesto sobre la renta

Hasta ahora hemos considerado solamente la relación entre el impuesto sobre la renta y la eficiencia. Todavía no hemos dicho nada sobre la dimensión redistributiva del impuesto. A este respecto, cabe señalar que existe un amplio consenso en torno al uso de la política fiscal como un instrumento efectivo de redistribución del ingreso. De hecho, ésta se ha constituido en un instrumento redistributivo de uso universal. Suele aceptarse (Musgrave, 1980) que la política fiscal como herramienta de redistribución cobra aún mayor importancia cuanto más concentrada esté la distribución del ingreso y la riqueza, cuanto mayores sean las desigualdades en términos de niveles de vida entre diferentes grupos sociales, y cuanto mayor sea la incidencia de la pobreza.

En una economía de mercado, lo atractivo de la política fiscal como herramienta redistributiva radica en que (excluyendo los impuestos al comercio internacional) en principio interfiere muy poco con el sistema de precios y respeta el régimen o formas de propiedad existentes. En este sentido, debería de constituir el instrumento redistributivo más idóneo para los defensores del *laissez-faire*. El uso de impuestos directos en general y del impuesto sobre la renta en particular, como herramientas redistributivas, resulta adicionalmente atractivo debido a que se presta más fácilmente a la aplicación del criterio de la progresividad, es decir, a la equidad tributaria. Además, toda vez que no discrimine de acuerdo con el tipo de actividad económica, el impuesto sobre la renta no afecta la eficiencia (microeconómica) en la asignación o uso de los recursos.²⁴

En la primera subsección de este apartado vimos que una estructura tributaria con un mínimo de equidad requería un mínimo de progresividad. La equidad, sin embargo, podría no resultar gratuita. Este podría ser el caso hipotético en que el paso a una estructura más progresiva se tradujera en un crecimiento económico menor. En este caso, una mayor equidad tendría como costo una menor eficiencia macroeconómica, y existiría una relación de intercambio entre esos dos aspectos. Habría que decidir, por lo tanto, cuál de los dos aspectos va a ser privilegiado. Podría incluso suceder que la contribución en el corto plazo de una mayor equidad tributaria a reducir la pobreza pueda ser contrarrestada por un menor tamaño del ingreso en el mediano o largo plazo; es decir, que una mejor distribución del ingreso atente tanto contra nivel de éste que, al cabo de cierto tiempo, la incidencia de la pobreza pueda ser mayor o igual.²⁵ Este suele ser el argumento de quienes apoyan las rebajas tributarias. La idea que se encuentra detrás es que mayores tasas impositivas, generarían un menor ahorro y menor acumulación de capital.

Arriba hemos visto, sin embargo, que la relación entre impuestos y ahorro-inversión-crecimiento no está dilucidada, y que toda vez que las tasas no absorban prácticamente toda la base del impuesto (que no sean tasas confiscatorias), el ahorro e inversión privados no tienen que resultar necesariamente sacrificados. También hemos visto que, aún cuando mayores impuestos se tradujeran en una menor inversión privada, siempre que ésta merma pueda ser compensada por una mayor inversión pública,

²⁴ Véase la nota 1.

²⁵ Si fuera igual, en términos éticos y políticos la situación posterior sería superior a la previa, puesto que la desigualdad sería menor.

el crecimiento económico no tiene por qué sufrir.²⁶ De ahí que no esté claro que una mayor equidad tributaria tenga inevitablemente como costo una menor eficiencia macroeconómica, o que tenga necesariamente que existir una relación de intercambio entre equidad tributaria y crecimiento.

Lo que sí está claro es que menores ingresos tributarios y una menor progresividad menoscaban la labor redistributiva de la política fiscal y sacrifican la forma más adecuada de llevarla a cabo (de los grupos más altos a los grupos más bajos). El efecto de ello sería una disminución del bienestar de los grupos más favorecidos por el gasto social; es decir, una mayor pobreza. Este podría ser también el caso aún cuando el ingreso crezca, a menos que creamos ciegamente en la teoría del rebalse.

Como veremos en detalle más adelante, en El Salvador se puso en marcha en 1989 una reforma tributaria que en lo que se refiere al impuesto sobre la renta ha disminuido las tasas impositivas y la progresividad, especialmente para los niveles de ingreso más altos. Como mostraremos, el resultado de esta reforma ha sido la disminución de las recaudaciones derivadas del impuesto sobre la renta. La continuación de estas reformas en 1991 se materializó en la implementación de una ley que ha reducido adicionalmente el nivel de las tasas impositivas y la progresividad. El espíritu que supuestamente alienta las reformas es fomentar el proceso de formación de ahorro-inversión y de ampliar la oferta de trabajo.

Sin embargo, como hemos recalcado, no existe argumento plausible para afirmar que este tipo de reformas afectará esas variables de forma tal que el crecimiento económico —de corto, mediano o largo plazo— resulte favorecido; los efectos de esas reformas sobre el crecimiento son a lo sumo inciertos. Distinto es el caso de su impacto sobre la distribución del ingreso y la equidad, que es indudablemente adverso. Si de fomentar la inversión se trata, hay instrumentos fiscales como la depreciación acelerada, los créditos por inversión, el mismo ahorro público, etc. que guardan una relación más cercana (directa) con la formación de capital, son más eficaces, y no erosionan sobremanera la equidad.

Aunque, como explicaremos más adelante, no todos los aspectos de la reforma iniciada en 1989 son cuestionables, hay que tener claro que no se debe ceder en la equidad tributaria que ofrece un impuesto sobre la

²⁶ El problema de si el sector privado es más eficiente que el sector no se presenta necesariamente, pues los proyectos de inversión pública pueden encomendarse al sector privado, y no es difícil establecer mecanismos que garanticen que aquéllos son asignados al ejecutor privado que ofrece la mejor alternativa.

renta progresivo y en la mayor equidad económico-social que puede posibilitar un mayor nivel de recaudaciones, a cambio de efectos inciertos en el crecimiento de la economía. Debe recalcar que en el caso de El Salvador no se trata simplemente de una mayor equidad de cara a reducir la desigualdad, sino sobre todo de cara a la reducción de la pobreza. Es este el sentido de equidad que queremos resaltar.

Por otra parte, no pretendemos, naturalmente, negar la necesidad de un crecimiento económico sostenible y acelerado para El Salvador. Este es un aspecto que debe estar en primer plano en cualquier estrategia nacional de desarrollo. Nuestro punto es que las rebajas tributarias, hasta donde han sido llevadas en El Salvador, serían un instrumento ineficaz y costoso de cara a ese objetivo.

Por supuesto, tampoco se trata de implantar tasas y niveles de progresividad tales que ahoguen al sector privado, como sería el caso de aquellas que absorban prácticamente toda la base. ¿Cual sería entonces el papel que asignaríamos a la estructura tributaria en nuestra preocupación fundamental de desarrollo con equidad? Dicho en términos generales, nuestro objetivo es el de una estructura tributaria que siendo equitativa y orientada hacia la equidad, afecte en lo mínimo la eficiencia tributaria macroeconómica (o los determinantes del crecimiento económico). En la última parte de este trabajo especificaremos una estructura que, a nuestro parecer, cumpliría con esas condiciones. Como trataremos de fundamentar más adelante, en el caso de personas naturales, la fuerte reducción de tasas de la reforma de 1991 no apunta en esa dirección, como tampoco lo hacen las reformas de 1989 y 1991 en el caso de personas jurídicas. La concepción que alienta estas reformas ha absolutizado, bastante infundadamente, el aspecto eficiencia, y sacrificado, consiguientemente, la dimensión de la equidad.

II. ANALISIS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL SALVADOR

Las líneas de investigación en nuestro análisis del impuesto sobre la renta son la equidad tributaria, la equidad económico-social en general y la eficiencia. En esta segunda parte, pretendemos establecer cuál era el estado del impuesto sobre la renta en términos de equidad tributaria y de recaudaciones antes de 1990 y el impacto sobre esos aspectos del proceso de reformas tributarias iniciado en 1989. También trataremos de hacer una evaluación sobre la eficiencia de la administración tributaria salvadoreña, centrada en el problema que ocasiona la inflación y en el de la evasión. Con ello, buscamos darnos de elementos para que en la última parte hagamos una propuestas de mejoramiento del impuesto sobre la renta en El Salvador.

1. La carga tributaria y el impuesto sobre la renta

Después de Bolivia y Guatemala, El Salvador tiene la carga tributaria más baja en América Latina (Cuadro 1). Las cargas para América Latina andan en promedio arriba del 17%. Los países asiáticos de desarrollo industrial exitoso para los que el Fondo Monetario Internacional colecta estadísticas (Corea y Singapur) tienen una carga tributaria de alrededor de 15%. Los países industrializados tienen cargas tributarias que superan en promedio el 30%²⁷. El cuadro 1 presenta la carga tributaria en seis de estos países, cuyo promedio es de 32.6%.

Contrario a lo que el país necesita, en los últimos cinco años, la carga tributaria en El Salvador ha experimentado una clara tendencia a la disminución (Cuadro 2). En el corto plazo, esto no deja de suponer problemas al presupuesto gubernamental, cuyos elevados déficits han constituido una preocupación importante en términos de estabilización macroeconómica en los últimos años; en el mediano plazo, ello tiene consecuencias importantes de cara a la acción redistributiva del Estado mediante la política fiscal, y, al afectar el ahorro e inversión públicos, de cara al crecimiento económico del país.²⁸

Considerando niveles históricos nacionales²⁹ y los niveles en otros países con un ingreso por habitante similar, parece existir un margen bastante amplio para la elevación de la carga tributaria en El Salvador. En este esfuerzo, el impuesto sobre la renta debería prestar una contribución importante, tanto por su equidad como porque, toda vez que no se llegue a tasas confiscatorias, no puede decirse que afecte adversamente lo que en la primera parte denominamos la eficiencia tributaria macroeconómica.

Los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, sin embargo,

²⁷ Véase FMI (1988 y 1990).

²⁸ De hecho, paralelo a la disminución de la carga tributaria, en la década pasada se observó ya una fuerte caída de la relación ahorro público/PIB con relación a la década de los setenta, al pasar de 6.1% durante 1970-79 a 3.7% durante 1980-89 (Véase Funes, 1992). En este contexto, el hecho de que la relación inversión pública/PIB se haya incrementado significa que la inversión pública ha sido financiada inadecuadamente, al recurrir de manera excesiva al déficit público y las donaciones como fuentes de financiamiento (El déficit global como proporción del PIB pasó de 1.1% en 1970-79 a 4.8% en 1980-89; las donaciones al sector público pasaron de 0 a 0.1%. Véase Funes, 1992).

²⁹ La carga tributaria a finales de los setenta era superior al 13%; a principios de los ochenta andaba cerca del 11%. En realidad, la carga tributaria de los últimos tres años es inferior a la principio del decenio de los cincuenta (Véase Abrego, 1992).

Cuadro 1
La carga tributaria y el impuesto sobre la renta
en América Latina y otros países

	PERIODO	CARGA TRIB.	IR/PIB*
El Salvador	1987-90	9.1	2.0
Costa Rica	1987-89	21.3	2.4
Nicaragua	1986-88	25.6	3.3
México	1986-87	19.6	4.2
Colombia	1985-87	11.2	3.3
Panamá	1986-88	20.0	6.0
Perú	1985-86	22.2	3.3
Haití	1986-87	9.7	1.5
Uruguay	1986-88	21.5	1.8
Argentina	1985-86	18.7	1.1
Brasil	1986-88	15.1	4.2
República Dom	1987-89	13.7	2.6
Ecuador	1985-86	16.7	11.1
Venezuela	1985-86	10.3	6.6
Guatemala	1987-89	8.4	1.5
Bolivia	1987-89	8.3	0.3
Estados Unidos	1987-89	29.5	14.0
Alemania	1986-88	31.4	9.2
Italia	1987-89	36.7	13.3
Suiza	1986-88	19.9	3.1
Bélgica	1986-88	42.2	16.4
Dinamarca	1987-89	35.9	15.7
Corea	1987-89	15.5	5.0
Singapur	1987-89	14.5	6.3

Fuente: Calculado sobre la base de FMI, Government Finance Statistics Yearbook, 1990.

* Relación ingresos por impuesto sobre la renta/PIB

han mostrado también una tendencia hacia la disminución en los últimos cinco años (Cuadro 2), y si bien en 1990 éstos crecieron levemente, su nivel fue inferior al de 1985. Las recaudaciones por impuesto sobre la renta representaron aproximadamente 22% del total de los ingresos tribu-

tarios y 1.8% del PIB en 1990. En los últimos cuatro años, los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta promediaron un total de 22.5% de los ingresos tributarios.

Cuadro 2
El Salvador: Ingresos percibidos y devengados por Impuesto
sobre la renta.
(Millones de colones de 1990)

	INGRESOS			Indice de Ingresos (1985=100)
	personas naturales	personas jurídicas	Total	
1986	442.6	382.2	824.8	106.1
1987	407.7	528.7	936.3	120.4
1988	303.1	502.1	805.2	103.4
1989	311.3	404.8	716.1	92.1
1990	279.0	446.5	725.5	93.3

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Informe sobre la Liquidación del Presupuesto General.

Aunque el impuesto sobre la renta se perfila como una fuente importante de ingresos tributarios en El Salvador, su relación con respecto al PIB es sumamente baja si se le compara con la de otros países la mayoría de países latinoamericanos con desarrollo similar (Cuadro 1). La comparación internacional sugiere que la importancia del impuesto sobre la renta en El Salvador podría incrementarse aún más. Además, como ya hemos señalado, es un impuesto idóneo en términos de eficiencia y, toda vez que sea progresivo, en términos redistributivos. Esto último es un factor de suma importancia en El Salvador debido a la fuerte dependencia de los impuestos indirectos de su estructura tributaria.³⁰

Actualmente, la mayor parte de las recaudaciones por impuesto sobre la renta en El Salvador provienen de personas jurídicas (Cuadros 2). Esta es una característica bastante reciente, pues hasta 1986 la fuente principal de recaudaciones eran las personas naturales. La importancia del impuesto a personas jurídicas ha venido en constante aumento desde 1987. En cuanto al impuesto a personas naturales, llama la atención el

³⁰ En los últimos 5 años, los impuestos indirectos han aportado más del 70% de los ingresos tributarios en El Salvador (Véase BCR (1991 y 1992).

hecho de que los ingresos provenientes de los asalariados superen ligeramente a los aportados por los no asalariados o perceptores de "rentas diversas" (Cuadro 3). Esto contrasta con la distribución del producto nacional, en la que los no asalariados se apropiarían de una parte significativamente superior a la de los asalariados.³¹ El contraste sugiere un importante problema de evasión por parte del primer grupo y, además, una distribución inequitativa de la carga tributaria que representa el impuesto sobre la renta.

Cuadro 3
Estructura de los Ingresos por Impuesto sobre la Renta
(Porcentajes)

	PERSONAS NATURALES			PERSONAS JURIDICAS	TOTAL
	Asalariados	Rentas Diversas	Sub-total		
1988	16.9	18.2	35.0	65.0	100.0
1989	17.2	16.1	33.3	66.7	100.0
1990	13.8	13.2	27.0	73.0	100.0
1988-90	16.0	15.8	31.8	68.2	100.0

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda.

2. Reformas recientes al impuesto sobre la renta

En los últimos dos años, como parte del programa de ajuste estructural, se han producido modificaciones importantes en la política tributaria en El Salvador. El impuesto sobre la renta no ha permanecido al margen de tales modificaciones, sino que, por el contrario, ha sufrido las reformas más importantes desde 1963. A partir de la toma de posesión del gobierno actual en 1989, se han realizado dos reformas a la ley del impuesto sobre la renta.

³¹ De acuerdo con un estudio reciente (Arias et. al., 1992), en 1987 el 39% del producto interno neto provenía de salarios y el restante 61% de ganancias, rentas, etc. De este 61%, 30.2% iba a personas naturales y 30.8% a sociedades. Del 39% de ingresos salariales, sólo un 7.3% habría tenido capacidad de tributar; esta proporción era de 12.3% para el 31% de personas naturales perceptoras de ingresos no salariales.

Cuadro 4
El Salvador: Tasas efectivas de impuesto sobre la renta
por nivel de Ingreso

RENDA IMPONIBLE	PERSONAS NATURALES			PERSONAS JURIDICAS		
	LEY DE 1963*	LEY DE 1989**	LEY DE 1991***	LEY DE 1963*	LEY DE 1989**	LEY DE 1991***
25,000	5.9	5.4	3.2	0.0	0.0	0.0
50,000	12.3	11.7	6.6	9.5	6.0	25.0
75,000	17.0	16.6	7.7	11.3	7.3	25.0
100,000	21.0	20.5	10.3	12.3	8.0	25.0
125,000	24.3	23.2	12.2	13.8	8.4	25.0
150,000	27.5	25.5	13.5	14.8	8.7	25.0
175,000	30.4	27.7	14.5	15.6	8.9	25.0
200,000	32.6	29.2	15.2	16.1	9.0	25.0
225,000	34.9	30.4	16.8	17.1	10.2	25.0
250,000	36.7	31.4	18.1	17.9	11.2	25.0
300,000	40.6	34.5	20.1	19.1	12.7	25.0
325,000	42.1	35.7	20.9	19.5	13.2	25.0
400,000	45.4	38.4	22.6	20.6	14.5	25.0
500,000	48.3	40.7	24.1	21.5	15.6	25.0
600,000	50.3	42.2	25.0	22.9	16.3	25.0
700,000	51.7	43.4	25.0	23.9	16.9	25.0
800,000	52.7	44.2	25.0	24.7	17.3	25.0
900,000	53.5	44.8	25.0	25.3	17.6	25.0
1,000,000	54.2	45.3	25.0	25.7	17.8	25.0
1,500,000	56.1	46.9	25.0	28.8	21.9	25.0
2,000,000	57.1	47.7	25.0	30.4	23.9	25.0
3,000,000	58.1	48.5	25.0	31.9	25.9	25.0
4,000,000	58.6	48.8	25.0	32.7	27.0	25.0
5,000,000	58.8	49.1	25.0	33.1	27.6	25.0

Fuente: Cuadros A.1.1, A.1.2, A.1.3 y A.1.5.

