

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**ESCUELA DE ECONOMÍA**



**“EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, SU IMPACTO EN EL  
CRECIMIENTO ECONÓMICO SALVADOREÑO, PERÍODO 2009-2019”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:**

Marta Esperanza Carrillo Alvarado

Vanessa Esmeralda Fernández Quintanilla

Gabriela Eunice Hernández Echeverría

**PARA OPTAR AL GRADO DE:**

**LICENCIADA EN ECONOMÍA**

**DICIEMBRE, 2021**

**SAN SALVADOR,**

**EL SALVADOR,**

**CENTRO AMERICA.**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

Rector: Msc. Roger Armando Arias Alvarado

Secretario General: Msc. Francisco Antonio Alarcón

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas: Msc. Nixon Rogelio Hernández Vásquez

Secretaria de la Facultad de Ciencias Económicas: Licda. Vilma Marisol Mejía Trujillo

Directora de la Escuela de Economía: Licda. Celina Amaya de Calderón

Coordinador General de Procesos de Graduación: Lic. Mauricio Ernesto Magaña

Coordinadora de Proceso de Graduación de la Escuela de Economía: Msc. Gladys del Carmen Flores

Docente Asesora: Msc. Kenny Jazmín Mendoza de Escobar

Jurado Examinador: Msc. Manuel José Acosta Garay

Lic. Mauricio Esaú Flores Granados

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco primeramente a Dios por darme la oportunidad de culminar esta etapa académica, por haberme otorgado salud, fortaleza, sabiduría e inteligencia para alcanzar cada uno de mis objetivos en este lapso de mi vida. Agradezco a mi mami, Tanya Alvarado, por haber estado a mi lado en todo momento, dándome su apoyo y su infinito amor, siendo la persona y el pilar más importante en mi vida. A mi hermana, Alice Carrillo, por siempre estar pendiente de mi salud, por su compañía, su apoyo y motivación. A mi abuela, Marta García, a quien le dedico este logro hasta el cielo, por siempre animarme, aconsejarme, cuidar de mí y brindarme su amor incondicional. A mi abuelo, Roberto Alvarado, por haber sido un ejemplo a seguir debido a sus amplios conocimientos, tenacidad y superación. A mi papá, Efraín Carrillo, mi familia y amigos, por ser parte importante en mi vida, brindarme su apoyo, motivación y alegrarse por cada logro que he conseguido en mi vida. A Vladimir Colcho, por haberme acompañado en esta etapa, ser un apoyo incondicional y brindarme las palabras de aliento que siempre necesité. A mis compañeras, por la confianza depositada en mí para este proyecto y ser mis amigas incondicionales en todo momento. A nuestra asesora por compartir sus conocimientos con nosotras, ser comprensiva y orientarnos de la mejor manera posible.

**Marta Esperanza Carrillo Alvarado**

Agradezco principalmente a Dios que por su infinito amor me regala la oportunidad de alcanzar esta meta, por cuidarme y no dejarme sola en ningún momento. Agradezco a mi mami, Marina Quintanilla por acompañarme en cada paso de mi vida, por ser mi ejemplo de fortaleza, por animarme especialmente en los momentos más difíciles, a mi papá René y a mis hermanos por los consejos y el amor incondicional que siempre me ha abrazado en esta familia, los amo tanto. A mi prometido, Jonathan Barquero gracias por apoyarme y compartir conmigo la alegría de alcanzar este objetivo. A mi gran equipo "Multiactividades", a quienes considero mis hermanas del alma, Michelle, Gabriela y Marta gracias por confiar en mí y estar siempre dándome su apoyo cuando más lo necesité, es una bendición haber coincidido con ustedes en esta carrera y en este proyecto. A nuestra docente asesora Kenny Jazmín, gracias por guiarnos con paciencia y ayudarnos a cumplir este sueño. A mis mascotas Appa y Lala por ser la alegría de mi vida. De todo corazón, GRACIAS.

**Vanessa Esmeralda Fernández Quintanilla**

**"Uno obtiene aquello para lo que se hace digno"**

- Mahatma Gandhi

Así como el día sigue a la noche, todo final anuncia siempre un nuevo comienzo.

Agradezco a Dios por su infinita misericordia de permitirme culminar esta etapa académica.

Agradezco y dedico esta tesis y este logro, al ser humano más importante de toda mi vida, a mi roca, a mi apoyo incondicional, a mi mejor amiga y confidente, mi mami: Evelin Echeverría por su infinito amor hacia mí, a quien le debo todo lo que soy y por quien tiene sentido esta investigación, y también a Rosa Echeverría, mi abuela, mi ángel, por quien prometí cumplir esta meta; a Luciana, Wilman, Josselyn y Daniela porque sin saberlo también son mi motivación diaria; a Michelle, Paola y Sofía por quienes la carrera fue más fácil de llevar y por inspirarme a ser mejor académicamente; y por último, a René Berrios por su paciencia, apoyo, confianza, amor y motivación durante este proceso, por creer en mí mucho antes de que yo lo hiciera. Agradezco al resto de mi familia y amigos que de lejos o de cerca se han quedado aquí a mi lado apoyándome. Agradezco a mis hermanas de tesis, por su compromiso y amor para concretar este fin en común que fortaleció nuestra amistad y a nuestra asesora por su determinación, paciencia y manera de enseñar. Gracias por tanto.

**Gabriela Eunice Hernández Echeverría**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	1
<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>OBJETIVOS</b>	6
<b>Objetivo General</b>	6
<b>Objetivos específicos</b>	6
<b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES</b>	8
<b>1.1 Marco Teórico</b>	8
<b>1.2 Marco Jurídico</b>	23
<b>1.3 Comportamiento de la Economía Salvadoreña</b>	32
<b>1.4 Descripción del Sistema Tributario de El Salvador</b>	38
<b>CAPÍTULO II: EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>	47
<b>2.1 Caracterización de la economía salvadoreña</b>	47
2.1.1 Sector real de la economía salvadoreña	47
2.1.2 Sector fiscal de la economía salvadoreña	52
2.1.3 Sector monetario y financiero de la economía salvadoreña	58
2.1.4 Sector externo de la economía salvadoreña	62
<b>2.2 Diagnóstico del Sistema Tributario de El Salvador</b>	67
<b>2.3 Metodología de la Medición de indicadores de eficiencia en el Sistema Tributario</b>	72
2.3.1 Medidas de Eficiencia Tributaria	74
2.3.2 Medición de indicadores de eficiencia del Sistema Tributario de El Salvador	79
2.3.3 Eficiencia del Sistema Tributario de El Salvador	90
<b>2.4 Metodología de la medición del impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador</b>	92
<b>2.5 Medición del impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador</b>	93
2.5.1 Impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador	95
<b>CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	98
<b>3.1 Conclusiones</b>	98
<b>3.2 Recomendaciones</b>	101
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	104
<b>4.1 Libros</b>	104
<b>4.2 Tesis</b>	104
<b>4.3 Trabajo de investigación</b>	104

<b>4.4 Artículo de revista</b>	108
<b>4.5 Bases de datos</b>	109
<b>4.6 Base legal</b>	109
<b>4.7 Sitios web</b>	112
<b>ANEXOS</b>	113

## ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica N°1. Producto Interno Bruto y tasas de crecimiento económico de El Salvador (1990-2019).....	33
Gráfica N°2. Sistema Tributario de El Salvador (1990-2019) en porcentajes de distribución entre impuestos directos e indirectos. ....	38
Gráfica N°3. Participación de los Sectores Económicos en PIB Total (1990-2019).....	48
Gráfica N°4. SPNF: Déficit Fiscal y Balance Primario 1990-2019 .....	54
Gráfica N°5. Deuda Pública Total de El Salvador 1991-20019 .....	57
Gráfica N°6. Evolución de las tasas de interés de El Salvador (1995-2019).....	60
Gráfica N°7. Préstamos y Depósitos Bancarios de El Salvador (2001-2019).....	61
Gráfica N°8. Balanza comercial de El Salvador, saldos y composición de exportaciones e importaciones. (1991-2019).....	64
Gráfica N°9. Ingreso de Remesas Familiares de El Salvador (1991-2019).....	66
Gráfica N°10. Evolución del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado en la Estructura Tributaria (1990 - 2019) .....	69
Gráfica N°11. Carga Tributaria Neta de El Salvador (1990 - 2019) .....	70
Gráfica N°12. Productividad del IVA: Eficiencia Tradicional (2009 - 2019).....	80
Gráfica N°13. Productividad del IVA: Eficiencia - c (2009 - 2019) .....	81
Gráfica N°14. Productividad del IVA: Eficiencia - m (2009 - 2019).....	83
Gráfica N°15. Representación de la Brecha de Declarantes (2009-2019).....	85
Gráfica N°16. Declaración de Impuesto Sobre la Renta en Línea en El Salvador (2009-2019).....	88

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N°1. Políticas Tributarias de El Salvador 1990-2019.....	39
Tabla N°2. Estructura tributaria vigente en El Salvador (2019).....	41

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración N°1. Componentes de la política fiscal.....	11
Ilustración N°2. Curva de Laffer .....	20
Ilustración N°3. Resultados del test de Causalidad de Granger .....	94

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo N° 1 .....	113
Anexo N° 2 .....	113
Anexo N° 3 .....	115
Anexo N° 4 .....	118
Anexo N° 5 .....	119
Anexo N° 6 .....	120
Anexo N° 7 .....	121
Anexo N° 8 .....	122
Anexo N° 9 .....	123
Anexo N° 10 .....	124
Anexo N° 11 .....	125
Anexo N° 12 .....	126
Anexo N° 13 .....	127
Anexo N° 14 .....	128
Anexo N° 15 .....	129
Anexo N° 16 .....	130
Anexo N° 17 .....	131
Anexo N° 18 .....	132
Anexo N° 19 .....	132
Anexo N° 20 .....	133
Anexo N° 21 .....	133
Anexo N° 22 .....	134
Anexo N° 23 .....	135

## **ACRÓNIMOS Y SIGLAS**

**AFI:** Administración Financiera del Estado.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**BCR:** Banco Central de Reserva de El Salvador.

**CAFTA-DR:** Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana/ Dominican Republic, Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA).

**DAI:** Derechos Arancelarios de Importación.

**DET:** Declaración Electrónica Tributaria.

**DIGESTYC:** Dirección General de Estadísticas y Censos.

**EC:** Eficiencia Consumo.

**EHPM:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

**FOP:** Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.

**FOVIAL:** Fondo de Conservación Vial.

**IPC:** Índice de Precios al Consumidor.

**ISSS:** Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

**ISR:** Impuesto Sobre la Renta.

**INPEP:** Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado.

**LIM:** Ley de Integración Monetaria.

**MINEC:** Ministerio de Economía.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**OMC:** Organización Mundial del Comercio.

**PEA:** Población Económicamente Activa.

**PIB:** Producto Interno Bruto.

**PO:** Población Ocupada

**SAC:** Sistema Arancelario Centroamericano.

**SPNF:** Sector Público No Financiero.

**SIIT:** Sistema Integrado de Información Tributaria.

**SPP:** Sistema Público de Pensiones.

**TIC:** Tecnologías de la Información



## RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas décadas, la política fiscal tomó un papel importante para determinar el rumbo de la política económica de El Salvador a través de una serie de reformas cuyo propósito principal fue fortalecer el desempeño fiscal e incrementar la recaudación, sin embargo, a pesar de las reformas sigue siendo regresiva, es decir, con mayor relevancia de los impuestos indirectos, por otro lado, el crecimiento económico salvadoreño se ha caracterizado por presentar bajas tasas, manteniéndose en la última década por debajo del 3.0 %, además, de ser una economía cuya estructura productiva se encuentra terciarizada con una amplia participación de los servicios, otra característica relevante es la falta de política monetaria, cambiaria y crediticia debido a la dolarización. Por lo anterior, se vuelve relevante presentar las principales reformas y cambios que ha tenido el Sistema Tributario y la economía salvadoreña.

Para esta investigación se planteó determinar la eficiencia del Sistema Tributario y su impacto en el crecimiento económico por medio de una caracterización de la economía salvadoreña, la elaboración de un diagnóstico del Sistema Tributario a lo largo del periodo de estudio, la medición de la eficiencia del mismo en base a sus principales indicadores y la determinación del impacto en el crecimiento económico en cuanto a los resultados obtenidos.

Para la medición de la eficiencia del Sistema Tributario se utilizaron distintos indicadores basados en los impuestos más importantes que posee el Sistema Tributario de El Salvador que son el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado y para el impacto de dicha eficiencia en el crecimiento económico, se elaboró un modelo econométrico específicamente un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) al cual se le aplicó la prueba de Granger para determinar la relación entre los Ingresos Tributarios y el PIB.

Los resultados arrojaron tres situaciones, para el Impuesto al Valor Agregado la recaudación del mismo es relativamente eficiente ya que en los 3 indicadores utilizados para medir la eficiencia las cifras obtenidas en el periodo de estudio eran mayores al 50%; para el Impuesto sobre la Renta las cifras obtenidas en los dos indicadores utilizados para medir la eficiencia, indican: el primer indicador muestra una eficiencia sumamente alta ya que en los últimos años del periodo de estudio se ha logrado un 100% y el segundo indicador muestra una ineficiencia debido a la brecha existente entre los declarantes inscritos y los que declaran el impuesto; por último, a través del modelo econométrico se demostró que la recaudación tributaria no es un determinante clave para el crecimiento económico de El Salvador debido a que al ejecutar la prueba de Granger los valores de una variable no causan o preceden los valores presentes de la otra variable y viceversa, esto puede ser explicado dado que para la economía salvadoreña existen otros factores determinantes que afectan el crecimiento, dichos factores han variado a través de los años, entre ellos se pueden mencionar, el flujo de remesas familiares, la inversión privada, y el déficit comercial principalmente por el peso de las importaciones, entre otros; por esa razón se concluye que el nivel de recaudación tributaria no impacta de manera significativa al crecimiento económico y que en efecto son otros determinantes lo que influyen directamente con esta variable.

## INTRODUCCIÓN

El Salvador es un país con una economía pequeña, terciarizada, abierta al sector externo y dolarizada, lo que ha incidido en que durante dos décadas haya presentado bajos niveles de crecimiento; el crecimiento anual del PIB real ha superado el 3.0% únicamente dos veces desde 2000 y ha promediado una tasa de 2.4% desde 2011 hasta la fecha según el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).

Las opiniones en cuanto a las causas del bajo crecimiento económico son diferentes, sin embargo, se destaca la concentración de la estructura en la producción de bienes de bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra poco calificada, que limita la competitividad de la producción nacional, además del aumento de la participación del sector servicios en el PIB, limitando la productividad de la economía, con una desarticulación sectorial y un estancamiento en los procesos productivos.

De igual forma, se destaca el comportamiento del sector fiscal que forma parte importante de la gestión macroeconómica incidiendo en el crecimiento económico, este se ha caracterizado por un persistente déficit fiscal, producto de una planificación inadecuada para enfrentar el aumento estructural del gasto público o cualquier incremento resultado de eventos imprevisibles, agregando a esto, los bajos niveles de ingresos y la regresividad del sistema tributario no permite que el país se forje una sostenibilidad fiscal, permitiendo que el nivel de deuda pública del país tenga una tendencia creciente, debido al incremento de la deuda interna y el nivel elevado de la deuda externa que financian los constantes déficit fiscales.

Al ser una economía dolarizada, el país presenta restricciones en el manejo de la política económica, ya que con este hecho se eliminaron los instrumentos tradicionales de la política

monetaria, cambiaria y crediticia. Por lo que, las acciones de política económica recaen principalmente en el gasto público ya sea con el fin de incentivar o desincentivar el ciclo económico, por medio de la adquisición de bienes y servicios, subsidios, subvenciones y el pago de salarios, cuya principal fuente de financiamiento son los ingresos tributarios.

En ese sentido, se le otorgó a la política fiscal un papel protagónico en cuanto a las decisiones de política económica y su incidencia en el marco macroeconómico, por lo que el estudio de sector fiscal y específicamente el sistema tributario toma relevancia en este contexto.

El presente estudio se basa principalmente en la medición de la eficiencia del sistema tributario y la incidencia que tiene en el crecimiento económico del país, su importancia radica en que proporcionará un análisis completo de la situación actual del Sistema Tributario de El Salvador, en cuanto a su eficiencia y cómo ésta se relaciona con el crecimiento económico, considerando la situación económica y social del país. Por sus aportes, este estudio podrá servir de base para la elaboración de nuevas propuestas en el marco de las nuevas tendencias en la recaudación e implementación de impuestos, así como también impulsar un cambio en la estructura tributaria.

La investigación está compuesta por tres capítulos. El primer capítulo aborda de manera teórica y conceptual el sistema tributario y el crecimiento económico. Se hace una puntual explicación de los componentes clave para el abordaje de la investigación, partiendo de la política económica y profundizando en la política tributaria, además de abordar conceptos y teorías que poseen relación con el sistema tributario. Posteriormente se presenta el marco jurídico, que se enfoca principalmente en la legislación que rige o se relaciona al sistema

tributario. Finalmente se presenta el comportamiento de la economía y la descripción del sistema tributario de El Salvador.

En el capítulo dos se presenta la caracterización de la economía salvadoreña, a través de una concisa descripción del sector real, el sector fiscal, sector monetario-financiero y el sector externo. De igual forma se presenta el diagnóstico del sistema tributario de El Salvador, que consiste en una presentación de sus principales características y su comportamiento a través de las tres últimas décadas, con el objetivo de explicar el contexto en el que se encuentran las variables de estudio de la presente investigación. Posteriormente se presenta la metodología y la medición de los indicadores de eficiencia del sistema tributario; constituidos por cinco índices que evalúan la eficiencia de específicamente el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, puesto que estos representan la mayor fuente de recaudación de los ingresos tributarios. Finalmente se aborda la metodología y la medición del impacto de la eficiencia del sistema tributario en el crecimiento económico, donde se utilizó un modelo econométrico que se construyó para explicar la relación entre la recaudación de los Ingresos Tributarios y el PIB, específicamente se presenta un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) utilizando la prueba de causalidad de Granger.

Finalmente, se presenta el capítulo tres donde se incluyen las conclusiones y recomendaciones de la investigación, en donde se destacan los principales hallazgos obtenidos en el presente trabajo. Adicionalmente, se presentan los anexos que pueden ser consultados con el fin de ampliar la información que se expuso a lo largo del documento.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Determinar la eficiencia del Sistema Tributario y su impacto en el crecimiento económico en el periodo 2009-2019.

### **Objetivos específicos**

- Caracterizar la economía salvadoreña a través de sus principales indicadores.
- Elaborar un diagnóstico del Sistema Tributario de El Salvador, para el periodo 2009-2019.
- Medir la eficiencia del Sistema Tributario de El Salvador a través de sus principales indicadores.
- Determinar el impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador.

## **HIPOTESIS**

### **Hipótesis General**

La eficiencia del Sistema Tributario impacta positivamente en el crecimiento económico de El Salvador.

### **Hipótesis específicas**

- La economía salvadoreña se caracteriza por presentar bajos niveles de crecimiento económico.
- Las medidas implementadas en el Sistema Tributario salvadoreño, no han causado cambios significativos en la eficiencia del mismo.
- El Sistema Tributario de El Salvador es ineficiente o poco eficiente.
- Las ganancias en la eficiencia en la recaudación afectan el crecimiento económico en el país.

## **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES**

### **1.1 Marco Teórico**

En este apartado, se abordan los planteamientos teóricos que se usarán de base para realizar el análisis de la presente investigación, consiste en todo el conjunto de argumentos y teorías económicas relacionadas a los impuestos y su relación con el crecimiento económico.

#### *Política económica*

La política económica, según Jan Tinbergen, se entiende como “La manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines”.

La economía política es un ejercicio político con implicaciones éticas que debe basarse en gran medida, pero no exclusivamente, en el análisis económico y debe juzgarse a partir de sus resultados. Si es correcta, conduce al crecimiento económico, a la estabilidad de precios y a la equidad en la distribución del ingreso generada en el proceso económico; en últimas, al bienestar de la población (Ferrari, 2019).

El concepto de política económica no es unívoco, sino múltiple, debido a que distintos autores definen posturas metodológicas diferentes, que han permitido considerar la disciplina como: el estudio de la acción del Estado en el campo económico; una rama de la ciencia política; una técnica económica; economía aplicada, arte económico o ciencia normativa (Arufe, 2006).

La Política Económica es el conjunto de acciones y estrategias que formula el Gobierno para conducir e influir en la economía nacional y poder así facilitar el cumplimiento de los siguientes objetivos:



1. Crecimiento y desarrollo económico
2. Pleno empleo de los factores productivos.
3. Estabilidad de precios.
4. Redistribución del ingreso y riqueza/ reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.
5. Equilibrio de la balanza de pagos.

### *Política fiscal*

Desde el punto de vista de la política fiscal, el sector público incide de forma general en la actividad económica por medio de cada uno de los componentes de la política fiscal, los cuales inciden en las variables macroeconómicas (López, 2017).

Según J. F. Due, la política fiscal "es el ajuste de los gastos e ingresos públicos en orden a alcanzar una mayor estabilidad y la tasa deseada de crecimiento económico". (Citado en Álvarez, 1970)

Así mismo, el diseño de la política instrumental es un poderoso instrumento para promover la consecución de los objetivos de coordinación macroeconómica, de estabilidad, crecimiento y de generación de empleo en la economía, tanto por su flexibilidad como por su potencial alcance en sus vertientes de recaudación de ingresos públicos y de desarrollo de políticas de gasto público, además de desempeñar un papel importante en la función redistributiva del Estado (Álvarez, Martos y Vilela, 2014).

Es una rama de la política económica de un país que se ve reflejada en el presupuesto del Estado, específicamente esta hace uso del gasto y de los ingresos para influir en la producción nacional, el empleo y el nivel de precios. De igual forma se define como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público,

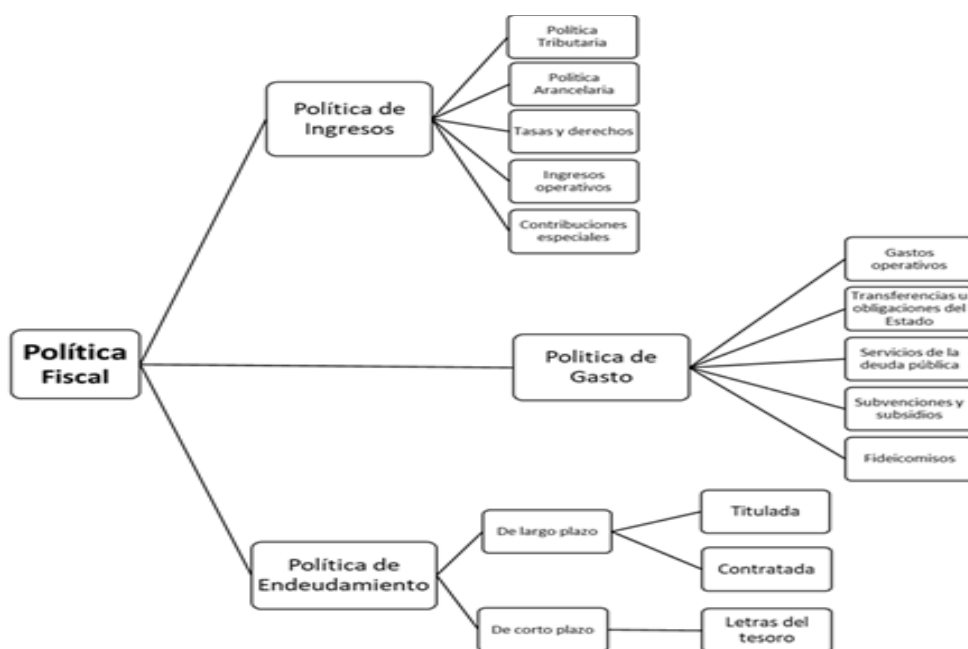
a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales).

