

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Daniel Artana y Fernando Navajas¹

Noviembre de 2009

Síntesis y sugerencias

1. La propuesta de reforma elaborada por el gobierno de El Salvador es ambiciosa y compleja. Incluye medidas que amplían las bases imponibles, otras que modifican tasas de impuestos y muchas que reforman aspectos importantes de la administración tributaria.
2. Independientemente de la calidad de las reformas cabe analizar también su oportunidad. La experiencia internacional sugiere que los impuestos tienen poco efecto sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de una economía, pero sí influyen en la demanda agregada durante el ciclo económico. El Salvador ha sufrido una recesión importante que sugiere que si hubiera financiamiento disponible para el déficit fiscal sería preferible no aumentar impuestos ni reducir gastos en la coyuntura. Eso no es una traba para discutir y aprobar una reforma tributaria, pero sí para definir la fecha de entrada en vigencia que podría diferirse hasta que la economía se haya recuperado de la crisis. El Congreso podría delegar en el Poder Ejecutivo el momento a partir del cual regirían los mayores tributos.
3. Varios de los objetivos que se desprenden de la reforma original presentada en el mes de Octubre y de los cambios realizados durante el mes de noviembre son razonables: cerrar vías de elusión, reducir el sesgo a que las inversiones se financien con deuda que tiene el impuesto a la Renta vigente, crear juzgados tributarios especializados, etc., pero la mayoría de los instrumentos seleccionados es perfectible. Ello sugiere la conveniencia de someter una reforma de gran envergadura como la propuesta a un proceso de análisis y debate profundo que permitirá reducir la conflictividad futura y alcanzar mejor los objetivos planteados.
4. Por ejemplo, alrededor del 40% del aumento previsto en la recaudación se obtendría de aumentos en los impuestos al consumo de tabaco y de bebidas. La tributación especial al consumo por encima del IVA se justifica cuando existen externalidades (daño para la salud, contaminación ambiental) o por razones distributivas. En el caso del aumento del impuesto a las bebidas alcohólicas no se cumple con ninguna de estas premisas: su consumo no genera daño alguno y es más regresivo aumentar el impuesto especial que si se hubiera optado por un aumento en el IVA. La excepción es el consumo de aguas que en términos relativos está más concentrado en las familias de mayores ingresos. Pero precisamente una de las modificaciones de Noviembre fue excluir al agua de la suba de impuestos que se limitaría sólo a las bebidas endulzadas.
5. En el caso de los cigarrillos se observa el mismo problema respecto de la distribución del ingreso: es más regresivo aumentar los impuestos a estos productos que la tasa del IVA. Sin embargo, existe una externalidad negativa por consumir tabaco. Si bien no existen estudios en el país que permitan precisar el monto de tal externalidad, los valores que surgen de estudios realizados en Estados Unidos sugieren que el nuevo impuesto a los cigarrillos sería algo elevado. Si se mejoró en

¹ Daniel Artana y Fernando Navajas son Economistas Jefe de FIEL, Argentina. Los autores desean agradecer el financiamiento de FUSADES para la realización de este trabajo.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

no modificar el componente ad valorem lo cual puede facilitar la lucha contra el contrabando.

6. Para las bebidas alcohólicas la propuesta original estaba mejor diseñada que la última versión. Por razones de eficiencia aún luego de los cambios se continúa gravando poco a las bebidas fabricadas en el país (algunos aguardientes, vodka y ron) y se grava en exceso al whisky y también al tequila y la cerveza.
7. En suma, es posible que un aumento en el IVA hubiese sido mucho mejor desde ambos puntos de vista (eficiencia y equidad) que la propuesta de reforma (con la excepción del aumento original a las bebidas alcohólicas).
8. Se propone crear un impuesto a la matriculación de vehículos (nuevos y usados que entran por primera vez al país). Este gravamen podría justificarse como un aporte a reducir la contaminación y la congestión, pero estos objetivos no se cumplen con la propuesta oficial porque no se grava al stock de vehículos existentes (que por ser de mayor antigüedad seguramente contamina más que los que se incorporen) y porque las tasas son diferenciales por tipo de vehículo sin seguir un patrón que aproxime el mayor consumo de combustible. Además, existen algunas exenciones subjetivas que abrirán las puertas a maniobras de elusión.
9. En el impuesto a la Renta se introduce en forma parcial el criterio de imposición dual al gravar a una tasa liberatoria y menor que la tasa general del 25% a los intereses ganados por las personas naturales por depósitos en el país y por el producido de inversiones en títulos valores en el exterior, los derechos de autor o a los intereses pagados por las empresas al exterior, a los servicios de fletes, seguros y reaseguros pagados al exterior. Además, se gravan algunas ganancias de capital hoy exentas y se endurecen la definición de los gastos que pueden descontarse para calcular la base imponible (en especial para las entidades financieras que no podrán descontar las reservas por créditos incobrables sobre su cartera de mejor calificación crediticia). Estas propuestas tienen varios problemas.
10. La información disponible sobre declaraciones juradas del impuesto a la Renta sugiere que existen deducciones en exceso de intereses pagados. Era preferible utilizar reglas estrictas de capitalización exigua que gravar intereses ganados por las familias. Lo más probable es que los mayores depósitos de particulares de altos recursos en el exterior no sean declarados y por lo tanto escapen al intento de mejorar la progresividad del impuesto. Tampoco es justificable que se graven algunas rentas en el exterior y no otras (como lo dividendos recibidos de empresas que no cotizan en público, alquileres u otros).
11. Más criticable aún es la decisión de gravar los servicios de fletes, seguros y reaseguros. Como El Salvador no puede influenciar los precios de estos servicios en el mercado internacional ello resultará en un mayor costo para los productores nacionales, lo cual complica particularmente la situación de los productores de bienes transables que no podrán trasladarlo a sus precios de venta. Esta medida resta “competitividad” a la producción nacional. Lo mismo ocurre con la decisión de eliminar la tasa cero de IVA para la exportación de servicios de transporte y de telecomunicaciones que resulta en un impuesto encubierto a las exportaciones de estos servicios.
12. La reforma grava las ganancias de capital por la compra venta de acciones cuando hay razones de peso para que continúen exentas en la medida en que el aumento de

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

valor refleje mayores ganancias (y por lo tanto impuestos) futuras. Además, la imposición dual limita la progresividad a los ingresos del trabajo.

13. En materia de administración tributaria no se avanza en regular la información que deben proveer las entidades financieras, ni se unifican los números de inscripción en el impuesto a la Renta y el IVA, ni se reduce el draw back a las exportaciones, ni se reduce el tope para deducir donaciones y tampoco se mejora el régimen para pequeños contribuyentes. En cambio, se avanza en la creación de juzgados especializados en temas tributarios (aunque no es claro que se cuente con los recursos presupuestarios para concretar esa buena intención rápidamente), se mejora la definición de algunos delitos tributarios, pero se retrocede al limitar la instancia administrativa con una clara intención de que, ante la mejor presunción de evasión, los casos pasen directamente a la justicia penal. El problema es que esto aumentará la carga de los tribunales y es posible que demore el proceso en lugar de acelerarlo.
14. En suma, se trata de una reforma ambiciosa con un claro objetivo de aumentar la recaudación aunque es posible que los problemas mencionados anteriormente hubieran hecho conveniente aumentar las tasas del IVA y/o del impuesto a la Renta, cuando la economía haya consolidado su recuperación.

Introducción

El Ministerio de Hacienda de El Salvador ha elaborado un proyecto de reforma de varias leyes tributarias con el objeto de mejorar los ingresos fiscales. La reforma incluye cambios en todas las dimensiones en las cuales se puede trabajar en materia de ingresos: la administración tributaria, la modificación de bases imponibles y cambios en las tasas de impuestos. En total se trata de 14 proyectos de ley que fueron sometidos a la discusión de la sociedad en el mes de Octubre de 2009. En noviembre el Ministerio modificó los proyectos recogiendo sugerencias de diversos actores.

Desde el punto de vista de la política fiscal cabría hacer una discusión más amplia respecto a la conveniencia de mejorar los ingresos o acotar el gasto público, si el objetivo es restablecer el resultado primario afectado por la recesión que ha generado la crisis financiera internacional. En este trabajo tiene un objetivo más limitado; analizar si las opciones propuestas para mejorar los ingresos son perfectibles, en alguna medida aceptando que es necesario un mayor gasto público para atender algunos objetivos sociales que se ha planteado el gobierno. Esto no debe interpretarse como que no es posible racionalizar el gasto público o los subsidios que actualmente existen en El Salvador. En trabajos anteriores, los autores han mostrado que existe espacio para reducir el costo fiscal de los subsidios a la energía aún protegiendo a los sectores más vulnerables de la población. Pero ese análisis excede el propósito de este documento.

También en un trabajo anterior los autores concluyeron que la mejora en la recaudación fiscal lograda entre 2004 y 2008 se explica en partes iguales por el crecimiento económico y por mejoras en la administración tributaria. Si bien en una economía en crecimiento es razonable esperar que los impuestos aumenten a una tasa algo más elevada que la que se logre en la actividad económica, existen límites naturales al producido fiscal de mejoras en la administración.

La evasión fiscal sigue siendo elevada en El Salvador y reducirla debe ser un objetivo prioritario de la sociedad porque ello mejora la eficiencia económica y la equidad. Pero una baja importante en la evasión lleva tiempo, y los regímenes diseñados para atraer a

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

la formalidad a las empresas más pequeñas en general tienen poco impacto en la recaudación.

Por ello, y más allá de la importancia de mejorar la eficiencia del gasto y continuar con los esfuerzos para mejorar el grado de cumplimiento con las obligaciones tributarias, en las secciones que siguen se analizan los cambios más importantes propuestos por el Ministerio de Hacienda desde el punto de vista de su eficacia para generar recursos sin aumentar las distorsiones que los impuestos habitualmente producen en el funcionamiento de la economía.

Ley de IVA

Art. 1 inc m). Grava con IVA las ventas de bienes muebles que las entidades financieras hayan recuperado por el pago de deudas poniéndola en igualdad con el caso de disolución o liquidación de otras sociedades.

La legislación actual grava con IVA la transferencia de bienes muebles en los casos de liquidación de sociedades. Al adquirir esos bienes la sociedad descargó el IVA pagado como crédito fiscal y en la medida en que formaban parte de su precio de venta el Estado recuperaba ese IVA al venderse el producto final. Si la “última” venta es liquidar activos residuales y se hace a revendedores que están gravados en IVA no hay problema ya que éstos descargarán el impuesto pagado a la sociedad en disolución.

El tratamiento en el IVA de las entidades financieras es complejo y por ello habitualmente se las exime. Sin embargo, es frecuente gravar con el impuesto algunas actividades como comisiones. Este es el caso de El Salvador. Dado que ya tienen algunas operaciones gravadas la reforma propuesta no genera una complicación importante para las entidades financieras y pone en un pie de igualdad la venta de cosas muebles (usadas) que éstas realicen con las que surgen en los casos de liquidación o disolución de sociedades. Debe notarse que la venta habitual de cosas usadas está gravada en El Salvador. Por lo tanto, si las entidades financieras venden las cosas muebles a un revendedor el efecto final sobre el comprador último es nulo ya que hoy el revendedor terminaba ingresando el impuesto que no tributa el banco (no existe crédito fiscal hoy y si lo habría con la reforma). Si se encarece la venta directa de la entidad financiera a otros compradores pero ello era un tratamiento especial en relación a operaciones similares y a la alternativa de comprar esos bienes en un revendedor.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó la sugerencia de gravar toda venta de bienes muebles recuperados como pago de deudas, incluso de las entidades no financieras. Esta modificación mejora el proyecto original.

Art. 2 inc p) y q). Grava con IVA las dietas y el pago de membresías y cuotas que genere una contraprestación o disfrute de bienes y servicios.