* Vigente hasta 1989

** Vigente durante 1990 y 1991

*** Vigente a partir de 1992

La primera, que tuvo lugar en diciembre de ese año y entró en vigencia en 1990, redujo el número de tramos, el nivel de tasas marginales y eliminó una parte de las exenciones tributarias. Aunque esto último ha

significado una menor protección a algunas actividades económicas, es una medida que sin duda favorece la equidad tributaria y el logro de mayores recaudaciones.

En el caso de personas naturales, la reforma de 1989 redujo el número de tramos de 24 a 7 y la tasa marginal máxima de 60% a 50%. (véase los cuadros A.1.1 y A.1.2 en el anexo 1). Asimismo, elevó el mínimo exento de renta imponible de 12 a 18 mil colones. Esta medida implicó la elevación de la tasa marginal mínima de 7.4% a 10%. El cuadro 4 da una idea sobre el impacto de la reforma en las tasas efectivas del impuesto a personas naturales. Puede notarse que, aunque la reducción de tasas efectivas fue generalizada, quienes más se beneficiaron de ella fueron los grupos de mayores ingresos.

En el caso de personas jurídicas, la reforma de 1989 redujo el número de tramos de 5 a 3 y la tasa marginal máxima de 35% a 30% (véase los cuadros A.1.2 y A.1.5 en el anexo 1). El mínimo de renta imponible se mantuvo en 25 mil colones anuales. Como lo muestra el cuadro 5, aquí también se produjo una disminución generalizada de tasas efectivas, de la que los mayores beneficiarios fueron lo que podríamos llamar la pequeña y mediana empresa del sector formal de la economía. Como parte de la reforma, también se implementó el llamado "pago a cuenta", consistente en que las personas jurídicas abonan mensualmente el 1% de sus ingresos brutos mensuales como pago provisional del impuesto sobre la renta. Teniendo en cuenta la inflación y la importancia de los impuestos provenientes de sociedades, la introducción del pago a cuenta constituyó indudablemente una medida acertada no sólo en términos de equidad tributaria (el postergar alrededor el pago se traduciría en un menor impuesto en términos reales), sino también en términos del mejoramiento de la liquidez del fisco.

La segunda reforma al impuesto sobre la renta tuvo lugar en diciembre de 1991 y entra en vigencia en 1992. Esta reforma elevó el mínimo exento a 22,000 colones y redujo el número de tramos y de 7 a 3 para personas naturales (véase cuadro A.1.6 en el anexo 1). Las tasas marginales fueron reducidas nuevamente, esta vez para todos los tramos de ingreso, a excepción del primero, cuya tasa no fue alterada. La tasa marginal máxima se redujo de 50% a 30%. La reforma condujo a una disminución sustancial de las tasas efectivas, beneficiando sobre todos a los contribuyentes con ingresos más altos (Cuadro 5). La nueva ley de impuesto sobre la renta estipula que la tasa efectiva máxima no podrá ser superior al 25% de la renta imponible en ningún caso. Esta disposición elimina la progresividad del impuestos para rentas imponibles superiores a (más o menos) 600 mil colones anuales.

Como puede observarse en el cuadro 5, en el caso de personas naturales, esta segunda reforma ha tenido un impacto mucho mayor en las tasas efectivas que la primera. La reducción porcentual de tasas efectivas con la primera reforma no alcanzó el 20%; la segunda, en cambio, redujo prácticamente todas las tasas efectivas por encima del 50%. Con esta segunda reforma, las tasas efectivas (y la tasa marginal máxima) fueron llevadas a la mitad del nivel que contenía la ley de 1963. Más adelante veremos que es prácticamente imposible que los efectos en términos de menores recaudaciones de esta rebaja sean contrarrestado mediante un mayor nivel de actividad económica o una mayor disposición de pago por parte de los contribuyentes.

Cuadro 5
Cambio porcentual en la tasa efectiva
resultante de las reformas 1989 y 1991

RENDA IMPONIBLE	PERSONAS NATURALES			PERSONAS JURIDICAS		
	89/63	91/89	91/63	89/63	91/89	91/63
25,000	-8.5	-40.7	-45.8	0.0	0.0	0.0
50,000	-4.8	-43.6	-46.3	-36.8	316.7	163.2
75,000	-2.2	-53.6	-54.3	-35.3	240.9	120.6
100,000	-2.5	-49.6	-50.9	-34.7	212.5	104.1
125,000	-4.7	-47.3	-49.8	-39.1	197.6	81.2
150,000	-6.8	-47.3	-50.9	-41.6	188.5	68.5
175,000	-8.9	-47.6	-52.3	-43.1	182.3	60.6
200,000	-10.4	-48.0	-53.4	-44.2	177.8	55.0
225,000	-12.8	-44.8	-51.9	-40.3	144.6	46.1
250,000	-14.5	-42.3	-50.7	-37.4	123.2	39.7
300,000	-15.0	-41.7	-50.4	-33.6	97.4	31.0
325,000	-15.2	-41.5	-50.4	-32.3	89.0	28.0
400,000	-15.5	-41.2	-50.3	-29.5	72.4	21.6
500,000	-15.8	-40.9	-50.2	-27.3	60.3	16.6
600,000	-16.0	-40.7	-50.2	-28.6	53.1	9.3
700,000	-16.1	-40.6	-51.6	-29.4	48.3	4.6
800,000	-16.2	-40.5	-52.6	-30.0	44.9	1.4
900,000	-16.2	-40.4	-53.3	-30.5	42.4	-1.0
1,000,000	-16.3	-40.4	-53.9	-30.8	40.4	-2.8
1,500,000	-16.4	-40.3	-55.4	-24.1	14.3	-13.2
2,000,000	-16.5	-40.3	-56.2	-21.3	4.6	-17.7
3,000,000	-16.5	-40.2	-56.9	-18.7	-3.6	-21.7
4,000,000	-16.7	-40.0	-57.3	-17.5	-7.2	-23.5
5,000,000	-16.5	-40.1	-57.5	-16.9	-9.3	-24.6

Fuente: Cuadro 4.

Esta reforma introdujo también algunas modificaciones en las exenciones, tendientes a reducirlas (por ejemplo, la nueva ley ya no permite deducción por hijos o cónyuge), y eliminó el llamado "crédito básico". Asimismo, introdujo algunos elementos tendientes a disminuir los costos de la administración tributaria. Ejemplo de ello sería la eliminación de la obligación de presentar liquidación de impuestos para aquellos contribuyentes (personas naturales) que hayan sufrido retención y tengan ingresos inferiores a los 50 mil colones anuales.

Por otra parte, la nueva ley eliminó la doble tributación para personas naturales que perciben ingresos de sociedades por concepto de dividendos. Aunque esta medida tiende a sacrificar las recaudaciones, también favorece la equidad horizontal y elimina el desestímulo a la formación de sociedades que implicaba la doble tributación.

En cuanto al impuesto de personas jurídicas, la reforma de 1991 elevó el mínimo exento a 50,000 colones y fijó una tasa única de 25%. Esto significa la eliminación completa de la progresividad de este impuesto, y representa un duro golpe a la equidad tributaria. Por otra parte, la reforma ha favorecido exclusivamente a las grandes sociedades, cuya tasa impositiva efectiva ha sido disminuida sustancialmente, y ha impuesto una carga mucho más pesada a las pequeñas y medianas sociedades, cuya tasas impositivas han sido drásticamente incrementadas (Cuadro 5).

En efecto, las únicas sociedades que obtienen una rebaja tributaria son aquellas con una renta imponible anual superior a los 3 millones de colones anuales (Cuadro 5). Probablemente, muchas de ellas son empresas multinacionales. Por otra parte, la reforma ha cuadruplicado la tasa efectiva para empresas con una renta imponible de 50 mil colones anuales, triplicado la correspondiente a empresas con una renta imponible entre 75 y 200 mil colones y duplicado la tasa efectiva para empresas con renta imponible entre 250 y 300 mil colones (Cuadro 5). Este componente de la reforma es, pues, totalmente inequitativo.

Se ha defendido la implantación de una tasa única para sociedades argumentando que la existencia de múltiples tasas estimula la partición de aquéllas a fin de evadir impuestos; es decir, que una tasa única disminuiría la evasión. Independientemente de si éste es argumento plausible o no, resulta llamativo que no se haya seguido la misma lógica de argumentación ante la drástica elevación de la tasa efectiva para las pequeñas y medianas sociedades. Este razonamiento contrasta también con la argumentación que se hace en el caso de personas naturales en torno a que menores tasas reducirán la evasión.

Por otra parte, si la doble tributación que contenían las leyes anteriores del impuesto sobre la renta desestimulaba la formación de sociedades en general, el establecimiento de una tasa impositiva única tan desproporcionada desestimulará la formación de pequeñas y medianas sociedades. Esto porque es muy poco probable que la eliminación de la doble tributación compense el incremento en la tasa de impuesto a personas jurídicas para ese tipo de sociedades. Con la nueva ley, una sociedad con una renta imponible anual de 60 mil colones, por ejemplo, tendrá que pagar una tasa similar a la correspondiente a una persona natural con una renta imponible hasta diez veces mayor. Esto está totalmente en contra de la equidad horizontal y vertical del impuesto. Una forma en que estas sociedades pueden evitar semejante desproporción es cargando una buena parte de sus ganancias a la cuenta de salarios de los propietarios, lo cual no es sino una modalidad, formalmente legal, de evasión.

3. Tasas Impositivas y recaudaciones: el argumento de la curva Laffer en El Salvador, 1989-90

Como mencionamos en la primera parte de nuestro análisis, la curva Laffer tal como fue propuesta por los economistas del lado de la oferta de la época de Reagan, muestra la relación entre tasas impositivas y niveles de recaudación. De acuerdo con esta idea, dependiendo del lugar de la curva en que nos encontremos, se puede dar el caso de que una disminución en la tasa de impuestos traiga mayores recaudaciones. Aparentemente, los promotores de las rebajas tributarias en El Salvador estarían apostando a que la reducción de tasas incrementará las recaudaciones. De acuerdo con ellos, esto sería resultado tanto de la disminución de la evasión como del mayor nivel de actividad económica a que la reducción de tasas impositivas daría lugar. Esto último resultaría, a su vez, en su concepción, del incremento de la oferta de trabajo y una mayor inversión privada.

El mecanismo de la curva Laffer que opera a partir de los cambios en la oferta de trabajo es difícil de evaluar, a menos que se tengan cálculos econométricos de esta variable con respecto al salario. En El Salvador, no puede contarse con esos cálculos debido a la ausencia de los datos necesarios para realizar las estimaciones correspondientes. Por razones similares, tampoco puede realizarse una evaluación del mecanismo que operaría a través de la inversión privada. Asimismo, no es fácil establecer una relación cuantitativa específica entre recaudaciones y evasión cuando varían las tasas impositivas. En estas circunstancias, no puede hacerse una evaluación de la curva Laffer, en sentido estricto, para El Salvador.

El método que utilizaremos en esta sección es la comparación de las recaudaciones por tramo en 1989 y 1990. Con ello no estamos, en rigor, evaluando el fenómeno Laffer, puesto que no puede sostenerse plausiblemente que el período de ajuste, ante cambios en las tasas impositivas, de las variables involucradas sea un año. Lo único que nos permitirá este método es determinar si, como esperaban los promotores de las rebajas tributarias, la reducción de tasas impositivas se tradujo en mayores recaudaciones en los distintos tramos, sin distinguir los factores específicos (oferta de trabajo, inversión o reducción de evasión) que originaron el cambio en la recaudación. Ahora bien, dado que en 1990 la economía salvadoreña creció 3.4%, la base habría tendido hacia la ampliación, de manera que una caída en las recaudaciones —excepto la que obedecería a la eliminación de tramos— no puede desvincularse de la reducción de tasas impositivas, al margen de lo que haya sucedido con variables como la oferta de trabajo, la inversión privada o la evasión.

Puesto que las recaudaciones efectivamente obtenidas por el gobierno (ingresos percibidos y devengados) excluyen exenciones, que son, desde una perspectiva económica, impuestos que han sido devengados, hemos preferido usar como variable para medir la recaudación lo que hemos denominado impuestos *realmente* (en términos económicos, más que contables) devengados, en contraposición a los ingresos *formalmente* devengados, que serían los que debe recibir el fisco una vez excluidas las exenciones. Los impuestos realmente devengados fueron computados a partir de las declaraciones de impuestos presentadas al Ministerio de Hacienda. Por comodidad, de aquí en adelante llamaremos a éstos simplemente impuestos devengados. La ventaja de trabajar con esta variable está en que es un mejor reflejo de los impuestos que el subsistema tributario que estamos estudiando sería capaz de generar, y nos permiten obviar el sesgo que la disminución de exenciones en 1990 introduce a los ingresos por impuesto sobre la renta de ese año.

Cuadro 6
Base imponible e impuestos devengados, total

	1989	Crecimiento (%)	1990	Crecimiento
Contribuyentes	169,998	4.5	144,267	-15.1
Renta imponible	5,519,522	-1.9	5,429,242	-1.6
Impuestos devengados	783,699	5.7	775,845	-1.0
Tasa efectiva (%)	14.20	10.9	14.29	1.3

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda (Ver anexo 2).

Para realizar las comparaciones entre 1989 y 1990 reducimos los tramos de la ley de 1963 a los de la ley de 1989, mediante la agregación de las variables correspondientes. Los resultados se presentan en los cuadros 7, 8 y 9. Los datos muestran que 1990 el total de impuestos devengados cayó en 1% en términos reales con relación a 1989 (Cuadro 6). Eso sugiere que la leve expansión de los ingresos "percibidos y devengados" por este concepto, que refleja el cuadro 2, fue resultado de la eliminación parcial de exenciones, una medida que no tiene nada que ver con el argumento de la curva de Laffer.

Cuadro 7
Base Imponible e Impuestos devengados, personas naturales
(Miles de colones de 1990)*

1989				
TRAMOS	NUMERO CONTRIB	RENTA IMPONIBLE	IMPUESTO DEVENGADO	TASA EFECTI.
HASTA 18,000	115,229	1,325,293	16,697	1.3%
18,000– 22,000	14,561	355,080	13,697	3.9%
22,000– 30,000	14,042	438,979	27,072	6.2%
30,000– 45,000	10,036	456,963	43,856	9.6%
45,000– 70,000	3,923	276,169	38,309	13.9%
70,000–125,000	2,477	275,097	54,646	19.9%
125,000–250,000	695	138,915	41,376	29.8%
250,000 Y MAS	112	61,008	25,082	41.1%
Total	161,075	3,327,450	260,934	7.8%
1990				
HASTA 18,000	75,497	778,893	815	0.1%
18,000– 22,000	20,080	397,048	3,381	1.0%
22,000– 30,000	18,247	463,138	16,965	3.7%
30,000– 45,000	12,262	453,991	37,494	8.3%
45,000– 70,000	4,646	266,367	36,058	13.5%
70,000–125,000	3,077	275,150	52,855	19.2%
125,000–250,000	929	150,407	39,761	26.4%
250,000 Y MAS	139	61,184	21,831	35.7%
TOTAL	134,877	2,846,178	209,661	7.4%

Fuente: Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda (Ver Anexo 2).

* Se utilizó en índice de precios implícitos en el PIB.

La caída de los impuestos devengados en 1990 fue resultado tanto de la reducción de las tasas impositivas como de la contracción de la base en sus elementos renta imponible y contribuyentes (Cuadro 6). Ahora bien, mientras la reducción de tasas se aplicó tanto a personas naturales como a personas jurídicas, la contracción de la base tuvo que ver únicamente con las personas naturales; la base para personas jurídicas se incrementó tanto en términos de contribuyentes como de renta imponible (Cuadros 8 y 9). En el caso personas naturales, la contracción de la base fue resultado principalmente de la eliminación de los 6 primeros tramos de la tabla vigente hasta 1989, los cuales concentraban el 71.5% de los contribuyentes y el 40% de la renta imponible.