Los propósitos de la política fiscal son;

1. Distribuir entre todos los ciudadanos, de forma justa e igual, por medio de la recaudación tributaria y el gasto público, las recaudaciones económicas producidas en la sociedad;
2. Debe apoyar el crecimiento económico sostenible, generando infraestructura económica y social, cuidando del medio ambiente, de igual forma se debe orientar a poner en marcha políticas públicas que eleven la producción, generen empleos suficientes y ayuden a tener precios estables; y
3. Debe garantizar a todos los ciudadanos los derechos que les permiten disfrutar de una vida plena, tales como educación, salud, seguridad social, justicia y empleo (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales).

La política fiscal posee una serie de componentes o instrumentos de los que hace uso el gobierno para incidir en el gasto y la tributación. Y se desglosa de la siguiente forma:

Ilustración 1. Componentes de la política fiscal



*Fuente: elaboración propia en base a López, 2017.*

La política de ingresos, hace referencia a los ingresos del gobierno, tanto tributarios como no tributarios; estos ingresos públicos provienen de los impuestos que pagan las personas naturales y empresas, de las ganancias de Empresas del Estado, por cobros por el uso de propiedades del Estado, tasas por servicios públicos y donaciones. La política de gasto público sirve para pagar bienes y servicios públicos y para el pago de deuda que tenga el Estado, de igual forma se consideran los gastos corrientes y de capital. Y por último se encuentra la política de endeudamiento, que se hace uso cuando los ingresos producidos por el Estado no son suficientes para cubrir los gastos, se necesita recurrir a préstamos, es decir, deuda (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales).

La política de ingresos es un conjunto de normas que establecen la forma de captar recursos, es decir aquella que aplica el marco normativo vigente para la recolección de los ingresos de la hacienda pública, que da como resultado la recolección de tributos, tasas y derechos (López, 2017). La institución que se encarga de la captación de estos tributos, tasas y

derechos es el Ministerio de Hacienda, siendo considerados ingresos monetarios para el Estado. Dentro de la política de ingresos se encuentra la política tributaria.

### *Política tributaria*

La política tributaria es un aspecto importante de la política fiscal, que ayuda a cumplir los objetivos y metas del Estado en cuanto a la transferencia de recursos; es el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta, a efecto de financiar la actividad del Estado (Aquino, 2015). Es un referente para conocer las prioridades de la política pública. Las decisiones que se tomen en materia de política tributaria dependen de las prioridades u objetivos que tiene el plan de gobierno de una administración, y la capacidad tributaria real de la misma.

### *Sistema tributario*

El Sistema Tributario está directamente relacionado con los ingresos tributarios, que constituyen un pago obligatorio de tributos con fines públicos. De forma amplia el sistema tributario, se define como el conjunto de normas, medios e instrumentos, con los que la Administración Pública regula la gestión de los diferentes tributos de los que se compone y que exige como medio de financiación para el gasto público. Este tiene a su base una política tributaria específica, que son las medidas que tienen relación con el establecimiento de distintas categorías y volúmenes de recaudación de impuestos, de acuerdo con los objetivos de la política económica en general y de la política fiscal, en particular (Aquino, 2015).

### *Impuestos*

Los impuestos son de hecho la base del sistema tributario, estos son tributos que cada persona, familia o empresa deben pagar al Estado para costear las necesidades colectivas, contribuyendo así con una parte de sus ingresos. Estos se pueden clasificar en impuestos

directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona natural o jurídica, en cambio los impuestos indirectos son los que recaen sobre los gastos de producción y consumo, por lo tanto, la característica principal es que se trasladan hasta el consumidor final (López, 2017).

A partir de la distribución de estos impuestos un Sistema Tributario se puede clasificar entre progresivo, con mayor preponderancia a los impuestos directos, o regresivo, que representan un mayor volumen de impuestos indirectos. Los ingresos tributarios incluyen los intereses cobrados por mora en el pago y las multas cobradas por falta de pago o pago atrasado de impuestos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo el impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

#### *Impuestos directos e indirectos*

Profundizando en las definiciones de los impuestos, se tiene que los impuestos directos son los que se cobran a las personas tomando como base su ingreso, el valor de sus bienes o de sus activos. Regularmente entre más ingresos tengan las personas, más impuestos pagan. A diferencia de los impuestos indirectos, que son los que recaen en el consumo de bienes y servicios; son llamados así porque al cargar el consumo no se hace distinción en el ingreso de las personas.

#### *Estabilizadores automáticos*

Los estabilizadores automáticos son mecanismos de política fiscal que se activan de acuerdo al ciclo económico y tienden a suavizar las fluctuaciones del producto sin necesidad de una intervención explícita por parte del gobierno (Budnevich, 2002). Es decir, estos mecanismos están contenidos en la estructura fiscal y cumplen la función de disminuir la

demanda agregada en épocas de auge económico (a través de un incremento en impuestos y/o disminución del gasto) e incrementar la demanda agregada en tiempos de recesión. Durante una situación de expansión (recesión) económica los mecanismos de estabilización automática se activan, disminuyendo (aumentando) el ingreso disponible de los individuos y afectando así su nivel de consumo y provocando un efecto contraccionista (expansionista) sobre la economía (Auerbach y Feenberg, 2000).

### *Carga Tributaria*

La carga tributaria es la relación matemática que sirve para calcular el peso de los impuestos sobre los ingresos netos de los ciudadanos, es importante debido a que sirve de guía para las autoridades que diseñan las políticas fiscales, ya que les permite conocer de mejor manera la estructura impositiva. Incluso permite saber si un sistema tributario es regresivo o progresivo de acuerdo al peso que representan los impuestos directos e indirectos.

### *Importancia de los impuestos en la economía*

La importancia de los impuestos en el sistema económico radica en la capacidad de estos para alcanzar diversos objetivos. En primer lugar, estos aportes establecidos por Ley, le permiten al gobierno hacer uso de estos recursos para brindar bienes y servicios públicos necesarios para la población, tales como educación, salud, seguridad, justicia, obras públicas entre otros. Originalmente los impuestos servían exclusivamente para dotar de recursos al Estado, sin embargo, actualmente se puede mencionar la existencia de otros fines: (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2008).

- **Redistribución del ingreso:** uno de los puntos más importantes de un sistema impositivo es lograr la redistribución del ingreso en favor de un sector o grupo social. Una vía común y eficiente para lograr la redistribución del ingreso es a través de la aplicación

de impuestos al ingreso a tasas progresivas, como por ejemplo a través del impuesto sobre la renta.

- Mejorar la eficiencia económica: otro punto fundamental para el sistema impositivo es lograr la eficiencia económica; esto se logra si se pueden corregir ciertas fallas del mercado como lo son p. ej. las externalidades.
- Proteccionistas: los impuestos, por otra parte, pueden tener fines proteccionistas a fin de proteger a algún sector muy importante de la nación, como puede ser por ejemplo alguna industria nacional, el comercio exterior o interior, la agricultura, etc.
- De fomento y desarrollo económico: los impuestos por otra parte tienen un papel fundamental en el desarrollo económico del país o de alguna región particular. Esto se logra a través de los recursos que se obtienen, los cuales se pueden destinar a fomentar a algún sector económico en particular, un ejemplo de ello es a través de un impuesto sobre el consumo de gasolina mediante el cual se pretenda financiar la construcción de carreteras.

Algunos expertos señalan que los impuestos suponen un freno al crecimiento económico, y abogan por mantenerlos a un nivel mínimo; otros consideran que la política fiscal puede servir como mecanismo de estabilización de los ciclos económicos, evitando las escaladas bruscas en los precios y el desempleo. Sin embargo, existe una forma de contribuir a otros objetivos del desarrollo económico y social, cómo combatir la pobreza, evitar la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades, para lo cual es necesario que los sistemas de recaudación de impuestos sean más justos, gocen de una base más amplia y se adapten a la naturaleza específica de la economía, con esto se podría recaudar de manera eficiente y sostenible los fondos necesarios para proporcionar los bienes y servicios básicos a través del gasto público.

### *Teorías relacionadas con el sistema tributario*

En economía se considera que existe una diferencia entre el punto donde se fijan los impuestos (su incidencia jurídica) y el punto final en el que las cargas impositivas recaen (traslación). El proceso de traslación, desplazamiento o incidencia ha sido el centro de la economía tributaria desde los fisiócratas (Pizha, Ayaviri y Sánchez, 2017). A continuación, se presenta la base teórica de la escuela clásica:

- a) *Adam Smith*: Smith (1776), plantea una exposición detallada de los principales impuestos, incluyendo su incidencia, en primer lugar, se encuentra el impuesto sobre la tierra, y si el impuesto se establece directamente sobre el propietario, el impuesto será absorbido en la renta. El mismo resultado se obtiene si el gravamen se establece sobre el arrendatario. De manera similar un impuesto directo sobre los ingresos salariales, según el autor no puede ser soportado por el trabajador. El salario se fija por el costo de subsistencia y, por tanto, no puede reducirse. Si el impuesto recae sobre los salarios del trabajador agrícola, el agricultor debe trasladarlo al terrateniente a través de una menor renta. Si el impuesto se establece sobre los salarios y el trabajo manufacturero, el fabricante lo añadirá al precio. Lo que ocurra después dependerá si el trabajo gravado está ocupado en la producción de bienes de lujo o de primera necesidad (Citado en Pizha, Ayaviri y Sánchez, 2017).
- b) *David Ricardo* (1819): Para el autor el mercado actúa mejor si no existen interferencias, intervención el Estado, sin embargo, acepta que los impuestos son necesarios para la financiación del gasto público que desafortunadamente se debe realizar, lo que resulta en una intervención inevitable. De igual forma menciona que un impuesto sobre la renta o sobre la tierra, al elevar el costo de la producción en el



margen, tal impuesto eleva también el precio del producto, por tanto, el producto no es pagado por el terrateniente sino por el consumidor; pero, si tal impuesto recae sobre bienes de primera necesidad, no puede ser soportado por el consumidor (Musgrave citado en Silva, 2008).

En el caso de los salarios, para determinar dónde recae el tributo, contempla el tema en términos de uso de los recursos. El único uso de los recursos que puede recortarse es el consumo de los capitalistas y el stock de capital fijo. Al retribuirse ambos a través de los beneficios, debe recaer sobre ellos la tributación. Cualquier intento de recuperar el aumento de los salarios elevando los precios exige únicamente nuevos incrementos salariales y no servirá de ayuda para la recuperación (Silva, 2008).

c) *Leon Walras*. Este autor fue el primero en aplicar el análisis marginal de la incidencia en el contexto del equilibrio general. La incidencia era presentada en el marco de un conjunto interdependiente de precios de productos y de factores (tierra, trabajo y capital) como impuestos sobre los productos, aunque formalmente no la incluyó en su sistema de ecuaciones. La incidencia de un impuesto sobre la renta de capital dependerá de cómo responda el ahorro. Por cuanto esto no puede predecirse, podemos suponer también que la incidencia del tributo recae sobre el capitalista (Silva, 2008).

Por otro lado, consideraba que un impuesto sobre los salarios dependería de la respuesta de la oferta de trabajo que, una vez más, no puede preverse. En relación con los impuestos sobre el capital, se distinguen dos efectos. El primero hace referencia a que, si el impuesto es sobre la renta de alquileres de viviendas, el capital empleado en esa industria disminuirá, los alquileres aumentarán y los arrendatarios soportarán el gravamen. En segundo lugar, la incidencia de los impuestos sobre el producto (o

indirectos) recaerá en parte sobre los consumidores del producto gravado y en parte sobre los propietarios de servicios productivos utilizados en su producción (Musgrave citado en Silva, 2008).

*d) Alfred Marshall.* Marshall (1890), se basaba en el análisis de los cambios impositivos para hacer referencia al tema del valor. Este autor hace uso de ejemplos impositivos para mostrar cómo la naturaleza del rendimiento del capital depende del periodo del tiempo en consideración. Los rendimientos alcanzables a partir de un stock o maquinaria determinados tienen la naturaleza de casi rentas y, por consiguiente, los impuestos (como impuestos sobre la renta de la tierra), no pueden trasladarse. Sin embargo, la situación cambia a largo plazo, cuando la oferta es variable. El rendimiento del capital ya no es una renta y el impuesto se considera como un costo. El énfasis puesto en la distinción entre los ajustes a corto y largo plazo puede así ser considerado como una de sus principales aportaciones al análisis de la incidencia (Musgrave citado en Silva, 2008).

Siguiendo con la línea teórica, se encuentran una serie de autores que analizan específicamente la relación entre impuestos y crecimiento económico; entre las teorías y modelos neoclásicos más importantes se encuentran los siguientes:

De acuerdo a los iniciales modelos neoclásicos de crecimiento (Solow, 1956), la política fiscal puede afectar al nivel del output, pero no a la tasa de crecimiento en el estado estacionario, aunque sí hasta lograr alcanzar ese punto. Ahora el papel de la política fiscal ya fue analizado por Sato (1963). De estos modelos se deriva un límite al crecimiento económico en la medida en que no exista progreso técnico y acumulación de capital. Del modelo de Solow surge la tan extendida hipótesis de convergencia entre países desde los trabajos de Barro (1991), sin embargo, los modelos de crecimiento endógeno, desarrollados a partir de los

trabajos de Romer (1986, modelo AK) y Lucas (1988), amplían el concepto neoclásico de capital, añadiendo por ejemplo el capital humano (al físico), de modo que los rendimientos del capital ya no son decrecientes y por tanto la tasa de crecimiento a largo plazo, endógena, depende también de la inversión en capital humano, es decir, en educación, y por ende será relevante la conexión entre impuestos y oferta de trabajo (Barro, 1990) (Delgado y Salinas, 2010).

Robert Barro (1990), propone un modelo de crecimiento endógeno que incorpora el gasto del sector público e impuestos con una función de producción que exhibe retornos constantes a escala, este modelo, además permite analizar el tamaño óptimo del Gobierno y la relación entre este, el crecimiento económico y la tasa de ahorro (Jiménez 2011, citado por Pizha, Ayaviri y Sánchez, 2017). La función de producción para este modelo está definida por:

$$Y = AK^\infty G^{1-\infty} \quad (1)$$

Donde,

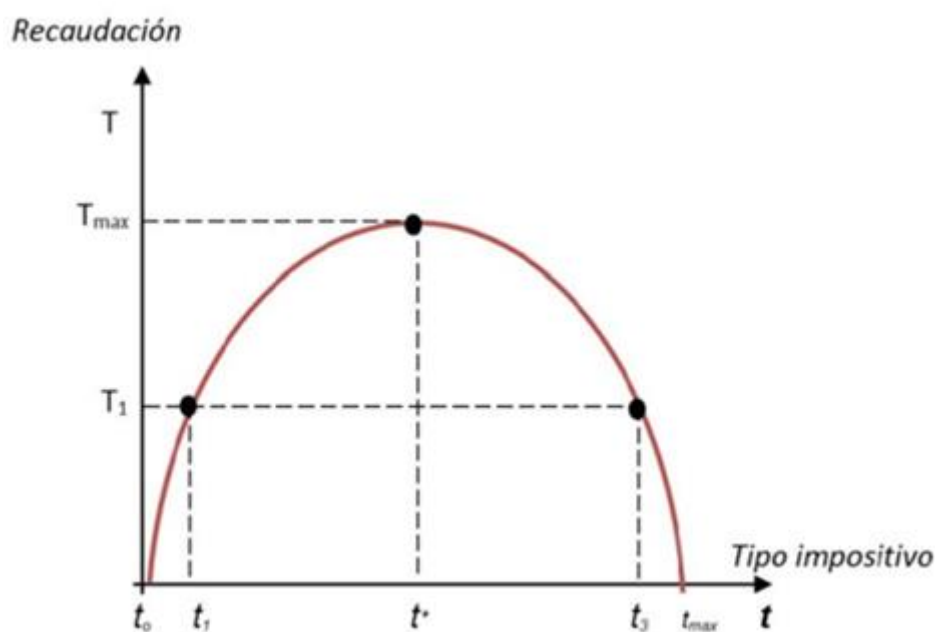
( $0 < \infty < 1$ ) y G es la cantidad de servicios públicos provistos por el Gobierno a los productores, asumiendo que no existe intervención del sector público. En ese sentido introducen el gasto público como una externalidad del sector público hacia el sector privado.

Según Barro (1990), hay una relación no lineal entre la tasa de crecimiento de capital y el gasto público como proporción del producto. En consecuencia, hay un valor de la tasa de tributación que maximiza la tasa de crecimiento económico. Es decir, que se puede analizar la relación entre el tamaño del gobierno óptimo para favorecer el crecimiento de la economía y de las principales variables del sistema (Jiménez 2011, citado por Pizha, Ayaviri y Sánchez, 2017).

Continuando con los autores que describen la relación entre impuestos y crecimiento económico, tenemos el aporte Schumpeteriano sobre la innovación por destrucción creativa, donde el gasto público o una deducción por I+D pueden mejorar la calidad y productividad de los inputs y guían a la innovación de las empresas. Estos modelos solo identifican algunos factores (fiscales) que pueden explicar las diferencias en las tasas de crecimiento (Delgado y Salinas, 2010).

Otra novedad importante relacionada al tema, es la conocida curva de Laffer, la cual sostiene una relación de U invertida entre nivel de imposición y recaudación; donde se explica que, alcanzados ciertos niveles de impuestos, un incremento adicional reduciría la recaudación, mientras que una disminución impositiva podría provocar un aumento recaudatorio (Delgado y Salinas, 2010). La curva de Laffer básica, se puede representar cómo se muestra a continuación:

Ilustración 2. Curva de Laffer



Fuente: Elaboración en base a Casparri y Elfenbaum.

La ilustración 2 se puede leer de la siguiente manera: si la tasa impositiva sobre un bien o servicio es  $t_0$ , el Gobierno no gana dinero a través de los impuestos ya que el cobro de los impuestos es nulo, pero a medida que el Gobierno aumenta el porcentaje de la tasa impositiva de un bien o servicio, aumenta también la recaudación. Sin embargo, el incremento en la recaudación tributaria sucede hasta  $t^*$ , que es el punto óptimo de recaudación, es decir, el nivel de tasa impositiva que genera que el Gobierno recaude el máximo dinero posible mediante impuestos. A partir de la tasa  $t^*$ , el aumento de los impuestos sobre el bien o servicio en cuestión, genera que productores y compradores vean cada vez menos interesante el producir y adquirir ese bien o servicio, cada uno por sus propios motivos: los primeros porque ganarían cada vez menos, y los segundos porque cada vez experimentarían más subidas en el precio final (Casparri y Elfenbaum, 2016).

Un resultado potencial de la curva de Laffer es que, si el Estado incrementa la presión impositiva por encima de un determinado porcentaje  $t^*$ , el aumento impositivo se volverá contraproducente, porque obtendrá rendimientos o tasas de ganancias de retorno cada vez menores, es decir, que comienza a obtener menores recaudaciones. Por lo tanto, sugiere que un recorte de impuestos aumentaría la recaudación sólo si los tipos impositivos actuales estuvieran a la derecha del punto máximo ( $t^*$ ) de la curva (Casparri y Elfenbaum, 2016).

Asimismo, la curva de Laffer muestra que los cambios en las tasas impositivas tienen dos efectos en los ingresos tributarios: el efecto aritmético y económico. Por un lado, el efecto aritmético implica que si la tasa impositiva baja, los ingresos fiscales disminuirán por la cantidad de la reducción de la tasa, mientras que sucede lo contrario si la tasa impositiva aumenta, ya que la recaudación mediante impuestos es igual a la tasa impositiva multiplicada por la recaudación disponible para ser gravada. Por otro lado, el efecto económico reconoce el impacto positivo que las tasas impositivas bajas tienen sobre el trabajo, el producto y el empleo

al proveer incentivos para incrementar la actividad, mientras que tasas impositivas altas generan el efecto económico opuesto al penalizar la participación en las actividades con impuestos elevados (Casparri y Elfenbaum, 2016).

Por último, según Myles (2009), los impuestos están vinculados con el crecimiento económico a través de las decisiones de los agentes económicos individuales. Un cambio en un impuesto modifica las opciones óptimas de los agentes y, a través del equilibrio de la economía, afecta en última instancia la tasa de crecimiento, el efecto de un cambio de un impuesto sobre la tasa de crecimiento de la producción es determinado por dos componentes separados.

Sea la tasa de crecimiento de la producción definido por:

$$g_y = g_y(a_1(t_1, t_2), a_2(t_1, t_2)) \quad (1)$$

Donde  $a_1$  y  $a_2$  son dos acciones (*por ejemplo*, gasto en I+D y educación) elegidas por los agentes económicos y,  $i=1,2$  son los niveles de dos impuestos (o de algunos otros instrumentos de política). Las funciones,  $i=1,2$ , son formas reducidas que capturan la dependencia de la elección de acción sobre la política. La función  $g_y$  (1) representa la tasa de crecimiento de equilibrio en función de las acciones (Myles, 2009).

Usando la fórmula (1) el efecto de la variación del impuesto  $i$  sobre el crecimiento se puede calcular como:

$$\frac{dg_y}{dt_i} = \frac{\partial g_y}{\partial a_i} \frac{da_i}{dt_i}$$

El efecto total se compone del efecto del impuesto sobre la acción, y el efecto de la acción sobre el crecimiento; incluso si el impuesto tiene un efecto significativo en la acción, no necesita tener efecto significativo en el crecimiento, por el contrario, si el efecto del impuesto sobre la acción no es significativo, el efecto en el crecimiento económico puede ser significativo (Myles, 2009).

La conclusión de esta observación es que los países no necesitan responder de la misma manera hacia los impuestos, incluso si los agentes económicos se comportan de la misma manera (es decir, todos reducen su inversión en capital humano cuando se aumenta el impuesto de la renta), el efecto sobre el crecimiento económico no puede ser el mismo. Sí los países son estructuralmente diferentes, algunos obtienen crecimiento económico de la acumulación de capital humano, mientras que otros dependen del gasto en I + D, por lo que la misma política fiscal puede tener consecuencias de crecimiento muy diferentes. Por lo tanto, comprender el efecto de los impuestos, requiere comprender ambos componentes que constituyen el cambio total en el crecimiento. Estudiar la respuesta de las acciones a los impuestos no es suficiente ya que la elasticidad fiscal de las acciones es solo una parte de la historia. Ésta es la razón por la que es importante entender los canales a través de los cuales se origina el crecimiento y por qué no basta con estudiar los componentes individualmente (Myles, 2009).