Ambas propuestas son exageradas. Los pagos de dietas a directores de empresas están de hecho gravados con IVA al formar parte del valor agregado de la sociedad. La reforma obligaría a muchos directores a inscribirse en el impuesto y hasta podría ser negativa para la recaudación si resulta más complejo fiscalizar a éstos que a la propia empresa.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó excluir las dietas que reciban funcionarios públicos de diversas agencias del estado y también que la empresa retenga

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

el 13% del IVA de modo tal de no obligar a inscribirse a quienes perciban las dietas. Esto corrige la crítica realizada al proyecto original en el párrafo anterior.

En el caso de cuotas de clubes se ampliaría la base imponible porque estas transacciones son habitualmente a consumidores finales y en teoría sería un paso positivo. En la práctica, el impacto fiscal es seguramente limitado, obliga a estos clubes a inscribirse en IVA y establece una diferencia con los espectáculos culturales que seguirían exentos. Debe recordarse que los insumos gravados de estas organizaciones pagan IVA y por lo tanto la decisión de gravarlos al 13% resulta en un aumento de la cuota (y por lo tanto de la recaudación) inferior a ese porcentaje.

Art. 5. Grava con IVA la importación de bienes de capital que tenían los sujetos pasivos inscriptos en el gravamen hasta que se dicten políticas sectoriales. Art. 13. Luego de 12 meses de importados los bienes de capital permite utilizar los créditos fiscales en exceso contra el pago de cualquier impuesto.

Esta reforma es contraproducente. La decisión de gravar la maquinaria importada tiene sólo un efecto financiero ya que los sujetos pasivos del impuesto no pueden descontar hoy créditos fiscales y terminan pagando el IVA cuando venden al mercado interno. En otros países se grava en la importación porque existe producción local de bienes de capital que quedaría en desventaja con las importaciones si éstas estuviesen exentas, aún cuando ello genere algún sobrecosto a la inversión en la medida en que las empresas no generen suficientes créditos fiscales para recuperar rápido los créditos fiscales pagados en la inversión.

El Salvador tenía acotado este problema porque eximía a las importaciones de equipos importados y, aunque se gravan la construcción y otros componentes de la inversión, la probabilidad de tener créditos fiscales en exceso naturalmente se reduce. Para lograr un efecto transitorio en la recaudación (y una complejidad administrativa al tener que controlar el uso de créditos fiscales en exceso como pago de otros impuestos) la reforma genera un sobrecosto en la inversión que no debería estar gravada en un IVA tipo consumo como el que tiene el país.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó incluir un esquema transitorio que mantenga la exención hasta que se elaboren los regímenes sectoriales. Esta no es la mejor solución, ya que por las razones apuntadas es preferible no gravar con IVA la importación de bienes de capital. Más aún, la exención para regímenes sectoriales consagra la utilización de incentivos tributarios medida que un trabajo anterior de los autores fue criticada en base a la pobre experiencia de este tipo de medidas para alentar el crecimiento y el empleo.

Art. 6 inc e). Acota la exención de IVA a la educación a las cuotas, matrícula y gastos de graduación.

Esta reforma es contraproducente. Obliga a inscribirse en IVA a los colegios para liquidar el impuesto sobre unas pocas operaciones gravadas como la certificación de notas, clases extras, etc. y a proporcionar el uso de créditos fiscales. El impacto de esta medida sobre la recaudación es seguramente insignificante, genera un costo administrativo para las escuelas y para la administración tributaria y no cierra vías de evasión que parezcan importantes.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó la sugerencia de varias entidades de quitar la lista de actividades que mantienen la exención del IVA. Ello evita el problema mencionado en el párrafo anterior en la medida en que la responsabilidad de detectar excesos recae en las tareas de fiscalización pero no se obliga a cobrar IVA a los colegios

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

por operaciones claramente relacionadas con la actividad escolar como la certificación de notas o las clases extras.

Art. 7. Grava con IVA las propinas que figuren en la factura emitida por el local de comidas.

Esta reforma no tiene mucho sentido. Sólo fomentará que se paguen propinas en efectivo.

En el proyecto elaborado en Noviembre se quitó esta reforma.

Art. 11. Varias reformas al artículo 65 de la ley de IVA que restringen la deducción de créditos fiscales a cero para los repuestos, lubricantes y otros servicios utilizados en vehículos que no sean indispensables para el giro del negocio, la utilización de servicios destinados a la construcción de inmuebles usados. También se aclara la limitación al 50% del IVA pagado en la adquisición de vehículos, combustibles y otros insumos, aún cuando sean utilizados en la actividad.

Las limitaciones al uso de créditos fiscales para evitar abusos son comunes en otros países pero es preferible limitar el monto en dinero y no un porcentaje del valor del bien.

En el proyecto elaborado en Noviembre se accedió a excluir los reintegros y reembolsos de gastos que reciban los trabajadores o los gastos hechos por mandato.

Art. 12. Grava las transferencias de activos. Hoy están gravadas si se realizan dentro de los dos años de adquiridas.

Gravar la reventa de activos usados por más de dos años aumenta el costo de estos bienes para los compradores no inscriptos en el impuesto. En la medida en que los compradores sean mayoritariamente empresas gravadas sólo se adelanta el cobro del impuesto y se mejora su control (si los vendedores están mejor controlados que los compradores).

En el proyecto elaborado en Noviembre se accedió a mantener la exención si los activos usados se mantienen 5 años en la empresa (en lugar de los 2 que fija la ley actual). Esto atenúa, pero no corrige del todo el problema mencionado en el párrafo anterior. Se trata de activos usados cuya vida útil residual puede ser inferior a los 5 años. De todas maneras es un punto menor porque si se depreciaron casi totalmente se venderán a bajo precio y el efecto de gravarlos con IVA es mínimo.

Art. 14. Grava la exportación de algunos servicios realizados a usuarios que no tienen residencia en El Salvador. Esto afecta en particular a los pagos realizados por llamadas telefónicas internacionales originadas en el exterior y servicios de transporte internacional.

En la medida en que El Salvador es tomador de precios en los mercados de bienes y servicios el mayor costo que resulta de introducir el impuesto a una operación hoy exenta será absorbido por los productores locales. Tanto para telecomunicaciones como para fletes este es el resultado más probable. El tratamiento de exportaciones de servicios debe ser similar al de exportaciones de bienes que es el de tasa cero. En caso contrario, en los hechos se está introduciendo un impuesto a las exportaciones, al contrario de lo que hace la mayoría del resto de los países.

Art. 15. Aumenta de 30 días a 60 días hábiles el plazo máximo para el reintegro de créditos fiscales a los exportadores.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

El plazo de devolución de IVA a exportadores debe ser lo más rápido posible. En un trabajo anterior se propuso que fuera automático para empresas con alta calificación crediticia. En los hechos, en El Salvador existe hoy alguna demora en la devolución.

En el proyecto elaborado en Noviembre se accedió al pedido del sector privado de mantener los 30 días actualmente vigentes.

Ley de Impuesto a la Renta

Art. 2 inc 5) y 11). Se gravan los intereses que se obtengan de los depósitos por encima de US\$ 5.000 a una tasa liberatoria de 10% y se gravan a la misma tasa los intereses pagados al exterior (20% si el préstamo lo concede una empresa del “maletín”).

El Salvador tiene un sesgo al financiamiento de la inversión con deuda al permitir la deducción plena de los intereses pagados por las empresas, gravar en cabeza de la empresa las utilidades generadas por proyectos financiados con fondos propios y mantener exentos los intereses ganados por las familias por sus ahorros. Este sesgo a favor de la deuda aumenta al no ajustarse el impuesto por los efectos de la inflación y tiene varios problemas: a) genera una distorsión respecto a la forma de financiamiento de la inversión, b) afecta más a las empresas que tienen menos acceso a deuda (pequeñas y medianas o aquellas que tienen menos activos que se pueden utilizar como colateral por unidad de producto).

Si bien algunos países desarrollados eliminan o atenúan este sesgo gravando los intereses de las colocaciones financieras, esta solución no es tan clara para países en desarrollo que estén expuestos a fuga de capitales hacia paraísos fiscales. Además, como la probabilidad de tener cuentas de depósito no declaradas en el exterior parece más alta para familias de altos ingresos, es posible que la opción de gravar intereses ganados en el país termine afectando a familias de ingresos medios.

La propuesta de gravar los intereses pagados al exterior encarece el costo del endeudamiento pero ello es el objetivo buscado para equiparlo con el costo de financiar la inversión con capital propio. De hecho, una reforma que no pretenda aumentar la recaudación reduciría la tasa general del impuesto buscando un punto intermedio entre 0% (la que rige para la deuda hoy si la inflación es nula) y 25% (la que se paga sobre las utilidades). Por ello, el desaliento a la inversión sólo se produce si se trata de aumentar el costo de financiarse con deuda sin reducir el que resulta de utilizar patrimonio propio.²

Un análisis de la información de las declaraciones de impuesto a la renta de las empresas en El Salvador realizado en un trabajo anterior, sugería que podría haber algún abuso en las deducciones de intereses que justificaría la introducción de reglas de capitalización exigua que permitirían mejorar la recaudación. Por ello la sugerencia fue que la deducción de intereses en el impuesto a la renta sólo se permita hasta una relación deuda/patrimonio de 2.5 veces a 1. Si excede esa relación se proporciona la deducción permitida (por ejemplo si es 3:1 sólo se puede restar el 83% de los intereses pagados en el ejercicio fiscal). Esto podría generar una recaudación del orden de US\$

² Debe señalarse que la evidencia empírica respecto del impacto de los impuestos (o los incentivos tributarios) sobre la inversión no es contundente. La inversión parece depender más de factores no tributarios.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

70 millones al año. Este camino parece más práctico que el adoptado en el proyecto de reforma tributaria.

La reforma tiene varios puntos que sugieren la introducción del llamado impuesto dual al capital (ver también el art. 4 analizado más adelante). La progresividad del impuesto a la Renta se limita a los ingresos del trabajo (menos móviles) mientras que el producido del capital se grava a una tasa más baja, uniforme para recaudar algo, sin exponer al país a una pérdida de proyectos de inversión. Algunos países escandinavos y Uruguay utilizan este sistema que tiene la ventaja de la simplicidad, pero a costa de romper la equidad entre las diferentes fuentes que conforman el ingreso de las familias.

El proyecto elaborado en Noviembre aumentó de US\$ 5.000 a US\$ 10.000 el saldo promedio mensual de depósitos a partir del cual se gravan los intereses con la tasa liberatoria de 10% y se mantuvo la exención para los intereses pagados en préstamos recibidos de organismos multilaterales, agencias de desarrollo o gobiernos extranjeros e instituciones de utilidad pública o ONG. Además, se permite deducir los intereses pagados por una sociedad por préstamos recibidos de los socios, padres, hijos o cónyuges de estos si se comprueba que el préstamo fue invertido en la empresa.

Elevar el mínimo exento del saldo promedio de depósitos no corrige las críticas realizadas en los párrafos anteriores.

La exención de los intereses pagados en préstamos de multilaterales, gobiernos, etc. es lógica.

Aún cuando los préstamos de los socios se hayan invertido en la empresa no debería permitirse la deducción de intereses porque es similar a un aporte de capital, que sí pagaría el impuesto a pleno.

Art. 2 inc. 12). Se grava la ganancia de capital por la venta de la vivienda propia por encima de 360 salarios mínimos (aproximadamente US\$ 75.000). Además, se deroga la exención que actualmente existe para la compra venta de acciones.

En el régimen actual, las ganancias de capital de las personas por la compraventa de acciones están exentas, pero se grava el resto de ganancias de capital a una tasa reducida del 10%. Esta puede ser una solución de compromiso: como es incorrecto gravar ganancias nominales y sólo se permite deducir las pérdidas de capital de las ganancias de capital, la tasa reducida tiene algún fundamento; a su vez, la exención a las ganancias por la compraventa de acciones es justificable porque en la medida en que el aumento en el precio de una acción refleje el valor presente de mayores utilidades futuras el fisco percibirá mayor impuesto a la renta al gravar a éstas.