Aunque para los tramos restantes, la renta imponible se amplió en términos globales, esto no fue suficiente para revertir el impulso hacia la caída de los impuestos que originó la reducción de tasas. Los impuestos provenientes de personas naturales, cayeron en términos reales en casi 20%, afectando a todos los tramos. Como puede deducirse del cuadro 7, esta caída equivalió, en términos absolutos, a más del triple de los ingresos que se habrían sacrificado como resultado de la eliminación de los primeros 6 tramos, por lo que la reducción no puede atribuirse a este aspecto de la reforma. No podríamos decir, por lo tanto, que estamos en la parte derecha de la curva de Laffer: fue la reducción de tasas impositivas lo que hizo caer el monto de impuestos. Esto a pesar de que, como puede verse en el cuadro 5, la rebaja tributaria de 1989 no fue muy grande y la economía experimentó en 1990 el mayor dinamismo desde 1978.

Lo anterior sugiere que, dada una rebaja tributaria, siempre que ésta no sea fuerte, la única forma en de mantener o incrementar el nivel de recaudaciones en El Salvador sería mediante un mejoramiento sustancial de la administración tributaria y de la puesta en práctica de mecanismos legales que castiguen la evasión. La reducción de tasas impositivas no genera espontáneamente una actitud que favorezca el cumplimiento de la obligación tributaria como esperarían los defensores del enfoque Laffer, mucho menos en un medio de incumplimiento bastante generalizado (al menos por parte de los perceptores de ingresos no salariales).³²

En el caso de la renta imponible de personas jurídicas (Cuadro 8), su ampliación parece haber constituido algo más que un reflejo del mayor nivel de actividad económica, pues su tasa de expansión (17.4%) habría superado ampliamente a la tasa de crecimiento de la economía en 1990 (3.4%). La introducción del pago a cuenta en ese año podría estar vincu-

³² Véase Illanes y McArthur (1981, vol. 1).

lado a este resultado. Por otra parte, estaría también el hecho de que, a diferencia del caso de personas naturales, la reforma de 1989 al impuesto de personas jurídicas no contenía medidas que tendieran a reducir directamente la base, como la eliminación de tramos. La ampliación de la base en este caso fue más que suficiente para contrarrestar la tendencia a la reducción de las recaudaciones ocasionada por la disminución de tasas efectivas: los impuestos reales provenientes de personas jurídicas se incrementaron en 8.3% en 1990.

Hay que tener en cuenta también que en este caso (personas jurídicas) las empresas más grandes fueron las menos beneficiadas por la rebaja tributaria (Cuadro 5). De ahí que no sea extraño que únicamente las empresas con renta imponible superior a 1 millón de colones registraran un incremento en su aporte al total de impuestos provenientes de sociedades. El monto de renta imponible de estas empresas se incrementó más de un cuarto con relación a 1989. Nuevamente, no debe desestimarse la influencia de la introducción del pago a cuenta en este resultado. Puesto que no se produjeron mayores mejoras en la administración tributaria o progresos en el combate a la evasión, podría concluirse que las mayores recaudaciones resultaron también de una disminución voluntaria de la evasión.

Cuadro 8
Base Imponible e Impuestos devengados, personas jurídicas
(Miles de colones de 1990)*

1989				
TRAMOS	NUMERO CONTRIB	RENTA IMPONIBLE	IMPUESTO DEVENGADO	TASA EFECTIVA
HASTA 25,000	5,900	27,627	1,239	4.5%
25,001- 200,000	2,007	202,043	25,929	12.8%
200,001-1000,000	787	395,491	84,270	21.3%
1000,000 Y MAS	229	1,566,910	411,327	26.3%
TOTAL	8,923	2,192,072	522,765	23.8%
1990				
25,001- 200,000	7,952	173,712	14,268	8.2%
200,001-1000,000	1,102	447,157	70,886	15.9%
1000,000 Y MAS	336	1,939,052	481,031	24.8%
TOTAL	9,390	2,583,064	566,185	21.9%

Fuente: Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda (Ver anexo 2).

* Se utilizó en índice de precios implícitos en el PIB.

Esta conclusión, sin embargo, podría ser un tanto aventurada: aún cuando pudiera establecerse que la reducción de la evasión haya sido el factor principal, sería aventurado vincular ésto a la reducción de tasas impositivas, sobre todo si tenemos en cuenta el mayor espíritu de colaboración de la gran empresa hacia el actual gobierno, derivado principalmente de razones ideológicas. Evidentemente, ésto no tendría nada que ver con el argumento Laffer. Por otra parte, no habría que descartar una posible mayor concentración de la actividad económica en la gran empresa, pues la pequeña y mediana experimentaron caídas de renta imponible, y hay datos que sugieren que 1990 no fue un año favorable para ellas.³³

La principal conclusión que fluye de los datos es que no se podría argumentar —al menos para la comparación de los períodos que tenemos— que nos encontramos en la parte derecha de la curva Laffer. Al contrario, en el caso de personas naturales, toda la evidencia apunta a que tasas menores disminuyen las recaudaciones. En el caso de personas jurídicas, sería muy aventurado atribuir su mayor aporte al fenómeno Laffer. Fenómenos como la reforma administrativa del pago a cuenta y la mayor concentración de la actividad económica, que no tienen nada que ver con el argumento Laffer, parecen haber sido importantes en el aporte de mayores impuestos por parte de las grandes sociedades que hizo que recaudaciones provenientes de personas jurídicas se incrementaran.

¿Qué efectos podría tener sobre las recaudaciones la reforma de 1991? Si la base en términos de renta imponible creciera a la tasa de crecimiento proyectada del PIB para 1992 (4.5%) y la distribución de la renta imponible no fuera sustancialmente distinta a la de 1990, *ceteris paribus*, resultaría que con la nueva tasa impositiva, los impuestos provenientes de personas jurídicas se incrementarían notablemente,³⁴ gracias a que el mayor aporte las pequeñas y medianas sociedades sobrecompensaría la menor contribución —en términos relativos al menos— de las grandes. El desplazamiento de la carga hacia la pequeña y mediana empresa sería clave en este resultado, de manera que el costo de evitar una fuerte caída en los ingresos provenientes de personas jurídicas sería una disminución de la equidad tributaria. En cuanto al impuesto a personas naturales, si partimos del mismo escenario de crecimiento de la base

³³ Véase en MIPLAN (1990) la encuesta de clima de negocios realizada por FUSADES en 1990.

³⁴ Esto puede deducirse del cuadro 8, donde puede verse que la tasa efectiva para el último tramo es de casi 25%. Con la unificación las tasas para los restantes tramos pasaría de 8.2% y 15.9% a 25%, por lo que, *ceteris paribus*, el impuesto devengado se incrementaría.

imponible, *ceteris paribus*, con las nuevas tasas impositivas, las recaudaciones caerían significativamente.

El efecto neto sobre las recaudaciones bajo este escenario es difícil de predecir con exactitud sólo a partir de las nuevas tasas impositivas y la distribución de la renta imponible. Sin embargo, aún teniendo en cuenta el que la carga se desplazará fuertemente de las personas naturales hacia las sociedades, parece poco probable que las recaudaciones totales puedan expandirse. Esto significa que es muy difícil que la expansión "natural" de la base producida por el crecimiento de la economía pueda detener la tendencia hacia la caída de las recaudaciones provocada por la rebaja tributaria a la gran empresa y a las personas naturales. El argumento Laffer aparece nuevamente como muy poco convincente. Así, la reforma de 1991 no estaría contribuyendo sino a una menor equidad tributaria y a una menor equidad socio-económica en general. Esto último al traducirse en menores recaudaciones y tender a disminuir el perfil de la política fiscal como instrumento redistributivo.

4. Los elementos de equidad tributaria del Impuesto sobre la renta

Son dos los elementos fundamentales para juzgar la equidad tributaria del impuesto: la incidencia y la progresividad. Mediante los datos sobre impuestos devengados, computados a partir de las declaraciones presentadas al Ministerio de Hacienda, trataremos de determinar la incidencia del impuesto sobre la renta en 1989 y 1990. La inclusión de 1990 nos permitiría decir algo sobre el impacto de la reforma de 1989 en términos de incidencia. Para el análisis de progresividad haremos uso de esos mismos datos, así como de las nuevas tablas de impuesto contenidas en las leyes de 1963, 1989 y 1991. La consideración de la ley de 1991 nos posibilitará emitir un juicio sobre los efectos en términos de progresividad de la ley ha entrado en vigencia en 1992.

4.1. La Incidencia del Impuesto sobre la renta

La pregunta fundamental del análisis de incidencia es: ¿sobre quién recae la carga del impuesto? En el caso del impuesto sobre la renta, su traslación a los precios o a menores salarios es mínima, ya sea que se trate de personas naturales o de jurídicas. De este modo, la carga de este impuesto recae fundamentalmente sobre el contribuyente directo. Esto nos permite realizar nuestro análisis de incidencia con los datos tal como los presentan los registros del Ministerio de Hacienda.

Interesa determinar y analizar como la carga que representa el im-

puesto sobre la renta está distribuida entre el universo de contribuyentes. El cuadro 9 muestra dicha distribución para personas naturales de acuerdo a los tramos de ingreso correspondientes a la ley de 1989. El cuadro revela que la distribución de la carga tributaria en 1989 era bastante equitativa, pues la mayor parte de ella recaía en los tramos de más altos de ingreso. Nótese que en 1989 el 80.6% con ingresos más bajos (correspondiente a los primeros ocho tramos de la ley de 1963) aportaba sólo el 11.7% al total de impuestos devengados; mientras que el 0.5% (los últimos 4 tramos de la ley de 1963) con ingresos más altos contribuía con el 25.5%. Esto refleja tanto la estructura de distribución del ingreso en El Salvador —que se caracteriza por una elevada concentración en los tramos más altos— como el hecho de que las tasas impositivas se incrementan a medida que se sube en la escala de ingresos.

Cuadro 9
Distribución de la carga para personas naturales, 1989

TRAMOS	CONTRIBUYENTES		RECAUDACIONES	
	%	% acumulado	%	% acumulado
Hasta 18,000	71.54	71.54	6.48	6.48
18,001 – 22,000	9.04	80.58	5.25	11.73
22,001 – 30,000	8.72	89.30	10.37	22.10
30,000 – 45,000	6.23	95.53	16.81	38.91
45,001 – 70,000	2.44	97.97	14.68	53.59
70,001 – 125,000	1.54	99.51	20.94	74.63
125,001 – 250,000	0.43	99.94	15.86	90.39
150,000 Y MAS	0.07	99.99	9.61	100.00

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda.

El cuadro 10 muestra que en 1990 la distribución de la carga no difirió mucho con relación a 1989; ésta siguió recayendo fundamentalmente sobre los tramos medios y altos de ingresos. Sin embargo, parece haberse registrado un leve desplazamiento de la carga de la parte baja y media hacia la parte alta de la escala de ingresos. En 1989, el 17.4% de los contribuyentes ubicados en la parte media (entre 22 y 70 mil colones) de la tabla contribuía con el 47.1% de los impuestos; en 1990 el 20.1% habría aportado el 43.2% del total de impuestos devengados. Por su parte, los contribuyentes ubicados en la parte alta de la escala de ingresos (de 125 mil en adelante) aportaron el 25.4% de los impuestos en 1989 y el 29.4% en 1990.

Cuadro 10
Distribución de la carga para personas naturales, 1990

TRAMOS	CONTRIBUYENTES		RECAUDACIONES	
	%	% acumulado	%	% acumulado
18,001 – 22,000	70.86	70.86	2.24	2.24
22,001 – 30,000	13.53	84.39	8.09	10.33
30,000 – 45,000	9.09	93.48	17.88	28.21
45,001 – 70,000	3.44	96.92	17.20	45.41
70,001 – 125,000	2.28	99.20	25.21	70.62
125,001 – 250,000	0.69	99.89	18.96	89.58
150,000 Y MAS	0.10	99.99	10.41	99.99

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda.

Aún teniendo en cuenta la posibilidad de que el desplazamiento hacia la parte alta de la escala haya tenido que ver con fenómenos puramente monetarios, el cambio es sorprendente pues fue éste el segmento más favorecido por la rebaja tributaria de 1989 (Cuadro 5). El desplazamiento pudiera ser reflejo del aumento de la concentración del ingreso que habría tenido lugar en 1990 (Véase MIPLAN, 1991). También podría deberse a una mayor disposición al cumplimiento de sus obligaciones fiscales por parte de los grupos de altos ingresos debido a su simpatías por el actual gobierno.

En cuanto a la incidencia del impuesto a personas jurídicas, la carga tributaria recaía en 1989 sobre los tramos de ingreso más altos (Cuadro 11). En 1989, el 2.6% de los contribuyentes (229 empresas) aportaba el 78.7% del total de impuestos. La razón de esta distribución es el alto grado de concentración de la actividad económica en las grandes empresas.

En 1990, la distribución de la carga no cambió notablemente: el 3.6% del tramo de ingresos más alto aportó casi el 85% de las recaudaciones (Cuadro 12). Podemos verificar, sin embargo, un leve desplazamiento hacia el tramo de ingreso más alto (empresas con renta imponible superior arriba de 1 millón). Este desplazamiento resultó tanto del hecho de que la disminución de tasas en la reforma de 1989 fue menor para las grandes empresas como del hecho de que la base se amplió sustancialmente en este tipo de empresas.

Cuadro 11
Distribución de la carga para personas jurídicas, 1989

TRAMOS	CONTRIBUYENTES		RECAUDACIONES	
	%	% acumulado	%	% acumulado
25,000 – 200,000	88.61	88.61	5.20	5.20
200,001 –1,000,000	8.82	97.43	16.12	20.32
1,000,001 Y MAS	2.57	100.00	78.68	100.00

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Computo del Ministerio de Hacienda.

Así, puede afirmarse que la reforma al impuesto de personas jurídicas en 1989 favoreció levemente la equidad tributaria.

La reforma de 1991 apuntaría a producir todo lo contrario. Esto porque, como hemos visto, incrementa notablemente las tasas a las pequeñas y medianas sociedades y la disminuye para las grandes. De esto resultará un desplazamiento significativo de la carga tributaria de éstas hacia aquéllas, lo cual menoscabará la equidad tributaria.

Cuadro 12
Distribución de la carga para personas jurídicas, 1990

TRAMOS	CONTRIBUYENTES		RECAUDACIONES	
	%	% acumulado	%	% acumulado
25,000 – 200,000	85.64	85.64	2.52	2.52
200,001 –1,000,000	10.78	96.42	12.52	15.04
1,000,001 Y MAS	3.58	100.00	84.96	100.00

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Computo del Ministerio de Hacienda.

4.2. La progresividad del impuesto sobre la renta

Hemos considerado que un atributo de la equidad tributaria es la progresividad del impuesto. Tradicionalmente, la progresividad se define como la característica de la estructura del impuesto de aumentar la tasa a medida que se asciende en la escala de ingreso. En este sentido, si la tasa de impuestos aumenta se dice que el impuesto es progresivo; es proporcional si se mantiene igual, y regresivo si disminuye.

Existen diferentes formas de medición del grado de progresividad. Musgrave y Musgrave (1980) han propuesto tres formas de medición del grado de progresividad:

i) *El cambio absoluto en la tasa efectiva ante un cambio absoluto en el nivel de ingreso.*

Esta relación, denominada progresión de la tasa efectiva (PTE), se expresa mediante la fórmula siguiente:

$$PTE = \frac{\frac{T_1}{Y_1} - \frac{T_0}{Y_0}}{Y_1 - Y_0},$$

donde:

Y_1, Y_0 = niveles ingreso correspondientes a los tramos 1 y 0 de ingreso, respectivamente ($Y_1 > Y_0$).

T_1, T_0 = impuesto promedio que corresponde pagar en los diferentes tramos.

De acuerdo con esta fórmula (que matemáticamente corresponde a la pendiente de lo que sería una curva de tasas efectivas), si $PTE > 0$ el impuesto es progresivo; si $PTE = 0$ el impuesto es proporcional, y si $PTE < 0$ el impuesto es regresivo.

ii) *El cambio porcentual en el impuesto a pagar ante un cambio porcentual en el nivel de ingreso.*

Esta relación, que corresponde a la elasticidad ingreso del impuesto a pagar, se conoce como progresión de las recaudaciones (PR). La relación se expresa mediante la fórmula siguiente:

$$PR = \frac{T_1 - T_0}{T_0} \times \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0}$$

De acuerdo con esta fórmula, si $PR > 1$ el impuesto es progresivo; si $PR = 1$ el impuesto es proporcional, y si $PR < 1$ el impuesto es regresivo.

iii) *La relación cambio porcentual en el ingreso después del impuesto/ cambio porcentual en el ingreso antes del impuesto.*

Esta relación, conocida como progresión del ingreso residual (PIR), mide la elasticidad del ingreso después del impuesto con respecto al ingreso antes del impuesto. Se expresa mediante la fórmula siguiente:

$$PIR = \frac{Y^d_1 - Y^d_0}{Y^d_0} \times \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0},$$

donde:

Y^d_0, Y^d_1 = ingreso después del impuesto correspondiente al tramo 0 y 1, respectivamente.

De acuerdo con esta fórmula, el impuesto es progresivo si $PIR < 1$; es proporcional si $PIR = 1$, y es regresivo si $PIR > 1$.