## **1.2 Marco Jurídico**

El Sistema Jurídico de El Salvador está estructurado jerárquicamente así:

- En primer lugar, está la Constitución de la República: en el art. 246 se expresa que “La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene

primacía sobre el interés privado”, por tanto, se encuentra sobre todo ordenamiento jurídico interno y prevalece sobre toda otra norma en caso de conflicto.

- En segundo lugar, están los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados u Organismos Internacionales donde en el art. 144 de la Constitución se expresa que “constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución”. De igual manera hace hincapié en que sí se da un conflicto entre la ley y un tratado internacional, prevalecerá el tratado.
- En tercer lugar, está la ley secundaria donde además de contemplar preceptos constitucionales, contiene conductas y sanciones que sirven cuando las disposiciones señaladas en la ley son violentadas o cierta conducta se adecue a la señalada en la ley.
- En cuarto lugar, están los reglamentos y decretos ejecutivos y las ordenanzas municipales.

En ese sentido, el marco jurídico que rige el Sistema Tributario, es el siguiente:

#### 1) Constitución de la República

El principio de justicia se encuentra implícitamente contemplado, considerando que en el Art.1 de la Constitución de la República (1983), “se reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia...”, todo esto ligado al hecho de que la ley tributaria debe de ser justa para operar en beneficio a los contribuyentes, ligado de alguna manera a la equidad e igualdad que debe de contemplar la Administración Tributaria para el buen funcionamiento y cumplimiento de las leyes tributarias.

El art. 3 de la Constitución de la República (1983), dice que “todas las personas son iguales ante la ley y para gozar los derechos civiles no se podrá establecer restricciones basados



en la raza, nacionalidad, religión o sexo”, mencionando implícitamente el principio de la igualdad donde todos son iguales a la hora de contribuir al sostenimiento del Estado.

En el art. 106, inciso 4 de la Constitución de la República (1983), dice lo siguiente: “se prohíbe la confiscación ya sea como pena o en cualquier otro concepto...Los bienes son imprescriptibles”, haciendo referencia al principio de no confiscatoriedad al asegurar la inmovilidad de la propiedad privada. Este principio exige que la tributación sea de acuerdo a la capacidad económica sin disminuir el patrimonio.

En la Constitución de la República (1983), se define en el art. 131, ordinal 6 que le corresponde a la Asamblea Legislativa, “decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa”, en dicho artículo se hace alusión de las 3 clasificaciones de los tributos y se puede constatar que el principio de equidad se encuentra contemplado como principio del sistema tributario, buscando que cada contribuyente aporte una justa parte para el sostenimiento del gasto público. De igual manera, en el art. 204 se habla sobre la autonomía del municipio dando la potestad en el ordinal 1° que puede “crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras”.

En el art. 231 podemos leer que se utiliza la expresión “contribuciones” englobando todos los impuestos, derechos, tasas, precios y cuotas, además de mencionar que los templos y dependencias religiosas están exentas de impuestos sobre inmuebles, también expresa que no pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley, haciendo alusión al principio de legalidad, ya que este principio tiene un aspecto denominado principio de reserva de ley estableciendo que determinadas regulaciones sólo pueden ser llevadas a cabo mediante una ley.

## 2) Tratados Internacionales

En relación a los tratados internacionales se tienen los siguientes:

- Convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones tributarias y aduaneras de Centroamérica suscrito en 2006 pero ratificado hasta 2012, teniendo como objeto según el art. 2 de dicho convenio “establecer las disposiciones y mecanismos, a través de los cuales las Administraciones, se prestarán asistencia mutua y cooperación técnica en las funciones de gestión, fiscalización y recaudación”.
- Convenio entre la República de El Salvador y el Reino de España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio suscrito y ratificado en 2008, con el propósito de eliminar la doble imposición e intercambiar información y asistencia mutua, donde en el art. 1 y 2 señalan que “se aplica a las personas residentes de uno o de ambos Estados contratantes” y “a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio exigibles por cada uno de los Estados contratantes”.
- Convenio multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) suscrito por El Salvador en 2015, que tiene como objeto promocionar la cooperación internacional a través de la Asistencia Mutua entre los países, que conlleva un mejor funcionamiento de las Leyes Tributarias Internas, en la lucha contra la evasión y elusión fiscal, siempre con respeto a los derechos fundamentales de los contribuyentes (Fuentes, 2018).
- Acuerdos comerciales (MINEC, s.f.), El Salvador ha suscrito Tratados de Libre Comercio con Centroamérica, México, República Dominicana, Chile, Panamá, Taiwán, Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Corea del Sur, y Acuerdo de Alcance Parcial con Cuba, dichos acuerdos reglamentan las acciones comerciales de estos países ya que, conforman un medio eficaz para promover un entorno estable y sin barreras para el comercio y la inversión por medio de la eliminación de barreras arancelarias y no

arancelarias, de manera que se garantice el acceso de los productos y servicios de cada país a los mercados externos.

- El Salvador reconoce los países, estados o territorios con regímenes fiscales preferentes de baja o nula tributación o paraísos fiscales, con base al artículo 62-A del Código Tributario (2000), considerando los que se encuentren en las siguientes situaciones:
  - I. Aquellos que no están gravados en el extranjero, o lo están con un impuesto sobre la renta calculado sobre ingresos o renta neta o imponible, inferior al 80% del impuesto sobre la renta que se causaría y pagaría en El Salvador; y,
  - II. Los que clasifique la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

### 3) Ley secundaria

Las leyes que rigen el Sistema Tributario, son los siguientes:

El Código Tributario es un marco jurídico tributario unificado que regula adecuadamente la relación entre el Fisco y los Contribuyentes (2000), en el Art. 1 expresa que “el presente Código contiene los principios y normas jurídicas, aplicables a todos los tributos internos bajo la competencia de la Administración Tributaria”, y además el art. 2 menciona “se aplicará a las relaciones jurídico tributarias que se originen de los tributos establecidos por el Estado, con excepción de las relaciones tributarias establecidas en las legislaciones aduaneras y municipales”.

Por otro lado, la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (1992), establece en el art. 1 que “es un impuesto que se aplicará a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales...”, es

decir que el IVA es un impuesto que grava el consumo mediante la sujeción de todas las operaciones económicas realizadas en su territorio de aplicación. La tasa de impuesto es 13% aplicable sobre la base imponible.

Ley de Renta (1991), menciona en el Art.1 que “la obtención de rentas por los sujetos pasivos en el ejercicio o período de imposición de que se trate, genera la obligación de pago del impuesto establecido en esta Ley”.

Ley de Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces decretado en 1987 tiene como hecho generador gravar la transferencia de bienes raíces entre vivos, y el pago del impuesto es obligación de personas naturales y jurídicas que adquiera bienes raíces de conformidad con lo prescrito en la misma.

La Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco (2004), establece en el Art. 1 que “los cigarros, cigarrillos, cigarritos y cualquier otro producto elaborado de tabaco.... de fabricación nacional o importados, estarán gravados con los impuestos que establece la presente ley”, teniendo como propósito el desalentar el consumo de los mismo por el daño que producen a la salud.

Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y las Bebidas Alcohólicas (1996), manifiesta en el Art. 1 que “tiene por objeto regular aspectos relativos al funcionamiento, registros sanitarios, controles de calidad, pago de impuestos y garantía al consumidor, relacionados con la producción, elaboración, y venta de alcohol etílico o industrial, bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, tanto nacionales como importados...”.

La Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (2015), declara en el Art.1 que “tiene por objeto el establecimiento de una contribución especial para

la Seguridad Ciudadana y Convivencia, la cual recaerá sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades...”.

Complementaria a la ley anterior, se crea la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana (2015), que según el Art. 1 y 2 “tiene por objeto el establecimiento de una contribución especial por parte de los grandes contribuyentes, que permita el financiamiento y ejecución del plan de seguridad ciudadana” y que “los recursos provenientes de la presente contribución especial serán utilizados única y exclusivamente para la seguridad ciudadana y convivencia...”.

Con la idea de permitir la generación de recaudación tributaria de manera sistémica, con menores costos a los agentes económicos, contribuyendo al equilibrio de las finanzas del Estado por la vía de los ingresos públicos se crea la Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras (2014), donde en el Art. 1 dice que se “establécese un impuesto que recaerá sobre el valor pagado de cualquier tipo de cheque y las transferencias electrónicas realizadas en el territorio nacional, en moneda de legal circulación en el país, de acuerdo a las regulaciones contenidas en esta Ley”.

La Ley de Impuesto Especial a la Primera Matrícula de Bienes en el Territorio Nacional (2009), establece que “tiene por objeto el establecimiento de un impuesto especial a la matrícula por primera vez de bienes en el territorio nacional. Dicho impuesto se causará una sola vez y se pagará en la forma y cuantía determinadas en esta Ley... se constituye como requisito previo e indispensable para la matrícula por primera vez del bien en el Registro Público correspondiente...”.

La Ley de impuesto sobre las bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas (2009), este impuesto posee como hecho generador, la producción, importación e

internación de los bienes, además, del retiro o desafectación de inventario de los mismos, por otro lado, esta ley tiene por objeto gravar con los impuestos que se definen en las bebidas antes mencionadas.

Ley del Fondo de Conservación Vial (2000), tiene por objeto “establecer el marco legal para el financiamiento y gestión de la conservación de la Red Vial Nacional Prioritaria Mantenible y de la Red Vial Urbana Prioritaria Mantenible”, en ésta ley se crea el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), además, se establece la contribución de conservación vial que tiene como hecho generador “la venta o cualquier forma de transferencia de propiedad de diesel y gasolinas o sus mezclas con otros carburantes que realicen importadores o refinadores”...

La Ley de Impuesto Especial Sobre Combustibles, puesta en vigencia a partir del año 2009, considerando la recaudación de fondos para el fortalecimiento de los programas de interés social que realiza el Estado, tiene por objeto “gravar con un impuesto ad-valorem a los combustibles... éste impuesto se causará una sola vez sin perjuicio de la imposición de otros impuestos que graven los mismos actos o hechos”.

Ley de Gravámenes Relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares (2004), tiene por objeto la “regulación del establecimiento de los derechos fiscales e impuestos relacionados con el uso, fabricación, importación, exportación y comercialización de armas de fuego, municiones y explosivos y artículos similares su almacenaje, transporte, transferencia de propiedad, portación o tenencia; la reparación y modificación de armas de fuego; la recarga de municiones; y el funcionamiento de polígonos de tiro. Asimismo, regula el impuesto a las armas de fuego, partes y accesorios de éstas, municiones e insumos para recargarlas, productos pirotécnicos y materia prima para elaborar estos productos”.

Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, la ley tiene por objeto “establecer las regulaciones necesarias e indispensables para coadyuvar a mantener la estabilidad de las tarifas que los usuarios pagan por el servicio público de transporte colectivo de pasajeros”, en dicha ley se establece una contribución especial de carácter general y obligatorio cuyo hecho generador es la venta o transferencia de propiedad de diésel y gasolinas especial o regular, que realicen los importadores, refinadores o personas naturales o jurídicas que importen dichos productos para consumo propio.

Ley de Equipaje de Viajeros Procedentes del Exterior (1993), con el objeto de adecuar la “Ley de Equipajes” existente desde 1948, a los nuevos requerimientos del turismo y con la necesidad de establecer medidas de control para el despacho de los equipajes tomando en cuenta el pleno cumplimiento de la legislación aduanera, esta ley define las exenciones a las que estarán sujetas los efectos personales del viajero.

El Arancel Centroamericano de Importación (SAC, 2017), se encuentra constituido por el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y los correspondientes Derechos Arancelarios de Importación (DAI), el cual es aplicado por cada país o estado a aquellas operaciones comerciales en las cuales se ve afectado o por simple efecto recaudador.

Ley de Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador (2001), tiene como objeto “normar las relaciones entre centrales azucareras o ingenios, y las de éstos con los productores de caña de azúcar, garantizándoles justicia, racionalidad y transparencia en las actividades siguientes: siembra, cultivo y cosecha de la caña de azúcar; y producción, autoconsumo industrial y comercialización de azúcar y miel final”, en materia impositiva, la ley establece el financiamiento del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera a través de una contribución establecida por la Asamblea Legislativa,

recaudada por el Ministerio de Hacienda y aportada por los productores de caña y centrales azucareras o ingenios por libra de azúcar extraída.

Ley de Turismo (2005), tiene por objeto “fomentar, promover y regular la industria y los servicios turísticos del país, prestados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras”, en dicha ley se establece una contribución especial para la promoción del turismo cuyo hecho generador radica en el pago del alojamiento, por parte del sujeto pasivo, en cualquier establecimiento que preste tal servicio y la salida del territorio nacional, por parte del sujeto pasivo, por vía aérea.

Como se mencionó anteriormente, la Administración Tributaria es el Ministerio de Hacienda y según la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI) en el art. 63 inciso 2 (1995), expresa que una competencia de la Dirección General de Tesorería es “recaudar oportunamente todos los ingresos tributarios y no tributarios...”, sustentando en el art. 67 “ la facultad privativa de la Dirección General de Tesorería, para realizar el cobro de las obligaciones tributarias...” y de igual forma en el art. 25 define que “el presupuesto de ingresos comprenderá los recursos que genere el sistema tributario, la prestación y producción de bienes y servicios, transferencias, donaciones y otros ingresos, debidamente legalizados...”.

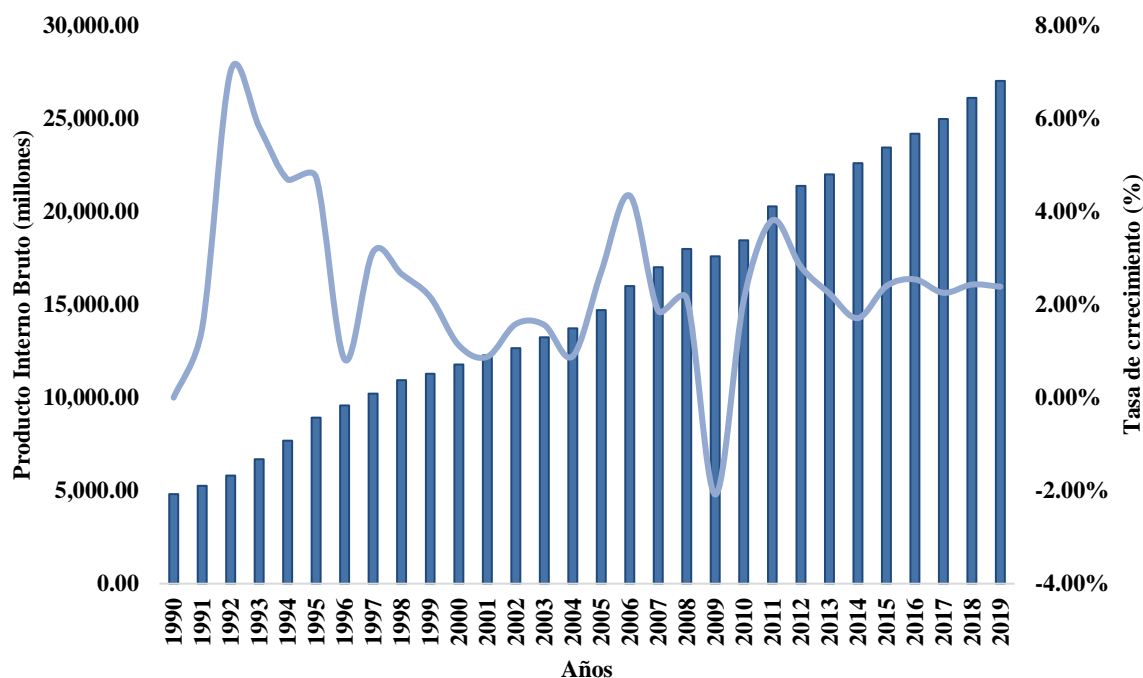
### **1.3 Comportamiento de la Economía Salvadoreña**

El Salvador es un país que se caracteriza por tener una economía pequeña, terciarizada, abierta y dolarizada, lo que ha incidido en que durante dos décadas haya presentado bajos niveles de crecimiento; el crecimiento anual del PIB real ha superado el 3.0% únicamente dos veces desde 2000 y ha promediado una tasa de 2.4% desde 2011 hasta la fecha, según el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).



A continuación, se presentan brevemente los sucesos económicos que han marcado la historia y el crecimiento de la economía salvadoreña, estos sucesos se han clasificado por décadas para una mejor explicación y presentación.

Gráfica 1. Producto Interno Bruto y tasas de crecimiento económico de El Salvador  
(1990-2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

El panorama económico de la década de los 90, estuvo marcado por la finalización del conflicto armado y la implementación de reformas internas que permitieron que en el periodo 1990-1995 se presentaran tasas de crecimiento del PIB con un promedio de 3.9%, por una parte, debido a factores como el alza en los precios internacionales del café, reducción de las tasas de interés internacionales y un mayor crecimiento de la economía mundial. Según Fuentes y Tobar (2003), el estímulo causado por el denominado “boom de la post-guerra” generó expectativas positivas por el acercamiento entre el Gobierno y el sector privado, además, según datos del Banco Central de Reserva (BCR), incidió el incremento promedio de 15.0% del gasto público,

aumento promedio del 10.0% en consumo y la inversión privada incrementó en promedio el 20.0%, esto posibilitado por las altas tasas de crecimiento del crédito otorgado al sector privado por parte del sistema bancario que también fue privatizado en estos años. Además, el impulso generado por el boom de la post-guerra fue trasladado a los demás sectores de la economía, en promedio el sector agrícola representó el 14.0%, seguido por el sector comercio y finalmente el sector servicios que en promedio representó 9.0% del PIB y el sector industria un promedio de 2.0% del PIB durante todo el quinquenio. En cuanto al gasto público para este periodo en promedio representó un 10.0% del PIB, teniendo en cuenta que estos gastos se mantuvieron al alza. Sin embargo, debido a la implementación de reformas fiscales, que fueron parte de las políticas económicas de corte neoliberal, se presentó una reducción temporal en el déficit fiscal, teniendo como referencia el año de 1995 representando únicamente el 0.15% del PIB.

Por otro lado en la segunda mitad de la década (1996-2000), la tasa de crecimiento del PIB fue en promedio de 1.9%, *“a partir del año 1996, el crecimiento del PIB experimentó una desaceleración en un entorno de mayor crecimiento mundial y estabilidad interna”* (Fuentes y Tobar, 2003), además, este lento crecimiento también fue desencadenado por una serie de factores como la baja en el precio internacional del café, deterioro de los términos de intercambio, inestabilidad financiera internacional, incremento en las tasas de interés externas y contracción del crédito interno, además, del agotamiento del impulso causado por la reconstrucción de activos físicos posterior a los acuerdos de paz. En este periodo el gasto público presentó un comportamiento al alza, con un promedio de 11.8% del PIB, por lo que los gastos totales del gobierno se vieron incrementados. El déficit fiscal tuvo un incremento considerable iniciando la segunda mitad de la década, únicamente presentó una leve reducción en 1997, para continuar el comportamiento creciente.

Durante la siguiente década, la economía salvadoreña mostró un ritmo de bajo crecimiento con un promedio aproximado de 1.5%, acentuado principalmente en el periodo 2000-2004, fenómeno que es recurrente desde 1995. *“El estancamiento de las ganancias en eficiencia derivadas de las reformas macroeconómicas implementadas a inicios de los noventa, se sumaron al exiguo crecimiento de la inversión en capital, al deterioro en los términos de intercambio y a algunos factores extra económicos: terremotos, sequías y falta de consensos políticos, incidiendo negativamente en el dinamismo de la economía”* (Cabrera, Fuentes, y Morales, 2005). En cuanto a la contribución de los sectores en el Producto Interno Bruto, durante el primer quinquenio del siglo, se destaca el liderazgo del sector comercio y servicio que aportó en promedio el 63.0% de la producción, seguido del sector industria con un promedio de 23.0% y del sector agrícola, que aportó en promedio 6.0% durante este periodo.

En el plano monetario de esta década, se destaca la implementación de la Ley de Integración Monetaria<sup>1</sup>, que constituyó uno de los cambios más sustanciales de política económica en El Salvador, ésta, además, implicó la renuncia a la ejecución de política monetaria y cambiaria independiente, y consolidó la tendencia previa a las bajas tasas de inflación. El gasto en consumo se mantuvo sólido, siendo respaldado por el aporte de las remesas familiares, éstas llegaron a representar aproximadamente el 21.7% del PIB para el año 2006. Por otro lado, en el marco de la política comercial, se concentraron esfuerzos en el establecimiento de canales de flujos comerciales más fuertes desde y hacia El Salvador por medio de la firma de diversos tratados de libre comercio, y en la atracción de inversión extranjera directa (Cabrera, et al. 2005), permitiendo la entrada a multinacionales y la venta de activos públicos. Las medidas de apertura externa han sido en aumento, en un principio de manera unilateral y luego con la suscripción de múltiples tratados de libre comercio, en ese

---

<sup>1</sup> En el artículo 3 de la Ley de Integración Monetaria (LIM), se establece que, *“el dólar tendrá curso legal irrestricto con poder liberatorio ilimitado para el pago de obligaciones en dinero en el territorio nacional”*.

sentido, se destacan dos acuerdos comerciales de amplia negociación, en 2004, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) y posteriormente en 2012, el Acuerdo de Asociación entre los Países Centroamericanos y la Unión Europea. En cuanto al saldo de la balanza comercial, esta ha mantenido un déficit promedio de \$2,976.00 millones de dólares, según datos del Banco Central, dado un crecimiento promedio de las exportaciones e importaciones de 6.0% y 8.0% respectivamente, para el periodo 2000-2010.

En cuanto al impacto de la crisis financiera internacional en la economía salvadoreña, el PIB experimentó una contracción aproximada del -2.1%, el consumo presentó un crecimiento moderado relacionado a la baja en las remesas y la dinámica económica del país, además de una disminución de la inversión y del crédito. Dado que la economía salvadoreña se dolarizó a partir del año 2001, debido a la implementación de la Ley de Integración Monetaria; el marco legal del sistema financiero y monetario salvadoreño sufrió un cambio radical, ya que eliminó las herramientas de política monetaria del Gobierno, siendo los instrumentos de política fiscal los únicos disponibles para hacer frente a los efectos de los ciclos económicos. En ese sentido, las acciones de política económica recaen principalmente en el gasto público ya sea con el fin de incentivar o desincentivar el ciclo económico, por medio de la adquisición de bienes y servicios, subsidios, subvenciones y el pago de salarios y por otro lado, la recaudación de impuestos que incide en el consumo de los hogares en la producción y el crecimiento económico.

Por otro lado, el comportamiento de la economía salvadoreña para la década del 2010 ha tenido un crecimiento promedio de alrededor de 2.5%, este comportamiento se ha mantenido durante los siguientes años. En un contexto de recuperación de los efectos de la crisis económica del 2009 que afectó a los países en general, ya que fue difícil alcanzar los niveles

de crecimiento que se registraron previo a la crisis, revelando la vulnerabilidad del país y de la economía ante los fenómenos externos, que en este caso tuvo un mayor impacto debido a la relación bilateral con Estados Unidos. Para el año 2014 la economía salvadoreña creció 2.0% principalmente porque el consumo de los hogares se vio impulsado por el incremento de las remesas familiares y la baja inflación. De igual forma, en el año 2016 el país experimentó una deflación de 0.9% debido a la baja en los precios de alimentos y para 2017 tuvo una inflación del 2.0% debido a efectos en la canasta de bienes y servicios (Ministerio de Hacienda, 2018). Para esta década el sector comercio y servicios se mantiene en el primer lugar de participación de los sectores en el Producto Interno Bruto, llegando a aportar en promedio el 63.0%, seguido por el sector industria, que aporta el 21% y finalmente el sector agrícola que en promedio aporta el 6% al PIB. Para el año 2019, el PIB creció un 2.3%, siendo los componentes del gasto de consumo final privado con un 83.0% de participación, la formación bruta de capital fijo (inversión doméstica), que aportó el 23.0% y las exportaciones de bienes y servicios con un aporte del 30.0%, los que contribuyeron en mayor medida al crecimiento de dicho año (Banco Central de Reserva, 2020).