En el caso de viviendas es conceptualmente correcto gravar las ganancias de capital en un impuesto a la Renta de libro de texto. Algunos países no aplican este criterio porque quieren fomentar que las familias tengan vivienda propia.

Por lo expuesto, no debería derogarse la exención a las ganancias de capital por la compraventa de acciones, pero podría gravarse la ganancia de capital por la venta de vivienda propia a una tasa reducida.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aumenta el mínimo a partir del cual se grava la ganancia de capital por la compra-venta de la primera casa habitación a US\$ 150.000, pero se mantiene la intención de gravar las ganancias de capital por la compra-venta de acciones, criterio que generará doble imposición.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Art. 4 y art. 7. Se gravan a una tasa liberatoria del 10% el retorno obtenido por la inversión en títulos valores tanto en el país como en el exterior.

La reforma mantiene la exención sobre los dividendos pero trataría de captar cualquier tipo de renta financiera tanto las obtenidas en el país como las obtenidas en el exterior.

Este es un criterio ad-hoc que presenta varios problemas: a) es una aplicación parcial del criterio de renta mundial. No es claro porqué debe diferir el tratamiento impositivo de la ganancia de capital que se obtenga por la compra-venta de acciones en la bolsa de Nueva York de la ganancia que se obtenga por la compra-venta de una empresa de capital cerrado en Estados Unidos o la utilidad de una inversión directa en el extranjero. Los criterios habituales son: o se grava sólo las rentas de origen nacional como hace El Salvador hoy, o se gravan todos los ingresos de capital que se obtienen en el extranjero (intereses, utilidades, ganancias de capital) con la obvia dificultad para el fisco de controlar esas actividades; b) al gravarse a una tasa más baja y liberatoria se rompe la equidad del sistema (aunque se gana en simplicidad como se expresara anteriormente).

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó la sugerencia de permitir deducir las pérdidas de capital generadas en el exterior provenientes de títulos valores. En la medida en que la deducción opera respecto de las ganancias de capital se acota el margen de abusos.

Art. 6. Se obliga a todas las personas naturales a calcular el impuesto en base a lo devengado.

Lo habitual es estimar el impuesto en base al criterio de lo devengado pero el criterio basado en efectivo para personas naturales con actividad empresarial no es exclusivo de El Salvador (regía en México por ejemplo). El objetivo es darle flexibilidad a pequeñas empresas o personas de pagar el impuesto de acuerdo a su disponibilidad de efectivo.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó la propuesta de que el contribuyente opte por el método en que registrará pero una vez que elige uno no puede cambiarlo.

Art. 8 y art. 9. No se permite la deducción de determinados gastos de la renta imponible tales como: los gastos ofrecidos a clientes y empleados en varios bienes y servicios y se limita al 50% la deducción de las primas de seguro cuando la propiedad sea aplicada parcialmente al negocio. También se prohíbe deducir determinadas importaciones de insumos para vehículos.

Si bien es posible que en el caso de gastos ofrecidos a clientes y empleados o los gastos de vehículos haya abusos la mejor forma de limitarlos es poner un tope (un porcentaje de la renta imponible) para la deducción de este tipo de gastos. La propuesta, al excluirlos por completo, desalienta a las empresas a que realicen este tipo de gastos en forma genuina.

En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó la sugerencia de permitir la deducción de los gastos en prestaciones al personal si son necesarios para generar la renta. Parece preferible incluir además un tope máximo relacionado a la renta o los ingresos de la firma.

Art. 10. Pretende gravar a la tasa del 25% la disminución de la reserva legal por ejemplo por pérdidas de ejercicios anteriores.

Esto parece un contrasentido. Si una empresa tiene pérdidas y debe reponer su reserva legal no debería gravarse ese acto.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Art. 10 inc 3 a yb). No se permite deducir las reservas de saneamiento que las entidades financieras realicen en el ejercicio por sus carteras normales, normales declinantes y subnormales. Tampoco las de deudas incobrables que hayan sido deducidas en ejercicios anteriores.

Esta redacción parece implicar que se gravan con el impuesto las reservas que las entidades financieras deben hacer sobre sus créditos para cumplir con la normativa de la Superintendencia del Sistema Financiero. De ser este el caso se incurre en un error. Es habitual que se limite la deducción de reservas para cubrir determinadas contingencias para evitar que las empresas las exageren y posterguen el pago del impuesto. Para ello, o se limita la deducción a las pérdidas efectivamente realizadas (por ejemplo, los gastos de despido y no la provisión por despido, o los créditos catalogados como incobrables) o se permite deducir los porcentajes de reserva que fije el regulador (en este caso la Superintendencia). De hecho la redacción parece contradictoria con el párrafo que dice que no serán deducibles reservas que no hayan sido aprobadas por la Superintendencia.

Una alternativa es permitir a las entidades financieras que deduzcan solamente los créditos irrecuperables que se califiquen como tales luego de agotadas las instancias de cobro, en lugar de las previsiones que manda el regulador, pero se debe optar por una u otra vía. No permitir que se deduzcan las previsiones por los créditos de mejor calificación supone que nunca se vuelven irrecuperables lo cual claramente no es así como demuestra la reciente crisis financiera internacional.

Art. 12. No se permite a los sujetos no domiciliados en el país que deduzcan gastos a los fines de computar la retención del 20%.

Esta restricción convierte al impuesto en uno sobre la facturación, pero el sistema actual es difícil de controlar porque no existe la posibilidad de chequear que las deducciones de gastos hayan sido declaradas por el proveedor. Una posible alternativa es reducir la tasa que se aplica sobre la facturación de los no domiciliados en el país.

En el proyecto elaborado en Noviembre se incluyó una sugerencia de liberar a la empresa de presentar la documentación respectiva ya que en estos casos se trataría de una retención liberatoria. De todas maneras la alícuota de 20% sobre ingresos brutos parece elevada.

Finalmente, en el proyecto elaborado en Noviembre se permite a las personas naturales deducir del impuesto el aporte del patrono al Instituto Salvadoreño de Seguro Social correspondiente a trabajadores domésticos. Esto equivale a que el Estado se haga cargo del 25% del aporte previsional de los empleados domésticos (para personas naturales gravadas a la tasa máxima). Si bien esta medida puede ayudar algo a formalizar a los empleados domésticos, tiene problemas: el “aporte” estatal es mayor para quienes enfrentan tasas marginales más elevadas y obviamente excluye al personal doméstico que trabaja en familias que no tributan impuesto a la renta.

Impuestos a las bebidas alcohólicas

El proyecto apunta a aumentar la tributación sobre las bebidas alcohólicas y a reducir la dispersión en el impuesto específico por grado de alcohol. La tributación aumenta por dos razones: porque se introduce un impuesto ad-valorem de 10% sobre el precio de venta al público (neto de IVA y del impuesto específico) y porque la nivelación de los específicos se hace “hacia arriba”. En las notas al proyecto se explica que la intención

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

de introducir un impuesto ad-valorem es “gravar los efectos en precios, lo cual no se logra con el impuesto al contenido alcohólico”. O sea que la reforma intenta claramente moverse desde una tributación al contenido alcohólico hacia una mezcla de esta y de sobreimposición a las ventas.

El rango del impuesto específico actual es (a través de 7 tasas diferenciales) de US\$ 0,015 a US\$ 0,15. El propuesto reduce el número de tasas a 3 y aumenta los niveles de a US\$ 0,09 hasta US\$ 0,16. En el proyecto elaborado en Noviembre se mantiene la propuesta de introducir un ad-valorem de 10% y se amplía el rango del impuesto específico a US\$ 0,0325 hasta US\$ 0,16.

La justificación teórica convencional de gravar con impuesto especiales a las bebidas alcohólicas por encima de la tributación general al consumo (IVA en el caso de El Salvador) se basa en dos elementos: a) la externalidad negativa sobre la salud; y b) la posibilidad de recaudar de productos que pueden tener una baja elasticidad precio de la demanda lo cual reduce el costo de eficiencia del impuesto, y que son ofrecidos por pocas empresas, lo cual facilita el control fiscal.

No conocemos de estudios en El Salvador que cuantifiquen el “valor de la externalidad negativa” lo cual impide brindar conclusiones contundentes acerca del nivel del impuesto, pero cualquiera sea el valor al que se arribe, en la medida en que el daño depende del consumo de alcohol ese problema se corrige con un impuesto específico uniforme por grado de alcohol y no con una tributación que quiera captar los efectos en precios. En la medida en que el proyecto original reducía la disparidad entre bebidas era positivo, aunque lo hacía aumentando la tributación media lo cual o bien obedecía a una subestimación previa de la externalidad o bien perseguía un objetivo puramente fiscalista. Al ampliar el rango de impuesto específico se retrocede en la propuesta de Noviembre. En particular se grava con tasas bajas al contenido alcohólico del vodka y los aguardientes fabricados en el país lo cual actúa como una suerte de protección contra las bebidas importadas.

La facilidad de recaudar a partir de esta industria encuentra un límite muy claro en el contrabando de bebidas y en los diferentes grados de formalidad/informalidad en el mercado interno. Esto no sólo afecta el nivel de la recaudación sino que tienen también efectos sobre la estructura efectiva de la tributación. Existe mucha evidencia internacional de contrabando de bebidas entre países desarrollados cuando las tasas de impuestos difieren entre ellos en forma importante. De allí la importancia de comparar los nuevos niveles de impuestos con los que rigen en los países vecinos.

La imposición ad-valorem actúa como una suerte de penalización a las bebidas de mayor calidad y es superada por la imposición específica como instrumento para corregir la externalidad. Sin embargo, tiene algún papel que cumplir en los casos de mercados no competitivos, pero una justificación de estos efectos sólo puede darse en contextos en donde la externalidad esté bien medida y existan razones y justificaciones sólidas para argumentar desvíos de la competencia en cuanto a provisión de calidad o rango de variedades, cosa que creemos no puede justificarse actualmente en El Salvador.

Algunas observaciones puntuales adicionales son las siguientes:

Art.42C y Art.43. La introducción del component ad-valorem, lleva a todo un esfuerzo de fiscalización sobre el precio efectivo de las bebidas (para evitar subdeclaración de valor) que introduce distorsiones adicionales en la medida que no exista uniformidad en el grado de formalidad de los distintos productos, lo que va a tender a sesgar la carga

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

tributaria hacia los bienes en sectores formales. Esto puede en alguna medida “deshacer” el aparente movimiento hacia la uniformidad de la carga por contenido alcohólico, en la medida que productos que se venden en modalidades más informales logren evadir el cerco de declaración de precios de venta sugeridos.

Art 3 y Art.6. (incisos a los Art.43 y 44 y 47, respectivamente. Para reforzar el control el proyecto de ley le otorga facultades a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduanas que elevan los costos comerciales o de transacción y dan lugar a dudas sobre la intromisión en la libertad de formación de precios. Por ejemplo, se reconoce que dichos organismos tienen facultades para *“emitir disposiciones respecto de la determinación de los equivalentes de precios de venta al público de aquellos productos que son comercializados en barriles u otros tipos de depósitos, que no se utilizan para ser transferidos al consumo final”*. Adicionalmente (Art.6) *“se facilita a la Dirección General de Impuestos Internos para liquidar el impuestos ad-valorem..., así como para modificar la lista de precios sugeridos de venta al público informada por el productor o importador, como resultado del ejercicio de sus facultades, la cual surtirá efectos al día siguiente al de la notificación”*.

Impuestos al tabaco

El proyecto original grava los aumentos de precios que hagan revendedores del producto pero fundamentalmente dispone un aumento en el impuesto específico de US\$ 0,005 a US\$ 0,01 por cada cigarrillo y en el gravamen ad-valorem sobre el precio de venta (neto de IVA y del impuestos específico) de 39% a 50% (100% para el caso de habanos). Estos cambios sesgan la mezcla tributaria específica versus ad-valorem levemente hacia específico (dado que uno se duplica y el otro sube un 28%, es decir la mezcla (por unidad de valor del cigarrillo) pasa de $t+T/P$ a $1.28t+2T/P$). Pero esto es algo menor porque el punto de partida está bastante sesgado a la tributación ad-valorem y lo eleva a una tasa considerable. Por esto el efecto sobre la mezcla de calidades del mercado no debería ser mayúsculo.