¿Cuál es el significado de estas relaciones? La primera relación (PTE) corresponde al concepto tradicional de progresividad tributaria; la segunda (PR), aunque formalmente distinta, refleja también el contenido de ese concepto. La tercera relación (PIR), por su parte, indica el impacto del impuesto en la distribución del ingreso después del pago del gravamen. Musgrave y Musgrave (1980) sostienen que dado que la preocupación principal por la progresividad no radica sólo en la forma en que la carga tributaria se distribuye, sino también, "y quizá principalmente", en los efectos redistributivos de los impuestos, esta última relación quizá sea la más interesante.

Estas relaciones no cambian necesariamente en la misma dirección cuando las tasas impositivas son modificadas. Cuando sucede esto, sin embargo, puede determinarse de antemano cómo tienen que modificarse las tasas a fin de mantener inalterado el grado de progresividad. Si ante una rebaja tributaria se quisiera mantener constante la PTE, la tasa efectiva tendría que disminuir en un número creciente de puntos porcen-

tuales a medida que se sube en la escala de ingresos; si es la PR la que se desea mantener constante, la tasa efectiva tendría que disminuir en igual número de puntos porcentuales para todos los tramos; mientras que si es la PIR que se ha de mantener inalterada, la tasa efectiva tendría que disminuir en un número decreciente de puntos porcentuales a medida que se sube en la escala de ingresos (Musgrave y Musgrave 1980).

Hemos realizado cálculos de progresividad usando estas tres relaciones. Hemos hecho dos tipos de cálculos: uno usando las tasas efectivas por nivel de ingreso, cuyos resultados se presentan en los cuadros 13 y 14; y otro haciendo uso de la tasas efectivamente observadas por tramo de ingreso, cuyos resultados se presentan en los cuadros 15 y 16. El segundo cálculo corresponde en realidad al promedio (ponderado) de las tasas efectivas para los distintos niveles de ingreso del tramo en cuestión.

Cuadro 13
Grado de progresividad del Impuesto a personas naturales por nivel de Ingreso

Renta Imponible	LEY 1963*			LEY 1989**			LEY 1991***		
	PTE	PR	PIR	PTE	PR	PIR	PTE	PR	PIR
25,000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50,000	0.26	3.16	0.86	0.25	3.39	0.87	0.13	3.13	0.93
75,000	0.19	2.14	0.84	0.20	2.26	0.83	0.04	1.52	0.96
100,000	0.16	1.94	0.81	0.15	1.93	0.82	0.10	2.33	0.89
125,000	0.13	1.80	0.79	0.11	1.66	0.83	0.07	1.94	0.89
150,000	0.13	1.77	0.75	0.10	1.64	0.81	0.05	1.63	0.91
175,000	0.12	1.75	0.72	0.08	1.56	0.81	0.04	1.48	0.93
200,000	0.09	1.58	0.75	0.06	1.44	0.83	0.03	1.38	0.94
225,000	0.09	1.63	0.70	0.05	1.37	0.85	0.06	1.98	0.83
250,000	0.07	1.52	0.72	0.04	1.31	0.86	0.05	1.79	0.84
300,000	0.08	1.64	0.63	0.06	1.59	0.73	0.04	1.66	0.86
325,000	0.06	1.48	0.67	0.05	1.45	0.76	0.03	1.49	0.88
400,000	0.05	1.43	0.69	0.03	1.40	0.78	0.0	1.0	1.0
500,000	0.029	1.32	0.73	0.023	1.30	0.81	0.0	1.0	1.0
600,000	0.019	1.24	0.77	0.016	1.23	0.84	0.0	1.0	1.0
700,000	0.014	1.19	0.80	0.011	1.18	0.87	0.0	1.0	1.0
800,000	0.010	1.16	0.83	0.008	1.15	0.88	0.0	1.0	1.0
900,000	0.008	1.14	0.85	0.006	1.13	0.90	0.0	1.0	1.0
1,000,000	0.006	1.12	0.86	0.005	1.12	0.91	0.0	1.0	1.0

Fuente: Calculado sobre la base del cuadro 4.

* Vigente hasta 1989

** Vigente durante 1990 y 1991

*** Vigente a partir de 1992

Los cálculos muestran que la estructura del impuesto contenida en la ley de 1963 —que estuvo vigente hasta 1989— era progresiva, tanto para personas jurídicas como para personas naturales: en los dos tipos de cálculos, ninguno de los tres índices computados denota regresividad o proporcionalidad. Esto resulta del hecho de que la tasa efectiva aumenta (disminuye) cuando aumenta (disminuye) el nivel de ingreso. Para niveles elevados de ingreso (1 millón ó más, por ejemplo), sin embargo, el impuesto se acercaba bastante a la proporcionalidad. Esto es particularmente válido para el caso de personas jurídicas (Cuadros 14 y 16), cuyo grado de progresividad, además, es inferior al de personas naturales para todos los niveles o tramos de ingreso.

Cuadro 14
Grado de progresividad del impuesto a personas jurídicas
por nivel de Ingreso

Renta Imponible	LEY 1963*			LEY 1989**			LEY 1991***		
	PTE	PR	PIR	PTE	PR	PIR	PTE	PR	PIR
25,000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
75,000	0.07	1.58	0.94	0.05	1.67	0.96	0.00	1.00	1.00
100,000	0.04	1.32	0.96	0.03	1.36	0.97	0.00	1.00	1.00
125,000	0.06	1.63	0.91	0.02	1.25	0.98	0.00	1.00	1.00
150,000	0.04	1.45	0.93	0.01	1.19	0.98	0.00	1.00	1.00
175,000	0.030	1.35	0.94	0.008	1.15	0.99	0.00	1.00	1.00
200,000	0.022	1.28	0.95	0.006	1.13	0.99	0.00	1.00	1.00
225,000	0.039	1.55	0.89	0.049	2.22	0.88	0.00	1.00	1.00
250,000	0.032	1.46	0.90	0.039	1.96	0.89	0.00	1.00	1.00
275,000	0.024	1.40	0.91	0.029	1.79	0.90	0.00	1.00	1.00
300,000	0.018	1.31	0.93	0.023	1.58	0.92	0.00	1.00	1.00
325,000	0.014	1.28	0.93	0.017	1.51	0.92	0.00	1.00	1.00
400,000	0.009	1.22	0.94	0.011	1.38	0.93	0.00	1.00	1.00
500,000	0.014	1.40	0.89	0.007	1.28	0.95	0.00	1.00	1.00
600,000	0.010	1.31	0.91	0.005	1.22	0.96	0.00	1.00	1.00
700,000	0.008	1.26	0.92	0.004	1.19	0.96	0.00	1.00	1.00
800,000	0.006	1.22	0.93	0.003	1.16	0.97	0.00	1.00	1.00
900,000	0.005	1.19	0.95	0.002	1.14	0.97	0.00	1.00	1.00
1,000,000	0.006	1.36	0.88	0.008	1.69	0.85	0.00	1.00	1.00
2,000,000	0.003	1.21	0.91	0.004	1.37	0.89	0.00	1.00	1.00
3,000,000	0.002	1.15	0.93	0.002	1.26	0.92	0.00	1.00	1.00
4,000,000	0.001	1.10	0.96	0.001	1.16	0.95	0.00	1.00	1.00
5,000,000	0.000	1.07	0.97	0.001	1.11	0.96	0.00	1.00	1.00

Fuente: Calculado sobre la base del cuadro 4.

* Vigente hasta 1989

** Vigente durante 1990 y 1991

*** Vigente a partir de 1992

Si examinamos los índices de PTE y PR solamente, otra característica del impuesto era la naturaleza claramente decreciente del grado de progresividad. Sin embargo, si observamos el índice de PIR la tendencia de la progresión no es tan clara: ésta se incrementaba hasta llegar al nivel de 225 mil de renta imponible; luego disminuía levemente, para posteriormente aumentar y alcanzar su máxima progresión para una renta imponible de 300 mil colones; de este nivel hacia arriba, la progresión se volvía claramente descendente, alcanzando inclusive un nivel inferior al de la correspondiente a 50 mil colones.

¿A cuál de estos índices deberíamos prestar mayor atención? Como indicamos arriba, desde una perspectiva económica, al índice que debería prestársele mayor atención quizá sea el de PIR. Existirían, también razones prácticas que respaldarían esta preferencia. Si tomáramos la PTE o la PR resultaría prácticamente imposible tener un impuesto con grado progresión estrictamente creciente, o aún constante, pues ello llevaría a tasas *literalmente confiscatorias* para los niveles más altos de ingreso, ya sea que operemos con niveles o con tramos. Esto podría evitarse sólo si se partiera de un grado de progresión sumamente bajo. Tal alternativa, sin embargo, llevaría a tasas impositivas sumamente bajas para los tramos medios y altos de ingresos y haría caer drásticamente las recaudaciones.³⁵

³⁵ El cuadro que se presenta a continuación ofrece una idea sobre la estructura de tasas efectivas (promedio) por tramo que debería tenerse para que el grado de progresividad fuera el mismo para todos los tramos, así como las recaudaciones, como proporción de las de 1990, que se obtendrían con ella. Partiendo de una tasa de 1% para el primer tramo (la tasa efectivamente observada en 1990), si deseamos mantener un PTE de 0.40 ó de 0.25 para cada uno de los tramos, si bien las recaudaciones se incrementarían, la tasa media para el último tramo se volvería más que confiscatoria: en el primer caso alcanzaría 169.1% y en el segundo 106.1%. Si operáramos por niveles de ingreso, el nivel de las tasas confiscatorias sería bastante más alto para rentas imponibles arriba de 500 mil colones anuales. Esto significa que tal estructura no sería factible.

TRAMOS (Miles)	PTE = 0.40	PTE = 0.25	PR = 3.5	PR = 3.0
1 18 - 22	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
2 22 - 30	3.2%	2.4%	1.5%	1.4%
3 30 - 45	7.7%	5.3%	2.7%	2.3%
4 45 - 70	16.0%	10.4%	5.1%	3.9%
5 70 - 125	28.8%	18.4%	9.6%	6.7%
6 125 - 250	57.8%	36.5%	20.5%	12.7%
7 250 Y MAS	169.1%	106.1%	53.0%	28.9%
RECAUDACIONES	175.5	113.1	48.7	60.7

Si tomamos el índice de PIR, el tener una estructura de impuesto con un grado creciente de progresividad *por nivel* de ingreso llevaría a tener tasas muy altas para la parte superior de la escala, pero no necesariamente confiscatorias y sin que caigan necesariamente las recaudaciones. En la práctica esto sería difícil de lograr debido al nivel demasiado elevado que alcanzarían esas tasas. Si sería posible tener grados estrictamente crecientes de progresión *por tramos* de ingreso (grados de progresividad promedio crecientes), sin que se presenten esos problemas de tasas excesivas o de pobres recaudaciones. Para ello se requeriría que la

Cuadro 15
Grado de progresividad del Impuesto a personas naturales
por tramos de Ingreso

TRAMOS	PTE		PR		PIR	
	1989*	1990**	1989*	1990**	1989*	1990**
1 18,000 - 22,000	—	—	—	—	—	—
2 22,000 - 30,000	0.41	0.48	3.72	13.44	0.89	0.88
3 30,000 - 45,000	0.29	0.40	2.74	4.99	0.88	0.85
4 45,000 - 70,000	0.22	0.26	2.28	2.80	0.87	0.84
5 70,000 - 125,000	0.18	0.17	2.21	2.17	0.81	0.82
6 125,000 - 250,000	0.13	0.10	2.12	1.84	0.72	0.80
7 250,000 Y MAS	0.04	0.03	1.60	1.55	0.75	0.801

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda.

* Ley de 1963.

** Ley de 1989.

la tasa efectiva se incrementara (disminuyera) adecuadamente a medida que se suba (baje) en la escala de ingresos. Con ésto, el impuesto conservaría su progresividad (decreciente) con los índices de PTE y PR (por niveles y tramos de ingreso). Debido a la superioridad del Índice de PIR, en lo que sigue limitaremos nuestras referencias a él solamente.

Con la reforma de 1989, el impuesto continuó siendo progresivo. Sin embargo, en el caso de personas naturales, el grado de progresividad se redujo, especialmente en la parte media y superior de la escala de ingresos (Cuadro 13). Esto fue resultado directo de la disminución de tasas marginales y medias. Una vez se optó por la rebaja tributaria y se redujo

el rango de tasas marginales (al disminuir la tasa máxima y la mínima), era inevitable la disminución de la progresividad. La estructura de la progresividad, sin embargo, podía haberse alterado de manera significativamente menos desfavorable en términos de equidad. Ello, sin embargo, habría requerido de tasas muy bajas para los niveles bajos y medios de ingresos, lo cual habría hecho disminuir todavía más las recau-

Cuadro 16
Grado de progresividad del Impuesto a personas jurídicas
por tramos de Ingreso

TRAMOS	PTE		PR		PIR	
	1989*	1990**	1989*	1990**	1989*	1990**
25,000 – 200,000	—	—	—	—	—	—
200,000 – 1,000,000	0.018	0.021	1.82	2.14	0.89	0.90
1,000,000 Y MAS	0.001	0.002	1.34	1.61	0.91	0.89

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Centro de Cómputo del Ministerio de Hacienda.

* Ley de 1963.

** Ley de 1989.

daciones. En este sentido, una vez se optó por una rebaja tributaria, la estructura de tasas que se estableció en 1989 parece haber sido bastante adecuada en términos de progresividad, teniendo en cuenta que se tenía la restricción de evitar que las recaudaciones cayeran demasiado.

El problema está, por lo tanto, en si las tasas marginales (y efectivas) de la ley de 1989 no eran demasiado bajas, especialmente la tasa máxima. Nuestra opinión es que, teniendo en cuenta los niveles de tasas marginales máximas vigentes en otros países centroamericanos, la tasa marginal máxima de 60% que contenía la ley de 1963 se había vuelto demasiado alta. En este sentido, el movimiento hacia una tasa marginal máxima de 50% no nos parece necesariamente problemático, aunque, *ceteris paribus*, menoscaba las recaudaciones. Si estuviéramos ante una economía cerrada, la tasa máxima de 50% nos parecería adecuada. Sin embargo, si tenemos en cuenta el avanzado grado de integración a que han llegado las economías centroamericanas (y los esfuerzos que se vienen realizando para avanzar aún más en ello), y el hecho de que la mayoría del resto de países centroamericanos tienen tasas considerable-

mente inferiores a ésta,³⁶ debe admitirse que una tasa máxima de 50% seguiría siendo un tanto elevada.

Aunque no se trata de que todos los países centroamericanos tengan estructuras de impuesto sobre la renta idénticas, sino más bien armónicas, los países no deberían de tener tasas impositivas muy disparejas. Esto no sólo en aras del buen funcionamiento de los mecanismos de integración y del interés regional, sino también porque pueden estar en juego los intereses nacionales. El hecho de que todos los países miembros del Mercado Común Centroamericano hayan optado en los últimos años por conceder rebajas tributarias impone una fuerte restricción a la política tributaria salvadoreña, restricción que, no puede ser ignorada. Es importante tener en cuenta que si bien la integración no ha llegado a la libre movilidad de factores de producción, de hecho hay cierta movilidad, aunque la movilidad de factores que tiene lugar es un fenómeno que tiene que ver más con las empresas organizadas bajo la forma de sociedades que con personas naturales.

De cara a lo que estamos estudiando, ésto significa que el esfuerzo de armonización en materia de impuesto sobre la renta debe ser mayor, y es más importante, en el caso del impuesto a las sociedades; pero no por ello puede obviarse el problema del impuesto a personas naturales. Como ya señalamos, no se trata de igualar nuestras tasas, sin más, con la de países como Guatemala o Costa Rica. Puesto que las características de los impuestos en los distintos países no son idénticas y la movilidad de las personas naturales no es muy importante, aparte de que los ingresos netos antes de impuestos percibidos por factores de producción comparables no tiene por qué ser idénticos, tal igualación no tendría mayor sentido. Además, *hay que considerar las necesidades de ingresos fiscales de cada país*, y en esto El Salvador tiene mucho camino por recorrer. Recordemos que en Centroamérica sólo Guatemala tiene una carga tributaria inferior a la de El Salvador, y fuera de la región, pero dentro del continente, sólo Bolivia.

Las necesidades de ingresos, por su parte, tienen que ser balanceadas con un mínimo de equidad tributaria vertical. Teniendo en cuenta estos elementos y que por hoy todos los países miembros del MCCA tienen estructuras de impuestos sobre la renta con tasas marginales máximas entre 25% y 40%, la tasa marginal máxima en El Salvador

³⁶ Las tasas marginales máximas del impuestos de personas naturales en los restantes países centroamericanos eran, en julio de 1991, la siguientes: Guatemala 34%, Honduras 40%, Nicaragua 35.5% y Costa Rica 25% (SIECA, 1991).

probablemente no debería superar el 40%. Esto significaría una rebaja sustancial con relación a la ley de impuesto de 1963, así como ceder un tanto en el terreno de la progresividad.

Sin embargo, más que recuperar los grados de progresión de la estructura del impuesto de la ley de 1963, toda vez que el impuesto siga siendo progresivo y que los grados de progresión tiendan a incrementarse a medida que se sube en la escala de tramos de ingreso, el problema está en superar las recaudaciones que rendía la estructura vigente hasta 1989, en términos absolutos y como proporción del PIB y los ingresos tributarios. Esto es tanto una cuestión de estructura y niveles de tasas como de mejoramiento de la administración tributaria y la puesta en práctica de mecanismos legales contra la evasión.