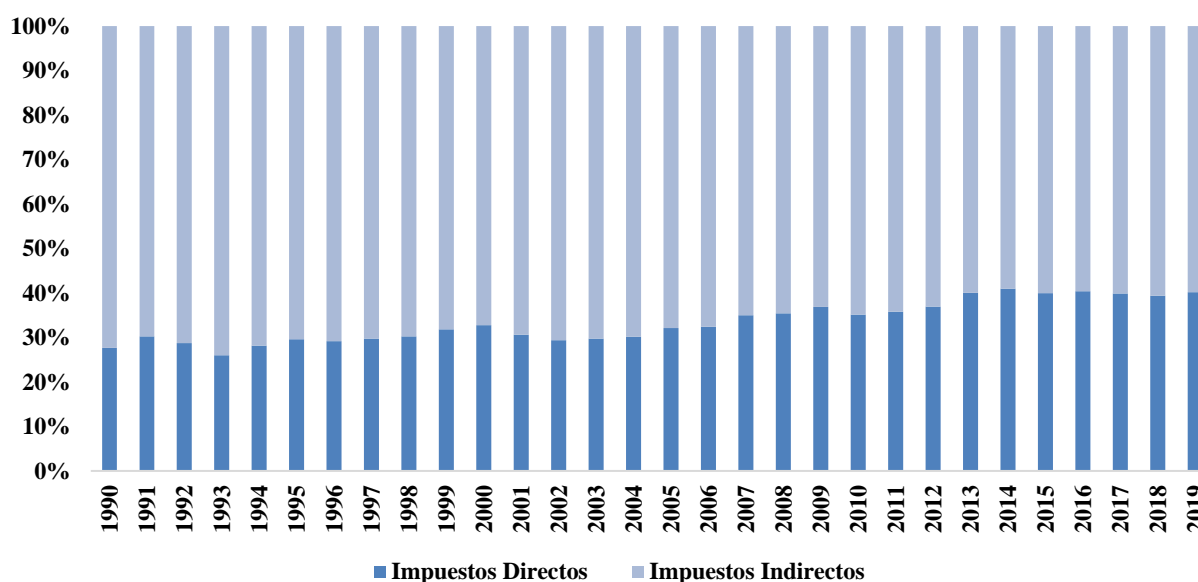
Al analizar los datos desde 1990, constantemente los ingresos (incluyendo donaciones) percibidos por el SPNF, han sido menores que el gasto total, lo que dio lugar a persistentes déficits fiscales. Por otro lado, se ha visto reflejado, que la dinámica de los gastos y de los ingresos muestran una alta correlación con el ciclo económico del país.

Por lo anterior, el análisis del manejo de las finanzas públicas del país toma relevancia pues en la mayoría de países en desarrollo, el manejo de la política fiscal tiende a presentar un carácter procíclico, en la medida en que las variables del desempeño fiscal están condicionadas por las fluctuaciones del ciclo económico.

## 1.4 Descripción del Sistema Tributario de El Salvador

El Sistema Tributario de El Salvador, tal cómo se observa en la gráfica 2, se basa principalmente en la aplicación de impuestos indirectos, los cuales recaen sobre el consumo final, es decir que son trasladados hacia el consumidor final, a diferencia de los impuestos directos, que gravan la riqueza, el ingreso, el capital o el patrimonio del sujeto pasivo.

Gráfica 2. Sistema Tributario de El Salvador (1990-2019) en porcentajes de distribución entre impuestos directos e indirectos.



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva y el Ministerio de Hacienda de El Salvador.*

Esta estructura tributaria se ha definido con el paso de los años, a través de una serie de reformas a cada una de las leyes que constituyen cada impuesto o la creación de nuevas tasas y contribuciones especiales. A continuación, se describen brevemente las políticas más relevantes.

En la década de los 90, se puso en marcha un amplio programa de reformas estructurales que incluyeron un conjunto de reformas fiscales que estaban destinadas a ampliar la

recaudación y la base tributaria ya que se eliminarían exenciones vigentes en esos años, de esa manera se simplificaría el sistema impositivo. Comenzada la década de los 2000, se siguieron implementando reformas que tenían como objetivo una mayor eficiencia y apertura externa y al mismo tiempo combatir la evasión, por lo que se implementaron nuevos impuestos y contribuciones, también se modificaron y se emitieron varias leyes. Durante la década del 2010 las reformas siguen teniendo gran importancia para la política tributaria adoptada por las autoridades a finales de la década anterior. En ese sentido se presenta la siguiente tabla describiendo las políticas tributarias llevadas a cabo a partir de la década de los noventa. (Alas, Serpas y Olivo, 2018)

Tabla 1. Políticas Tributarias de El Salvador 1990-2019

Años	Políticas Tributarias
<b>1991</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se promulga nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta, puesta en vigencia a partir de enero de 1992.</li> <li>-Emisión de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios con la aplicación de un IVA de 10.0% que sería incrementado en 1995 a una tasa del 13.0%.</li> </ul>
<b>1992</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se suprimieron exenciones de las cuales se beneficiaban entidades públicas como ANDA, ANTEL y CEPA.</li> <li>-Derogación del impuesto a las exportaciones de café.</li> </ul>
<b>1993</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Derogación del impuesto a las donaciones y sucesiones.</li> </ul>
<b>1994</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Derogación del Impuesto Sobre el Patrimonio.</li> </ul>
<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación del Código Tributario y la exención del IVA a los granos básicos, frutas, verduras, leche y medicinas, de igual forma se aprobó la Ley del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL).</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación de la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, cómo adición a esto, se introdujo la declaración y pago electrónico de impuestos.</li> <li>-Se implementó la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador.</li> </ul>

	-Se implementaron diversos planes para combatir la evasión y contrabando en las aduanas cómo por el ejemplo: el Plan 100 en las Aduanas, el Plan Cero Tolerancia.
<b>2002</b>	-Se firma el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Panamá.
<b>2004</b>	- Se firma el tratado de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.  -Se creó la Ley del Impuesto de Productos del Tabaco que gravaba todos los derivados del tabaco, se reformó la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, eliminando el impuesto ad valorem para los productos alcohólicos incluyendo la cerveza, pero aumentando el impuesto específico por contenido alcohólico, y se aprobó la Ley de Gravámenes Relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones Explosivos y Artículos Similares y la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud (Fosalud).
<b>2005</b>	-Se emitió la Ley Transitoria de Estímulo al Cumplimiento de Obligaciones Tributarias y para el mismo año se creó la Ley de Turismo que tenía como finalidad una contribución especial para la promoción del turismo.
<b>2007</b>	-Se emitió la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros (COTRANS).
<b>2008</b>	-Se aprobó la Ley de Impuesto Específico a las Llamadas Telefónicas Provenientes del Exterior que Terminan en El Salvador.
<b>Años</b>	<b>Políticas Tributarias</b>
<b>2009</b>	-Se inicia una nueva etapa de la recaudación tributaria donde, se aumentó el impuesto específico al tabaco y productos derivados, se estableció de nuevo un impuesto ad valorem del 5.0% a las bebidas alcohólicas incluyendo la cerveza y se aumentó el impuesto específico por contenido alcohólico.  -Se emitió la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Gaseosas, Isotónicas, Fortificantes o Energizantes, Jugos, Néctares, Refrescos y Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y la Ley de Impuesto Especial sobre Combustible, debido a la creación de estos nuevos impuestos al consumo de productos se hicieron modificaciones al Código Tributario y a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
<b>2010</b>	-Aumento al impuesto ad valorem de 8.0% a las bebidas alcohólicas y un nuevo impuesto específico para el alcohol etílico.



2011	-Se derogó la Ley de Fomento a las Exportaciones, que tenía como fin otorgar un reintegro equivalente al 6.0% a los exportadores de productos no tradicionales.
2012	-Se emitió la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT) con el objetivo de dar una compensación económica a las víctimas de accidentes de tránsito, aunque dicha ley se declaró inconstitucional en el año 2014 al igual que el impuesto proveniente de la Ley de Impuesto Específico a las Llamadas Telefónicas Provenientes del Exterior que Terminan en El Salvador.  -Se emitió la Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras.
2015	-Se crean dos contribuciones especiales más, la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia que establece un cargo de 5.0% aplicado a la utilización de servicios de telecomunicaciones y la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana que aplica un cargo del 5.00% sobre las ganancias netas.  -Ligado a estos cambios se hicieron también reformas importantes al Código Tributario, a la Ley del IVA y la Ley de Renta con el objetivo de combatir los problemas ya existentes en la recaudación tributaria.

*Fuente: (Acevedo y González, 2003), elaboración propia con base a revisión de leyes y reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa de El Salvador.*

Actualmente, los impuestos vigentes en El Salvador se componen en 17 grandes grupos y se distribuyen entre directos e indirectos, la recaudación de estos impuestos representó en 2019 una carga tributaria de 17.6% para el país (ver tabla 1).

Tabla 2. Estructura tributaria vigente en El Salvador (2019)

Impuesto	Tasa o Gravamen
Impuesto Sobre la Renta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las personas naturales, sucesiones o fideicomisos calcularán el impuesto aplicando a la renta neta o</li> </ul>

	<p>imponible que resulte, la tabla del artículo 37. (Ver anexo n° 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las personas naturales, sucesiones o fideicomisos no domiciliados, calcularán su impuesto aplicando el 30.0% sobre su renta neta o imponible.</li> </ul>
<b>Impuesto Sobre Transferencias de Bienes Raíces</b>	<p>Si el valor del inmueble es: Hasta ¢ 250.000.00; El impuesto será de: Exento</p> <p>Si el valor del inmueble es: De ¢ 250.000.01 en adelante; El impuesto será de: 3.0%</p>
<b>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b>	13.0% aplicable sobre la base imponible.
<b>Impuesto Sobre las Importaciones</b>	<p>Existen cuatro parámetros de política arancelaria común:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bienes de capital, bienes intermedios y materias primas (no producidos): 0.0%</li> <li>Materias primas producidas en C.A: 5.0%</li> <li>Bienes intermedios y bienes de capital producidos: 10.0%</li> <li>Bienes de consumo final: 15.0%</li> </ul>
<b>Impuestos Sobre el Consumo de Productos</b>	
o Tabaco.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuesto específico de \$0.005 por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco.</li> <li>Impuesto ad-valorem se calculará aplicando una tasa de 39.0% sobre el precio sugerido de venta al consumidor declarado.</li> </ul>

o Bebidas alcohólicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ver anexo 2.</b></li> </ul>
o Bebidas gaseosas y otras bebidas no carbonatadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Se aplicará a las bebidas energizantes o estimulantes, un impuesto específico de \$0.20 por litro de bebida.</b></li> <li>• <b>Impuesto ad-valorem del 10.0%, para las bebidas carbonatadas o gaseosas simples o endulzadas y las bebidas energizantes o estimulantes, así como las preparaciones concentradas o en polvo utilizadas en la elaboración de dichas bebidas.</b></li> <li>• <b>5.0% para las bebidas isotónicas o deportivas, fortificantes, jugos, néctares, bebidas con jugo, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de las bebidas referidas.</b></li> </ul>
o Armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Impuesto ad-valorem del 30.0% sobre el precio fijado en la operación de venta.</b></li> </ul>
o Sobre combustibles.	<p><b>Precio internacional de referencia del barril de petróleo: Hasta \$50.0; alícuota de: 1.0%.</b></p> <p><b>Precio internacional de referencia del barril de petróleo: Mayor a \$50.0 hasta \$70.0; alícuota de: 0.50%</b></p> <p><b>Precio internacional de referencia del barril de petróleo: Mayor a \$70.0; alícuota de: 0.0%.</b></p>
<b>Contribuciones Especiales</b>	
o Plan de seguridad ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La alícuota de la contribución especial es de 5.0% y se aplicará a la base imponible.</b></li> </ul>

o Turismo.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Será de un 5.0% aplicado sobre la base del precio diario del servicio de alojamiento que utilice el sujeto pasivo y US\$7.0 por salida del territorio nacional y por persona.</li></ul>
o FOVIAL.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Será de US\$0.20 por galón de diesel, gasolinas o sus mezclas con otros carburantes.</li></ul>
o Extracción de azúcar.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Será de 0.005 colones por libra de azúcar extraída.</li></ul>
o FONAT.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Se deberá incluir en la Ley de Presupuesto General del Estado, los fondos que en ningún caso podrán superar el cincuenta por ciento de los ingresos percibidos en concepto de multas e intereses, impuestos en razón de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.</li></ul>
o Grandes contribuyentes.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Tendrá por hecho generador la obtención de ganancias netas iguales o mayores a QUINIENTOS MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$500,000.00), y se calculará aplicando la tasa del 5.0% sobre el monto total de las mismas, obtenidas por cualquier persona jurídica, uniones de personas, sociedades irregulares de hecho, domiciliadas o no.</li></ul>

o Servicio público de transporte colectivo de pasajeros.	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Será de \$ 0.10 por galón de diesel, gasolinas regular o especial</b></li></ul>
<b>Otros</b>	
o Impuesto sobre las operaciones financieras (Derogado)	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Se determinará aplicando la alícuota del 0.25% equivalente a 2.5 por mil, sobre el monto de las transacciones u operaciones gravadas.</b></li></ul>

<p>o Impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional.</p>	<p><b>Sobre Vehículos Automotores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Los vehículos nuevos o usados, que no estén comprendidos en las categorías anteriores estarán sujetos a una tasa ad valorem del 5.0%. (ver anexo n° 3)</li> </ul> <p><b>Sobre Buques y Artefactos Navales Civiles:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 10.0% para los yates, motos acuáticas y demás embarcaciones deportivas o de recreo.</li> <li>● 2.0% para buques y artefactos navales comerciales y de transporte de pasajeros.</li> <li>● 5.0% para los buques y artefactos navales que no estén comprendidos en los literales anteriores.</li> </ul> <p><b>Sobre Aeronaves:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 2.0% para las aeronaves comerciales y de transporte de pasajeros.</li> <li>● 5.0% para las aeronaves no comprendidas en el literal anterior.</li> </ul>
--	---

*Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda de El Salvador.*

Es importante destacar que la recaudación de ingresos tributarios es la máxima fuente de financiamiento para el gasto público, y está compuesta por los impuestos y las contribuciones especiales.

En el contexto anterior se muestra que la historia de la economía salvadoreña está determinada por las políticas tributarias que buscan hacer eficiente la recaudación y políticas económicas que buscan el crecimiento económico del país, por lo que se vuelve importante analizar los efectos de ambas políticas.

## **CAPÍTULO II: EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

### **2.1 Caracterización de la economía salvadoreña**

#### **2.1.1 Sector real de la economía salvadoreña**

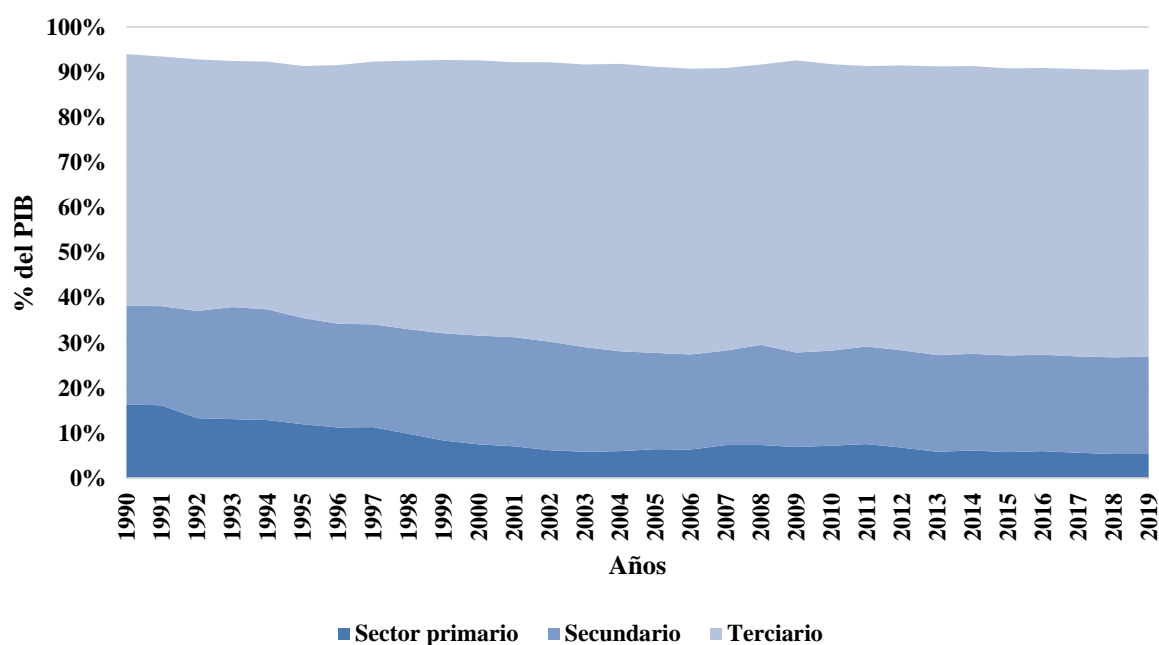
En el abordaje del capítulo I se ha mostrado que el crecimiento económico de El Salvador presenta niveles persistentemente bajos; manteniendo cifras menores al 3.0% (ver gráfica 1). Entre las principales causas del bajo crecimiento, (Cabrera, Fuentes, y Morales, 2005), se encuentra la concentración de la estructura productiva en la producción de bienes con bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra poco calificada, que limita la competitividad de la producción nacional, además de presentar un bajo desarrollo de las fuerzas productivas dentro de la estructura económica. Otra de las causas es el aumento de la participación del sector servicios en el PIB, constituyendo así una economía terciarizada, principalmente en los servicios de comercio, financiero y de servicios de las empresas.

La concentración de la estructura productiva en la producción de bienes con bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra poco calificada, resultado del limitado desarrollo de la innovación y difusión tecnológica a nivel empresarial e industrial, ha restringido la posibilidad de generar incrementos continuados en la productividad de los factores de producción, dando como resultado una carencia de productos con valor agregado y

un ascenso en los costos de producción unitarios y por ende una pérdida en la competitividad de la producción nacional.

A pesar de la implementación de diversos modelos y de reformas estructurales, no se han logrado los objetivos de crecimiento deseados. Desde que se instauró el modelo vigente, el modelo neoliberal, hubo un cambio en la estructura productiva de la economía salvadoreña, es decir que el sector terciario adquiere un mayor auge mientras que el sector primario y secundario pasa a tener una menor participación en el PIB, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Participación de los Sectores Económicos en PIB Total (1990-2019).<sup>2</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

<sup>2</sup> En la gráfica 3 la sumatoria de los tres sectores no representa el 100% debido a que se toman en cuenta únicamente las ramas económicas que constituyen cada sector, excluyendo los impuestos de los productos que se suman al Valor Agregado para dar como resultado el PIB.



El Sector Servicios ha mostrado desde inicios de los noventa una importante participación en la generación del PIB, representando entre el 50.0% y el 60.0% para el periodo de estudio. Es evidente la diferencia entre la participación de los sectores de la economía salvadoreña; el sector primario y el sector secundario, han presentado un comportamiento continuo a la baja, resultado del cambio de modelo económico y de la globalización dando como resultado un proceso de terciarización o especialización en los servicios. Esta característica de la economía salvadoreña, es una de las causas que limitan el crecimiento económico, esto debido a que presenta un alto grado de terciarización enfocada a servicios cuyo fin es el consumo final de los hogares, con bajos niveles de productividad, y en menor cuantía a servicios avanzados (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2009).

La expansión del sector servicios tiende a reducir la productividad del conjunto de la economía, debido a que este sector no genera niveles de productividad que permitan mejorar la dinámica del tejido productivo nacional, explicado en buena medida porque la mayor parte de los servicios no son transables y no enfrentan una competencia internacional que los obligue a mejorar sus estándares de calidad, por el contrario lo que provoca es una desarticulación sectorial y un estancamiento en la mejora de los procesos productivos, afectando la productividad nacional y la de competitividad sectorial, limitando una mejor inserción en los mercados internacionales y generación de empleos de mayor cualificación y retribución.

Por otro lado, el PIB per cápita de la economía salvadoreña es de los más bajos del mundo, ocasionado en parte por la escasa generación de empleo de calidad y salarios en niveles que permitan la cobertura de las condiciones adecuadas de vida para la población (Departamento de Economía UCA, 2018).

Parte fundamental de la dinámica del sector real de la economía se mueve en torno a la variación de los precios, la estabilidad de los precios constituye uno de los principales objetivos de la política económica (Hernández, A. 2010), cuya medición en El Salvador se basa principalmente en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), este es un índice ponderado de los precios de una canasta de mercado de bienes y servicios que refleja el consumo promedio de la población.

Como menciona Hernández, A. (2010), es importante destacar que los componentes de alimentos y bebidas no alcohólicas, alojamiento, agua, electricidad, gas y otros, y transporte concentran el 40.7% de los componentes y el 50.7% de las ponderaciones. En El Salvador, el IPC durante el referido período presentó una tasa de variación que en promedio rondaba el 1.1%, con algunas variaciones fuera de la media. Como podemos observar en el anexo 10 para el año 2010 sobresale la división de comunicaciones (-11.4%), de igual forma vemos como para el año 2011 la división de Alojamiento, Agua, Electricidad, Gas y Otros Combustibles (22.0%) siendo en este año y específicamente esa división la que presentó la variación más alta durante todo el periodo de estudio, para los años 2015, 2017 y 2018 dicha división sigue siendo de las más representativas con variaciones de 11.7%, 5.2% y 3.0% respectivamente, en el año 2012 las divisiones con mayor variación fueron la de las Bebidas Alcohólicas, Tabaco (6.8%) y Transporte (4.2%), en el 2013 la división Salud tuvo una variación de precio de -7.9%, para el año 2014 las divisiones que más sobresalieron fueron Alimentos y Bebidas no Alcohólicas (4.0%) y Bebidas Alcohólicas, Tabaco (3.9%), esta última división presentó la misma variación para el año 2016, siendo la más representativa de ese año seguida de la división de Prendas de Vestir y Calzado con una variación de -2.6% y finalmente en el año 2019, sobresalieron entre las principales divisiones, el Alojamiento, Agua, Electricidad, Gas y otros Combustibles (-

2.3%), Prendas de Vestir y Calzado (-1.8%), seguido de Muebles y Artículos para el Hogar, y Comunicaciones, ambas con una variación negativa del 1.2%.