En el proyecto elaborado en Noviembre se decide no aumentar el impuesto ad-valorem y a cambio se propone aumentar el específico a US\$ 0,025 por cigarrillo. De esta manera se pone el peso del aumento en la tributación a los cigarrillos de menor calidad, presumiblemente los que más afectan la salud.

El análisis de la imposición a los cigarrillos tiene una lógica similar a la discutida para el caso de bebidas alcohólicas. No se mencionan estudios que avalen un aumento en la imposición por motivos relacionados a la externalidad negativa. Por ello debe suponerse que el objetivo es fiscalista y aquí caben las mismas sugerencias que en el caso anterior.

Impuesto a las bebidas gaseosas

El proyecto suma un impuesto específico de US\$ 0,05 por litro al impuesto ad-valorem de 10% que rige en la actualidad. Se exime del impuesto a las bebidas que contengan al menos 20% de leche. Además, extiende los impuestos a otro tipo de bebidas isotónicas o deportivas, fortificantes, jugos, néctares y refrescos.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

En el proyecto elaborado en Noviembre se modifica el impuesto específico ya que se establece uno de US\$ 0,0025 por gramo de azúcar o edulcorante aspartamo.

No existe un justificativo en externalidades negativas para gravar a estas bebidas con impuestos especiales. Al igual que en otros países la intención es recaudar a partir de una industria con pocos fabricantes.³ El proyecto aumenta la presión tributaria al consumo de este tipo de bienes y ello es criticable desde el punto de vista conceptual. La introducción de un componente específico tiende a penalizar a los productos de menor calidad (y por lo tanto precio) pero el monto del impuesto no tiene una cuantía significativa.

No obstante ello, tiene como rasgo positivo tratar de nivelar el impuesto entre bebidas que pueden ser altamente sustituibles entre sí, y mantiene un tratamiento especial a las que contengan un mínimo de 20% de leche lo cual resulta en un subsidio indirecto a los productores de leche, aunque ello puede tener un justificativo en tratar de fomentar el consumo de dicho producto.

La propuesta de Noviembre centra el aumento de la tributación en las bebidas “dulces”. No existe una justificación de tal decisión por externalidades y su efecto es favorecer al agua gasificada o a otras que no tengan endulzantes o azúcar introduciendo una distorsión en un mercado de bebidas que no debió enfrentar impuesto alguno por encima de la tributación general (IVA).

Impuesto a la primera matrícula de bienes

Se propone un nuevo gravamen a la primera matrícula de automotores, aeronaves y embarcaciones. El impuesto es de una sola vez y es requisito para registrar los bienes.

El proyecto prevé varias exenciones para: a) los automotores propiedad de 1) el Estado, sus descentralizadas y municipios; 2) la Universidad de El Salvador; 3) Cuerpo Diplomático y Consular Extranjero; 4) Cruz Roja Salvadoreña; 5) Cuerpo de Bomberos; 6) Instituciones que tengan exenciones de todo tipo de impuestos; b) embarcaciones: 1) hasta 30 pies de eslora de personas naturales; 2) de Corporaciones o Fundaciones de utilidad pública que se dediquen a la investigación científica marítima; y c) aeronaves que sólo puedan destinarse a trabajos agrícolas o forestales o al traslado de enfermos o heridos. Los exentos deben registrar los bienes por primera vez más allá de no tener que pagar el gravamen. En el proyecto elaborado en Noviembre se agregó la exención para aeronaves operadas por aerolíneas extranjeras que realicen vuelos internacionales y buques con matrícula extranjera..

El gravamen no es uniforme. Para el caso de automotores varía entre 1% y 8% del valor, para las embarcaciones entre 2% y 10% de su valor y para las aeronaves entre 2% y 5% de su valor.

En un trabajo anterior mencionamos la lógica que podría tener un impuesto a este tipo de bienes desde un punto de vista de la eficiencia económica: es un complemento a los impuestos a los combustibles para penalizar el consumo de energía. El problema es que en base a un argumento de conservación de la energía sería necesario incluir también al

³ Las bebidas gaseosas no tienen una elasticidad de demanda particularmente baja como para justificar una imposición diferencial por argumentos basados en la regla de Ramsey. Además, existen algunos reparos a organizar la tributación al consumo en base a la regla de Ramsey. Ver FIEL (2006).

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

stock de vehículos existente, con un impuesto mayor para los automotores y vehículos más antiguos, porque los modelos más nuevos tienden a ser más eficientes en el uso de combustibles. Esta opción no parece viable. De hecho el proyecto se centra en los bienes nuevos ya que se grava previo a matricular (y por ello no alcanzaría a los bienes ya matriculados).

Desde el punto de vista de la equidad el proyecto también tiene problemas porque se gravaría sólo una manifestación de los activos de las personas, dejando de lado a los inmuebles y a los activos financieros. Los impuestos al patrimonio pueden ser utilizados como un complemento del impuesto a la Renta de las personas naturales, pero ello requiere gravar a todos los activos (incluidos los usados) y se debe permitir descontar la deuda.

Además, el proyecto como está planteado puede generar algunos problemas para la administración tributaria. La lista de exenciones es amplia y ello aumenta el riesgo de que se utilice alguno de los exentos como instrumento para eludir el impuesto. Este problema que se ha planteado en algunos países con los autos de diplomáticos se potencia al eximir a la Universidad de El Salvador y a todo el sector público del gravamen a los vehículos. Si se desea mantener estas exenciones lo habitual en otros países es poner un límite temporal para la reventa de los vehículos (no menos de tres años). Si se transfieren antes de esa fecha se debe ingresar el impuesto exonerado en su momento.

Tampoco tiene mucho sentido la diferencia de alícuota en la forma en que está planteada en la ley. Si el objetivo es castigar a los vehículos de mayor consumo no se entiende la tasa más baja para buses, furgonetas o para vehículos utilizados para el transporte fúnebre, o la diferencia entre embarcaciones y aeronaves de recreo y de la que se fija para las de uso comercial. Si el objetivo es penalizar a determinadas manifestaciones de riqueza se corre el riesgo de generar fuertes inequidades al ignorar el resto del patrimonio de las personas.

Impuesto Especial a los Combustibles

Se introduce un impuesto ad valorem al consumo de combustibles que depende del precio internacional del petróleo. El gravamen es un porcentaje del precio de venta de los combustibles que es nulo si el petróleo supera los US\$ 70 por barril, de 0.5% si se ubica entre US\$ 50 y 70 y 1% si es inferior a US\$ 50 por barril. En las notas explicativas se destaca el objetivo puramente fiscal.

Aún cuando no se menciona en el proyecto, un impuesto que aumenta a medida que cae el precio internacional del petróleo tiene un objetivo implícito de estabilizar los precios al público. Si este fuese el objetivo sería preferible trabajar directamente con un fondo de estabilización de precios, aunque la experiencia de Chile sugiere que este tipo de fondos tiende a ser deficitario ya que no se calibra para ser neutro a lo largo del ciclo de precios y no se lo prepara para saltos bruscos en los precios.

Desde un punto de vista puramente fiscalista (o de estabilización de precios) las alícuotas resultan poco significativas. Se trata de un valor bajo en cualquier caso, aún cuando la base sean los precios domésticos, algo superiores al costo del crudo.

Además, no se resuelven algunos problemas operativos: a) no se define el período durante el cual se debe calcular el precio de referencia del petróleo para ver qué tasa del

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

impuesto corresponde aplicar. Con la alta volatilidad que ha caracterizado al mercado petrolero este punto es particularmente relevante; b) si el objetivo es estabilizar precios el impuesto debería ser monotónicamente creciente a medida que baja el precio del petróleo y ello no ocurre dentro del rango de US\$ 50 a 70 por barril (el impuesto es algo más de US\$ 0,35 cuando el petróleo vale US\$ 70 y algo más de US\$ 0,25 cuando vale US\$ 50, con el agregado dependiendo de la diferencia entre el costo del crudo y el precio de venta al público). Por ello, es preferible una tabla que fije en US\$ por barril el impuesto para cada precio del petróleo.

Debe recordarse que los combustibles pagan: 1. IVA, el 13%; 2. un específico para FOVIAL de 20 centavos por galón; 3. otro específico de 10 centavos por galón como contribución especial para subsidiar el transporte público; 4. otro adicional a la gasolina, de 16 centavos por galón aproximadamente para un fondo de estabilización ya obsoleto por el desfase de precios en gas licuado, ya que se creó en 1981, y además distorsiona entre diesel y gasolina, ya que el primero no es gravado con estos 16 centavos. La reforma estaría agregando un quinto impuesto advalorem. Si el propósito es recaudar más, como lo dice la nota, lo mejor sería consolidar todo en uno impuesto que no distorsione entre derivados, además de indexarlo a la inflación para que no se erosione en el tiempo. En cualquier caso debe tenerse presente el riesgo de contrabando fronterizo que naturalmente se potencia si los impuestos son muy diferentes entre países vecinos.

Reforma de FOSALUD

Se modifica la asignación específica a FOSALUD del incremento anual en la recaudación de los impuestos a las bebidas alcohólicas, productos del tabaco y armas de fuego y municiones al 35% de la recaudación de estos impuestos con un mínimo de US\$ 20 millones.

La ley original estaba mal redactada en el punto que se quiere modificar, artículo 2 del anteproyecto, la modificación propuesta es más clara y corrige el defecto de la anterior, que prácticamente dejaba sin fondos al programa Fosalud y todo se tenía que financiar con el fondo general. La asignación específica de fondos es criticable. Un gasto prioritario debería recibir apoyo presupuestario, pero existe competencia de recursos aún dentro de gastos prioritarios que es preferible que se resuelva en la discusión anual del presupuesto.

Sin embargo, en el caso de El Salvador ya existen asignaciones específicas de fondos que se verían favorecidas por el aumento en la recaudación que persigue la reforma (Órgano Judicial, 6%, y para los municipios, 7%). La mejor forma de resolver este problema es modificando dichos porcentajes y no alterando el concepto de fondo general.

Reformas al Código Tributario

Se propone una larga lista de reformas al Código Tributario. En los párrafos que siguen se analizan algunas de ellas.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Art. 8. Se introduce el criterio de precios de transferencia. Esta reforma fue sugerida por los autores en un trabajo anterior destacando su conveniencia para el mediano plazo. Una implementación exitosa requiere de un entrenamiento especial al personal de la administración tributaria, dada la complejidad de los temas involucrados.

Esta sugerencia cobra mayor relevancia en el proyecto elaborado en Noviembre. El gobierno aceptó una propuesta que reduce la carga para las empresas de realizar los estudios necesarios para documentar que las operaciones con sujetos relacionados se hicieron a precios de mercado. Si los estudios de precios de mercado son onerosos para las empresas del sector seguramente lo serán también para la administración tributaria.

Art. 13. Se requiere a las personas naturales que elaboren una declaración patrimonial anexa a la declaración del impuesto a la Renta cuando tengan ingresos superiores a US\$ 30.000.

Este requisito es habitual en otros países porque se utiliza la información patrimonial para revisar su consistencia con lo declarado en el gravamen sobre la renta. Sin embargo, requiere de un cuidadoso manejo de la información que en ningún caso debe ser pública. Sólo debe estar disponible para el juez en los casos de litigios tributarios. Se requiere entonces que las penas para los funcionarios que divulguen a terceros la información fiscal sean adecuadas.

Art. 20 a 23. Se obliga a los notarios, al Centro Nacional de Registros, a los hospitales y clínicas y a los Municipios a enviar información.

Esta medida que es habitual en otros países requiere determinar una penalidad para el caso en que estos agentes no entreguen la información. Las penalidades no figuran en el articulado propuesto.

Art. 36. Se agrega una retención de 10% al pago de derechos de autor. En el proyecto elaborado en Noviembre se redujo la tasa de retención liberatoria a 9.3%.