Nuestra opinión es que con una tasa máxima de 40% no hay mayores problemas. Toda vez que se respete un nivel de tasas como éste y el impuesto siga siendo progresivo, el problema fundamental de cara a maximizar la recaudación y a volver más equitativo el sistema tributario radica en las deficiencias técnicas de la administración tributaria y en la ausencia de disposiciones legales efectivas contra el masivo fenómeno de evasión. Hay que señalar que la evasión golpea con dureza no sólo las recaudaciones sino también la equidad horizontal y vertical del impuesto; y ésto no lo captan ni nuestros datos de incidencia ni nuestras fórmulas de progresividad.

En lo que respecta al impuesto de personas jurídicas, los datos del cuadro 14 indican que el cambio que la reforma produjo en la progresividad fue menos simple: en términos del índice de PIR, la reforma redujo la progresividad para sociedades con una renta imponible de hasta 175 mil colones anuales y de 600 mil a 1 millón; mientras que la incrementó para aquéllas con una renta imponible de 200 a 500 mil y de 1.5 a 5 millones. Lo único que se puede decir con claridad de estos datos es que la reforma redujo la progresividad para las sociedades relativamente pequeñas y la incrementó para las más grandes. Los datos complementarios del cuadro 16 confirman esta lectura, y también sugieren que la progresividad para las sociedades medianas básicamente no se alteró. En este sentido, podríamos decir que en el caso del impuesto a personas jurídicas, la reforma de 1989 favoreció la equidad tributaria.

Sin embargo, la estructura y niveles de tasas contenidos en la ley de 1989 no son necesariamente los mejores en términos de equidad tributaria. Por una parte, es posible hacer este impuesto más equitativo sin que ello implique la implantación de tasas demasiado altas. Por otra, la estructura y niveles tampoco son los mejores en términos de recaudaciones. Si bien, como ya vimos, éstas se incrementaron en 1990, el

crecimiento provino de una ampliación sustancial de la base en las grandes sociedades (lo cual es algo positivo); los impuestos originados en las sociedades pequeñas y medianas se redujeron notablemente. Al igual que en el caso del impuesto a personas naturales, el reto en este caso está en superar las recaudaciones que producía la ley de 1963, tanto en términos absolutos como en términos relativos. En este caso, sin embargo, *esto podría hacerse en principio también mejorando bastante la estructura y nivel del impuesto, así como ampliando la base mediante el mejoramiento de la administración tributaria y la disminución de la evasión.*

La modificación de la estructura y niveles de tasas se volvería ahora más importante debido a que, con la reforma de 1991, se ha optado por eliminar la doble tributación. Si bien la estructura y niveles de tasas de 1989 han hecho al impuesto más progresivo, los cuadros 13 y 14 muestran que el grado de progresividad del impuesto a personas jurídicas es notablemente inferior que el del impuesto a personas naturales. *Creemos que la tasa marginal máxima de 35% que contenía la ley de 1963 no es en sí una tasa excesiva. Si la comparamos con las tasas vigentes en los restantes países centroamericanos, esta tasa tampoco resulta demasiado alta.*³⁷

En cuanto a la reforma de 1991, como ya se ha sugerido, ésta tiene también cambios importantes en términos del grado de progresividad y de la equidad del impuesto. En cuanto al impuesto a personas naturales, la reducción del grado de progresividad fue todavía mayor que la resultante de la reforma anterior. Nuevamente, los mayores beneficiarios de este cambio habrían sido las partes media y alta de la escala de ingresos (Cuadros 14 y 15). Obsérvese que la reducción del grado de progresividad con esta reforma es mucho más significativo que con la anterior. *La nueva estructura del impuesto sobre la renta significa, pues, un fuerte golpe a la equidad tributaria, y, como ya vimos, a las recaudaciones y por tanto a la equidad económico-social en general.* Como enfatizamos en la primera parte de este trabajo, nuestra opinión es que *esto no favorecerá el crecimiento económico, pero sí hará más regresiva la distribución del ingreso y más difícil la tarea de combatir la pobreza en el país.*

En lo que se refiere al impuesto a personas jurídicas, la reforma de

³⁷ Las tasa marginal máxima del impuesto a personas jurídicas en los demás países centroamericanos son las siguientes: Guatemala 34%, Honduras 35% y Costa Rica 30% (SIECA, 1991). En realidad, en Honduras la tasa máxima supera el 35% debido a la existencia de sobretasas más allá de ciertos niveles de ingreso (SIECA, 1991).

1991 hizo desaparecer completamente toda progresividad al fijar una tasa impositiva única. Como sugerimos en la subsección 2.2, este aspecto de la reforma tiene consecuencias sumamente adversas para la equidad tributaria, pues incrementa pesadamente la carga a las pequeñas y medianas sociedades, mientras que se reduce significativamente la de las grandes (Cuadro 4). Como ya hemos señalado, la tasa marginal máxima para personas jurídicas en los restantes países centroamericanos andan alrededor del 35%. Si bien en países como Costa Rica tal tasa es un tanto menor (30%), seguiría siendo más alta que la tasa de 25% vigente actualmente en El Salvador.

En todo caso, como señalamos en la primera parte de este trabajo, *hay que considerar que el factor tributario no es el único ni necesariamente el determinante en la localización de la inversión entre países, y que mayores tasas impositivas pueden ser compensadas por otras ventajas.* Además, no hay que olvidar que aún cuando el factor tributario fuera muy importante en las decisiones de localización de inversiones y existieran diferencias de tasas impositivas entre países, si éstas no son grandes (como es el caso de Costa Rica con relación a Honduras y Guatemala, por ejemplo) podrían no ser relevantes de cara a tales decisiones. *Por otra parte, hay que tener en cuenta las necesidades de ingresos fiscales; y, como ya hemos explicado, éste es un factor que El Salvador no puede darse el lujo de obviar.*

En términos de equidad tributaria el sacrificio que conlleva la tasa única para personas jurídicas no es aceptable. Tampoco es aceptable la nueva rebaja a las grandes sociedades, no sólo porque no es necesaria, pues las tasas anteriores no eran altas y no es plausible esperar cambios en favor del crecimiento de la economía, sino también porque la nueva ley ha eliminado la doble tributación. De hecho, los grandes empresarios se han beneficiado triplemente de la nueva ley de impuestos: les ofrece una menor carga como personas naturales, les ofrece una menor carga como perceptores de dividendos y ya no tienen que tributar doblemente.

En resumen, *si se excluye la medida de eliminación de los primeros seis tramos de ingreso, el balance del proceso de reformas que culminó en 1991 se inclina en contra de la equidad tributaria y parece que también en contra de la equidad económico-social en general.* Aunque debe recalcar que, en el caso de personas naturales, una parte del impacto de las reformas contra la equidad tributaria es innecesario, dada la dirección en que las reformas a este impuesto se han movido en otros países centroamericanos y las restricciones que impone la integración y en general la apertura de la economía, quizá resulte inevitable cierta reducción —con relación a la ley de 1963— de la equidad tributaria, en el sentido de

progresividad, del impuesto en cuestión y probablemente también del impuesto sobre la renta considerado globalmente.

Sin embargo, de esto no sigue necesariamente que tenga que surgir reducción alguna en la equidad económico-social en general que, en el caso que nos ocupa, está en función fundamentalmente de la capacidad del Estado para incidir en la distribución "final" del ingreso mediante la política fiscal. Con una estructura de gasto adecuada y con una focalización también adecuada del mismo, tal capacidad depende fundamentalmente de la captación de ingresos tributarios. Creemos que la reforma de 1991 menoscaba esa capacidad al inclinar la balanza hacia la reducción de los ingresos, o, en el mejor de los casos, hacia un crecimiento más lento de los mismos.

En un país con más de la mitad de la población viviendo en situación de pobreza, una estructura de distribución del ingreso muy concentrada y un gobierno no dispuesto a poner en práctica procesos redistributivos en favor de los pobres por mecanismos no fiscales, resulta difícil no inclinarse por interpretar la última reforma al impuesto sobre la renta como evidencia del escaso interés del gobierno actual por afrontar con seriedad el problema socio-económico fundamental en El Salvador: la pobreza.

5. La eficiencia de la administración tributaria en el impuesto sobre la renta

5.1. La inflación y el impuesto sobre la renta

Hay dos efectos de la inflación que funcionan de manera opuesta en términos de las recaudaciones tributarias. Por un lado, está el efecto de incremento del ingreso nominal, que mueve a los contribuyentes hacia tramos de renta imponible mayores y por lo tanto a tasas impositivas (efectivas al menos) más altas. Aunque el ingreso real se mantenga constante o disminuya, la obligación del contribuyente será mayor. Este efecto tiende a incrementar las recaudaciones, pero daña la equidad al aumentar la tasa de impuestos para algunos contribuyentes por fenómenos puramente monetarios.

Por otro lado, está el efecto de la inflación sobre las recaudaciones reales; al existir rezagos en el cobro de los impuestos, la inflación disminuye el poder adquisitivo de los impuestos. A este último fenómeno se le conoce como el "Efecto Tanzi". Cuál de estos dos efectos es el predominante es una cuestión básicamente empírica.

Examinaremos primero el efecto de desplazamiento de los contribu-

yentes. Tomemos el caso de un asalariado cuya renta imponible es de 20,000 colones anuales. Si la inflación anual es de un 20%, para mantener esa renta constante en términos reales se necesitaría un incremento de 4,000 colones anuales. De esa manera, su renta imponible ascendería a 24,000, y si bien es cierto que con el ingreso nominal anterior este contribuyente no tributaría, con su nuevo nivel de ingreso nominal tendría que pagar impuestos, aún cuando su renta real no ha cambiado. Este efecto tiende a incrementar la tasa efectiva global de impuestos y tiende a incrementar las recaudaciones del fisco, pero resulta poco equitativo para los contribuyentes, sobre todo para aquellos de bajos ingresos. Para evitar esto, se hace necesario indizar el sistema, ajustándolo periódicamente para contrarrestar los efectos de la inflación.

Es muy difícil establecer empíricamente, a menos que se cuente con un seguimiento particular de los contribuyentes, la magnitud precisa de las recaudaciones que se derivan de este efecto.

De 1988 a 1989 el número de contribuyentes en la categoría de personas asalariadas se incrementó en 14,260 individuos. El 80% de este aumento de los contribuyentes se acumuló en los nueve primeros tramos y el 20% en los restantes. Este aumento en la base puede deberse tanto a un mayor nivel de actividad económica y un mayor control de los contribuyentes como a que la inflación elevó el ingreso nominal de algunos de ellos, introduciéndolos a la base.

El segundo efecto (efecto Tanzi) de la inflación sobre las recaudaciones puede determinarse con mayor facilidad. De acuerdo a Tanzi (1977), el impacto de los rezagos y la tasa de inflación en la recaudación tributaria puede ser calculada mediante la siguiente fórmula:

$$R = \frac{1}{(1 + p)^r}$$

R = El valor real de un colón de impuesto recaudado.

p = La tasa de inflación mensual.

r = El rezago en la recaudación del impuesto.

Cuadro 17
El efecto Tanzi en 1989 con rezago de un mes

	Tasa de Inflación Mensual	Valor Real de un colón recaudado
Enero	0.6	0.99
Febrero	1.9	0.98
Marzo	1.5	0.99
Abril	0.5	0.99
Mayo	1.5	0.99
Junio	4.2	0.95
Julio	1.8	0.98
Agosto	1.6	0.99
Septiembre	0.8	0.99
Octubre	2.2	0.97
Noviembre	1.2	0.99
Diciembre	3.4	0.96

En El Salvador una buena parte de los ingresos por el impuesto sobre la renta está protegida por los efectos de la inflación, dado que los rezagos en la recaudación son cortos. Para los asalariados hay retención mensual, y pago a cuenta para las personas jurídicas. Esta última modalidad introduce un tipo de retención, pues las personas jurídicas están obligadas a pagar un porcentaje del total de sus ventas mensualmente en concepto de adelanto del pago del impuesto sobre la renta.

El área vulnerable, al no existir retención alguna, es el impuesto a la renta de personas naturales no asalariadas, que en 1988-1990 habría aportado casi el 16% de los ingresos por impuesto sobre la renta (Cuadro 3). El rezago en la recolección de este impuesto es aproximadamente un año. Individuos en profesiones liberales que trabajan independientemente, así como muchos empresarios, se encuentran en esta categoría.

Calculando el efecto Tanzi para un mes de rezago en las recaudaciones, implicaría que el valor real del impuesto sobre la renta para las personas naturales sujetas a retención y para personas jurídicas que pagan a cuenta, estaría dado por el Cuadro 17.

El impacto de la inflación, como vemos, no es tan grave: con excepción del mes de junio, en donde implicó una pérdida de 5 centavos, el valor real de la recaudación se mantuvo en un nivel aceptable.

El impacto negativo de la inflación se agudizaría en el caso de personas naturales no sujetas a retención, que cancelan con un rezago de alrededor de un año. El efecto Tanzi de esta categoría, calculado en un promedio de inflación mensual de 1.76 es de 0.79. Es decir, en las recaudaciones reales el fisco perdió 0.21 centavos al año por cada colón recaudado. Esto se traduce en 1989 a una pérdida de 20,482,293 colones, equivalente a 3.21% de las recaudaciones del impuesto sobre la renta.

El efecto Tanzi también afectaría a los contribuyentes que el fisco les ha retenido más de lo que están obligados a contribuir. La mora en la devolución de la cantidad retenida en exceso disminuye el ingreso real de los contribuyentes. De acuerdo a datos del centro de cómputo del Ministerio de Hacienda, el impuesto a devolver considerando personas naturales y jurídicas ascendió a 47,240,699 colones. En el caso extremo de que el fisco tardase un año para realizar la devolución, la pérdida del ingreso para los contribuyentes es de 9,920,546 colones.

Dado que el dato de inflación usada en estos cálculos no es tan alta, las cifras resultantes no resultan muy elevadas. En todo caso, es una situación anómala cuya eliminación no representa mayores costos. En este sentido, debería hacerse un esfuerzo por aplicar algún porcentaje de retención a las personas naturales no asalariadas. Por otra parte, también está presente el efecto desplazamiento de la inflación, que para aquellos contribuyentes de bajos ingresos, especialmente, puede resultar bastante costoso. Esto llamaría a una indización periódica del sistema tributario.

5.2. Administración tributaria y evasión del impuesto

Los aspectos administrativos que trataremos en esta sección no son básicos para el análisis de la eficiencia y equidad de la *estructura* tributaria —impuestos vigentes en un momento determinado— pero son fundamentales para uno de los objetivos centrales de cualquier *sistema* tributario: maximizar la recaudación de ingresos. Al mismo tiempo, pueden, en alguna medida, coadyuvar al logro de una distribución más equitativa de la carga tributaria.

La administración tributaria debe hacer frente a uno de los problemas fundamentales del impuesto sobre la renta: la evasión del pago del tributo. Por evasión entendemos el incumplimiento, por parte de los contribuyentes, de las exigencias tributarias a las que están legalmente obligados. La evasión puede presentar diversas formas, tales como: no cumplimiento de la obligación de declaración, declaración incorrecta y no cumplimiento del pago del tributo en el tiempo oportuno. En cada una de estas

formas de evasión, el fisco deja efectivamente de percibir ingresos y ve reducida su recaudación —tanto en términos nominales como en términos reales—, con lo cual la eficiencia del diseño de la estructura tributaria para maximizar la recaudación se ve sustancialmente mermada.

Sin embargo, la evasión no afecta solamente el monto de las recaudaciones, sino que también tiene efectos negativos sobre la equidad de la distribución de la carga tributaria. Como lo han señalado algunos autores (Illanes y McArthur, 1981; y Banco Mundial, 1988), la evasión puede afectar la equidad horizontal, pues las fallas de fiscalización tributaria impiden dar tratamiento igual a quienes recibiendo ingresos similares se encuentran ubicados en subsistemas de actividades económicas que presentan marcadas diferencias de control tributario (este sería el caso de las personas asalariadas y las personas que perciben rentas diversas). Puede igualmente afectar la equidad vertical en la medida en que personas (naturales o jurídicas) pueden pagar menos de lo que legalmente están obligados, con lo cual logran en realidad tasas efectivas menores que las de otros contribuyentes de menores ingresos, afectando la progresividad real de la estructura de tasas.³⁸

Evidentemente, la disminución sustancial y sistemática de las diferentes formas de evasión debería constituirse en objetivos de la reforma de la administración tributaria. Sin embargo, en la práctica se deben priorizar problemas y soluciones a partir de consideraciones fundadas en las condiciones de la administración tributaria vigente y en las características del medio ambiente en que debe actuar la administración.

Con respecto a la actual capacidad de la administración tributaria, bastaría señalar el reconocimiento de sus deficiencias en cuanto a recursos humanos por parte del mismo Ministerio de Hacienda: "las condiciones y características del recurso humano con que cuenta la administración, se le puede resumir como poco calificado, bajo nivel profesional y sin una mística que lo identifique con la institución" (Ministerio de Hacienda, 1991).