De igual manera, el comportamiento estructural del crecimiento económico supone un impacto negativo en el comportamiento del mercado laboral, el cual se ha caracterizado por presentar niveles insuficientes para absorber la fuerza de trabajo en el país. Es por eso que el comportamiento de la tasa de desempleo para el período 2000-2019 en El Salvador presentó diversas variaciones (ver anexo 12), en primer lugar, se presentó una disminución del 0.6% en todo el período pasando de 6.9% en el año 2000, a un 6.3% en el año 2019, teniendo un promedio de 6.7% para dicho periodo; por otro lado, cabe señalar que la tasa de desempleo más alta se presentó en el año 2009 con una tasa de 7.3% siendo esto el resultado de la crisis económica que impactó negativamente las economías a nivel mundial, pese a los esfuerzos realizados, finalmente, se puede observar cómo entre los años 2014 y 2017 se mantuvo constante una tasa del 7.0%, sin embargo, para el final del período de estudio la tasa de desempleo cerró con 6.3%.

En ese sentido, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2019, el desempleo en El Salvador alcanzó una tasa de 6.3%, es decir que del total de la Población Económicamente Activa (PEA) 2,908,119 personas están ocupadas lo que representa el 93.7%; mientras que 196,747 personas están desocupadas. Una de las características que manifiesta este fenómeno del desempleo es que para el caso de El Salvador la tasa de desempleo de los hombres es mayor que el de las mujeres, según la EHPM 2019, la tasa de desempleo para hombres fue del 7.0% mientras que para las mujeres de 5.4%. Sumado a eso según la Organización Internacional del Trabajo (2021), la mayor población afectada por el desempleo

son las personas jóvenes, de 196,747 personas desocupadas en el país, alrededor del 40.1% se encontraban en el rango de 15 a 24 años registrando una tasa de desempleo del 13.4%.

Finalmente, existe otra característica presente en el mercado laboral salvadoreño, y es que este posee un elevado grado de informalidad, ya que para el periodo de 2001 a 2019 la tasa de informalidad fue de 72.7% lo que indica que durante todo este periodo aproximadamente solo un 30.0% de la PEA ocupada posee un empleo formal (ver anexo n° 13), es por eso que para el año 2019 del total de la PEA ocupada según la Organización Internacional del Trabajo (2021), un 68.4% tienen un empleo informal.

### **2.1.2 Sector fiscal de la economía salvadoreña**

La política fiscal de El Salvador ha estado orientada a resolver los compromisos coyunturales del Gobierno, sin que exista una planificación adecuada para enfrentar el aumento estructural del gasto público o cualquier incremento que sea resultado de eventos inesperados, como desastres naturales o cualquier otra emergencia nacional. Además, la inversión pública ha sido la variable de ajuste para cumplir las metas de déficit público que constantemente observan las entidades internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. De igual forma se destaca la recurrencia del Gobierno al endeudamiento externo público para financiar los déficits fiscales, antes que realizar esfuerzos encaminados a aumentar los ingresos tributarios (Fundación Nacional para el Desarrollo, 2008).

Un punto importante de mencionar es que a causa de la dolarización se impusieron restricciones en el manejo de la política económica, pues ante la eliminación de los instrumentos tradicionales de la política monetaria, cambiaria y crediticia, es la política fiscal la única que permite gestionar la macroeconomía para manejar el impacto de los choques

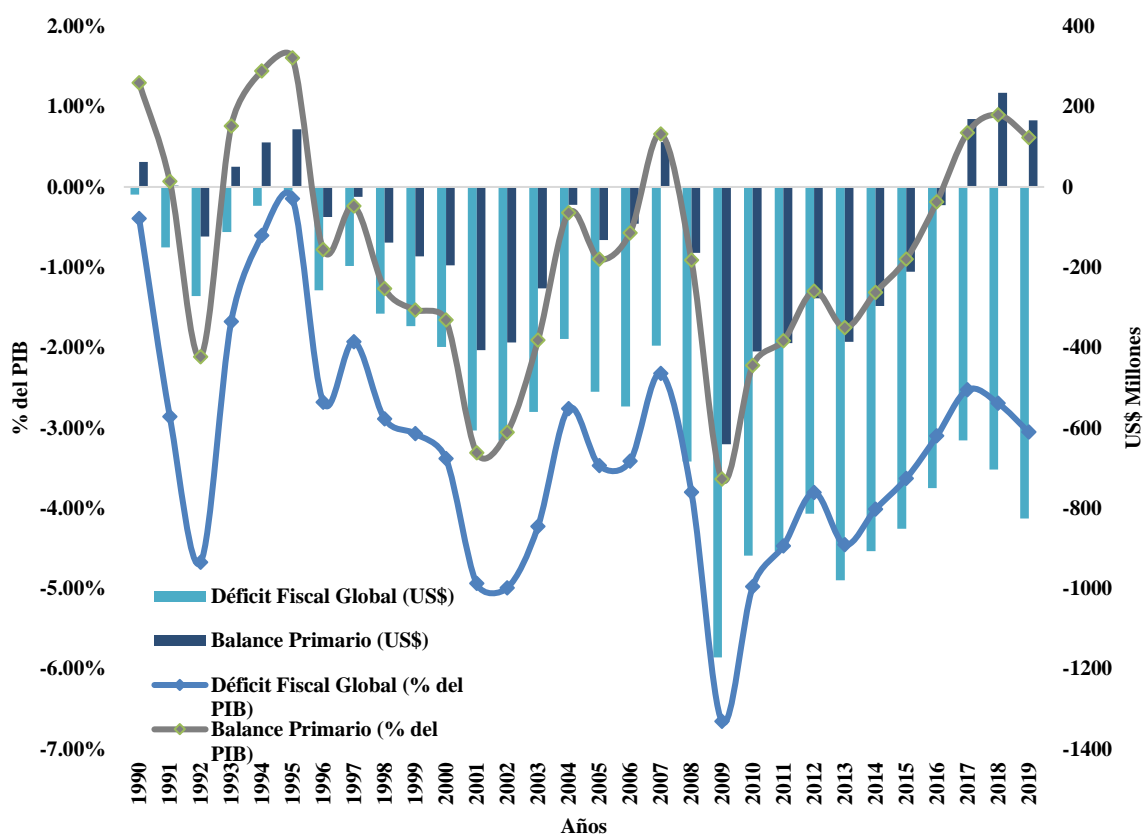
externos y reducir las restricciones vinculantes de la economía y así incidir positivamente en el crecimiento económico (Alvarado Zepeda & Lizama Argueta, 2019).

Con dichas restricciones se presentan dificultades para lograr la estabilidad económica del país, más aún cuando existió un deterioro fiscal desde fines del siglo pasado. Por eso mismo, la sostenibilidad fiscal ha estado en el centro del debate económico nacional, debido a la tendencia al alza que ha presentado la deuda pública, debido a la carga de pensiones y otros factores estructurales como la rigidez del gasto y la baja recaudación (Alvarado Zepeda & Viera, 2019)

El Salvador ha registrado históricamente déficit fiscal, promediando -3.4% en el periodo 1990-2019; el comportamiento de esta variable en parte puede ser resultado del bajo crecimiento económico que no permite recaudar más impuestos por la actividad económica a pesar de haber implementado reformas fiscales a lo largo del periodo en estudio, combinados con las políticas de aumento de gasto público.

Gráfica 4. SPNF: Déficit Fiscal y Balance Primario 1990-2019

(% del PIB, Millones US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

En la gráfica 4 se presenta la evolución del balance fiscal, en ella se puede destacar cuatro etapas (1993-1995, 2003-2007, 2007-2009 y 2010-2017), en donde se observa un comportamiento cíclico. La primera etapa se ubica a mediados de la década de 1990 donde se identifican los menores valores de déficit fiscal, en promedio de los tres años 0.8%, como consecuencia de la reactivación de la actividad económica después de la firma de los Acuerdos de Paz (1992) y a la introducción del impuesto al valor agregado en 1993 con una tasa inicial del 10.0% que posteriormente se incrementó a 13.0% en 1995, lo que significó una amplia fuente de ingresos que permitió compensar parcialmente el nivel del gasto público, de igual forma se recibió cooperación internacional, evitando así incurrir en un mayor endeudamiento.

Debido al deterioro de la economía durante los años del conflicto armado y la crisis de deuda externa que afrontó el país en la década de 1980, el gasto en intereses era elevado a principios de la década de 1990; por dicha razón, el balance fiscal primario fue superavitario (Alvarado & Cabrera Melgar, 2013).

La segunda etapa se sitúa entre los años 2003-2007 donde hubo una leve recuperación, teniendo en promedio un déficit fiscal de 3.2%, producto del desarrollo de reformas de tipo administrativo con el objetivo de reducir la evasión y elusión fiscal (Ley de Simplificación Aduanera, vigencia del Código Tributario, Ley de Estímulo al Cumplimiento de obligaciones Tributarias, entre otras). La tercera etapa corresponde al período 2007-2009, donde la situación económica y fiscal se deterioró de forma acelerada debido al impacto de la crisis internacional y la eliminación de políticas de demanda agregada, por lo tanto, se presentó el mayor nivel de déficit en 2009 de 6.7%. Por último, se presenta el último período de 2010-2017 donde se destaca el desarrollo de un conjunto de reformas tributarias administrativas y por el lado de ingresos, tales como un conjunto de modificaciones a la legislación tributaria del país, con la finalidad de fortalecer las capacidades de la Administración Tributaria y Aduanera y que combatieran la elusión, evasión fiscal y el contrabando; asimismo se hizo una simplificación del impuesto sobre la renta para asalariados y la modificación de los tramos del impuesto. Los resultados de esta gestión de la política fiscal han sido mixtos, pues si bien la recaudación tributaria aumentó por el impulso de estas reformas y se tuvo un aumento de la carga tributaria, la reducción del déficit se vio limitado por la desaceleración del crecimiento de la economía y el aumento del gasto público.

Para los años posteriores el déficit fiscal ha persistido, a pesar de la implementación de distintas reformas tributarias, ya que otros factores estructurales han influido en el

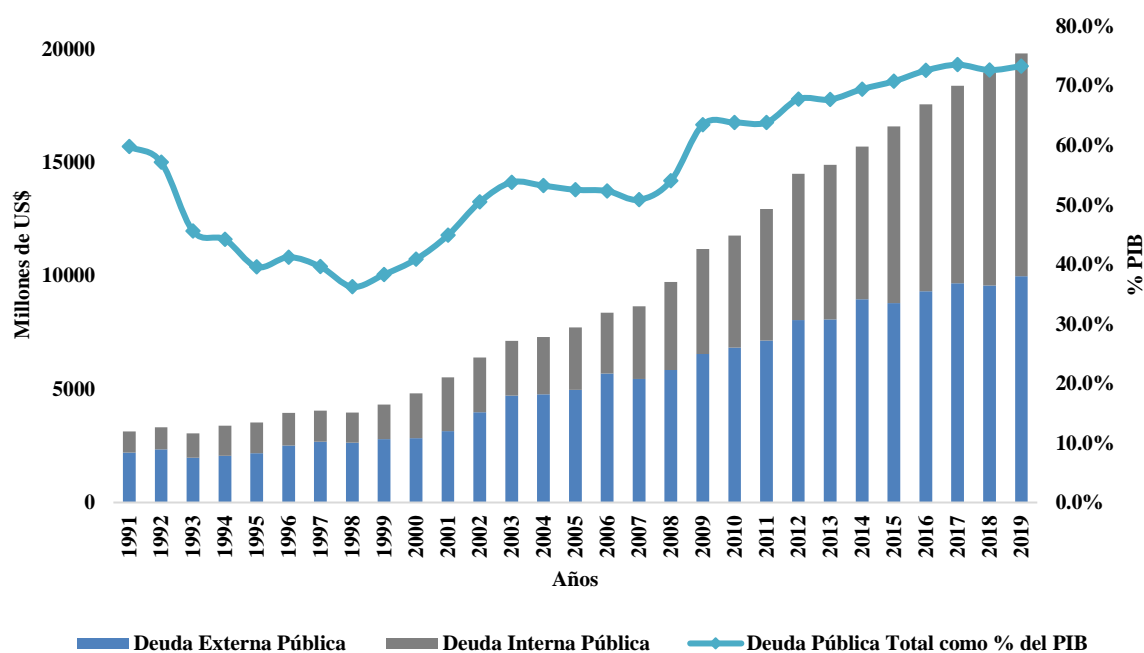
comportamiento de las finanzas públicas, tales como la estructura regresiva del sistema tributario, donde los impuestos indirectos tienen una mayor proporción, la evasión fiscal y la rigidez del gasto público. Sin embargo, se puede observar que en los últimos tres años el balance primario ha sido superavitario, impulsado principalmente por recortes de gastos. Se puede observar el aumento en la brecha entre el balance primario y el déficit global, que se presenta debido al incremento de los intereses de la deuda dentro de la composición del del gasto corriente; su tendencia ha sido creciente en la última década, pues en 2011 registró una participación en el total de gasto corriente (12.2%) y para 2018 se elevó a 16.8% debido principalmente a los compromisos generados por la deuda del sistema de pensiones.

Las características estructurales de las finanzas públicas, sumado al efecto del bajo crecimiento económico, así como aspectos coyunturales, han influido en el comportamiento de la deuda total de El Salvador, sin embargo, para el periodo 1991-1998, se presentó una tendencia del ratio Deuda/PIB decreciente, debido a las tasas de crecimiento económico mayores que se registraron en esos años, además de donaciones provenientes de cooperación internacional (Alvarado & Viera, 2019). Por otro lado, esta demostró una tendencia creciente que se mantuvo en los años posteriores dicha tendencia se ha mantenido al alza tanto por el menor ritmo de actividad económica, así como por la ocurrencia en 1998 de un hecho que desde entonces ha impactado en la estructura de las finanzas públicas, como es la privatización del sistema de pensiones, llegando a representar hasta el 73.3% del PIB para el año 2019, siendo un incremento significativo puesto que a inicios del periodo de estudio se manejaban cifras menores al 60.0%.



Gráfica 5. Deuda Pública Total de El Salvador 1991-2019

(Millones US\$, % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

Como se puede apreciar en la gráfica 5, a partir de 1999 la deuda ha tenido un comportamiento con tendencia al alza, llegando a representar hasta más del 70.0% en su ratio Deuda/PIB. Como una de las causas, se destaca el aumento exponencial de la Deuda Interna Pública, cuyo origen se le adjudica a la privatización del sistema de pensiones; después de implementar la reforma en 1998, el Sistema Público de Pensiones (SPP) comenzó a presentar un déficit operacional, que fue en aumento debido a que cuando se cerró el SPP el pago de las pensiones en curso y de las futuras pensiones de los asegurados que permanecieron en él quedó a cargo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP); además, las reservas técnicas del ISSS y del INPEP se agotaron entre el año 2000 y el 2002, y asimismo, el sistema se cerró a nuevos cotizantes, de manera que la relación entre cotizantes y pensionados en el SPP cambió drásticamente, desde entonces el Ministerio de Hacienda financió continuamente el déficit

operacional del SPP hasta septiembre de 2016, y a partir de octubre de ese año, los pagos de las pensiones en curso son cubiertos por el Fideicomiso de Obligaciones de Inversión Provisional (FOP), siendo el Estado responsable de este servicio (Alvarado & Viera, 2019).

Por otro lado, la deuda externa pública que desde sus inicios ha representado un mayor porcentaje de participación dentro de la deuda total, manteniéndose en el rango del 70.0% a inicios del periodo hasta el 50.0% a finales, ha mantenido un comportamiento creciente, puesto que constantemente se financian los déficits fiscales con esta variable y estos déficits han sido constantes desde 1990. El endeudamiento público continúa siendo el factor que genera vulnerabilidad y limita el margen de acción del sector público en la economía; el alto servicio de la deuda limita la implementación de políticas fiscales.

Finalmente, la deuda de El Salvador ha aumentado significativamente en los últimos años y se encuentra en una trayectoria ascendente en la actualidad como consecuencia del bajo crecimiento económico, la estructura del sistema tributario y de efectos coyunturales en el manejo del gasto público, lo que dificulta el objetivo de obtener sostenibilidad fiscal; cuando el Gobierno es capaz de hacer frente al pago de la deuda sin tener que realizar ajustes en la política fiscal (por ejemplo, recortes en el gasto público, aumento y/o creación de impuestos) de magnitud poco realista y sin tener que renegociar o incumplir sus pagos (Alvarado & Viera, 2019).

### **2.1.3 Sector monetario y financiero de la economía salvadoreña**

El plano monetario y financiero de El Salvador a través de los años, se encuentra enmarcado en una serie de modificaciones que han desembocado principalmente en un sector monetario imposibilitado en gran medida para hacer frente a las crisis y un sector financiero

que refleja un proceso amplio de internacionalización de las operaciones financieras, bajo una estructura de conglomerados financieros de carácter internacional en su mayoría.

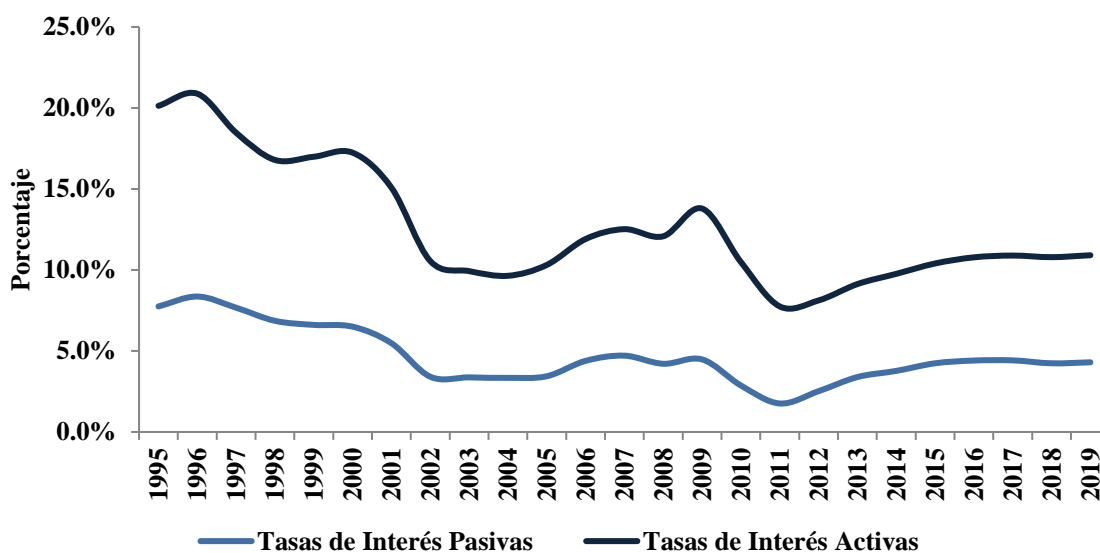
En retrospectiva, para la estabilidad del tipo de cambio, durante los primeros años de la década de los noventa, se unificó el tipo de cambio, lo que permitió la apertura de casas de cambio, además, se autorizó a los bancos a la captación de depósitos en dólares y la concesión de crédito en dólares, sin embargo, estas operaciones expusieron al sistema bancario a las fluctuaciones cambiarias, por lo que se adoptó una política de encaje y calce de plazos para las operaciones en moneda extranjera. La política monetaria se limitó al cumplimiento de la meta de inflación, utilizando operaciones de mercado abierto, lo que mantuvo el tipo de cambio estable, pero a la vez presionaba las tasas de interés nacionales. Posteriormente como mencionan Arévalo J., Dimas, Y. & Hernández, A. (2010), con la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria, el sector financiero quedó evidentemente menos expuesto a las pérdidas por el riesgo de devaluación, lo cual promovió una mayor apertura a la entrada de bancos de capital extranjero, así mismo, las reformas realizadas a la Ley de Bancos, otorga el trato nacional a instituciones financieras extranjeras, con esto, fue propicia la formación de conglomerados financieros y la regionalización de las operaciones.

Una de las variables más significativas de este sector es la tasa de interés, como se presenta en la gráfica siguiente, estas presentaron una tendencia generalmente decreciente durante el período (1995-2004), las tasas de interés pasivas que se exponen en el gráfico corresponde a los depósitos de hasta 180 días plazo presentaron una tendencia notablemente decreciente, siendo estas en promedio del 5.9%, misma tendencia para las tasas de interés activas, es decir, las tasas de interés aplicadas a los préstamos de hasta un año plazo, las cuales en promedio para los años 1995 al 2004 fueron de 9.6%; dicha tendencia se explica en primer

lugar, por el grado de liquidez en la economía, debido a la entrada de remesas y flujos de capital público (Arévalo J., Dimas, Y. & Hernández, A., 2010).

Por otro lado, con la entrada en vigencia de la LIM (2001), las tasas de interés activas y pasivas se siguieron ajustando a la baja, la fijación del tipo de cambio y los bajos niveles de inflación que caracterizan a la economía fueron factores que influyeron en dicha variable, además, según Arévalo J., Dimas, Y. & Hernández, A., 2010, las importantes reducciones de las tasas de interés, responden a la oferta y demanda de fondos prestables, a las condiciones de liquidez de la economía y a la evolución de las tasas de interés internacionales.

Gráfica 6. Evolución de las tasas de interés de El Salvador (1995-2019)



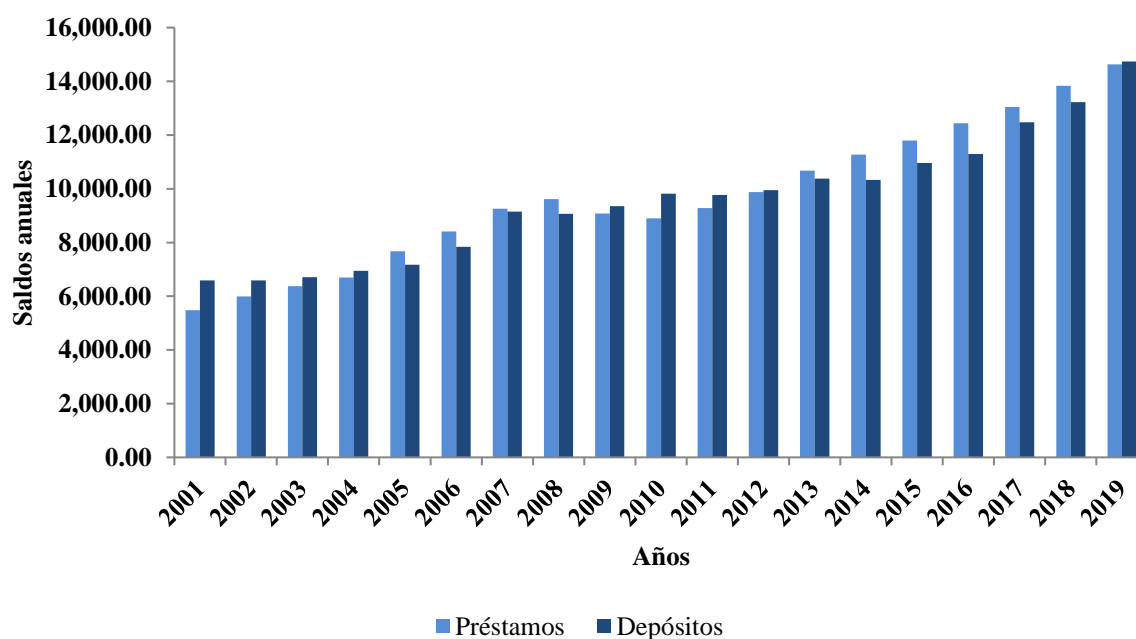
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.<sup>3</sup>

Posterior a la crisis financiera internacional, las tasas de interés, mantuvieron una tendencia al alza a efectos del menor acceso a recursos externos, los bancos optaron por cancelar obligaciones de corto y mediano plazo y reducir sus activos en el exterior,

<sup>3</sup> El análisis se realiza según las tasas de referencia que registra el BCR, para el caso de las tasas de interés pasivas, se tomó el valor de las tasas de interés de depósitos a 180 días plazo, así mismo para representar la evolución de las tasas de interés activas, se tomó como referencia el valor de préstamos de hasta un año plazo.

especialmente la revisión de los créditos a no residentes (Arévalo J., Dimas, Y. & Hernández, A., 2010). A partir del año 2011 hasta el final del período de estudio, las tasas de interés pasivas y activas han mostrado una constante tendencia creciente siendo en promedio de 3.7% y 6.2% respectivamente. Adicionalmente, es importante señalar la brecha existente entre las tasas de interés pasivas y activas (spread financiero), entre los años 1995 y 2003 presentó una disminución en promedio de 3.7 pp, así mismo dicha diferencia se ha mantenido a la baja desde el año 2008, siendo en promedio de 3 pp.