Dadas las dificultades que existen para auditar a algunos autores es razonable que exista una retención que asegure un ingreso al fisco y además facilita la identificación de los que cobran estos derechos.

Art. 38. Se introduce una retención del 10% como pago definitivo del Impuesto a la Renta a los pagos de servicios de carga internacional, aseguradoras y reaseguradoras y bancos del exterior. Se aclara en las notas que no es un nuevo impuesto.

En realidad, parecería que se trata de un nuevo impuesto que en la medida en que El Salvador sea tomador de precios en estos mercados será trasladado a los usuarios de los mismos en el país. Otros países tratan de gravar la renta generada en el país. La alícuota del 10% supone que los costos son 60% de la facturación (dado que la tasa general es de 25%), cifra que resulta arbitraria y que difícilmente sea uniforme para las tres actividades mencionadas en el proyecto.

En el proyecto elaborado en Noviembre se reducen las tasas de retención a 5% para Seguros y Reaseguros y Transporte Internacional y se mantiene el 10% para las actividades de servicios financieros autorizados en el país (los no autorizados se gravan al 20%).

Esto atenúa el problema pero no lo resuelve. Se aumenta el costo para los productores transables en los fletes de importación y exportación que deberán ser absorbidos localmente en la medida en que el país es tomador de precios de estos servicios. Y la alícuota se fija en el 25% cuando las empresas están domiciliadas en paraísos fiscales.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Esto es habitual en las empresas navieras y además dentro de la lista de países considerados paraísos aparecen tres de Centroamérica con fuertes lazos comerciales con El Salvador lo cual agrava el problema, además de exponer a la producción nacional al riesgo de medidas compensatorias por parte de estos países.

Art. 40. En el mismo sentido se grava con una retención del 10% a los intereses pagados en el país y otras rentas provenientes de títulos valores. En el proyecto elaborado en Noviembre se aceptó la propuesta de gravar en base a un presunción legal de intereses.

Esta reforma ya fue analizada anteriormente en el acápite referido al impuesto a la Renta.

Art. 41. Los premios por juegos de azar que hoy se ingresan en la renta de las personas pasan a estar gravados con una alícuota liberatoria del 15%.

En verdad se podría dejar esta tasa para aquellos contribuyentes que no están inscriptos en el impuesto a la renta y mantener la situación actual para los inscriptos.

Art. 42. Se introduce una retención del 13% (la tasa plena del IVA) que deberán hacer las empresas que compren a no inscriptos caña de azúcar, café o leche, o quienes generen intereses, transporte de carga o servicios de arrendamiento.

Esta medida pretende inducir a los proveedores de estos bienes y servicios a que se inscriban en el impuesto. La retención de la tasa plena del IVA es algo exagerada. Además no se amplía el régimen de pequeños contribuyentes que podía dar un tratamiento mejor a estos pequeños proveedores. En un trabajo anterior los autores propusieron realizar correcciones al régimen de pequeños contribuyentes aumentando el mínimo exento a ventas de US\$10,000 al año (y activos inferiores a \$5,000). Sustituyendo por una cuota mensual de \$10 o \$20.⁴

Art. 44. A la retención del 1% de IVA que hoy hacen los grandes contribuyentes a sus proveedores se adiciona una percepción adelantada del 1% a los compradores de estas empresas que aparentemente sería sobre la facturación.

Los regímenes de retención y percepción a tasas moderadas son un instrumento válido para asegurar ingresos al fisco hasta tanto se mejoren los mecanismos de la administración tributaria. El costo de estos regímenes es que se retenga en exceso, aumentando la tasa efectiva del impuesto. De todos modos la alícuota de 1% es moderada.

Varios artículos precisan o amplían los procedimientos para asegurar el cobro de deudas impositivas. Se facilita el trámite para embargar bienes (incluso se puede pedir que se deshagan transferencias de activos realizadas para poner en cabeza de otras personas los bienes de un moroso tributario), la Fiscalía General puede anotar preventivamente bienes del deudor tributario en cualquier registro o entidad financiera, se precisa el método de cobro administrativo, etc.

Facilitar la tarea de cobro de la administración tributaria tiene lógica pero existen riesgos de abusos por parte de los empleados de la misma respecto de los derechos de los contribuyentes. En el caso de El Salvador las prácticas más intrusivas requieren de un accionar previo de la justicia lo cual protege a los contribuyentes.

⁴ Esta sugerencia es diferente al mínimo exento en el impuesto a la renta que fuera derogado. Este mínimo de US\$ 8571 alentaba a la subdivisión de empresas y giraba alrededor de la renta (que habitualmente es una fracción de los activos). En el caso de un régimen simplificado como el sugerido en el texto se puede alentar a cierta subdivisión, pero el doble control (menos de US\$ 10.000 anuales de ventas y US\$ 5.000 de activos) debería evitar una elusión significativa.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Un cambio importante en sentido negativo es el intento por tratar de saltar la instancia administrativa. Si la reforma es aprobada, ante la presunción de delito fiscal se podrá denunciar el caso a la fiscalía, cuando el proceso actual requiere determinar que existe deuda impositiva y plantear el reclamo del fisco ante el Tribunal Administrativo. En la medida en que la creación de un fuero penal tributario se demore (ver punto siguiente) los delitos tributarios son juzgados en los tribunales penales que como es habitual tienen demoras y gran cantidad de casos. Por lo tanto, es probable que la reforma al recargar a los tribunales demore todo el proceso en lugar de acelerarlo. Lo habitual en otros países es precisamente lo que se quiere modificar: se agota la vía administrativa antes de que el caso entre en la justicia penal.

Reformas al Código Penal, a la Ley de Lavado, al Registro de Contribuyentes y Creación de un Fuero Tributario

Los últimos proyectos introducen algunas reformas al Código Penal que mejoran la descripción de los delitos tributarios pero mantienen las penas actuales. Además, se crea un fuero especializado en casos tributarios, se hacen algunas correcciones a la ley de Lavado y se precisan algunos elementos del Registro de Contribuyentes.

Dentro de las penas llama la atención que la prisión se puede eludir si se paga el impuesto adeudado más las penalidades (excepto para reincidentes). Otros países no permiten esta alternativa. De todas maneras, como se limita a quienes son condenados por primera vez tiene cierta lógica.

La creación de tribunales especializados es una buena idea en vista de las particularidades de los casos tributarios. Ello alienta a que los jueces y fiscales se especialicen en la materia, comprendan mejor los alcances legales y económicos de los impuestos y, por lo tanto, administren justicia más eficazmente.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Una evaluación simple de los efectos de la reforma a los impuestos a las bebidas alcohólicas y el tabaco

Bebidas Alcohólicas

Como se dijo más arriba, la reforma de ley en el caso de los impuestos a las bebidas alcohólicas combina una dirección de reforma positiva como una mayor uniformidad de las tasas del componente específico (denominado impuesto al contenido alcohólico) y la introducción de un componente ad-valorem al que se le ha buscado un justificativo recaudatorio. Los cambios introducidos el 20 de Noviembre muestran algún retroceso – desde el punto de vista de los objetivos de eficiencia económica- en tanto que introducen tratamientos diferenciales para ciertos productos reduciendo el movimiento hacia la uniformidad que intentaba la propuesta original. En esta sección se presentan algunos datos básicos (parciales) que permiten hacer una evaluación cuantitativa del impacto de la reforma y relacionar la misma con la gramática proveniente de lo que sería una reforma eficiente según los lineamientos de la tributación indirecta óptima.

La gran parte de los esfuerzos de investigación en la tributación eficiente a las bebidas alcohólicas se ha concentrado tanto en la forma (específica vs. Ad valorem) como en el nivel (¿cuán elevados deberían ser los impuestos?) así como en la estructura tributaria. Como se dijo anteriormente, el criterio es que los ingresos tributarios obtenidos contribuyan (al tiempo que brindan señales para las decisiones de consumo) a cubrir los costos externos (es decir los costos distintos a los que enfrenta el tomador de alcohol) del consumo del alcohol que enfrenta la sociedad. A partir de esta visión, es normalmente aceptado que los precios del alcohol deben reflejar estos costos y que la tributación debe diseñarse para lograr este objetivo, coexistiendo en la práctica otros objetivos como el de recaudación. Mientras que el diseño de estructuras tributarias que tengan en cuenta los efectos externos ha sido un tema largamente desarrollado en la literatura, desde el punto de vista empírico o para los propósitos de diseño de política tributaria, el vacío ha venido dado por las estimaciones precisas de cuáles son los costos externos del alcohol para la sociedad.

Justamente este es uno de los problemas o faltantes básicos en el caso de El Salvador, al no existir estimaciones idóneas de dichos costos externos. Esto sí existe, si bien con cierto debate, para países avanzados como es el caso de los Estados Unidos y otros países desarrollados. En un estudio bastante citado, Manning y otros (1989) realizaron estimaciones que ubicaban el coto externo por onza de alcohol consumido en 48 centavos de dólar, lo que dio lugar a cierto debate debido que en ese momento la tributación federal y estadual promedio en los Estados Unidos se ubicaba aproximadamente en la mitad.⁵ Mientras que algunos observadores debatieron la magnitud de estas cifras, que implicaban que los impuestos al alcohol estaban demasiado bajos, otros estudios (Miller and Blincoe, 1994) señalaron un error de subestimación, arguyendo que los autores anteriores no habían tenido medido adecuadamente los costos o daños causados por accidentes no fatales, lo que elevarían la cifra a 63 centavos por onza de alcohol. Otros trabajos agregaron también consideraciones respecto a los costos de la violencia familiar, y hasta dónde estos debían ser considerados como costos “internos” (y no externos), y también otras

⁵ Una parte importante de la estimación de Manning y otros (1989) se explica por las víctimas de conductores alcoholizados