Por otra parte las características principales del medio son dos, básicamente:

³⁸ A este respecto, Illanes y McArthur (1981, vol. 1, p. 44) son todavía más específicos al señalar que esta falta de equidad puede afectar las recaudaciones: "Si no existe equidad en el sistema por defecto de la administración, aumentará la tendencia de los contribuyentes para substraerse al cumplimiento de sus obligaciones y esto agudizará la misma deficiencia, lo que arrastrará a otros contribuyentes a adoptar una posición de resistencia al cumplimiento".

- El ingreso per cápita es bastante bajo y la estructura de distribución del ingreso es altamente concentrada.³⁹
- Es un medio en donde el incumplimiento de la obligación tributaria admite prácticamente el calificativo de *generalizado* y en el cual prácticamente no existe una conciencia tributaria.

La primera característica reduce grandemente las posibilidades de ampliar sustancialmente la base por la identificación y registro de nuevos contribuyentes. Con relación a este punto, los datos de la distribución del ingreso son reveladores sobre lo reducido de la base del impuesto sobre la renta. Para 1989, se tenían registrados a 93,212 personas naturales como contribuyentes efectivos (no exonerados); pero en ese mismo año la población urbana ocupada ascendió 890,330 personas (MIPLAN, 1989, cuadro E14). La primera impresión que se obtiene de la comparación de estas dos cifras, es la de una administración absolutamente ineficiente, ya que incluiría a menos (teniendo en cuenta que la cifra de población ocupada está referida al sector urbano solamente) de un 10.5% de los perceptores de ingresos (y por tanto potenciales contribuyentes).

Sin embargo, cuando se considera la distribución del ingreso se advierte que los perceptores de ingresos en obligación de tributar —por el monto de ingresos recibidos— únicamente alcanzaba, en 1989, la cifra aproximada de 101,800 personas.⁴⁰ Con la elevación del mínimo de renta imponible a 22 mil colones anuales, con la reforma de 1991, el margen de ampliación de la base (8,610 contribuyentes potenciales) es probable que se haya reducido aún más. Esto significa que, *en materia de elevar la recaudación, no puede esperarse mucho de la incorporación de nuevos contribuyentes a la base, y que, más bien, la función de fiscalización debería estar prioritariamente dirigida a individualizar el grado de cumplimiento de los contribuyentes ya registrados.*⁴¹

En cuanto a la segunda característica —medio de incumplimiento generalizado—, en El Salvador no existen datos que puedan mensurar directamente la evasión. Sin embargo, existe alguna evidencia indirecta

³⁹ Véase MIPLAN (1990).

⁴⁰ La cifra se obtuvo a partir de datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples de 1989 (Cuadro E36), y se refiere a los empleados con ingresos superiores a los 1,500 colones mensuales.

⁴¹ Indudablemente esto es una cuestión de prioridades y no quiere decir que se deban abandonar totalmente los esfuerzos de perfeccionar el registro de los contribuyentes. Sin embargo, dada la gradualidad que el medio impone a los cambios en la administración tributaria, los esfuerzos deben ser focalizados en aquellos puntos que permitan elevar sustancialmente la recaudación.

sobre el fenómeno en el caso de personas naturales. Por ejemplo, en 1990, el grupo de asalariados —sobre el cual se posee un buen control administrativo— representaba el 64% del total de la base de personas naturales contribuyentes, y aportaba el 78% del total de recaudaciones de dicha base; es decir, que el restante 36% de contribuyentes con "rentas diversas" aportaba sólo el 24.2%. (Veáse también la nota 31). Por otra parte, el fenómeno ha sido verificado en los pocos estudios empíricos efectuados en países subdesarrollados, y aceptada como una realidad para los países con estructuras productivas heterogéneas y baja capacidad administrativa (Banco Mundial, 1988).⁴²

Estas características del medio hacen obligatoria una profunda reforma de la administración tributaria que parta de la correcta identificación de las causas de la evasión. Teóricamente, existen cuatro grandes causas: i) falta de una conciencia tributaria; ii) deficiente estructura del sistema tributario; iii) falta de expedición administrativa; y iv) la posibilidad de dejar cumplir más o menos impunemente (Illanes y McArthur, 1981). En un medio de incumplimiento generalizado es la última causa (y no la excesiva presión tributaria) la que cobra mayor importancia, ya que por las deficiencias de la cobertura administrativa "los contribuyentes "ajustan" su obligación, no precisamente a niveles razonables sino a los que desean pagar" (Illanes y McArthur, 1981, vol. I, p. 41).

En este sentido, el objetivo fundamental de la reforma tributaria es elevar el riesgo por incumplimiento, es decir afectar seriamente la posibilidad de incumplir la obligación tributaria en forma más o menos impune. El riesgo que enfrenta el contribuyente que incumple con su obligación tributaria depende de la concurrencia de tres factores: la capacidad de la administración para conocer y determinarlo, la forma de sancionarlo y la posibilidad de forzar el cumplimiento (Illanes y McArthur, 1981, p. 47). Ahora bien, el riesgo es evidentemente inexistente si la administración tiene muy baja capacidad de identificar a quien incumple, ya que el contribuyente evasor estará convencido de que la posibilidad de que él sea seleccionado para una auditoría es bastante remota.

Evidentemente, para modificar la actitud de preferencia por la evasión

⁴² La evidencia de existencia de evasión generalizada en nuestros países puede ser sustentada con el ejemplo mexicano. El gobierno de México inicia una profunda reforma de la administración tributaria en 1989 y para 1991 había logrado aumentar la recaudación en términos reales en 33% (el PIB solamente había aumentado 12%) y ampliar también el número de contribuyentes de 1.7 millones en 1989 a 2.9 millones en 1991. (Ver las revistas *Este País*, Diciembre 1991 y Enero 1992, Proceso 799, Febrero 1992).

es necesario tener la facultad de imponer sanciones severas. Sin embargo, por muy fuertes que sean estas sanciones si el contribuyente no tiene la convicción de que su evasión será fácilmente conocida y que su posibilidad de evadir está siendo seriamente limitada, no modificará su actitud ya que evaluará el riesgo existente como una lotería inversa: alto castigo con baja posibilidad de selección.

En este sentido, la mejora del sistema de control tributario y el establecimiento de sanciones más severas deben de desarrollarse simultáneamente, con el objeto de minimizar la evasión, incitar al cumplimiento voluntario y maximizar la recaudación. ¿Cómo mejorar el sistema de control y crear efectivamente un riesgo de evasión que transforme las actitudes de los contribuyentes? La respuesta a esta pregunta es evidente: se necesita mejorar la capacidad de fiscalización o auditoría sobre los contribuyentes ya registrados para obligarlos a pasar de un cumplimiento formal (declarar) a un cumplimiento integral (pagar debida y oportuna-mente).

Ahora bien, como es imposible verificar todas las declaraciones, debe de desarrollarse un sistema de control que efectivamente eleve entre los evasores la posibilidad de ser seleccionados, y que, además, sea capaz de incidir con la verificación de algunos en la conducta de muchos. Esta selección puede ser al azar o puede ser dirigida. En general, se ha utilizado la selección aleatoria, trasponiendo mecánicamente los sistemas de control de medios tributarios de cumplimiento generalizado. Para que este tipo de selección pueda contribuir a transformar la conducta en un medio en el cual existe una actitud permisiva hacia la evasión de parte de casi todo el conglomerado social, se necesita que la muestra de contribuyentes a revisar sea suficientemente grande, a fin de que no se cree la idea entre los contribuyentes de que la revisión le tocó de "suerte" y es además remotamente repetible.⁴³

Una auditoría de este tipo requiere de la existencia de un sistema de apoyo formado por un centro de registro computarizado y un centro de estadística tributaria. Estos dos departamentos tendrían que ser lo suficientemente fuertes y eficientes como para generar una información detallada y sistemática de aproximadamente 10,000 contribuyentes por año. Evidentemente, dadas las conocidas limitaciones de la administración en

⁴³ En México, donde se ha comenzado a auditar seriamente con el objeto de cambiar hábitos tributarios, se audita al azar al 10% de los contribuyentes anualmente con lo cual se logra una alta probabilidad de ser seleccionados en un período relativamente corto (Véase entrevista con Pedro Aspe, Secretario de Hacienda de México, en revista *Este País*, Enero 1992).

materia de recursos humanos calificados y medios automatizados, este tipo de auditoría al azar no sería muy efectiva en nuestro país y se frustraría el objetivo de crear un verdadero riesgo por evasión.

De acuerdo a los expertos en el tema, para transformar la actitud hacia la evasión en medios tributarios como el nuestro, *la auditoría debe ser selectiva pero dirigida*: "la selección no debe ser planteada al azar, sino que se debe ligar el proceso de selección a la conducta relativa del contribuyente, de forma tal que las probabilidades de selección sean proporcionales al grado de incumplimiento; esto significa que a mayor nivel de incumplimiento relativo, mayor probabilidad de ser seleccionado" (Illanes y McArthur, 1981, vol. I, p. 66).

Por otra parte, se recomienda dirigir la primera fase de control a los contribuyentes de mayor importancia tributaria porque en ellos está el mayor potencial tributario en términos de rendimiento directo.

Con base a lo anterior, la reforma de la administración del impuesto sobre la renta debe de enfocarse a mejorar el control de los grandes contribuyentes (para preservar su actitud de cumplimiento o para transformar su actitud de evasión) y de aquellos grupos socio-profesionales que perciben ingresos no salariales. Con respecto al primer grupo de contribuyentes, creemos que las reformas que está desarrollando el Ministerio de Hacienda con la creación de la Unidad de Control de los principales responsables tributarios es acertada, ya que se pretende controlar a aproximadamente 1,200 contribuyentes responsables del 75% de la recaudación obtenida —vía impuestos diversos— de la base formada por personas jurídicas.

Esta reforma busca un control directo para lograr el pago a tiempo y en los montos debidos de las principales obligaciones tributarias, mediante un seguimiento —con una unidad de informática independiente— de las tendencias de comportamiento de los contribuyentes, establecimiento de márgenes de utilidad, niveles de ventas, rotación de inventarios, etc. Adicionalmente, se persigue ampliar la base vía el control de sus relaciones económicas, ya que siendo estos contribuyentes los generadores principales de la actividad económica se constituyen en fuente de información de la actividad de otros empresarios más pequeños, posibilitando de esta forma el cruce de información que permita establecer un mínimo de información sobre los niveles de ingresos de estos últimos.⁴⁴

Este tipo de control debería ser implementado también para aquellos

⁴⁴ Entrevista con el Lic. Rogelio Tobar, Director General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda, marzo de 1992.

grupos socio-profesionales que pueden ser grandes contribuyentes en la base de personas naturales. En este sentido, debería establecerse una unidad o sección de seguimiento de profesionales de ingresos no salariales (médicos, abogados, etc.), y crear lo que el Banco Mundial (1988) llama *impuesto sobre la renta presunta*.

Este impuesto no grava el ingreso propiamente dicho, sino los indicadores del ingreso tales como el patrimonio de bienes durables (inmobiliarios y mobiliarios) o el nivel comprobable de consumo de bienes suntuarios. El impuesto está dirigido a los grupos propensos a la evasión, tales como profesionales empleados por cuenta propia y los empleados en la agricultura y el comercio. El procedimiento aplicado es fijar montos mínimos para los impuestos sobre renta presunta de ciertas actividades (por ejemplo se calcula cuánto puede ser el ingreso de un médico especialista y se fija un nivel mínimo de impuesto a pagar), o se presumen niveles de ingresos para quienes son dueños de propiedades inmobiliarias (ya sea que las ocupen personalmente o las tengan alquiladas), automóviles, barcos, aviones, caballos de carrera y que realizan viajes al extranjero (Banco Mundial, 1988, p. 114).

Este sistema de imposición y control ha mostrado dar buenos resultados. El Banco Mundial (1988, p. 114) señala que en Turquía se introdujo este sistema en 1983 y que para 1985 el 84% de las obligaciones de quienes presentaron declaraciones se fijaron sobre la base de la renta presunta, aumentando sustancialmente las recaudaciones.

Evidentemente un sistema de control de este tipo —basado en asignarle de antemano un nivel de impuesto al contribuyente— requiere de información que haga realista la presunción. En tal sentido, sería conveniente implementarlo con el segmento —debidamente identificado e individualizado— de los grandes contribuyentes de las personas naturales de rentas diversas.

Ahora bien, la mejora del sistema de control y la mayor capacidad para conocer e identificar al evasor no va a inducir al cumplimiento voluntario de la obligación tributaria si no existe un adecuado sistema de sanciones que vuelva sumamente desventajoso el cumplimiento forzado *vis-à-vis* al cumplimiento voluntario y oportuno.

En este esquema la sanción es elemento que establece una diferencia entre el cumplimiento voluntario y el extemporáneo, inducido o forzado y por lo tanto debe ser lo suficientemente severa como para forzar al cambio de actitudes. Sin embargo, la severidad de la sanción no significa necesariamente que ésta deba de ser penal o privatoria de libertad por la sola razón del incumplimiento.

El esquema de sanciones debe de diferenciar entre el cumplimiento voluntario extemporáneo, el cumplimiento no voluntario pero inducido y el cumplimiento forzado. A juicio de Illanes y McArthur (1981, p. 253), la forma más adecuada es establecer un sistema fundado en sanciones de carácter pecuniario que hagan gravoso el incumplimiento mediante la adición de una multa por dicha causa, de manera que "el riesgo se represente por probabilidad y en muchos casos la certeza de que el beneficio perseguido se transforme en un prejuicio de igual naturaleza".

En este sentido, consideramos que las reformas propuestas en materia de sanciones en la ley de impuesto sobre la renta y la reforma del artículo 352 del código penal, que convierte la evasión en delito penal son acertadas, ya que cumplen con el objetivo (al ser el encarcelamiento la última sanción para la negativa al cumplimiento de la obligación) de hacer más desfavorable el incumplimiento en tanto mayor sea la resistencia al cumplimiento.

Obviamente, estas reformas administrativas pueden convertirse en letra muerta si no existe *voluntad política* para impulsarlas. *Esta voluntad es el elemento clave para transformar la administración y elevar el nivel de recaudaciones*; el diseño de la estructura de tasas y de las reformas administrativas no contribuyen en nada a elevar la eficiencia y la equidad del sistema si no existe el suficiente respaldo político para hacer cumplir satisfactoriamente las obligaciones tributarias, y la conciencia de que la evasión al igual que la corrupción son factores que erosionan profundamente la legitimidad y la capacidad de acción del Estado.

III. Algunas recomendaciones en torno al impuestos sobre la renta

En este trabajo hemos sostenido que, toda vez que las tasas impositivas no sean confiscatorias, resulta difícil sustentar la afirmación de que menores tasas de impuestos promueven el crecimiento económico vía un mayor ahorro-inversión y vía una mayor oferta de trabajo. En estas circunstancias, el efecto de las rebajas tributarias sería el de ocasionar una redistribución regresiva del ingreso. Aún más, éstas podrían incluso perjudicar el proceso de crecimiento si ocasionan una caída muy fuerte en el ahorro-inversión público, que haga caer el ahorro-inversión global. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que en una economía abierta en la que existe cierta movilidad internacional de los factores de producción, especialmente de capital, diferenciales muy grandes de tasas impositivas entre países podrían afectar la inversión. Por lo tanto, en la práctica deben considerarse estos dos aspectos y debería buscarse un balance entre ellos.

En el caso concreto de El Salvador, si se tratara de una economía cerrada, sin movilidad de factores, sería muy difícil justificar rebajas tributarias como la de 1989, pues no podríamos decir que las tasas existentes eran excesivamente elevadas. Además, hemos visto que el país necesita urgentemente incrementar la carga tributaria: por una parte, debido al alto perfil que, por diversas razones, la política fiscal estaría llamada a tener en la tarea de combate a la pobreza; por otra, debido al también importante perfil que el sector público tendría que tener de cara al proceso de crecimiento mediante el fortalecimiento del ahorro-inversión.

Ahora bien, habría que tener en cuenta también el hecho de que la reformas al impuesto sobre la renta que en los últimos años han tenido lugar en el resto de países centroamericanos (y en algunos países desarrollados, como Estados Unidos) se han movido en la dirección de las rebajas tributarias. Dado el alto nivel de integración de El Salvador con estos países (especialmente con Costa Rica y Guatemala) y el hecho de que ellos compiten en alguna medida por inversión extranjera con El Salvador, esa realidad no puede ignorarse. Es decir, la política tributaria de los restantes países centroamericanos se convierte en una restricción al manejo de la política tributaria nacional, y ésta no puede diseñarse de manera totalmente desvinculada de aquélla. Si bien no se trata de tener políticas tributarias idénticas, debe haber al menos alguna armonización entre ellas, no sólo en función del interés regional sino también en función del interés nacional.

Recalamos, sin embargo, que no debe olvidarse el rol que la política fiscal tiene que jugar en el combate a la pobreza mediante la política social y mediante su contribución al crecimiento económico. En El Salvador, en el terreno de la política tributaria, a nivel global, ésto exige la elevación de la carga tributaria. Esto significa que el factor ingresos fiscales no puede ser ignorado. En nuestro país, el margen para este crecimiento necesario de los ingresos tributarios se encuentra fundamentalmente en los impuestos directos,⁴⁵ lo que involucra en buena medida al

⁴⁵ Dado el carácter no progresivo de los impuestos indirectos y el hecho de que es difícil pensar que los ingresos provenientes de éstos crezcan sistemáticamente a un ritmo superior al crecimiento de la economía, a menos que se quiera fomentar la inequidad tributaria y la ineficiencia, el camino para la elevación de la carga tributaria en El Salvador lo constituye los impuestos directos. Esto no significa que mejoras en la administración tributaria y una reducción de la evasión no puedan permitir que las recaudaciones provenientes de algunos impuestos indirectos (como el impuesto a ventas internas y el impuesto a la importación) puedan expandirse por algún tiempo más que la

impuesto sobre la renta. Es decir, debe buscarse un incremento sustancial de las recaudaciones por impuestos sobre la renta.