Gráfica 7. Préstamos y Depósitos Bancarios de El Salvador (2001-2019)  
(Millones US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

En cuanto al comportamiento de los Préstamos y Depósitos bancarios entre el período 2001 al 2019, ambos reflejan una tendencia creciente, incrementando en promedio 5.5% y 5.0% respectivamente, lo anterior demuestra que el sistema financiero salvadoreño se encuentra en una tendencia sólida, estable y diversificada hasta la fecha. En los últimos años el fondeo de la banca salvadoreña se ha fundamentado en depósitos a plazo, operaciones a la vista y

financiamiento provisto por entidades financieras del exterior; complementándose con la emisión de instrumentos financieros en el mercado local (Zumma Ratings, 2019).

#### **2.1.4 Sector externo de la economía salvadoreña**

El sector externo es el conjunto de actividades y estrategias que realiza un país con la economía internacional para poder sostener un intercambio comercial, productivo y financiero con otros países del mundo, en El Salvador el impulso de las exportaciones tiene su origen en el final de la década de los ochenta y primeros años de la década de los noventa, a través de un proceso que sentaría las bases o condiciones necesarias que permitan la liberación de la economía. Dicho proceso constó de varios elementos, entre los principales están la disminución escalonada de derechos arancelarios a las importaciones y la suscripción de diversos acuerdos comerciales. Este panorama se concretó con la creación de la Ley de Fomento a las Exportaciones. Donde a través de esta se pretendía transitar de un Modelo de industrialización por Sustitución de Importaciones, por una liberalización de los mercados al máximo potencial. Dicha ley incluía incentivos como la devolución de cierto porcentaje del valor de los bienes exportados, dicha práctica estaba prohibida por la OMC para sus países miembros (El Salvador forma parte desde 1995) ya que limitaba la capacidad de la economía para mejorar las perspectivas de empresa y representaba una barrera de entrada para futuros agentes. Es hasta 2010 que se formuló la Estrategia Integral de Fomento de las Exportaciones, de la cual se crearon leyes que impactaron y revirtieron incentivos que perjudicaban el desarrollo de los mercados (Escobar, 2011).

La evolución del sector externo salvadoreño ha reflejado a lo largo de la historia la existencia de diferentes rasgos estructurales que definen la economía capitalista nacional, los cuales son influenciados en cierto grado por la dinámica de la economía mundial. El sector

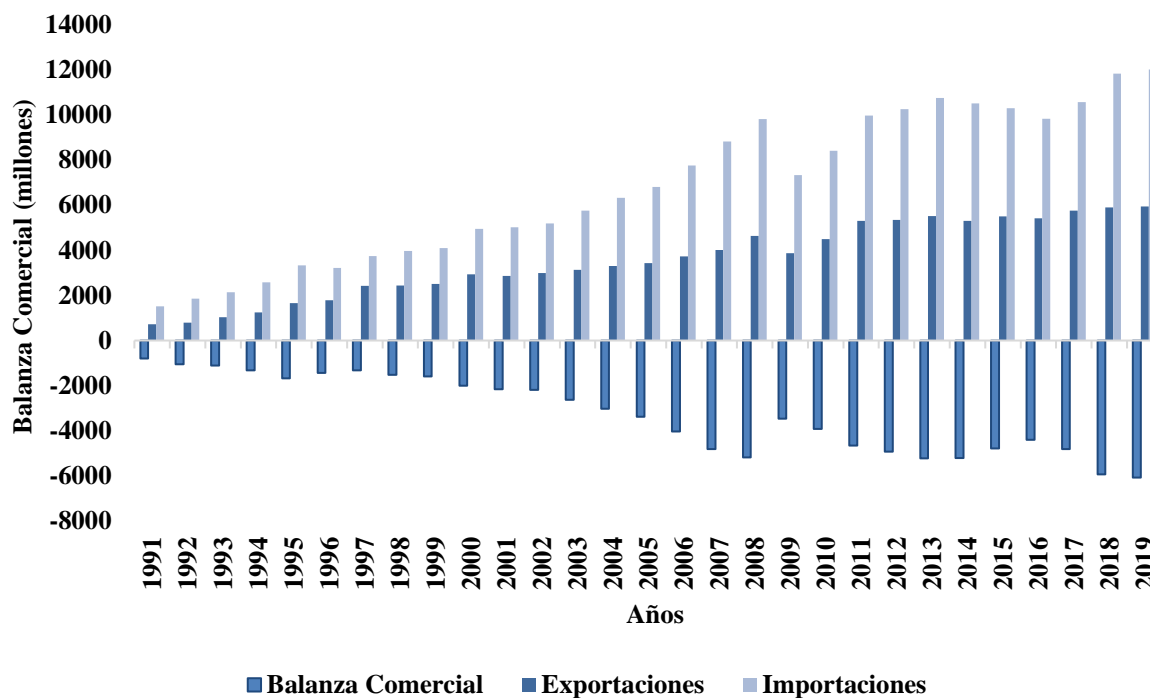
externo y por tanto su evolución histórica son un reflejo de rasgos estructurales de la economía interna, y a su vez es la vía por la cual la economía mundial influye en la economía salvadoreña (Góchez y Salgado, 2017).

A continuación, se explicarán algunas variables que definen el sector externo de El Salvador:

El sector externo ha presentado en las últimas décadas una transformación del aparato productivo tradicional, así también las estrategias de producción debido a una expansión de la demanda de bienes y servicios, lo que ha provocado que se comercialice con economías externas, para medir esta relación tomamos de referencia la balanza comercial (Góchez y Salgado, 2017).

La balanza comercial recoge la información de exportaciones e importaciones que realiza un país, como podemos observar en la siguiente gráfica, el comportamiento de la balanza comercial a lo largo de los años ha presentado un déficit comercial debido al crecimiento de las importaciones que se ha mantenido durante todo el periodo comprendido entre 1991 a 2019. En los años noventa, con la implementación de las reformas estructurales, se apostó al crecimiento económico por el lado del mercado externo, desde entonces no ha sido posible revertir el déficit comercial que se profundizó en dicha década y que sigue presente hasta la fecha (Góchez y Salgado, 2017).

Gráfica 8. Balanza comercial de El Salvador, saldos y composición de exportaciones e importaciones. (1991-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

El mayor dinamismo que presentan las importaciones con respecto a las exportaciones puede ser explicado porque en la región latinoamericana las exportaciones se caracterizan por poseer bajos precios de las materias primas, flujos de comercio decrecientes, volatilidad en los tipos de cambio y flujos de capital, estancamiento de la inversión, disminución del crecimiento de la productividad, entre otros. Sumándose a ello, otros factores que afectan las exportaciones de El Salvador son los bajos precios internacionales del café y el efecto del cambio climático en algunos productos exportados (Banco Central de Reserva, 2016).

Tomando en cuenta las diferentes reformas estructurales que se implementaron desde la década de los noventa, El Salvador atravesó un proceso de desregulación económica y apertura comercial que propiciaron una desgravación arancelaria y eliminación de permisos o licencias de exportación, que permitió el acceso de productos extranjeros al mercado interno;

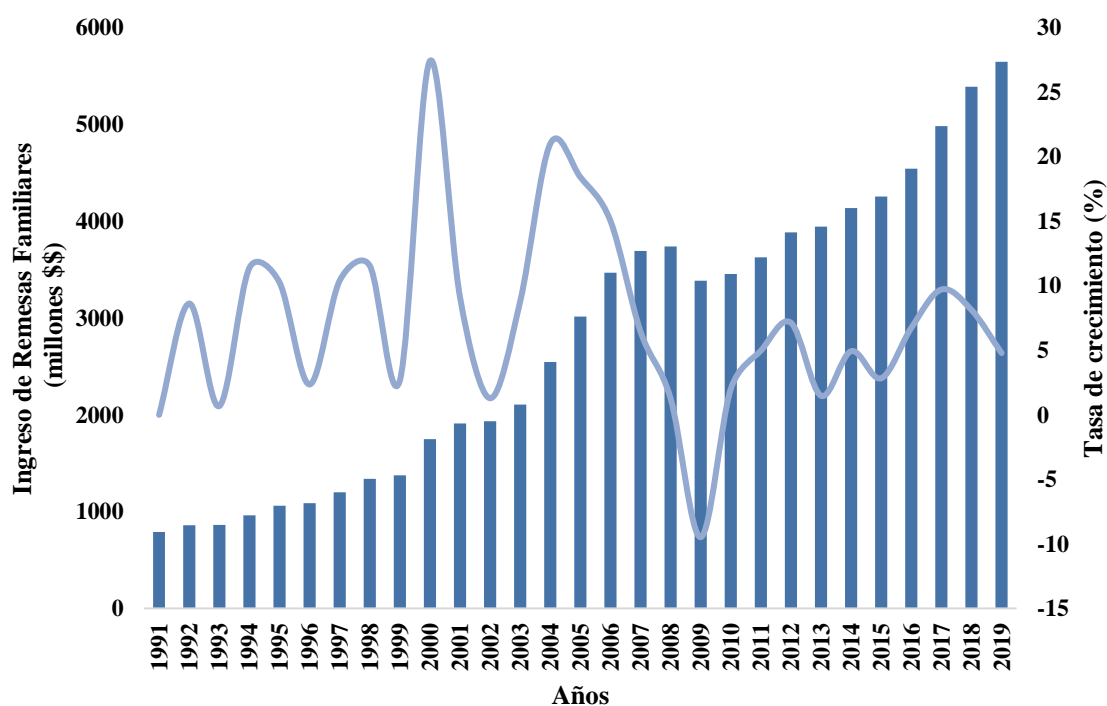


ocasionando así que algunos productos salvadoreños presentaran y presenten en la actualidad dificultades para acceder libremente a mercados internacionales (Lara, s.f).

A raíz de todo este proceso arancelario, la apertura comercial en El Salvador se hizo más evidente con los años, a tal grado que el índice de apertura comercial fue creciendo año con año, y para el año 2008 el índice de apertura económica de El Salvador fue de 80.4% (ver anexo 14) siendo este el más alto durante todo el periodo comprendido entre 1991 a 2019, ejemplificando que para 1991 fue de 42.7% y en el 2019 de 66.5%, esto puede explicar la razón por la cual el país experimenta déficit comercial en la balanza comercial sin dejar de lado la cantidad de Tratados de Libre Comercio que El Salvador ha suscrito con diferentes países.

Por otro lado, todos estos cambios que ha experimentado la economía salvadoreña provocaron que una variable más tuviera un impacto significativo en el crecimiento económico, y en ese sentido las remesas familiares se han convertido en un pilar importante en el consumo de los hogares salvadoreños.

Gráfica 9. Ingreso de Remesas Familiares de El Salvador (1991-2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

Las remesas tienen impacto a nivel micro y macroeconómico, en primer lugar, por ser una fuente importante de ingresos para las familias salvadoreñas y en segundo lugar porque el aporte de las mismas ha ayudado a compensar el déficit de la balanza comercial. El alto flujo de las remesas en El Salvador está altamente relacionado con el elevado flujo migratorio de personas que experimenta el país (Portillo, 2005).

En la gráfica 9 se puede observar el comportamiento que ha tenido la variable remesas lo largo de los años, según datos del BCR, el porcentaje de remesas percibidas en El Salvador con respecto al PIB es entre 12.2% a 23.6% en el periodo comprendido desde 1991 hasta 2019, el monto de las remesas ha financiado el constante déficit comercial de la economía salvadoreña. Según el BCR, para el año 2019 Estados Unidos sigue siendo el lugar principal de procedencia de las remesas.

## 2.2 Diagnóstico del Sistema Tributario de El Salvador

El Sistema Tributario de El Salvador ha sido sujeto a una serie de reformas que estuvieron encaminadas a fortalecer el desempeño fiscal e incrementar la recaudación de forma sostenible, siendo uno de los puntos centrales del debate económico nacional ya que los ingresos tributarios constituyen la máxima fuente de financiamiento para el gasto público.

Como se describe el capítulo 1 apartado 4 de este documento, las reformas realizadas a la estructura tributaria dieron como resultado la estructura actual compuesta por 17 grupos de impuestos. Los mayores cambios se realizaron en el periodo de 1989-2000, donde el enfoque era simplificar la estructura tributaria, expandir la base impositiva y mejorar la recaudación. A partir del año 2000 en términos generales, la orientación fue mejorar la recaudación a través de medidas administrativas, donde destacan la creación del Código Tributario y la implementación de distintos planes contra la evasión fiscal y el contrabando, además, de la creación de algunos impuestos a las transacciones financieras o incremento de tasas sobre todo a los impuestos selectivos al consumo, sin embargo, no representaron un cambio o impacto sustancial (Acevedo y González, 2003).

Es importante mencionar que, a pesar de todas las reformas realizadas al Sistema Tributario de El Salvador, este mantiene una estructura tributaria regresiva, ya que el peso de los impuestos indirectos supera al de los impuestos directos (Funde, 2008); esto debido a que el objetivo de los cambios realizados nunca fue la progresividad del Sistema Tributario, el propósito fue únicamente el del aumentar de la recaudación.

La regresividad del Sistema Tributario de El Salvador es una característica histórica; tal como se representa en la gráfica 2 presentada en el capítulo 1 de este documento, la

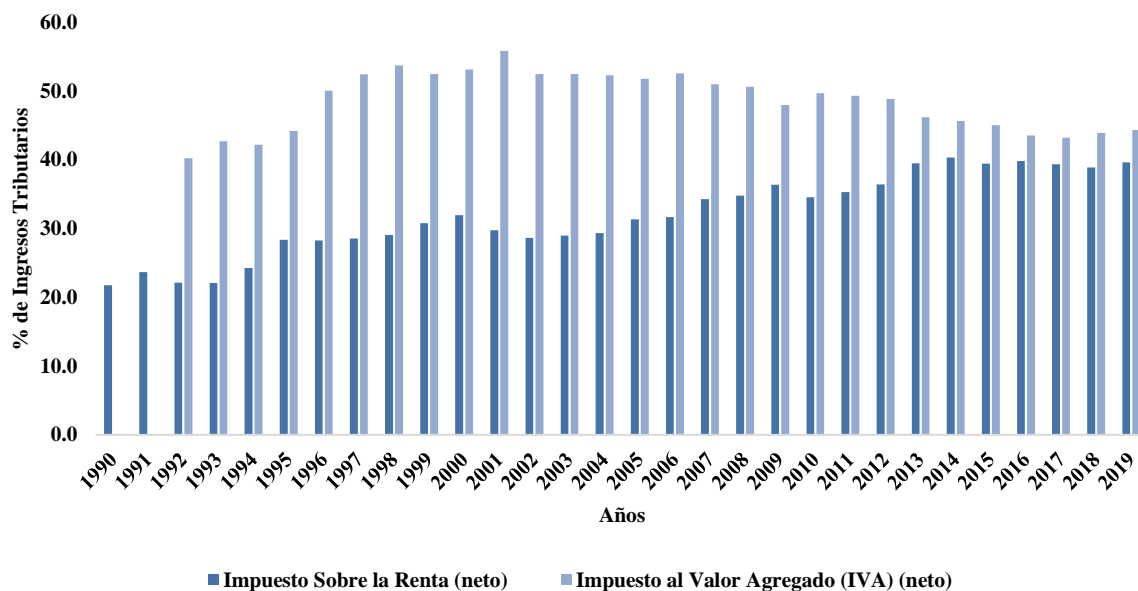
dependencia a los impuestos indirectos es alta, donde en promedio, el peso de los impuestos indirectos como proporción de los ingresos tributarios ha sido del 67.0%, siendo evidente el hecho que la mayor parte de los impuestos se generan en la actividad económica. En los últimos años se observa un alza en los impuestos directos y un decremento relativo en los impuestos indirectos como proporción de los ingresos tributarios, sin embargo, no se puede afirmar que la estructura tributaria es progresiva en la actualidad a raíz de esos cambios (Funde, 2008). En ese sentido, se puede afirmar que nunca se ha cumplido el principio tributario de la equidad, ni es considerado un instrumento para la redistribución de los ingresos.

La estructura tributaria regresiva se suele justificar con dos argumentos: 1) que la redistribución se realiza a través del gasto, y 2) que es necesario que así sea porque en caso contrario el país pierde competitividad y se desincentiva la inversión. Con respecto a la primera justificante; para que esta aseveración fuera acertada la redistribución desde el lado del gasto en favor de los sectores de menores ingresos tiene que ser de altamente significativa. Por otro lado, la segunda justificante está basada en la teoría neoclásica, que si bien es cierto puede funcionar en otros contextos, en la actualidad y en la región no se tiene evidencia de resultados significativos. Un dato importante es que siguiendo este paradigma se otorgan exenciones y reducciones excesivamente generosas a las empresas transnacionales para incentivar su inversión en el país; este hecho representa miles de millones de dólares en ingresos tributarios perdidos (OXFAM, 2016).

La Estructura Tributaria, como ya se ha mencionado, descansa fundamentalmente en los impuestos indirectos, siendo el más representativo el Impuesto al Valor Agregado. Por otro lado, el mayor representante de los impuestos directos es el Impuesto Sobre la Renta. Como puede apreciarse en la gráfica 10; existe una diferencia marcada por parte de estos dos

impuestos que representan la mayor fuente de recaudación, en cuanto al porcentaje de participación en los ingresos tributarios del país.

Gráfica 10. Evolución del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado en la Estructura Tributaria (1990 - 2019)

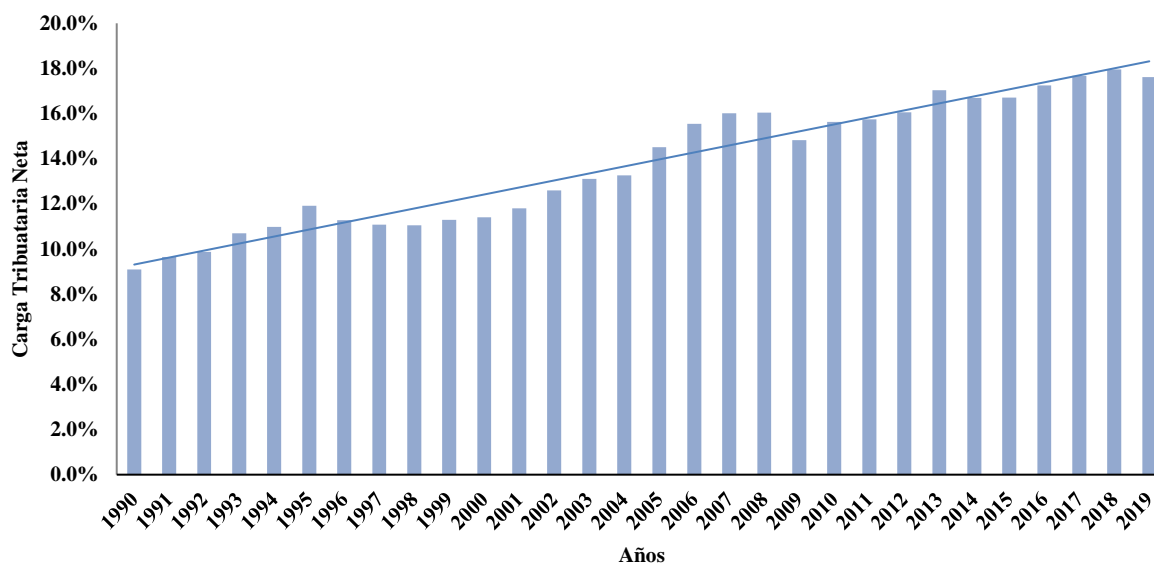


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

Esta diferencia, entre la recaudación del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, solo reafirma la regresividad histórica que mantiene el Sistema Tributario del país. Es importante destacar que, al tener este comportamiento o característica, el país se expone a una recaudación inestable y muy distorsionante, esto debido a que los impuestos con mayor recaudación son impuestos que gravan el consumo, que es una variable inestable. Los esfuerzos en adquirir un mayor interés por la tributación directa, traería importantes ventajas en términos de eficiencia, equidad y recaudación impositiva, ya que se aplica sobre una base imponible inmóvil (Onrubia & Rodado, 2019).

La Carga Tributaria Neta como se presenta en la gráfica 11, muestra el monto de ingresos tributarios como porcentaje del PIB nominal, que en El Salvador durante el período 1990 - 2019 presentó un incremento generalizado en promedio del 2.4%.

Gráfica 11. Carga Tributaria Neta de El Salvador (1990 - 2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

La evolución de la Carga Tributaria de El Salvador, ha estado marcada por una serie de reformas que han ocasionado cambios en la estructura tributaria, dando como resultado, un nivel promedio de Carga Tributaria del 16.7% en los últimos 10 años del período (2009 - 2019), por lo que es importante destacar, como señalan Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2006), el incremento generalizado de la Carga Tributaria en los países de la región, no responde al nivel de las expectativas, ya que subsisten fuertes presiones generadas por los gastos no satisfechos, si esta aseveración se lleva al contexto de El Salvador, el desempeño de algunas variables como el déficit fiscal y la deuda pública, evidencian que en el país la política fiscal se ha desarrollado sin que exista una planificación adecuada para enfrentar el aumento estructural del gasto público teniendo que recurrir al endeudamiento para financiar los déficits.

Como se ha mencionado en apartados anteriores en el período de 1990 a 2019 se ha registrado un déficit fiscal promedio de 3.4%, dicho comportamiento puede estar relacionado con el bajo crecimiento que no permite incrementar la recaudación tomando en cuenta las reformas tributarias implementadas a lo largo de los años, por lo que se puede mencionar que muchos estudios relacionan negativamente la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico,... antes bien, la causalidad parece ser inversa: a medida los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2006 citando a Martin y Martner 2004, p.16).

La recaudación impositiva de El Salvador se ve influenciada por factores económicos y estructurales como el PIB per cápita, la apertura comercial y el tamaño de la economía informal. Por otro lado, según Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2006), existen dos hitos de gran importancia, en primer lugar, la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos aplicados al comercio exterior (como respuesta a la profundización de los procesos de integración comercial) que han conducido a la difusión y fortalecimiento del IVA, y en segundo lugar, el desafío de incrementar los recursos fiscales originados por las nuevas demandas, lo que de igual manera conduce al aumento de los impuestos sobre el factor trabajo.