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

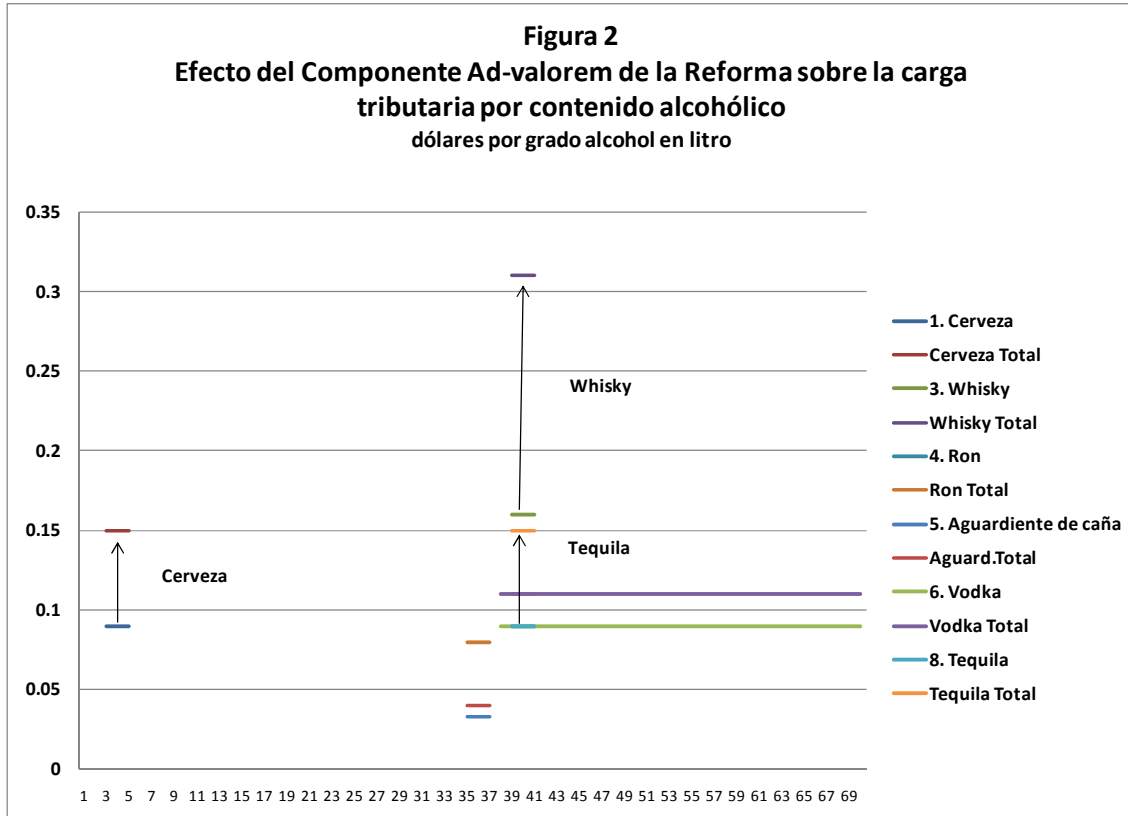
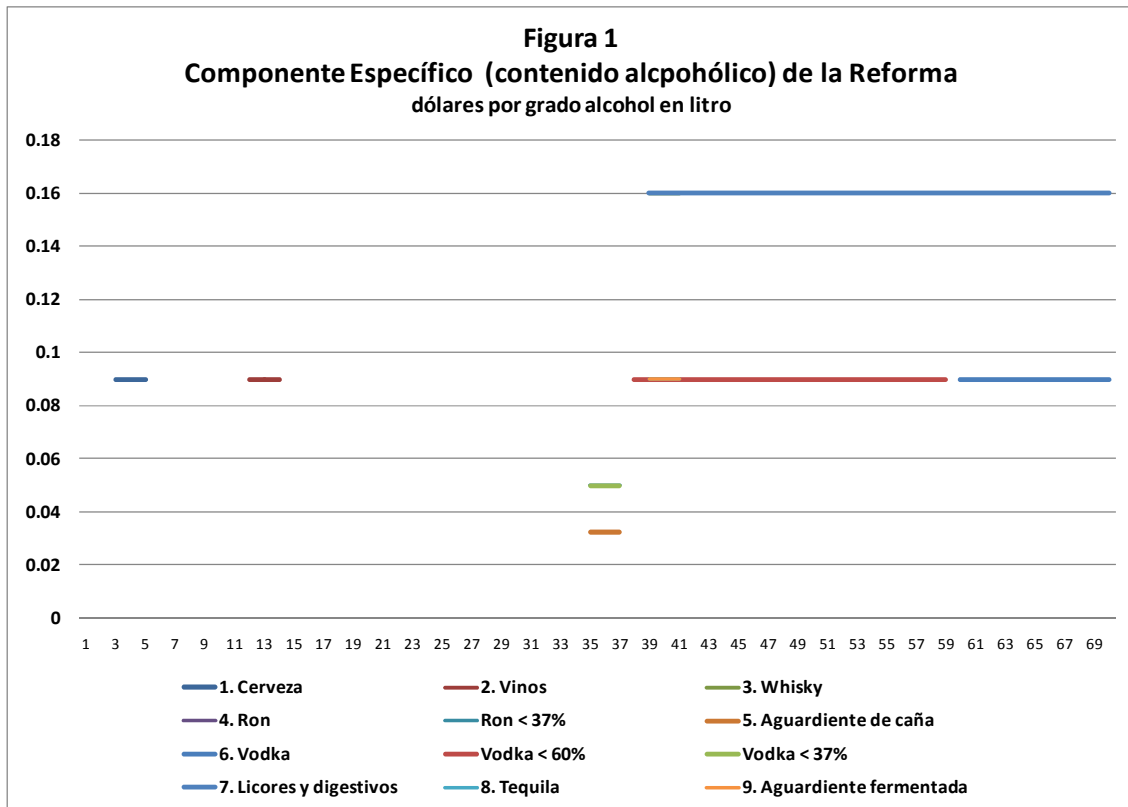
consideraciones sobre el consumo habito-dependiente y la racionalidad del mismo, lo que podrían argumentar a favor de una mayor intervención gubernamental.

Al margen de estos debates más profundos sobre las justificaciones para la intervención y la idoneidad de los impuestos indirectos como instrumentos para atacar estos problemas, la cita en el párrafo anterior resulta relevante, porque las estimaciones de los costos externos son un parámetro muy relevante a la hora de examinar el nivel de la tributación al alcohol, cosa que no se encuentra disponible en el caso de El Salvador. La equivalencia en grado alcohólico por litro (que es la unidad de referencia en la que los impuestos se fijaban en El Salvador antes de esta reforma) de la estimación para EEUU de Manning y otros (1989) es de 15.36 centavos de dólar. Contar con una estimación de este tipo facilitaría el juicio sobre el nivel de la tributación en El Salvador, teniendo en cuenta que, como se muestra más abajo, una estimación simple de la reforma indicaría que (considerando tanto el componente específico como el nuevo componente ad-valorem) la tributación promedio al alcohol en El Salvador se ubicaría en el entorno de los 11 centavos por grado de alcohol/litro consumido.

El otro tema que se ha discutido anteriormente y que arrastra problemas de diseño de la tributación al alcohol en El Salvador desde la reforma anterior (de 2004) se refiere que mientras la misma se constituyó en un paso importante para la consolidación de un sistema basado en componentes específicos por contenido alcohólico, que es lo que el enfoque de tributación eficiente recomienda, la estructura reflejaba aparentes distorsiones en contra de las cervezas y en favor de bebidas de mayor contenido alcohólico que aparentemente no podían explicarse por consideraciones de eficiencia (por ejemplo la existencia de mayores elasticidades para las bebidas blancas y destilados sujetos a contrabando o informalidad) y reconocerían la presencia de un equilibrio de grupos de interés, típicamente productores nacionales, tal como ocurre en muchos países desarrollados y en desarrollo.

Una idea de que la reforma mantiene en parte algunos de estos sesgos, puede visualizarse en las Figuras 1 y 2. La reforma inicialmente tiene como consecuencia una mayor uniformidad en el componente específico (denominado al contenido alcohólico) respecto del statu-quo inicial, pero las modificaciones introducidas el 20 de Noviembre reducen dicho componente para una variedad de aguardiente (de caña) y para el ron con graduación inferior a 37% y para el vodka. La Figura 2 por su parte computa la carga tributaria final por grado de contenido alcohólico resultante de considerar también el componente ad-valorem. El impacto del componente ad-valorem (que es la tasa de 10% multiplicada por el precio sin impuestos, expresada por unidad de grado alcohólico) va a depender de la relación “precio-graduación alcohólica” de la bebida. Esto genera impactos importantes en las cervezas, el whisky y el tequila (y también los licores que no aparecen en la Figura 2 por ausencia de datos sobre precios). De este modo el contenido de alcohol en las cervezas termina teniendo una carga tributaria total equivalente que termina siendo tres veces y media mayor que el contenido de alcohol en el aguardiente de caña, casi dos veces el del contenido de alcohol en el ron con graduación inferior a 37% y mayor que la mayoría (con excepción del tequila y el whisky) de las bebidas de mayor graduación alcohólica. En definitiva el impacto de la reforma, en lo que a la internalización del costo del componente alcohólico no cambia demasiado los resultados respecto de la situación inicial observada en El Salvador.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador



Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

Una base de datos más detallada de los efectos de la reforma puede observarse en el Cuadro 1.

El Salvador: Propuesta de Reforma de Tributación Bebidas Alcohólicas (Nov 20, 2009)								
Datos Básicos (parciales) y Simulación de Impacto en la Recaudación								
	1	2	3	4	5	6	7	8
	Contenido Alc.	Imp. Específico		Imp. Ad-valorem		IVA	Precio Actual (por litro)	
	Grado	inicial	actual	inicial	actual		con impuestos	sin imp.
1. Cerveza	4	0.0825	0.09	0%	10%	13%	2.09	1.56
2. Vinos	14	0.07	0.09	0%	10%	13%		
3. Whisky	40	0.15	0.16	0%	10%	13%	54.88	43.26
4. Ron	40	0.05	0.09	0%	10%	13%	9.13	6.31
hasta 37%	37	0.05	0.05	0%	10%	13%		
5. Aguardiente de caña	35	0.015	0.0325	0%	10%	13%	2.53	1.77
6. Vodka	60	0.0325	0.09	0%	10%	13%	8.8	6.06
hasta 60%	40	0.0325	0.09	0%	10%	13%	8.8	6.64
hasta 37%	35	0.0325	0.05	0%	10%	13%	4.97	3.39
7. Licores y digestivos	45	0.14	0.16	0%	10%	13%		
8. Tequila	40	0.08	0.09	0%	10%	13%	23.51	17.97
9. Aguardiente fermentada	40	0.04	0.09	0%	10%	13%		
	9	10	11	12	13	14	15	16
	Nuevo Precio	Recaudación	Cantidades	Elasticidad	Nuevas	Recaudación nueva		Carga Efectiva
	con imp.	actual	Implícitas	precio	Cantidades	Elast >0	Elast=0	Espec+Advalorem
			(litros)					por cont alcohólico
1. Cerveza	2.25	28734799	53964306	0.7	51149214	44833463	47300956	0.15
2. Vinos								
3. Whisky	59.21	2000000	172067	1	158505	3172839	3444322	0.31
4. Ron	9.76	2500000	886441	1	825179	4823194	5181271	0.11
hasta 37%								
5. Aguardiente de caña	2.71	4024495	5325775	1.5	4765515	8388306	9374481	0.04
6. Vodka	9.41							
hasta 60%	9.46	5706392	2638389	1.5	2339899	13516788	15241063	0.11
hasta 37%	5.31							
7. Licores y digestivos								
8. Tequila	25.31	500000	90309	1	83405	785731	850773	0.15
9. Aguardiente fermentada								Carga efect prom
TOTALES		43465686				75520321	81392866	0.11

Aquí se enumeran 9 tipos de bebidas. En el panel superior se indica el contenido alcohólico (columna 1); el impuesto específico inicial o pre-reforma (columna 2); el impuesto específico actual según la propuesta del 20 de Noviembre (columna 3), las tasas de tributación del componente ad-valorem antes y después de la reforma (columnas 4 y 5); el IVA (columna 6); los precios finales actuales al consumidor con impuestos para un subgrupo de bebidas en los que están disponibles (columna 7) y los precios sin impuestos (columna 8).⁶ En el panel inferior se indica el nuevo precio con impuestos (columna 9) resultante de aplicar los impuestos de la reforma al precio sin impuestos; la recaudación actual para las bebidas que están disponibles (columna 10); las cantidades implícitas en la recaudación actual que pueden ser “recuperadas”⁷ (columna 11); la elasticidad-precio de la demanda supuesta⁸ (columna 12); las nuevas

⁶ Los datos de los precios actuales con impuestos y la recaudación actual fueron tomados de una presentación reciente a la Asamblea Legislativa de la Cámara de industria de Bebidas Alcohólicas de El Salvador.

⁷ Las cantidades se recuperan según la fórmula $Q_0 = R_0 / (0.13.p + t_0.G)$ donde R es la recaudación en 0.13p es la recaudación del IVA sobre el precio sin impuestos (el único componente ad-valorem en la actualidad) y t.G es el componente específico que surge de multiplicar la tasa por los grados de contenido alcohólico por litro.

⁸ Para la cerveza se tomó la elasticidad estimada en el trabajo “Estudio sobre el impacto del FOSALUD en el mercado de bebidas alcohólicas”, de Abril de 2006. El resto de las elasticidades fueron supuestas

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

cantidades estimadas luego de la implementación de la reforma⁹ (columna 13); la nueva recaudación para elasticidad-precio positiva o cero (columnas 14 y 15) y finalmente la carga tributaria por contenido alcohólico (columna 16, que se reproduce en la Figura 2).

En los totales de la última columna se observa que la recaudación de los impuestos a las bebidas alcohólicas según los parámetros de la propuesta del 20 de Noviembre se eleva en 32 millones de dólares, cifra que está en línea con los impactos inicialmente difundidos en la prensa¹⁰. La estimación del impacto con elasticidad-precio nula es obviamente mayor (ascienden a 38 millones), con un nivel algo superior a los 81 millones de dólares, cifra similar a la estimada (para la propuesta de reforma inicial) por la industria de bebidas alcohólicas (lo que hace presumir que no se tomaron en cuenta elasticidades-precio para estimar el impacto en la recaudación).