Ahora bien, el objetivo de incrementar los ingresos por impuesto sobre la renta, tiene, por su parte, una restricción: la equidad tributaria. Es decir, las mayores recaudaciones no deben sacrificar la equidad tributaria, o la progresividad del impuesto. Esto concierne tanto al impuesto de personas naturales como al impuesto de personas jurídicas. *El problema de incrementar las recaudaciones sin sacrificar la equidad tributaria es una cuestión tanto de diseño técnico de la estructura del impuesto como de fortalecimiento técnico de la administración tributaria; de la puesta en práctica de mecanismos legales para hacer frente al problema de la evasión, y la voluntad política (y poder) para hacerlos cumplir. Asimismo, se requiere tomar medidas que aborden los problemas del sistema tributario que se derivan de la inflación.*

—En lo que al *diseño técnico de la estructura del impuesto* se refiere, hemos argumentado que, aunque estamos de acuerdo con las simplificaciones administrativas y en materia de exenciones que han sido introducidas desde 1989, la estructura que se constituyó con la reforma de 1991 no es adecuada debido a que menoscaba innecesariamente la equidad tributaria y las recaudaciones (y por tanto la equidad económico-social en general), tanto en el caso de personas jurídicas como en el de personas naturales. Nosotros propondríamos las siguientes estructuras:

* Para *personas naturales* nos parece más conveniente la siguiente tabla:

Hasta 22,000	EXENTO	
22,001-30,000	400	+ 10% sobre excedente de 22,000
30,001-45,000	1,200	+ 12% sobre excedente de 30,000
45,001-70,000	3,000	+ 16% sobre excedente de 45,000
70,001-125,000	7,000	+ 21% sobre excedente de 70,000
125,000-200,000	18,550	+ 26% sobre excedente de 125,000
200,001-300,000	38,050	+ 32% sobre excedente de 200,000
300,001 Y MAS	70,050	+ 40% sobre excedente de 300,000

Esta estructura tiene tasas marginales y efectivas, así como un grado de progresión, inferiores a las de la ley de 1989 (Véase cuadros 13 y

economía en su conjunto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en algunos de estos impuestos, como el impuesto a las ventas internas, se tiene ya tasas anormal y excesivamente altas para los estándares de los sistemas tributarios modernos (Véase Abrego, 1992).

A.1.7). Si se le compara con la estructura que contiene la ley en vigencia (ley de 1991), la que proponemos tiene tasas marginales y efectivas superiores, y es más progresiva (Cuadros 13 y A.1.7).

* Para *personas jurídicas* nos parece que con la eliminación de la doble tributación, una estructura similar a la contenida en la de 1963 resultaría adecuada. Con el mínimo de renta imponible incrementado de 25 mil a 75 mil y el número de tramos reducido de 7 a 3, la estructura que propondríamos es la siguiente:

Hasta 75,000	EXENTO	
75,001–200,000	7,000	+ 20% s/el excedente de 75,000
200,001–1,000,000	32,000	+ 27% s/el excedente de 200,000
1,000,001 Y MAS	248,000	+ 35% s/el excedente de 1,000,000

Esta estructura, tiene tasas marginales y efectivas similares a la contenida en la ley de 1963, aunque sería ligeramente más progresiva. Comparada con la que contenía la ley de 1989, la que aquí proponemos tiene tasas marginales y efectivas superiores, aunque en términos de progresividad es similar a aquella. Nuestra estructura es, naturalmente, más equitativa que la tasa única de 25% vigente actualmente. Por otra parte, la tasa efectiva global implícita en la estructura que proponemos sería ligeramente superior al 25%.

—En lo que se refiere al *fortalecimiento de la administración tributaria y a mecanismos legales contra la evasión*, nos parece que las reformas propuesta en 1991 en cuanto a la elevación sustancial de las sanciones pecuniarias por evasión (reforma del impuesto sobre la renta) y el proyecto de creación de una Unidad de Control de los Principales Responsables Tributarios (los grandes contribuyentes de la base de personas jurídicas) son acertados y pueden —con el respectivo respaldo político— contribuir a crear un verdadero riesgo por incumplimiento tributario y a transformar gradualmente la actual actitud permisiva hacia la evasión. Sin embargo, *estas modificaciones en el sistema de control serían inoperantes si el proyecto de caracterizar la evasión como delito penal encarcelable* (reforma al artículo 352 del Código Penal) no es aprobado por la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, existen grupos evasores difíciles de alcanzar aún con una buena administración tributaria. Un grupo importante es el que percibe ingresos no salariales y que desempeña profesiones liberales, como médicos, odontólogos, abogados, arquitectos y otros. Por el hecho de que trabajan independientemente, el fisco difícilmente puede fiscalizar sus

ingresos. Por ello, *proponemos la creación de una unidad de control de los grupos socio-profesionales de ingresos no salariales que operaría bajo el esquema de impuesto sobre la renta presunta*. Esta unidad establecería un mínimo de impuesto a pagar mediante indicadores del estilo de vida y tablas que podrían determinar los ingresos recibidos según la profesión, localización de la oficina, etc. El contribuyente estaría obligado a pagar el impuesto que se le atribuye en tanto que no demuestre que percibe ingresos menores. En la medida que disminuya la evasión de estos grupos, el sistema mejorará tanto por el lado de las recaudaciones como el de la equidad tributaria.

—Por otra parte, como explicamos en segunda parte, otro de los problemas con el impuesto sobre la renta en El Salvador se deriva de la *inflación*. Por un lado, la inflación afecta las recaudaciones reales cuando existen rezagos en el cobro de los impuestos. Por hoy, el sistema está cubierto en su mayor parte a través de las retenciones en el caso de las personas asalariadas y con el pago a cuenta para las sociedades. Queda todavía el rubro de personas que perciben rentas diversas y que pagan con rezago hasta de un año. Por otro lado, la inflación en la medida en que hace crecer el ingreso nominal más que el real, desplaza artificialmente a los contribuyentes hacia tramos de renta imponible mayor, incrementando las tasas impositivas más allá de lo que correspondería por el incremento del ingreso real.

Para aminorar estos efectos de la inflación proponemos:

* *Introducir el pago provisional de personas naturales no sujetas a retención del impuesto*. Se podría fundamentar en un pago mensualizado calculado sobre la base de un ingreso presunto por año. Esta medida mejoraría la equidad horizontal del sistema a través de lograr que los que perciben ingreso no salariales tributen en las mismas condiciones que las personas asalariadas, incrementaría las recaudaciones reales del fisco al aminorar el efecto Tanzi y mejoraría su liquidez.

* *Revisar con cierta periodicidad, dependiendo del nivel de inflación, la tabla del impuesto sobre la renta a fin de realizar ajustes para contrarrestar el efecto desplazamiento de la inflación*. Esta medida introduce mayor equidad al sistema al evitar que los contribuyentes sean cargados con mayor tributación por efectos puramente monetarios.

—Por último, debería examinarse en el mediano plazo la *armonización del sistema de impuesto sobre la renta con otros países centroamericanos*. La idea es motivada por la proyección acelerada hacia tratados de libre comercio e integración, que traen consigo la movilidad de factores como el capital, que tienden a ubicarse en áreas en que encuentran

mayor rentabilidad. Una diferencia muy marcada de sistemas de tributación podría ser una motivación para la preferencia geográfica de la inversión, lo que no sería sano para el interés regional y/o el interés nacional de los países perjudicados.

ANEXO 1

EL SALVADOR: TABLAS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA SEGUN LEYES DE 1963, 1989 Y 1991

Cuadro A.1.1
Tabla del Impuesto sobre la renta de personas naturales
según la ley de 1963

Renta Imponible	Impuesto
Hasta 12,000	Exento
12,000.01- 13,000	435.00¢ + 7.40% s/el excedente de ¢ 12,000
13,000.01- 14,000	509.00¢ + 8.30% s/el excedente de ¢ 13,000
14,000.01- 15,000	592.00¢ + 9.20% s/el excedente de ¢ 14,000
15,000.01- 16,000	684.00¢ + 10.10% s/el excedente de ¢ 15,000
16,000.01- 17,000	785.00¢ + 11.00% s/el excedente de ¢ 16,000
17,000.01- 18,000	895.00¢ + 11.10% s/el excedente de ¢ 17,000
18,000.01- 20,000	1,006.00¢ + 12.10% s/el excedente de ¢ 18,000
20,000.01- 22,000	1,246.00¢ + 14.00% s/el excedente de ¢ 20,000
22,000.01- 26,000	1,526.00¢ + 15.00% s/el excedente de ¢ 22,000
26,000.01- 30,000	2,126.00¢ + 16.00% s/el excedente de ¢ 26,000
30,000.01- 36,000	2,766.00¢ + 17.00% s/el excedente de ¢ 30,000
36,000.01- 42,000	3,786.00¢ + 19.00% s/el excedente de ¢ 36,000
42,000.01- 48,000	4,926.00¢ + 21.00% s/el excedente de ¢ 42,000
48,000.01- 54,000	6,186.00¢ + 23.00% s/el excedente de ¢ 48,000
54,000.01- 62,000	7,566.00¢ + 25.00% s/el excedente de ¢ 54,000
62,000.01- 70,000	9,566.00¢ + 27.00% s/el excedente de ¢ 62,000
70,000.01- 80,000	11,726.00¢ + 30.00% s/el excedente de ¢ 70,000
80,000.01- 95,000	14,726.00¢ + 33.00% s/el excedente de ¢ 80,000
95,000.01- 110,000	19,676.00¢ + 36.00% s/el excedente de ¢ 95,000
110,000.01- 125,000	25,076.00¢ + 39.00% s/el excedente de ¢ 110,000
125,000.01- 150,000	30,926.00¢ + 43.00% s/el excedente de ¢ 125,000
150,000.01- 200,000	41,676.00¢ + 48.00% s/el excedente de ¢ 150,000
200,000.01- 250,000	65,676.00¢ + 53.00% s/el excedente de ¢ 200,000
250,000.01 en adelante	92,176.00¢ + 60.00% s/el excedente de ¢ 250,000

Cuadro A.1.2
Tabla del Impuesto sobre la renta de personas jurídicas
según ley de 1963

Renta Imponible	Impuesto
Hasta 25,000	Exento
25,000.01 - 100,000	1,000.00¢+ 15% s/el excedente de ¢ 25,000
100,000.01 - 200,000	12,250.00¢+ 20% s/el excedente de ¢ 100,000
200,000.01 - 500,000	2,250.00¢+ 25% s/el excedente de ¢ 200,000
500,000.01 -1,000,000	107,250.00¢+ 30% s/el excedente de ¢ 500,000
1,000,000.01 en adelante	257,250.00¢+ 35% s/el excedente de ¢ 1,000,000

Cuadro A.1.3
Tabla de impuesto sobre la renta de personas naturales según ley
de 1989

Renta Imponible	Impuesto
18,000.01- 22,000	10% de la renta imponible menos ¢ 1,300.00
22,000.01- 30,000	15% de la renta imponible menos ¢ 2,400.00
30,000.01- 45,000	20% de la renta imponible menos ¢ 3,900.00
45,000.01- 70,000	25% de la renta imponible menos ¢ 6,150.00
70,000.01-125,000	32% de la renta imponible menos ¢11,050.00
125,000.01-250,000	40% de la renta imponible menos ¢21,050.00
250,000.01 en adelante	50% de la renta imponible menos ¢46,050.00

La tabla anterior es equivalente a la tabla siguiente:

Cuadro A.1.4

Renta Imponible	Impuesto
18,000.01- 22,000	500 + 10% sobre excedente de 18,000
22,000.01- 30,000	900 + 15% sobre excedente de 22,000
30,000.01- 45,000	2100 + 20% sobre excedente de 30,000
45,000.01- 70,000	5100 + 25% sobre excedente de 45,000
70,000.01-125,000	11350 + 32% sobre excedente de 70,000
125,000.01-250,000	28950 + 40% sobre excedente de 125,000
250,000.01 en adelante	78950 + 50% sobre excedente de 250,000

Cuadro A.1.5
Tabla de impuesto sobre la renta de personas jurídicas según ley de 1989

Renta Imponible	Impuesto
25,000.01- 200,000	500 más el 10% s/el excedente de 25,000.00
200,000.01-1,000,000	18,000 más el 20% s/el excedente de 200,000
1,000,000.01 en adelante	178,000 más el 30% s/el excedente de 1,000,000

Cuadro A.1.6
Tabla de impuesto sobre la renta de personas naturales según ley de 1991

RENDA IMPONIBLE	IMPUESTO
Hasta 22,000	Exento
22,000 - 80,000	500 + 10% sobre exceso de 22,000
80,000 -200,000	6,300 + 20% sobre exceso de 80,000
200,001 Y MAS	30,300 + 30% sobre exceso de 200,000

Cuadro A.1.7
Tasas efectivas y grado de progresión de la estructura propuesta

RENDA IMPONIBLE	PERSONAS NATURALES		PERSONAS JURIDICAS	
	Tasa Efectiva	PIR	Tasa Efectiva	PIR
25,000	2.8	0.92		
50,000	7.6	0.90		
75,000	10.7	0.88		
100,000	13.3	0.89	10.5	0.88
125,000	14.8	0.91	12.4	0.89
150,000	16.7	0.87	13.7	0.91
175,000	18.0	0.89	14.6	0.93
200,000	19.0	0.90	15.3	0.94
225,000	20.5	0.84	16.6	0.86
250,000	21.6	0.85	17.6	0.87
300,000	23.4	0.87	19.2	0.89
325,000	24.6	0.78	19.8	0.90
400,000	27.5	0.80	21.1	0.91
500,000	30.0	0.83	22.3	0.93
600,000	31.7	0.86	23.1	0.94
700,000	32.9	0.88	23.6	0.95
800,000	33.8	0.89	24.1	0.96
900,000	34.5	0.91	24.4	0.96
1,000,000	35.0	0.92	24.7	0.97
1,500,000			28.1	0.86
2,000,000			29.8	0.90
3,000,000			31.6	0.93
4,000,000			32.4	0.95
5,000,000			32.9	0.96

ANEXO 2
Ministerio de Hacienda
Centro de Cómputo
Tabulado personas asalariadas ejercicio
Impositivo 1990

Tramo De	Hasta	Cantidad Contrib.	Renta Imponible	Impuesto Computado	Impuesto Retenido	Impuesto a pagar	Impuesto a devolver
HASTA	12000,00	11849,00	72079555,59	116983,00	1407101,81	66282,57	1356501,38
12000,01	13000,00	2923,00	36605409,83	7252,00	511224,89	1295,91	505268,80
13000,01	14000,00	3892,00	52555030,49	12906,02	710768,86	7576,02	705438,86
14000,01	15000,00	4408,00	63989601,87	14488,08	905824,28	10771,85	902107,87
15000,01	16000,00	5460,00	84654730,24	15084,17	1209356,83	6883,88	1201136,44
16000,01	17000,00	6712,00	110803309,79	4597,05	1639244,48	1706,88	1636354,31
17000,01	18000,00	7727,00	135085222,80	5002,01	2207436,43	3334,49	2205768,91
18000,01	20000,00	9044,00	171102280,80	877253,89	3892510,73	115842,61	3131189,45
20000,01	22000,00	6534,00	137001172,29	1967934,52	4435086,92	202463,43	2669615,83
22000,01	26000,00	9092,00	216596664,27	6180625,36	9325547,37	663027,04	3807949,05
26000,01	30000,00	5538,00	154226905,26	7107440,11	9010285,22	642795,82	2545640,93
30000,01	36000,00	4540,00	148395115,14	9748111,49	10942374,01	905033,47	2098285,99
36000,01	42000,00	2553,00	98979060,24	8569017,46	9026111,18	786726,73	1243820,45
42000,01	48000,00	1664,00	74638125,23	7646635,71	7950506,10	638588,48	942458,87
48000,01	54000,00	1080,00	54909324,03	6528735,12	6502162,22	626004,08	599431,18
54000,01	62000,00	890,00	57233300,98	7729084,56	7482437,96	699969,59	453322,89
62000,01	70000,00	723,00	47676015,73	7114936,89	6747861,36	671281,50	304206,17
70000,01	80000,00	595,00	44390317,42	7284110,69	6762036,84	718620,43	196548,58
80000,01	95000,00	505,00	43961051,94	8248022,05	7291116,44	1041671,16	83765,55
95000,01	110000,00	195,00	20042779,90	4166552,43	3292357,87	897881,94	23687,38
110000,01	125000,00	175,00	20429113,08	4530330,84	3283796,28	1248622,15	2087,59
125000,01	150000,00	148,00	19961637,10	4730184,47	3282336,28	1448900,64	2052,45
150000,01	200000,00	132,00	22337460,79	6027230,37	3654856,74	2373767,82	1394,19
200000,01	250000,00	25,00	5543701,74	1691466,59	886170,70	805295,89	0,00
250000,01	EN ADELANTE	37,00	16076096,16	6387381,99	2583129,63	3804252,36	0,00
TOTALES		86541,00	1909275966,51	106712268,65	114941640,23	18388676,64	26618050,22