Como ha puesto de manifiesto la CEPAL (2019), el nivel de recaudación todavía está por debajo de su potencial en la mayoría de los países de la región, incluyendo a El Salvador, por diferentes causas: las deficiencias existentes en el diseño y administración de los tributos, la elevada evasión impositiva a nivel interno e internacional y los excesivos y costosos beneficios fiscales (Onrubia & Rodado, 2019). La liberalidad del régimen de exenciones y

deducciones que la legislación tributaria debilita la recaudación, lo que además trae consigo graves efectos no sólo sobre la equidad horizontal sino también sobre la eficiencia de la administración tributaria.

Un hecho importante es que la estructura tributaria del país no ha tenido cambios estructurales sustanciales que permitan la diversificación de los impuestos, de igual forma no se han ideado medidas o planes que permitan la implementación de un diseño tributario de calidad, que según Onrubia & Rodado (2019), resulta esencial para contar con buenos sistemas fiscales, eficientes, equitativos y que aporten la recaudación suficiente para financiar, con estabilidad a lo largo del ciclo económico, los niveles de gasto público demandados por la sociedad.

### **2.3 Metodología de la Medición de indicadores de eficiencia en el Sistema Tributario**

El diagnóstico de esta investigación se realiza en base a la medición de la eficiencia de los impuestos más importantes que posee el Sistema Tributario de El Salvador, refiriéndose específicamente al Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta, que en conjunto representan en promedio el 80.0% de los ingresos tributarios netos de El Salvador, en el actual periodo de estudio.

El concepto de eficiencia desde una perspectiva de carácter tributario, se entenderá como la capacidad de obtener mayor cantidad posible de ingresos a un costo menor por parte del contribuyente y la administración tributaria, refiriéndose a utilizar la menor cantidad de procedimientos y recursos. En ese sentido se presenta a continuación la metodología que se utiliza para la medición de eficiencia de los impuestos antes mencionados.



*Eficiencia y recaudación tributaria: Lineamientos teóricos*

La eficiencia se encuentra estrechamente ligada a la gestión tributaria, así como también a la naturaleza del impuesto. La gestión tributaria, que está a cargo de la Administración Tributaria, abarca el manejo y seguimiento de cuatro brechas: la inscripción, la presentación o declaración, la de veracidad y la de pago. La primera es la diferencia entre el número de contribuyentes inscritos y la población potencial. La siguiente es la diferencia entre el total de declaraciones que los contribuyentes inscritos con actividad económica activa deberían realizar y el número de declaraciones presentadas. La brecha de pago es la diferencia entre el impuesto pagado dentro de los plazos establecidos y el valor declarado voluntariamente por los contribuyentes. La de veracidad es la diferencia entre el valor declarado y el monto determinado por la administración tributaria mediante la fiscalización (Pecho, Peláez, & Sánchez, 2012).

En ese sentido, lo que busca la Administración Tributaria es la disminución coordinada de estas brechas, mejorando su desempeño como entidad recaudatoria de impuestos y de este modo conseguir mejores resultados en sus indicadores, logrando una mayor recaudación tributaria, esto a través de acciones y estrategias de control que acrecientan la percepción de riesgo de los contribuyentes y mejorar el comportamiento de los mismos (Ramírez & Carrillo Maldonado, 2017).

Se debe tener en cuenta, que todos los impuestos afectan los incentivos y alteran el comportamiento de los consumidores, productores o trabajadores, de forma que reduce la eficiencia económica. Por lo tanto, la tarea de la Administración Tributaria, es reducir estos costes lo más que se pueda, siendo el objetivo deseable de un sistema impositivo, donde no sea

costosa la recaudación de los impuestos y que además no desincentive la actividad económica, entendiéndose por lo anterior; que los impuestos no distorsionen las decisiones económicas de los individuos sujetos a gravamen, sin embargo, este ideal en la práctica es difícil de alcanzar (Ricciardi, M. A, 2007).

Por lo tanto, los gobiernos realizan aproximaciones a la medición de eficiencia de sus sistemas tributarios, buscando las políticas públicas adecuadas para acercarse al desarrollo económico del país. Estas mediciones dependen de los recursos con los que se cuenten para la construcción de los índices; para los países emergentes es difícil la aplicación de métodos más complejos que resultan ser más exactos, como metodologías input-output, esto debido a la poca disponibilidad de la información como costos de los procesos administrativos y la operación de los contribuyentes, por lo que se recurre a una metodología para la construcción de índices de eficiencia recaudatoria con base en información macroeconómica (Ramírez & Carrillo Maldonado, 2017).

### **2.3.1 Medidas de Eficiencia Tributaria**

#### *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

##### a) Eficiencia Tradicional

El indicador de Eficiencia Tradicional se define como el cociente entre la recaudación del IVA, medida en porcentaje del PIB, y la tasa general del impuesto que en El Salvador es del 13%. Y se calcula de la siguiente manera:

$$Eficiencia\ IVA = \frac{IVA_t / PIB_t}{\% IVA} \quad (1)$$

Donde,

- IVA t: Es la recaudación del Impuesto al Valor Agregado durante un año.
- PIB t: Es el Producto Interno Bruto durante un año.
- IVA: Es la base imponible del Impuesto al Valor Agregado, para El Salvador es del 13.0%.

b) Eficiencia - c

Se denomina Eficiencia-consumo (Eficiencia- c o EC) del IVA, al cociente entre la recaudación del IVA como porcentaje del Gasto en Consumo doméstico (público y privado) y la tasa general del IVA (13%). Y se calcula de la siguiente manera:

$$Eficiencia\ C = \frac{IVA_t / C_t}{\% IVA} \quad (2)$$

Donde,

- IVA t: Es la recaudación del Impuesto al Valor Agregado durante un año.
- Ct: Es el gasto de consumo total público y privado registrado durante un año.
- IVA: Es la base imponible del Impuesto al Valor Agregado, para El Salvador es del 13.0%.

c) Eficiencia - m

La manera para calcular la eficiencia -m es por medio del ratio del IVA importaciones como proporción de las importaciones totales de bienes y servicios entre la tasa general del IVA.

$$Eficiencia M = \frac{IVA M_t / M_t}{\% IVA} \quad (3)$$

Donde,

-IVA M t: Es la recaudación del IVA producto de la importación de mercancía durante un año.

-M t: Son las importaciones realizadas durante un año.

- IVA: Es la base imponible del Impuesto al Valor Agregado, para El Salvador es del 13.0%.

### *Impuesto Sobre la Renta (ISR)*

#### a) Brecha de declarantes ISR

El indicador de eficiencia de la inscripción en contribuyentes de Renta se define como la diferencia entre el número de contribuyentes que declaran el impuesto y los contribuyentes potenciales, entendiéndose esta como la población que obtiene ingresos que son sujetos del impuesto. Y se calcula de la siguiente manera:

#### *Población económicamente activa – Número de contribuyentes inscritos (4)*

#### b) La presentación o declaración de impuestos en línea

Este indicador se define como la eficiencia en la presentación de declaraciones de impuestos de manera más fácil y económica para los contribuyentes, se calcula de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Total de declaraciones en línea} - \text{Total de declaraciones en físico}}{\text{Total de declaraciones}} \times 100 \quad (5)$$

Donde,

Total declaraciones en línea= es el total de declaraciones que se presentan de forma virtual

Total de declaraciones en físico= es el total de declaraciones que se presentan directamente de forma física

Total de declaraciones= es la suma de las declaraciones presentadas en línea y las declaraciones presentadas en físico

### c) Eficiencia Total

Al igual que en el IVA, la eficiencia total del impuesto sobre la renta se puede medir mediante el cociente de la recaudación del impuesto de renta total anual en porcentaje del PIB, sobre la tasa del impuesto sobre la renta. (Stotsky y Woldemariam, 2002). Para el caso de El Salvador no es posible calcular una tasa promedio del impuesto.

$$\text{Eficiencia Total} = \frac{\text{ISR}_t / \text{PIB}_t}{\% \text{ISR}} \quad (6)$$

Donde,

- ISR t: Es la recaudación del Impuesto sobre la Renta durante un año.

- PIB t: Es el Producto Interno Bruto durante un año.

- ISR: Para la eficiencia de la renta total, no se tiene dato promedio de la base imponible del Impuesto sobre la Renta.

Debido a que no se tiene información disponible sobre el detalle de la recaudación de ISR entre personas jurídicas y naturales, y esto limita la ponderación de la recaudación total, no se calcula este indicador para esta investigación.

#### d) Eficiencia Empresas

La eficiencia de empresas es el resultado de la recaudación del impuesto sobre la renta para las empresas como proporción del PIB anual entre la tasa promedio del ISR.

$$\frac{ISR \text{ Empresas}_t / PIB_t}{\% \text{ ISR}} \quad (7)$$

Donde,

- ISR Empresas t: Es la recaudación del Impuesto sobre la Renta para las empresas durante un año. Para el caso de El Salvador, no se cuenta con esa información en los medios oficiales.
- PIB t: Es el Producto Interno Bruto durante un año.
- Tasa de Renta: Para la eficiencia de la renta de empresas, no se tiene dato promedio de la base imponible del Impuesto sobre la Renta.

Debido a que no se tiene información disponible sobre el detalle de la recaudación de ISR entre personas jurídicas y naturales, y esto limita la ponderación de la recaudación total, no se calcula este indicador para esta investigación.

#### e) Eficiencia Personas

- Personas: Se aplica una escala progresiva marginal a la base imponible de ingresos de las personas (Tasa máxima: 30.0%)

- Ratio del ISRP respecto del PIB multiplicado por un factor de corrección (=ingresos inferiores a la máxima tasa dividida por el PIB per cápita) dividido por la tasa máxima del impuesto a la renta de las personas.

Debido a que no se tiene información disponible sobre el detalle de la recaudación de ISR entre personas jurídicas y naturales, y esto limita la ponderación de la recaudación total, no se calcula este indicador para esta investigación.

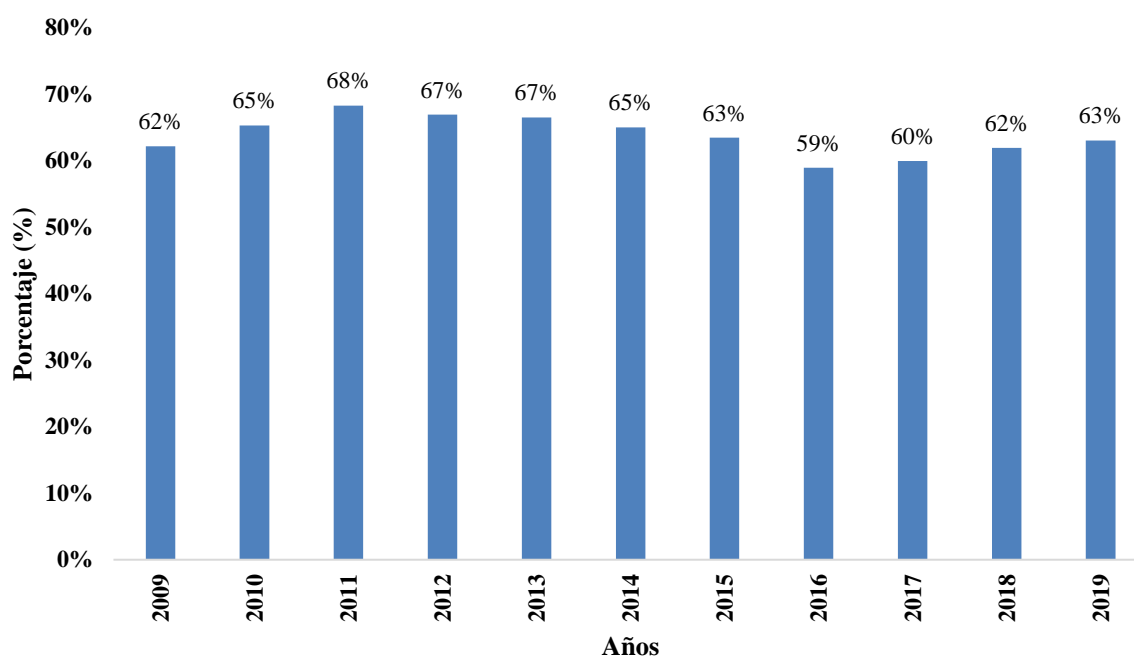
## **2.3.2 Medición de indicadores de eficiencia del Sistema Tributario de El Salvador**

### **2.3.2.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

- Eficiencia Tradicional

Para la construcción de este indicador fueron utilizados provenientes de la consulta a la base de datos que se encuentra disponible en el sitio web del BCR, específicamente del PIB e IVA Total, para el período comprendido desde 2009 a 2019, siendo el IVA Total (13.0%) el resultado del IVA interno más el IVA aplicado a las importaciones, se tabularon los valores de ambas variables en el orden anual, posteriormente se ejecutó el cálculo conforme a la fórmula descrita en el apartado anterior para obtener la Productividad del IVA con respecto al PIB, a continuación se presentan los resultados:

Gráfica 12. Productividad del IVA: Eficiencia Tradicional (2009 - 2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

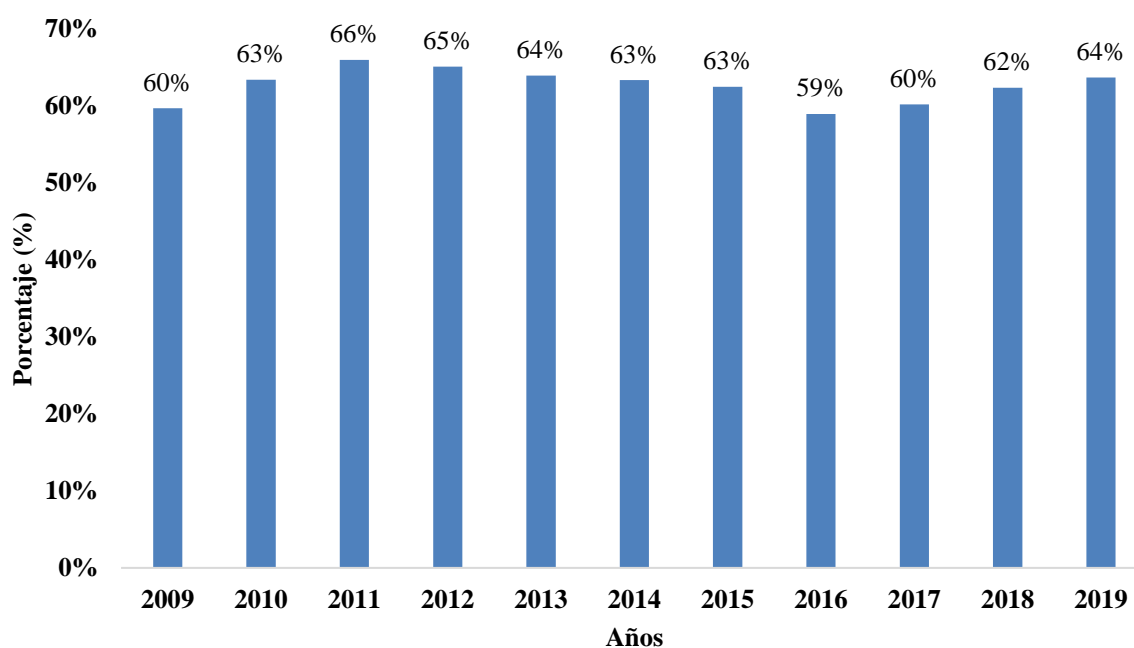
Los resultados obtenidos del indicador de eficiencia en la recaudación del IVA en el periodo de estudio oscilan entre el 59.0% al 68.0%, así mismo evidencia una tendencia estable y creciente a lo largo de los primeros años, incluso con periodos en los cuales no existen mayores variaciones por lo que se asume que existe una aceptable gestión de la administración tributaria en la recaudación de este impuesto. Iniciando en 2009 con 62.0% presentando una tendencia hacia el alza hasta 2013, luego se observa una leve reducción, sin embargo existe nuevamente una tendencia al alza en el periodo 2016-2019; esta tendencia se puede sustentar en el hecho que desde los años 90 se implementaron programas de reformas estructurales que incluían reformas fiscales con el fin de aumentar la recaudación e igual en los 2000 se siguieron implementando más reformas con el fin de aumentar la eficiencia y disminuir la evasión fiscal. Una de las reformas fiscales más importante en este ámbito fue que desde 1995 el impuesto del IVA sufrió un aumento de 3.0%, pasando del 10.0% al 13.0%, así como también la creación en el 2001 del Plan 100 en las Aduanas y el Plan Cero Tolerancia.



- Eficiencia - c

Los datos para la construcción del índice de Eficiencia - c provienen de la base de datos económica y financiera que se encuentra disponible en el sitio web del BCR, específicamente datos del Gasto de Consumo Final y del IVA Total para el período 2009 a 2019, ambas variables fueron tabuladas para proceder a realizar el cálculo conforme a la fórmula que se describe en los apartados referentes a la metodología para obtener los resultados que se describen a continuación:

Gráfica 13. Productividad del IVA: Eficiencia - c (2009 - 2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

Una forma de analizar el comportamiento del IVA es mediante el concepto de Eficiencia - c (EC), que mide la relación entre lo efectivamente recaudado y lo que se debería haber recaudado dada la tasa impositiva general del tributo y la base imponible (Garriga, M. 2020).

Al calcular la eficiencia en la recaudación del IVA, aplicando a todo el consumo una tasa estandarizada que en El Salvador representa el 13.0%, los resultados reflejan que durante el período de estudio estuvo presente una tendencia estable que se traduce en una variación menor al 10.0% durante todo el período. Cabe indicar que en promedio reflejado entre los años 2009 al 2019, fue aproximadamente del 62.0%, lo cual, indica que en El Salvador el Impuesto al Valor Agregado aporta aproximadamente \$6.2 dólares por cada \$10.0 dólares de recaudación potencial.

El resultado anterior permite inferir que en el caso de la EC del IVA para El Salvador, existen algunos factores que pueden explicar la divergencia con una Eficiencia - c del 100.0%, entre ellos se pueden mencionar, la exención de bienes o servicios (por ejemplo los que establece el artículo 46 de la Ley de IVA), dificultades para cobrar el impuesto a los pequeños contribuyentes y sector informal, evasión fiscal; asimismo, se pueden mencionar otros factores que contribuirían a que en El Salvador el EC se mantenga por encima del 60.0% como la relación estrecha entre el comercio exterior y el PIB, debido al control sobre el ingreso de mercancía, por lo que se obtiene un mejor control de la recaudación al momento de la importación que a escala nacional (en El Salvador, algunos productos de importación se encuentran exentos de impuestos, en ese sentido el índice de eficiencia -m, se podría ver reducido como se presenta en el siguiente apartado), y la antigüedad del Impuesto al Valor Agregado, que en el país se recauda desde 1992.

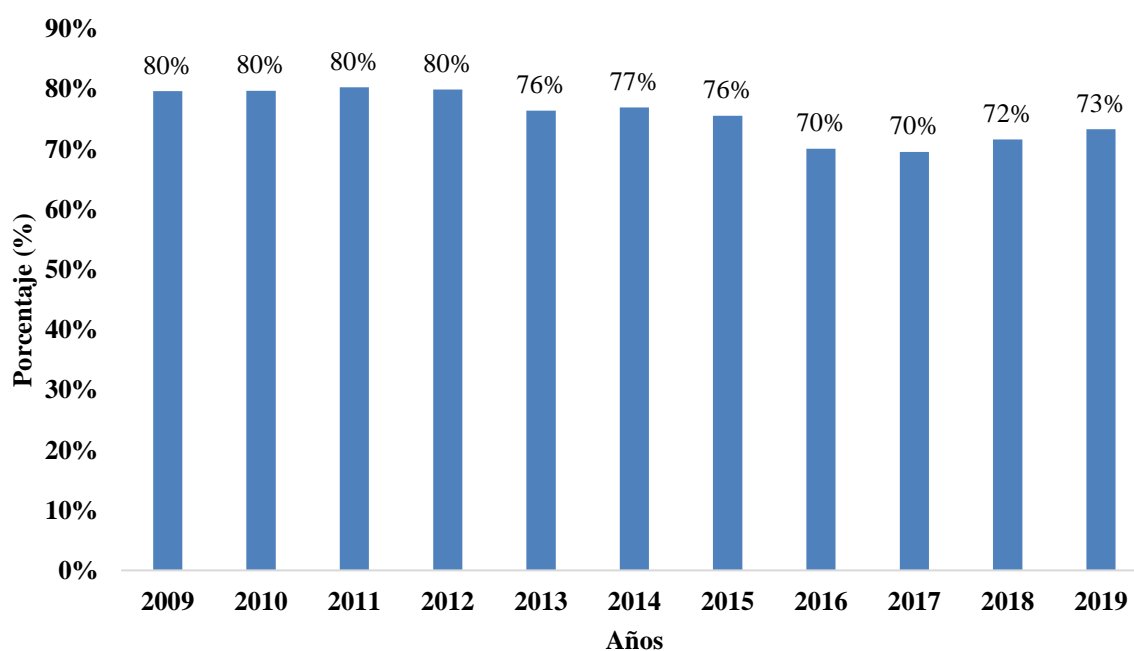
Por otro lado, como señala Garriga (2020), es importante aclarar que el indicador no pretende evaluar el Sistema Tributario en términos de bienestar, debido a que un mayor índice no necesariamente indica una mayor eficiencia del IVA, a pesar de esto, la EC funciona como

una ilustración de la neutralidad del IVA como instrumento de imposición sobre el consumo doméstico.

- Eficiencia - m

En cuanto a los datos utilizados para construir el índice de Eficiencia - m, estos se obtuvieron a través de la base de datos que se encuentra disponible en el sitio web del BCR, específicamente el valor total de las Importaciones y del IVA Importación para el periodo comprendido desde el año 2009 al 2019, ambas variables tabuladas de forma anual para posteriormente ejecutar el cálculo conforme a la fórmula, a continuación, se presentan los resultados:

Gráfica 14. Productividad del IVA: Eficiencia - m (2009 - 2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

Los resultados del indicador de eficiencia -m reflejan durante el periodo de estudio un comportamiento estable, en el sentido que las cifras se mantienen en un margen cercano, que, si bien se observa una reducción en los porcentajes de eficiencia, estos son incluso mayores

que los resultados obtenidos en la eficiencia tradicional del IVA, ya que estos oscilan entre el 70.0% y 80.0%.