La columna 16 muestra al final de la misma una estimación de la carga tributaria promedio por unidad (grado) de contenido alcohólico (incluyendo componentes específicos y ad-valorem (y excluyendo IVA que es general a todos los bienes)) que luego de la reforma se verificaría en El Salvador. Como se comentó antes, esta cifra de 11 centavos debe compararse con el costo externo del consumo de bebidas alcohólicas. Teniendo en cuenta que de las cantidades del Cuadro 1 resulta un consumo equivalente de algo más de 5 millones de litros de alcohol, puede decirse que la tributación contenida en la nueva reforma en El Salvador cubriría costos externos de casi 56 millones de dólares para la sociedad. Esta cifra sólo puede, como se dijo antes, evaluarse mejor cuando existan estudios disponibles sobre los costos externos del consumo de alcohol. En la comparativa referida antes para el caso de EEUU, resulta una cifra menor a los costos estimados para ese país.

Una evaluación más rigurosa de la reforma puede realizarse por medio de modelos simples de tributación indirecta óptima, que son más estrictos en cuanto a la estructura económica del análisis, pero que de todos modos se ven limitados en su dependencia a bases de datos para su implementación, incluyendo en particular elasticidades-precio y costos externos del consumo de alcohol. Estos modelos son más aptos para evaluar cuestiones referidas a la estructura tributaria a las bebidas alcohólicas que para determinar el nivel impositivo, el que en la práctica sabemos que va a tener otros “drivers” tales como la meta de recaudación o requisitos de financiamiento que posea el gobierno. Una forma de evaluar la gramática de la estructura tributaria en bebidas alcohólicas es a través de un ejercicio de reforma tributaria marginal, que se basa en parámetros del costo marginal de obtener fondos públicos (es decir recaudar) para cada tipo de bebida. En una formulación simple y convencional cuyos fundamentos se explican en el Anexo A, este parámetro λ (ver expresión (1) abajo) depende de la elasticidad-precio de la demanda η , del cociente o relación entre graduación alcohólica

según la gramática de estudios en otros países (en donde la elasticidad para “spirits” suele ser bastante superior a la de la cerveza) y a consideraciones de contrabando o evasión para el caso de las aguardientes y el Vodka. La sensibilidad de los resultados a las elasticidades no son cualitativamente significativos si bien tienen algún efecto cuantitativo. Por ejemplo, trabajando con otro conjunto de elasticidades provistas desde FUSADES y que asignan a la cerveza una elasticidad de 1.6 (más del doble de la usada arriba), para el vodka 0.6 (menos de la mitad) y para las aguardientes de 2.5 (66% mayor a la usada arriba) da como resultado una menor recaudación pos reforma (72.7 millones de dólares, es decir 2.8 millones menos). Pero los resultados cualitativos del Cuadro 2 no se alteran.

⁹ Las nuevas cantidades surgen de $Q_1=(1-\eta.\Delta q/q).Q_0$ donde η es la elasticidad precio y $\Delta q/q$ es la variación porcentual del precio con impuestos.

¹⁰ En el Diario de Hoy del Jueves 22 de Octubre se estimaba un salto de 33.9 millones de dólares. Esta cifra no es estrictamente comparable porque se refiere a una estimación de la propuesta inicial, mientras que el Cuadro 1 aparece la referida al 20 de Noviembre.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

y precio de la bebida (K/q) y del margen porcentual entre el precio con y sin impuestos que define la brecha tributaria ($t = (q-p)/q$).

$$\lambda_i = \frac{1 - \eta_i \cdot (K_i / q_i)}{1 - t_i \cdot \eta_i} \quad (1)$$

La evaluación proveniente de este modelo simple indica que, para una dada recaudación meta, la estructura tributaria a las bebidas alcohólicas se encuentra desbalanceada respecto de los objetivos de eficiencia (que tienen en cuenta los costos externos del consumo de alcohol) cuando estos parámetros λ difieren entre sí. Más concretamente, los impuestos son demasiado altos (bajos) en aquellas bebidas cuyos λ resultan bajos (altos) en relación al resto o al λ representativo de la tributación general al consumo (en este caso el IVA).

El Cuadro 2 reproduce un ejercicio simple para las bebidas cuyos datos están disponibles y haciendo los supuestos del Cuadro 1 respecto de las elasticidades y suponiendo que el costo externo es 11 centavos por grado alcohólico en litro (es decir el promedio que hoy aparece implícitamente en la recaudación en El Salvador). Los resultados indican que las aguardientes, el ron y el vodka se encuentran desalineados con impuestos inferiores a los de eficiencia, mientras que el whisky está sobregravado, el tequila levemente y la cerveza estaría casi en equilibrio.

Cuadro 2				
Evaluación Simple de la Estructura Tributaria de las Bebidas Alcohólicas pos-reforma				
	Margen Impositivo (t)	Elasticidad (η)	Efecto Externo/pre-cio (K/q)	CMFP (λ)
1. Cerveza	0.3065	0.7	0.20	1.0985
3. Whisky	0.2694	1	0.07	1.2670
4. Ron >37%	0.3536	1	0.39	0.9368
5. Aguardiente de caña	0.3446	1.5	1.42	-2.3456
6. Vodka <60%	0.2987	1	0.46	0.7629
7. Tequila	0.2898	1	0.17	1.1632
Consumo general	0.1150	0.9	0	1.1155
Fuente: datos del Cuadro 1				

Tabaco

La reforma a la tributación al tabaco fue comentada antes y guarda bastante paralelismo con la tributación a las bebidas alcohólicas en lo que se refiere a sus justificaciones de eficiencia para incorporar efectos externos del consumo. Las diferencias son tal vez una menor heterogeneidad de productos con contenidos que impongan efectos externos diferentes (excepto para la división entre cigarrillos y cigarros o habanos, pero estos

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

últimos no tienen la cuantía de los primeros) lo que hace que existan menos cuestiones de definición de la estructura tributaria entre variedades.

El nivel de la tributación en cambio sí sigue los mismos principios de grabar los costos externos y en la literatura existe también un amplio debate en los montos exactos de los mismos. En el trabajo de Manning y otros (1989) citado antes también se aproximaron costos externos por paquete de 20 unidades que resultaron de 15 centavos de dólar. Pero, nuevamente como en el caso de las bebidas, varios trabajos reexaminaron los costos elevándolos a un rango superior (de 19 a 62 centavos por paquete de 20 unidades): Algunos estudios como Viscussi (1995) cuestionaron la capacidad de los impuestos de controlar los efectos externos y proveyeron una estimación de los costos externos netos para la sociedad que surgen de netear de los costos brutos (salud, seguros, menores ingresos e impuestos, etc.) los “ahorros” que pueden ocurrir para el sistema jubilatorio por muertes y menor vida para el sistema de salud, dando como resultado una cifra del orden de los 35 centavos por paquete de 20 unidades. Otro aspecto similar con la tributación a las bebidas alcohólicas es la elección de la forma (específico vs. Ad-valorem) de los impuestos, algo que se comentó antes, en donde también ha habido cierta preferencia a un corrimiento a la forma específica, si bien con gran dispersión de casos en la evidencia internacional, para evitar que la tributación penalice la calidad y no se focalice en lo que verdaderamente se quiere controlar que son los costos externos (asociados con la cantidad de cigarrillos fumados). Este último aspecto es importante porque las modificaciones del 20 de Noviembre introducidas a la propuesta original de la reforma han sido desactivar el incremento en el componente ad-valorem (que permanece en 39%, cuando en la propuesta original se elevaba a 50%) y elevar el componente específico (de 10 centavos por paquete de 20 unidades a 20 centavos con la reforma original y a 50 centavos con la propuesta del 20 de Noviembre). Esto no solo produce, como se verá más abajo un cambio importante en la composición específico versus ad-valorem, sino que implica un cambio en la dirección de reforma respecto de la propuesta original hacia la propuesta del sector, que aboga por un movimiento hacia una tributación basada sólo en el componente específico, sobre argumentos de control del contrabando y del tamaño relativo de la industria ilegal.

El Cuadro 3 presenta datos referidos a sector tabaco que fueron tomados de la propuesta del sector (presentación del 11 de Noviembre de 2009). Partiendo de la recaudación inicial en millones de dólares (columna 1) y de las cantidades (llevada a paquetes de 20 unidades) (columna 2) tomados de dicho informe, se estimó el componente específico (columna 3) aplicando la tasa de 10 centavos por paquete; el precio medio sin impuestos¹¹ (columna 4); la recaudación ad-valorem a la tasa del 39% (columna 5), la recaudación del IVA (columna 6) y el precio medio inicial con impuestos (columna 7). En el panel inferior se hace un supuesto sobre la elasticidad-precio de la demanda (columna 8) a partir de lo que consideramos un valor medio en estimaciones internacionales; el nuevo precio luego de la reforma¹² (columna 9); las nuevas cantidades (columna 10) estimada con la interacción de la elasticidad y el cambio de precios (ver arriba nota al pie 8); la nueva recaudación (columnas 11 y 12) para

¹¹ Se obtuvo como $p=(R-Resp)/(1+0.39+0.13) \cdot Q_0$, donde P es el precio sin impuestos, R la recaudación total, Resp la recaudación del impuesto específico y Q_0 la cantidad inicial.

¹² Igual que en el caso de las bebidas alcohólicas suponemos que no hay un (over o under) “shifting” del impuesto sobre los precios finales debido a que cambian los precios netos de impuestos. Este supuesto es más duro aquí que en el caso de bebidas alcohólicas porque sabemos que el cambio en la mezcla tributaria hacia el componente específico va a elevar la calidad promedio de las marcas vendidas y por lo tanto el precio medio de equilibrio. Los datos disponibles no permiten estimar este fenómeno.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

elasticidad-precio positiva y nula; el costo externo total implícito en la recaudación (columna 13) que no es otra cosa que la recaudación proveniente de los impuestos exclusivos al tabaco; y finalmente el costo externo unitario (por paquete de 20 unidades) implícito en la recaudación (columna 14).

Cuadro 3						
El Salvador: Propuesta de Reforma del Tabaco (Nov 20, 2009)						
Datos Básicos (parciales) y Simulación de Impacto en la Recaudación						
1	2	3	4	5	6	7
Recaudación inicial	Cantidades iniciales	Recaudación específico (Fosalud)	Precio medio sin impuesto	Recaudación ad-valorem (39%)	Recaudación IVA (13%)	Precio medio inicial con impuesto
35.3	52.5	5.25	1.10	22.5	5.39	1.773
8	9	10	11	12	13	14
Elasticidad	Nuevo Precio con impuestos	Cantidades Nuevas	Recaudación Nueva	Recaudación Nueva Elast =0	Costo Externo Total Implícito	Costo Externo por paq. Implícito en imp.
0.6	2.17	45.4	48.7	56.3	42.18	0.93

Es obvio que estas dos últimas columnas reflejan un valor denominado implícito pero que no debe confundir con el verdadero costo externo, que sólo puede provenir de un estudio especializado en dicha estimación. Lo que sí puede observarse es que, y a diferencia de lo que se observaba con las bebidas alcohólicas, los 92 centavos por paquete de carga impositiva en El Salvador son relativamente altos en relación a las estimaciones de costos externos comentadas al comienzo de esta subsección.