FUENTE: PAGINA Nº 01, PROGRAMA SIRPFI
12 DE JULIO DE 1991

ANEXO 2
Ministerio de Hacienda
Centro de Cómputo
Tabulado personas Rtas.
diversas ejercicio Impositivo 1990

Tramos De	Hasta	Cantidad Contrib.	Renta Imponible	Impuesto Computado	Impuesto Retenido	Impuesto a pagar	Impuesto a devolver
HASTA	12000,00	24490,00	101151110,36	469051,07	733443,01	458396,47	722788,41
12000,01	13000,00	1304,00	16348137,67	26330,85	45300,80	23510,78	42480,73
13000,01	14000,00	1188,00	15835085,30	44215,83	36308,83	41436,20	33529,20
14000,01	15000,00	1444,00	21070981,75	38207,82	52944,00	33827,29	48563,67
15000,01	16000,00	1204,00	18722985,76	19883,67	85545,76	18945,87	64607,96
16000,01	17000,00	1263,00	20916866,00	14643,71	77973,66	13801,53	77131,48
17000,01	18000,00	1653,00	29075283,83	26535,96	110564,59	25325,62	109354,25
18000,01	20000,00	2756,00	52270104,88	449234,10	183146,82	419362,37	153799,96
20000,01	22000,00	1746,00	36673889,36	586293,16	258040,32	493061,35	164949,47
22000,01	28000,00	2184,00	52060904,45	1667034,51	562557,64	1321185,85	216688,98
28000,01	30000,00	1433,00	40253929,53	2010166,09	715294,38	1467303,28	172431,57
30000,01	36000,00	1568,00	51543034,63	3687900,67	1295757,57	2588296,35	216153,25
36000,01	42000,00	1093,00	42513550,68	3871959,45	1568628,71	2528605,50	225274,76
42000,01	48000,00	844,00	37922581,73	3990160,75	1497449,13	2658343,11	168738,31
48000,01	54000,00	683,00	34818999,67	4227008,94	1561605,34	2722007,54	106831,75
54000,01	62000,00	661,00	38251404,77	5358971,85	2010099,49	3455629,86	106909,01
62000,01	70000,00	509,00	33477665,97	5099745,48	1981080,81	3200614,37	82969,73
70000,01	80000,00	525,00	39347837,81	6607342,27	2799618,87	3904163,16	96439,76
80000,01	95000,00	528,00	46127713,35	8791872,82	3804315,52	5056624,62	69068,51
95000,01	110000,00	283,00	28951689,42	6174913,63	2512393,74	3680228,20	17698,31
110000,01	125000,00	271,00	31899164,83	7050416,22	2865302,46	4201532,29	18375,75
125000,01	150000,00	284,00	38335502,65	9144533,74	3496239,08	5657800,69	8506,03
150000,01	200000,00	225,00	38473938,62	10519012,16	3115180,55	7403592,02	0,00
200000,01	250000,00	115,00	25754577,26	7648931,27	2165726,14	5434580,77	0,00
250000,01	EN ADELANTE	102,00	45105115,84	15444226,16	3046016,26	12417851,81	21408,91
TOTALES		48336,00	936902036,12	102948591,98	36560503,28	69228006,90	2945699,76

FUENTE: PAGINA N° 01, PROGRAMA SIRPFI
12 DE JULIO DE 1991.

ANEXO 2
Ministerio de Hacienda
Centro de Cómputo
Tabulado personas Jurídicas
ejercicio Impositivo 1990

Tramos De	Hasta	Cantidad Contrib.	Renta Imponible	Impuesto Computado	Impuesto Retenido	Impuesto a pagar	Impuesto a devolver
HASTA	25000,00	5901,00	23143695,31	211370,56	2771459,96	189836,08	13835246,71
25000,01	100000,00	1499,00	80831754,85	5675268,68	739316,08	2973258,23	3712193,73
100000,01	200000,00	642,00	92880140,65	8576179,96	505707,70	3246053,40	3621807,13
200000,01	500000,00	889,00	220069782,38	30863781,44	1465924,13	11264951,36	6644174,00
500000,01	1000000,00	323,00	227087635,60	39954801,88	3550642,95	14387204,99	8394942,12
1000000,01	En adelante	336,00	1939051480,97	480904036,22	16826930,56	212058742,00	6589468,91
Totales		9390,00	2583064489,76	566185438,74	25859981,38	244120046,06	42797830,80

FUENTE: PAGINA N° 01, PROGRAMA SIRPFI
12 DE JULIO DE 1991

ANEXO 2
Ministerio de Hacienda
Centro de Cómputo
Tabulado personas asalariadas ejercicio
Impositivo 1989

Tramos De Hasta	Cantidad Contrib.	Renta Imponible	Impuesto Computado	Impuesto Retenido	Impuesto a pagar	Impuesto a devolver	
HASTA	12000,00	31902,00	234202345,90	261186,76	5617617,80	197392,63	5553823,67
12000,01	13000,00	8181,00	102000737,56	6275,68	2405880,73	2075,28	2401680,33
13000,01	14000,00	7162,00	96663595,49	35989,85	2457550,76	42498,09	2140159,00
14000,01	15000,00	7378,00	106920140,54	1013211,67	2852290,75	85592,73	1924671,81
15000,01	16000,00	6580,00	101884252,57	1538722,47	3101219,01	136107,47	1698604,01
16000,01	17000,00	5677,00	93427298,10	1908047,27	3162779,49	159071,46	14113803,68
17000,01	18000,00	4479,00	78301910,70	2012417,84	3044004,16	186663,30	1218249,62
18000,01	20000,00	7148,00	135463023,18	4458349,01	5934273,98	421353,17	1897278,14
20000,01	22000,00	5202,00	108875612,46	4583490,30	5555553,84	474924,37	1446984,91
22000,01	26000,00	7201,00	171564444,14	9423090,96	10548737,35	942041,51	2067687,90
26000,01	30000,00	4174,00	116317524,72	8057699,83	8775367,05	703930,13	1421597,35
30000,01	36000,00	3731,00	122147679,60	10241974,45	10713161,67	910892,65	1382079,87
36000,01	42000,00	2025,00	78462770,66	7723494,00	7823490,70	648272,80	748269,50
42000,01	48000,00	1288,00	57730197,17	6446552,07	6389244,57	560432,53	503125,03
48000,01	54000,00	870,00	44271970,67	5524517,54	5303250,26	493160,06	271892,78
54000,01	62000,00	787,00	45410102,17	6277677,57	5900601,88	606138,71	229063,02
62000,01	70000,00	531,00	34935243,67	5345302,87	4908085,70	554415,12	117197,95
70000,01	80000,00	428,00	32027291,88	5429988,38	4748980,76	741905,11	60867,49
80000,01	95000,00	387,00	33630915,44	6400496,99	5276377,01	1142374,30	18254,32
95000,01	110000,00	168,00	17289855,40	3728320,78	2724191,77	1028101,31	23972,30
110000,01	125000,00	134,00	15581219,92	3618328,23	2529396,21	1094852,36	5920,34
125000,01	150000,00	111,00	15139510,36	3937864,23	2411166,35	1526830,07	132,19
150000,01	200000,00	69,00	11640986,25	3460817,36	1866526,46	1594679,87	388,97
200000,01	250000,00	24,00	5364324,97	1863316,23	908529,80	954791,39	4,46
250000,01	EN ADELANTE	28,00	11889655,72	5563040,13	1912025,46	3651017,19	2,52
TOTALES		10564500	1871142609,24	109184085,47	116870283,02	18859513,61	26545711,16

FUENTE: PAGINA N° 01, PROGRAMA SIRPIFI
12 DE JULIO DE 1991

ANEXO 2
Ministerio de Hacienda
Centro de Cómputo
Tabulado personas Rtas.
diversas ejercicio Impositivo 1989

Tramos De	Hasta	Cantidad Contrib.	Renta Imponible	Impuesto Computado	Impuesto Retenido	Impuesto a pagar	Impuesto a devolver
HASTA	12000,00	35961,00	148794383,75	5159745,61	366743,04	5114556,45	329282,00
12000,01	13000,00	2087,00	25855966,15	84877,28	78221,01	80667,87	74011,60
13000,01	14000,00	1937,00	26187414,25	151594,31	93430,50	138188,45	83063,51
14000,01	15000,00	1344,00	19506054,11	226131,69	98253,25	203190,34	75311,90
15000,01	16000,00	1015,00	15737614,24	348923,48	107176,63	297482,56	55745,71
16000,01	17000,00	821,00	13551343,31	294386,09	123054,73	236907,53	65576,17
17000,01	18000,00	745,00	13081222,84	355038,78	124796,14	283596,27	53353,63
18000,01	20000,00	1190,00	22576493,30	792086,07	305619,66	606214,12	124140,18
20000,01	22000,00	1021,00	21406686,26	1287691,56	373359,43	1036597,21	123831,99
22000,01	26000,00	1550,00	37186674,63	2155032,36	745416,86	1560344,58	153517,17
26000,01	30000,00	1117,00	31382304,64	2346371,33	841469,97	1640238,90	138578,37
30000,01	36000,00	1335,00	44041636,96	3848850,38	1503224,01	2495901,52	152643,15
36000,01	42000,00	954,00	37120912,24	3698658,92	1447823,26	2363563,82	115268,06
42000,01	48000,00	703,00	31550574,42	3651627,78	1328951,44	2382550,48	60778,06
48000,01	54000,00	651,00	33117948,11	4214184,28	1740262,41	2552342,86	87564,55
54000,01	62000,00	618,00	35693628,38	5010433,72	1877870,20	3083135,66	77830,58
62000,01	70000,00	465,00	30820490,05	4734361,79	1904826,84	2875231,47	45886,29
70000,01	80000,00	381,00	28562408,53	4955600,55	1979461,30	3029742,97	54288,05
80000,01	85000,00	484,00	42042677,52	8090985,85	3409746,57	4676879,02	20320,48
85000,01	110000,00	259,00	26668867,61	5745116,69	2184287,58	3568188,95	18134,82
110000,01	125000,00	238,00	27575456,76	6404101,18	2595570,54	3812108,32	3577,68
125000,01	150000,00	206,00	27923124,26	7181023,15	2587810,11	4647585,69	54396,10
150000,01	200000,00	210,00	36135694,07	11256628,91	2729033,36	8554163,85	29128,31
200000,01	250000,00	75,00	16504989,33	5897508,84	1418615,77	4437279,54	0,00
250000,01	EN ADELANTE	84,00	37646982,31	14803515,51	2299471,68	12504042,89	0,00
TOTALES		55430,00	830746548,03	102694475,89	32374486,29	72180541,32	1996228,36

FUENTE: PAGINA N° 01, PROGRAMA SIRPIFI
12 DE JULIO DE 1991

ANEXO 2
Ministerio de Hacienda
Centro de Cómputo
Tabulado personas Jurídicas
ejercicio Impositivo 1990

Tramos De	Hasta	Cantidad Contrib.	Renta Imponible	Impuesto Computado	Impuesto Retenido	Impuesto a pagar	Impuesto a devolver
HASTA	25000,00	5900,00	22253255,09	5514848,60	541677,08	4715813,29	6297731,40
25000,01	100000,00	1418,00	75356805,49	7382733,07	538682,85	4485232,42	991166,06
100000,01	200000,00	589,00	85456226,06	11971353,40	923108,19	6042131,43	1108193,86
200000,01	500000,00	539,00	173417820,82	31854507,33	1523899,70	14113888,77	2553963,84
500000,01	1000000,00	248,00	176890608,68	38650597,91	1978434,04	15800984,26	2482530,32
1000000,01	En adelante	229,00	1246587738,22	329111404,72	10400846,03	192510252,61	5265174,18
Totales		8923,00	1779962494,36	424485445,03	15906647,89	237468307,78	18698759,66

FUENTE: PAGINA N° 01, PROGRAMA SIRPIFI
12 DE JULIO DE 1991

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- L. Abrego (1992). "La crisis fiscal y el problema tributario en El Salvador". *ECA*, Vol. 47, # 522 (Mayo-junio). En prensa.
- C. Acevedo, E. Flores y R. Arévalo (1991). "La profundización de la pobreza en el Salvador en 1989-1980: aproximación desde la metodología de la deuda social". *Realidad económico-social* # 19-20, pp. 107-47.
- S. Arias, J. Jované y Luis Ng (1992). *Modelo de coherencia económica del istmo centroamericano* (cap. 6: caso de El Salvador). Panamá: CADESCA.
- K. Arrow y F. Hahn (1971). *General Competitive Analysis*. Oliver and Boyd.
- K. Arrow and T. Scitovsky (1969). *Readings in Welfare Economics*. London: Allen and Unwin.
- A. Auerbach (1985). "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation", en Auerbach y Feldstein, eds., cap. 2.
- A. Auerbach y M. Feldstein, eds., (1985). *Handbook of Public Economics*, vol I. N. York: Elsevier.
- A. Atkinson y J. Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*, N. York: McGraw-Hill.
- BCR (1991 y 1992). *Programa monetario*. Mimeo.
- Banco Mundial (1988). *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*. (Parte II: Las Finanzas públicas en el proceso de desarrollo). Oxford: Oxford University Press.
- CEPAL (1987). *Bases para una Política de Desarrollo con Equidad. El Desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, Requisitos y Opciones*. Santiago: CEPAL.
- C. Chamley (1983). "Taxation in Dynamic Economies: Some Problems and Methods". Mimeo, The World Bank, Country Policy Department.
- FMI (1988 y 1990). *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington: FMI.
- C.M. Funes (1992). "El Salvador: déficit fiscal y gestión macroeconómica, 1970/89". *Cuadernos de Investigación* # 11 (Enero).
- E. García Dubón (1989). "La función ahorro en El Salvador: Una aproximación empírica". *Boletín Económico* (Banco Central de Reserva de El Salvador), año 2, # 17.
- Illanes y McArthur (1981). *El control de los impuestos en los países en desarrollo en América Latina*, vol. I. Santo Domingo: Instituto de Capacitación Tributaria.
- A.K. Lahiri (1989). "Dynamics of Asian Savings: The Role of Growth and Age Structure". *IMF Staff Papers*, vol. 36, # 1, pp. 228-261.
- F. Lazo (1991). *Política Económica y Gasto Público en El Salvador (1974-1988)*. Borrador de tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. México.
- R. Layard y E. Walters (1978). *Microeconomic Theory*. Mcgraw-Hill.
- M. Marfán (1986). "La política fiscal macroeconómica", en R. Cortázar (ed.), *Política macroeconómica. Una perspectiva latinoamericana*. Santiago: CIEPLAN.
- M. McGuire (1990). "Los cambios de la estructura tributaria de El Salvador: implicaciones para el desarrollo". *Realidad Económico-Social* # 18 (Noviembre-Diciembre), pp. 641-76.

- J.C. Méndez y M.J. Severin (1985). *Análisis de la estructura tributaria de El Salvador y sugerencias de política tributaria*. San Salvador: Mimeo (USAID/El Salvador).
- O. Menjívar (1991). "El ahorro nacional y sus determinantes". *Presencia* # 10-11, pp. 44-63.
- Ministerio de Hacienda (1991). *El papel de la política tributaria y de la administración tributaria en el desarrollo económico*. Conferencia técnica CIAT. Taipei (Taiwán), 21-25 de octubre de 1991.
- Ministerio de Planificación (1989). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1989*. San Salvador: MIPLAN.
- Ministerio de Planificación (1990). *Evolución económica y social. Segundo informe trimestral 1990*. San Salvador: MIPLAN.
- R. Musgrave (1985). "A Brief History of Fiscal Doctrine", en Auerbach y Feldstein, eds., cap. 1.
- R. Musgrave (1987). "Tax Reform in Developing Countries", en Newbery y Stern, eds., cap. 9.
- R. Musgrave y P. Musgrave (1967). *Teoría de la hacienda pública*. Madrid: Aguilar.
- R. Musgrave y P. Musgrave (1980 y 1989). *Public Finance in Theory and Practice*. N. York: McGraw-Hill.
- D. Newbery y N. Stern, eds. (1987). *The Theory of Taxation for Developing Countries*. N. York: Oxford University Press.
- D. Newbery (1987). "Taxation and Development", en Newbery y Stern, eds., cap. 7.
- D. Newbery y N. Stern (1987). "Dynamic Issues", en Newbery y Stern, eds., cap. 5.
- IIES-UCA (1991). "Plan de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCA". *Realidad Económico-Social* # 21.
- F. Ramsey (1927). "A Contribution to the Theory of Taxation". *Economic Journal* 37 pag 47-61.
- SIECA (1991). *Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a julio de 1991*. Documento preparado para el Seminario de Políticas Económicas en el Marco de la Integración Centroamericana. Roatán, Honduras, 5-6 de septiembre de 1991.
- V. Tanzi (1977). "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue". *IMF Staff Papers*, vol XXIV, # 1, pp. 154-167.