El ejercicio muestra además que la mejora en la recaudación que la reforma produce es del orden de los 13.5 millones de dólares y está alejada, es decir es inferior, a algunas cifras difundidas en medios periodísticos que indicaban que la reforma original (que incluía una mezcla diferente de impuestos) obtendría 31.5 millones de dólares adicionales.¹³

Si bien y como se dijo antes las cuestiones de estructura tributaria entre variedades son menos interesantes en el caso del tabaco (y no tuvimos datos para su estudio), pueden hacerse algunas observaciones generales a partir de los datos recién presentados. El Cuadro 4 mide el margen tributario porcentual expresado como la diferencia entre el precio que pagan los consumidores y el que recibe la cadena de valor, como porcentaje del primero. Se observa un aumento significativo en el nivel de los impuestos que viene

¹³ Pueden existir otros ingresos que no estén contabilizados en esta cuenta provenientes de la aduana y de los gravámenes a los cigarrillos o habanos. Por otra parte nuestra simulación de la propuesta original es todavía menor (en 5 millones de dólares) a la propuesta del 20 de Noviembre.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

acompañado con un rebalanceo de las formas de tributación, lo que eleva (disminuye) el componente específico (ad-valorem).

Cuadro 4								
Tabaco: Evaluación Simple de la estructura de la Carga Tributaria al Tabaco pre y pos-reforma								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Margen impuesto precio (q-p)/q actual	explicado por			Elasticidad (η)	Efecto Externo/precio (K/q)		CMFP (λ)	
	IVA	Específico	Ad-Valotrem		bajo	alto	bajo	alto
0.3792	21%	15%	64%	0.6	0.214	0.428	1.1285	0.8873
11	12	13	14	15	16	17	18	19
Margen impuesto precio (q-p)/q reforma	explicado por							
	IVA	Específico	Ad-Valotrem					
0.4935	13%	47%	40%	0.6	0.177	0.353	1.2701	0.9544
Consumo general								
0.1150				0.9	0	0	1.1155	1.1155

Una estimación simple del costo marginal de obtener fondos públicos por la tributación al tabaco, utilizando la fórmula (1), muestra que respecto de la tributación al consumo general los impuestos al tabaco estaban en un nivel relativamente adecuado antes de la reforma si el costo externo (por paquete de 20 unidades) del consumo de tabaco en El Salvador se ubicara en un nivel denominado “bajo” (de 46 centavos de dólar), pero estaba baja si ese costo externo era alto (de 93 centavos). La reforma, al elevar el margen impositivo hace todavía más altos los impuestos al tabaco si el efecto externo fuera bajo. El costo externo que justifica la actual carga impositiva en El Salvador según la fórmula (1) es de 79 centavos por paquete de 20 unidades.

El impacto distributivo de la reforma

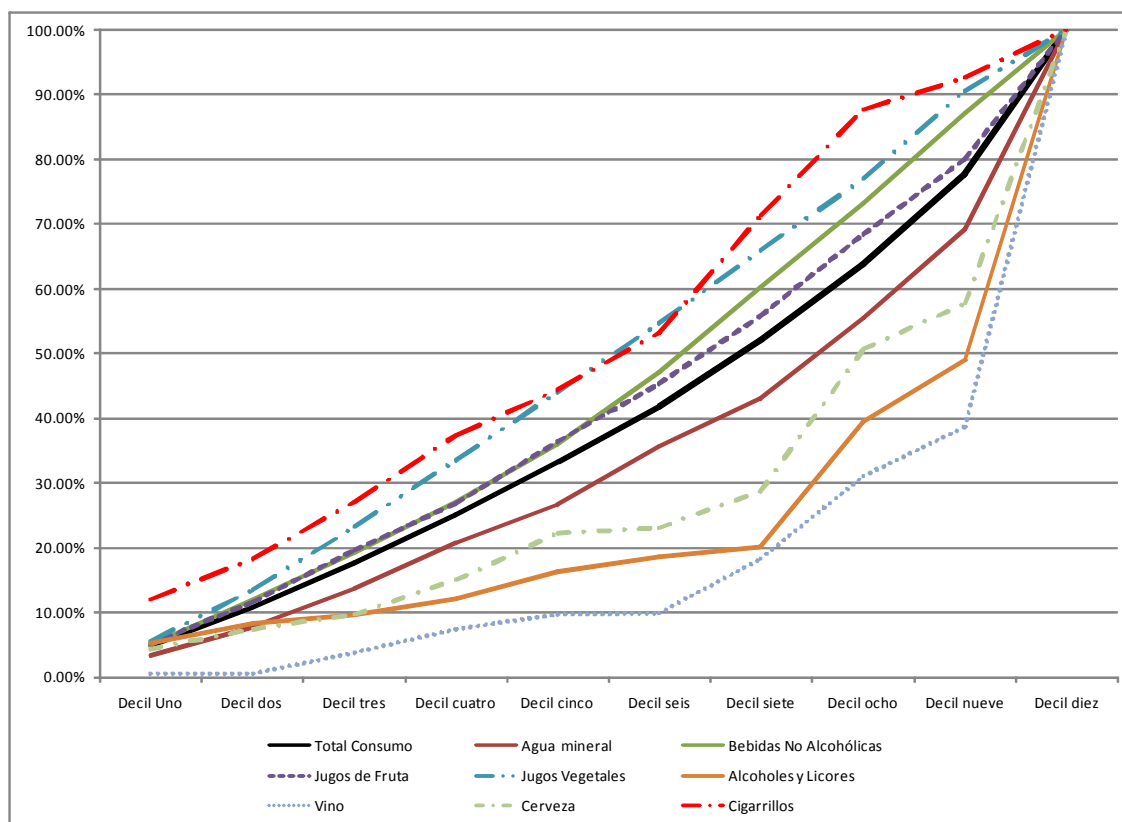
No es posible cuantificar el impacto sobre la distribución del ingreso de cada medida incluida en la reforma, pero al menos puede hacerse un ejercicio preliminar para los impuestos selectivos al consumo. Analizando la reforma es claro que el gobierno prefirió no modificar la tasa del IVA y, por ello, es ilustrativo comparar el efecto que tiene cada uno de los impuestos selectivos al consumo propuesto en relación con haber aumentado la imposición general al consumo.

A partir de datos de la Encuesta de Gasto de las familias se puede analizar cómo se distribuye el consumo gravado con IVA entre los diferentes deciles en que puede dividirse a la sociedad. Lo mismo puede hacerse con el consumo de cigarrillos, y varias bebidas alcohólicas y sin alcohol.

La Figura 3 muestra la situación con la mayor apertura disponible en la Encuesta. De este análisis se puede concluir que aumentar la tributación a las bebidas analcohólicas es más regresivo que aumentar la tasa del IVA (excepto para el agua mineral que es precisamente la más favorecida al decidirse gravar a las bebidas dulces). Lo mismo ocurre con los cigarrillos. En cambio, aumentar la tributación a las bebidas alcohólicas

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

es más progresivo que aumentar la tasa del IVA (algo menos para la cerveza que para el resto).



Este análisis parte de un supuesto que los productos consumidos por los diferentes deciles son homogéneos. Esto probablemente no sea así. En la medida en que las familias de menores ingresos consuman productos más baratos (lo cual es posible que ocurra con las bebidas alcohólicas) la tributación específica sería algo más regresiva que lo que sugiere la Figura 3.

En otras palabras, el gasto varía no sólo porque varían las cantidades sino también porque lo hacen los precios. Es cierto que esto también ocurre en el caso del Consumo General pero el problema es que en el caso de algunos de estos bienes los cambios van a ser mucho mayores. Por ejemplo, cuando se mira la concentración del gasto de bebidas alcohólicas a lo largo de los deciles de la distribución del consumo se sabe que los precios están cambiando fuertemente porque la calidad del bien y el bien mismo pueden estar cambiando.

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

ANEXO A

El esquema simple de impuestos indirectos y direcciones de reformas

El modelo simple que se representa en el esquema de análisis supone una economía de H agentes homogéneos con n bienes: un bien agregado x_0 y $n-1$ bienes todos causantes, potencialmente, de efectos externos. El gobierno recauda impuestos indirectos para financiar un gasto público G , cuya decisión de provisión se omite a los efectos de este modelo (exclusivamente) tributario. La función de bienestar social de esta economía es

$$W = H.V(q, Y) - \sum_{j=1}^{n-1} K_j \cdot X_j(q, Y)$$

donde $V(q, Y)$ es la función indirecta de utilidad del agente representativo, que depende del vector de precios q y de su ingreso Y , y $\sum K_j \cdot X_j$ es la desutilidad proveniente del consumo agregado de cada uno de los bienes que causan el costo externo, donde K_j es la desutilidad agregada para la sociedad del consumo del bien X_j (que es el consumo o demanda agregada por el bien j). Los precios finales $q = p+t$ se forman a partir de los precios al productor (que vienen dados) y los impuestos (en este caso, sin pérdida de generalidad, supuestos de formato específico). En un esquema de impuesto “óptimos” el gobierno elige impuestos t para maximizar W sujeta a una restricción presupuestaria

$$R = \sum_{i=0}^n t_i \cdot X_i(q, Y) - R_0 \geq 0$$

donde R_0 es la restricción recaudatoria (para financiar un gasto dado G que no se considera en este modelo). Utilizando un supuesto de separabilidad entre bienes se facilita la derivación de fórmulas simples ya que omiten los efectos cruzados entre bienes (en consonancia con las limitaciones de información). La optimización del gobierno queda entonces caracterizada por la elección de impuestos t para la maximización de la función auxiliar: $L = W(.) + \lambda.R(.)$ donde λ es el multiplicador de Lagrange asociado a la restricción presupuestaria. De las condiciones de primer orden con respecto a t_i para cualquier i se obtiene (dado que $\partial q_i / \partial t_i = 1$ por definición):

$$H \cdot \frac{\partial V}{\partial q} - K_i \cdot \frac{\partial X_i}{\partial q_i} + \lambda \cdot (t_i \cdot \frac{\partial X_i}{\partial q_i} + X_i) = 0$$

Utilizando la identidad de Roy según la cual $\partial V / \partial q = -\alpha \cdot x(q, Y)$ donde α es la utilidad marginal del ingreso del agente representativo, y manipulando algebraicamente se pueden derivar fórmulas de impuestos óptimos.

La literatura de direcciones de reformas tributarias, iniciada por Ahmad y Stern (1984) y otros¹⁴, reconoce un modo simple de evaluar una reforma impositiva. Dado que el punto de partida no es el óptimo, ocurre que para cada una de las condiciones de primer orden,

¹⁴ Ver al respecto Ahmad E. and N. Stern (1984), “The theory of reform and Indian indirect taxes”, Journal of Public Economics, vol.25, pp.259-98, Navajas F. y A. Porto (1994), “Budget shares, distributional characteristics and the direction of tax reforms”, Economics Letters, vol.45, pp.475-79..

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria en El Salvador

los “números” λ van a diferir entre sí. Definiendo a cada λ_i en este punto de partida se tiene que:

$$\lambda_i = \frac{\partial W / \partial t_i}{\partial R / \partial t_i} = \frac{1 - (K_i / q_i) \cdot (-\partial X_i / \partial q_i) \cdot (q_i / X_i)}{1 - (t_i / q_i) \cdot (-\partial X_i / \partial q_i) \cdot (q_i / X_i)}$$

La derivación de estos parámetros en el texto del informe y en el modelo de cómputo, se hace apelando a un supuesto adicional (también congruente con la información disponible) que es que las elasticidades- precio de la demanda son constantes.

Una función de utilidad indirecta del agente representativo que se adapta a estos supuestos viene dada por la forma funcional siguiente :

$$V = Y - \frac{q_0^{1-\eta_0}}{1-\eta_0} - \sum_{j=1}^{n-1} \frac{q_j^{1-\eta_j}}{1-\eta_j} - \sum_{j=1}^{n-1} k_j \cdot X_j$$

donde Y es el ingreso, q son los precios al consumidor (que se forman a partir de impuestos específicos y ad-valorem), los η son parámetros positivos (que resultan ser elasticidades-precio de la demanda), $k_j \cdot X_j$ es el efecto externo sobre el agente representativo causado por el consumo total del bien j ($K_j = H \cdot k_j$ y $X_j = H \cdot x_j$). Las condiciones de separabilidad y de linealidad con el ingreso de la función de utilidad permiten simplificar considerablemente el tratamiento para los propósitos del ejercicio.