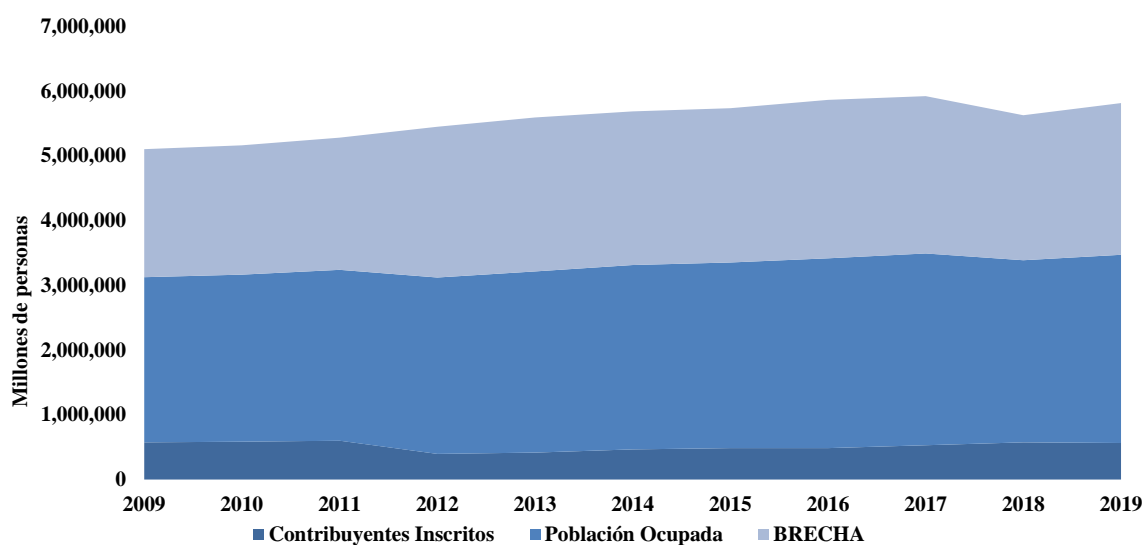
Una de las razones que explican los altos porcentajes del índice, son los procesos operativos que se realizan en El Salvador a través de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, en este sentido todas las mercancías que ingresan al país como importaciones se registran a través de la declaración de mercancías, en la que se consignan tanto el valor de transacción, así como su respectivo flete y seguro, los cuales en conjunto constituyen el valor en aduana, este representa la base imponible para la determinación de los impuestos y aranceles (DAI, IVA, etc.) a los que está sujeto el producto dependiendo de su clasificación arancelaria según el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) o acuerdo comercial (Tratado de Libre Comercio) al que se encuentre suscrito El Salvador, determinando así la tasación y cuota de importación al que estará sujeto.

### **2.3.2.2 Impuesto sobre la Renta (ISR)**

- Brecha de declarantes ISR

Los datos utilizados para el cálculo de este índice, provienen de la base de datos del Ministerio de Hacienda y de la DIGESTYC; Contribuyentes Inscritos al Impuesto Sobre la Renta y Población Ocupada respectivamente, correspondiente al periodo 2009 a 2019. La tabulación se realizó a través de tablas, que posteriormente se utilizaron para realizar el cálculo de la brecha a través de la diferencia entre el número de contribuyentes inscritos y la población ocupada.

Gráfica 15. Representación de la Brecha de Declarantes (2009-2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Digestyc.*

La gráfica N°15, representa la brecha que existe entre los declarantes inscritos o contribuyentes activos del Impuesto Sobre La Renta con respecto a la población ocupada. Se entiende como contribuyentes activos a las personas que efectivamente cuentan con un registro de presentación de declaraciones del Impuesto Sobre la Renta en los años de estudio, mientras que la población ocupada se define como la población económicamente activa que tiene un trabajo del cual obtiene una remuneración o ganancia, la cual, en promedio tiene una tasa del 93.7% de la población económicamente activa, es decir que de cada 100 personas económicamente activas 94 están ocupados según la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la DIGESTYC.

Según la Ley de Impuesto Sobre la Renta, el hecho generador de la obligación de pago del impuesto es la obtención de rentas por los sujetos pasivos. Se va a entender como renta obtenida a todos los productos o utilidades percibidas o devengadas, ya sea en efectivo o en especie y provenientes de cualquier clase de fuente, tales como; del trabajo, de la actividad empresarial, del capital y de toda clase de ganancias o beneficios. Por tanto, cada sujeto pasivo

que cuente con una renta obtenida de cualquiera de las fuentes anteriormente mencionadas a excepción de las rentas no gravables expuestas en el Art. 4 y los sujetos pasivos excluidos que se mencionan en el Art. 6, están en la obligación de presentar su debida declaración de renta en el ejercicio o periodo de imposición que se trate. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha tomado como parámetro a la Población Ocupada con respecto al número de declarantes para la creación de un índice que indique la brecha de los declarantes.

A simple vista, la brecha entre los parámetros seleccionados es evidente y de gran tamaño, resultando para todos los años una diferencia de hasta 2 millones de personas. Una de las principales razones de este fenómeno que ha adquirido especial importancia y preocupación es la economía subterránea o economía informal, y en El Salvador el grado de informalidad caracteriza el mercado laboral como tal, ya que como se mencionó anteriormente, durante todo el periodo de estudio se tiene un estimado que solo el 30.0% de la población ocupada posee un empleo formal, dato que limita la cantidad de declaraciones de renta percibidas, en segundo lugar, y desglosándose de la anterior, se encuentra la Evasión Tributaria, que se entiende por la falta de cumplimiento de obligaciones de los contribuyentes, dicha evasión generalmente tiene una conducta consciente y deliberada pero se puede dar el caso de una acción inconsciente por parte del contribuyente, sobre todo en esta población que es parte de la economía informal. Esto no solo implica una pérdida de ingresos fiscales sino también una distorsión del sistema tributario, fracturando la equidad vertical y horizontal de los impuestos (Cosulich, 1993).

La evasión tributaria es una de las principales razones por las que existe una inmensa brecha de declarantes; este fenómeno puede derivarse de 3 principales causas: inexistencia de una conciencia tributaria en la población, complejidad y limitaciones de la legislación tributaria y la ineficiencia en la administración tributaria.

La inexistencia de una conciencia tributaria se deriva de una falta de conciencia social. En general son pocos los que satisfacen voluntariamente con puntualidad y corrección sus obligaciones tributarias, esto se deriva del carácter individualista del ser humano, que le impide realizar la contribución cuyo objetivo es el mantenimiento de una sociedad. La solución a este problema es responsabilidad de todos los componentes de la sociedad y deberá comprender un cambio en los sistemas educativos (Cosulich, 1993).

La complejidad y limitaciones de la legislación tributaria, indica que las normas jurídicas tributarias son complejas por su propia naturaleza técnica, donde se incluyen la existencia de normas que regulan la misma base imponible y los contribuyentes, la existencia de exoneraciones demasiado amplias o condicionadas y la vigencia de regímenes de incentivos con procedimientos muy detallados y confusos, además de la percepción que se da de la equidad del sistema (Cosulich, 1993).

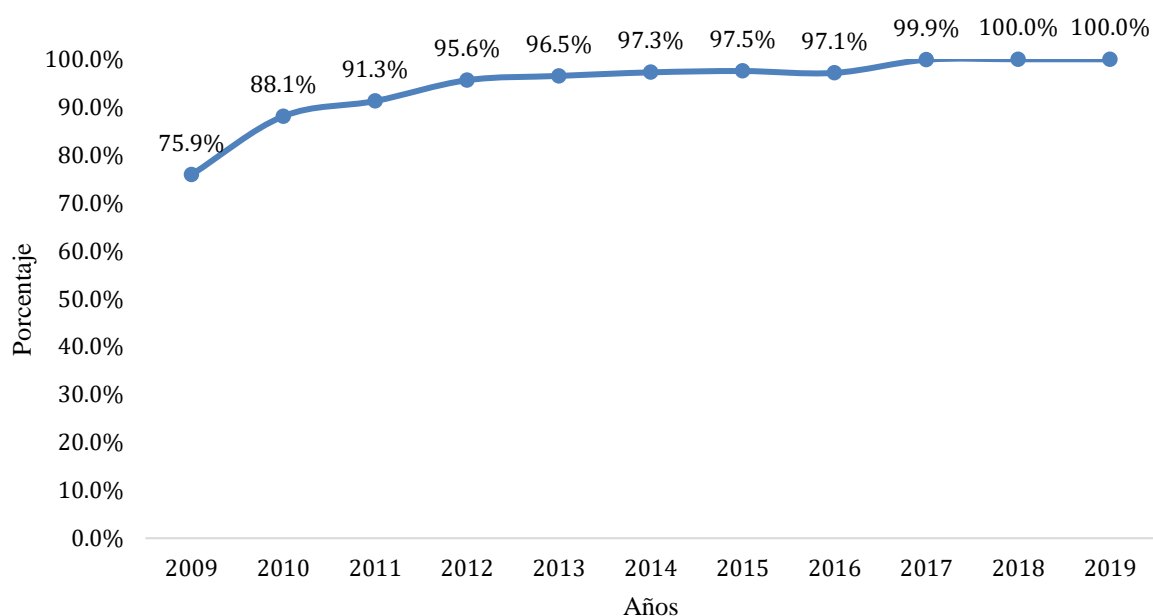
Y finalmente como última causa se encuentra la ineficiencia de la administración tributaria, esta se encuentra ligada a sus métodos de control ante la evasión, dependiendo del grado de desarrollo se va a influir en la cantidad de personas evasoras. En un país donde la probabilidad de que un contribuyente evasor sea detectado y pague sus impuestos es baja, el mismo asume el riesgo de evadir, aun cuando las sanciones sean altas. De igual forma en este apartado se incluye el nivel de integridad de los empleados públicos que pertenecen a la administración tributaria, siendo estos un pilar importante para mantener al mínimo la evasión tributaria (Cosulich, 1993).

- La presentación o declaración de impuestos en línea

Para el cálculo de este índice, se utilizaron datos obtenidos del Ministerio de Hacienda, que hacen referencia a la modalidad de la declaración del Impuesto Sobre de la Renta. La

tabulación fue manual y ordenada en tablas, para que posteriormente se realizara la agrupación de las modalidades en dos categorías, total de declaraciones en línea y total de declaraciones en físico en el periodo 2009 a 2019. Con dichas variables separadas se prosiguió a calcular la diferencia entre las declaraciones presentadas en línea y en físico de cada año, posteriormente se obtuvo el cociente entre el total de declaraciones y se multiplicó por 100 para obtener el porcentaje de las declaraciones presentadas en línea con respecto al total.

Gráfica 16. Declaración de Impuesto Sobre la Renta en Línea en El Salvador  
(2009-2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.*

La declaración del Impuesto Sobre La Renta en línea o de forma virtual, se ha considerado como un indicador de eficiencia debido a la relevancia que han adoptado las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las Administraciones Tributarias de todo el mundo en los últimos años. El empleo de la informática en la actividad administrativa, especialmente en la tributaria, supone importantes posibilidades tanto desde el punto de vista de la Administración, al permitir una mejor y más eficiente gestión tributaria,



como desde la óptica de la mejor satisfacción de los derechos e intereses del ciudadano, toda vez que a éstos se les facilita enormemente el cumplimiento de los deberes formales (Armas, 2007).

El índice hace referencia a la recepción de Declaraciones de Impuesto Sobre La Renta; estas pueden presentarse de dos formas en línea o en físico. Es en línea cuando se presenta una Declaración Electrónica Tributaria (DET), se hace vía internet, se hace uso de las declaraciones proforma electrónica o a través del Punto Único (DET). La otra forma de presentar la declaración del ISR es a través de un formulario físico (Ministerio de Hacienda, 2015).

La gráfica 16 presenta el índice de eficiencia que hace referencia a la recepción de Declaraciones del ISR. En los últimos diez años es evidente el incremento del índice de eficiencia, dando como resultado una eficiencia del 100.0% en los últimos dos años del periodo de estudio. Esto ha sido posible debido a un amplio proceso de desarrollo; en 1998 la Administración Tributaria inició un programa de integración de TI como parte de un esfuerzo para combatir la disminución de los ingresos fiscales. Esto permitió que en 2002 se utilizara el nuevo Sistema Integrado de Información Tributaria (SIIT), que facilitó el aumento de las necesidades de procesamiento, proporcionando una única plataforma para el registro de contribuyentes y el procesamiento de declaraciones con una contabilidad básica del contribuyente (Jiménez, 2013).

Con la implementación de este sistema la demanda de los usuarios aumentó, por lo que el SIIT posteriormente sufriría problemas de rendimiento de hardware debido al alto tráfico de datos. Ante esta situación, se realizaron proyectos de optimización y desarrollo, que permitieron que entre 2005 y 2010, se reemplazara el sistema SIIT con una nueva versión

denominada J-SIIT, que proporcionó una mayor capacidad de procesamiento de datos y funcionalidad para soportar los servicios al contribuyente por internet (Jiménez, 2013).

Desde entonces el SIIT comprende subsistemas de recaudación tributaria relacionados con el procesamiento de declaraciones, control de impulso de los procesos de fiscalización y asistencia tributaria. Esta herramienta ha sido mejorada a través de los años, para que resulte de mayor utilidad tanto para el contribuyente como para la Administración Tributaria. Como ya se conoce, declarar y pagar son dos de las principales obligaciones del contribuyente, lo cual requiere un esfuerzo formidable. Por lo que al hacer uso de un sistema o cualquier herramienta que facilite la declaración de los impuestos aumenta los indicadores de eficiencia de la recaudación. El procesamiento eficiente reduce los costos de la administración tributaria, reduce los riesgos para el flujo de los ingresos fiscales e incrementa la confianza del contribuyente, lo cual crea una mejor percepción de la imparcialidad entre los contribuyentes además de asegurar el cumplimiento voluntario (Jiménez, 2013).

### **2.3.3 Eficiencia del Sistema Tributario de El Salvador**

La evaluación de la eficiencia del Sistema Tributario de El Salvador, se ha realizado a través de los índices de eficiencia que se aplicaron al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), puesto que estos representan la mayor fuente de recaudación de los ingresos tributarios.

En ese sentido, teniendo en cuenta recursos, limitaciones y factibilidad, se llevó a cabo la medición de cinco índices de eficiencia; para el Impuesto Sobre la Renta se realizó la medición de la brecha de declarantes del impuesto y la declaración del impuesto de forma

virtual. Por otro lado, para el Impuesto al Valor Agregado se llevó a cabo la medición de la eficiencia tradicional, la eficiencia-c y la eficiencia-m.

Los resultados obtenidos para el Impuesto al Valor Agregado, indican que la recaudación para este impuesto es relativamente eficiente. Esta aseveración se desglosa específicamente de los siguientes resultados: el índice de eficiencia tradicional que durante el periodo de estudio ha mantenido cifras de más del 50.0% representando la productividad del impuesto con respecto al PIB. El siguiente indicador corresponde a la eficiencia c, donde se obtuvo resultados superiores al 60.0%, a excepción de un año, lo que significa que la recaudación del impuesto no se encuentra tan alejado de su potencial como se esperaría debido a las dificultades que se dan por la falta de declaración del impuesto. Por último, se retoman los resultados de la eficiencia m, que son los resultados más altos que se obtuvieron, manteniéndose en porcentajes que oscilan entre 70.0% y 80.0%, lo que indica que la eficiencia en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado para las importaciones es alta.

Por otro lado, los resultados obtenidos para el Impuesto al Valor Agregado, a través de dos índices, indican que la eficiencia es menor que la que se maneja con el Impuesto Sobre la Renta. A través del índice que hace referencia a la recepción del impuesto en línea, se incide que el nivel de eficiencia es sumamente alto, teniendo en cuenta que en los últimos años se ha logrado un 100.0%. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que para el siguiente índice que presenta la brecha de declarantes, los resultados indican que la recaudación del impuesto es ineficiente, puesto que hay una gran parte de la población que está en la obligación de declarar el impuesto que no lo hace, lo que resulta en una pérdida de recaudación significativa.

En base a los resultados anteriormente descritos, se infiere que el Sistema Tributario de El Salvador tiene un nivel de eficiencia medio-alto, dado los resultados obtenidos principalmente del Impuesto Sobre la Renta y al ser el impuesto con mayor recaudación dentro de la estructura tributaria. Sin embargo, los resultados de los índices no son totalmente satisfactorios, puesto que los porcentajes de eficiencia no son mayores al 80.0%, a excepción del índice que se le aplica al Impuesto Sobre la Renta.

#### **2.4 Metodología de la medición del impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador**

En esta investigación se utilizó un modelo econométrico que se construyó para explicar la relación entre la recaudación de los Ingresos Tributarios y el PIB, para medir el impacto en el crecimiento económico, en específico se construyó un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) utilizando a prueba de causalidad de Granger a través del paquete econométrico Eviews.

La causalidad de Granger es una prueba estadística que se utiliza para determinar si una serie temporal puede predecir a otra, es importante señalar que la correlación no necesariamente implica causalidad; según Gujarati y Porter (2010) mencionan que de manera más general, como el futuro no puede predecir el pasado, si la variable “x” causa la variable “y”, los cambios en “x” deben preceder a los cambios en “y”. Por consiguiente, en una regresión de “y” sobre otras variables, si incluimos valores pasados o rezagados de “x” y esto mejora significativamente la predicción de “y”, podemos decir que “x” causa “y”, o de manera equivalente si los coeficientes de los rezagos son estadísticamente significativos, esto aplica una definición similar si “y” causa “x”, es decir, que puede existir una causalidad de manera bidireccional. Es importante señalar que la causalidad de Granger mide la precedencia y el

contenido de la información, sin embargo, no indica por sí misma la “causalidad” en el uso más común de este término.

En este sentido, al realizar la prueba estadística, según Gujarati y Porter (2010), distinguimos cuatro posibles casos de acuerdo a los resultados obtenidos:

- La causalidad unidireccional de “ $x$ ” hacia “ $y$ ” es la indicada si los coeficientes estimados sobre la “ $x$ ” rezagada son estadísticamente diferentes de cero considerados como grupo y el conjunto de coeficientes estimados sobre “ $y$ ” rezagado no es estadísticamente diferente de cero.
- Al contrario, hay causalidad unidireccional de “ $y$ ” hacia “ $x$ ” si el conjunto de coeficientes de “ $x$ ” rezagada no es estadísticamente diferente de cero y el conjunto de coeficientes de “ $y$ ” rezagado es estadísticamente diferente de cero.
- Se sugiere realimentación, o causalidad bilateral, cuando los conjuntos de coeficientes de “ $x$ ” y de “ $y$ ” son estadísticamente significativos, diferentes de cero, en ambas regresiones.
- Por último, se sugiere independencia cuando los conjuntos de coeficientes de “ $x$ ” y de “ $y$ ” no son estadísticamente significativos en ambas regresiones.

## **2.5 Medición del impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador**

A través del test de Causalidad de Granger en el paquete econométrico de Eviews, se explicará de manera cuantificable si existe una relación entre los ingresos tributarios y el PIB.

Para ejecutar esta prueba se incluyó un período de 1990 a 2019 para las variables “PIB” e “INGRESOS\_TRIBUTARIOS”, a continuación, se muestran los resultados de la regresión:

Ilustración 3. Resultados del test de Causalidad de Granger

VAR Granger Causality/Block Exogeneity Wald Tests  
 Date: 09/28/21 Time: 22:53  
 Sample: 1990 2019  
 Included observations: 28

---

Dependent variable: PIB

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
INGRESOS_...	1.053419	2	0.5905
All	1.053419	2	0.5905

---

Dependent variable: INGRESOS\_TRIBUTARIOS

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
PIB	0.954254	2	0.6206
All	0.954254	2	0.6206

Al ejecutar el test de Causalidad de Granger en el modelo de Vectores Autorregresivos, la ecuación revela que el bloque de los valores rezagados tanto del PIB y de los Ingresos Tributarios no contribuyen a mejorar los pronósticos de ambas variables en ninguno de los sentidos.

Es decir, que bajo la hipótesis de, siendo “y” el PIB y “x” los Ingresos Tributarios, los rezagos de “x” Granger no causan o preceden temporalmente a los valores presentes de “y” y viceversa, como se revela en los resultados, las probabilidades de ambas variables exceden el límite de 0.05 siendo estadísticamente no significativas, en este sentido, se puede sugerir que se encuentra frente a un caso de independencia en ambas regresiones.

### **2.5.1 Impacto de la eficiencia del Sistema Tributario en el crecimiento económico de El Salvador**

Según Delgado y Salinas (2008), la estimación empírica de los efectos de los impuestos sobre el crecimiento económico está sujeta a varios condicionantes que pueden influir en los resultados: los modelos teóricos subyacentes, los países analizados, los datos disponibles, el período temporal utilizado, las variables seleccionadas, los métodos de estimación, entre otros. Es por este motivo que se vuelve difícil extraer resultados muy firmes en todas las partes de interés y se requieren investigaciones adicionales, tanto desde la perspectiva teórica como empírica, para avanzar en el conocimiento de las interrelaciones entre la política fiscal y el crecimiento económico. Sin embargo, para la presente investigación se trata de evidenciar la relación entre las variables por medio del test de Causalidad de Granger, retomando una serie amplia de 29 observaciones.

Cuando se habla de impacto, se trata de establecer una relación causa-efecto entre ambas variables ingresos tributarios y PIB, relación, que a partir de los resultados de la prueba de causalidad que se desarrolla en el apartado anterior, queda evidenciado que no existe una relación directa entre el PIB y los ingresos tributarios.

El resultado, respalda la aseveración de que la recaudación tributaria no es un determinante importante para el crecimiento económico en El Salvador, por lo tanto, una mejora en la eficiencia tributaria o reformas en la manera misma de aplicar los impuestos, no impactarían significativamente el crecimiento del PIB, dado que para la economía salvadoreña existen otros factores determinantes que afectan el crecimiento en mayor medida y a los que reacciona de manera más sensible, dichos factores han variado a través de los años dependiendo de la coyuntura, entre ellos se pueden mencionar, el flujo de remesas familiares, las cuales

funcionan como sostén para gran parte del consumo final, la dinámica sectorial ya que la economía salvadoreña se encuentra inclinada hacia un sector que genera poco valor agregado, la inversión privada, y el déficit comercial principalmente por el peso de las importaciones, entre otros.

El resultado obtenido implica una independencia para las variables crecimiento económico e ingresos tributarios, es decir que la causalidad entre ambas no es determinante. Este resultado puede que sea inusual debido a los argumentos teóricos que se manejan en el análisis económico, sin embargo, se debe tener en cuenta que los escenarios son diferentes para cada país, y esta relación será diferente dependiendo de las características que enmarcan la realidad económica e incluso social de cada territorio.

Es por eso que en el caso de El Salvador se establece una caracterización puntual que sirve como base para comprender los resultados obtenidos; tal como que el Sistema Tributario salvadoreño posee un nivel de eficiencia “medio-alto” en el sentido de nivel de recaudación, pero que históricamente la estructura tributaria ha sido regresiva y se mantiene sin presentar cambios estructurales y sustanciales en cuanto a la diversificación de los impuestos que lo componen, contribuyendo a que no se cumpla con los principios de equidad y la función de redistribución del ingreso, y de esta forma provocar un mayor impacto en las variables que componen el PIB de forma más directa.

De igual forma, es importante tomar en cuenta algunas características muy marcadas de la economía salvadoreña; como que es una economía pequeña que durante las últimas dos décadas presentó bajos niveles de crecimiento, que se encuentra terciarizada, con una amplia apertura comercial y que renunció a hacer uso de la política monetaria, no posee un desarrollo



destacado de los factores de producción y además, los medios de producción se encuentran privatizados, lo cual resulta contraproducente al destacarse el hecho que uno de los principales dinamizadores de la economía es el consumo. Con estos aspectos puntuales se puede observar el panorama más amplio que da las pautas para plantear el hecho que la eficiencia del sistema tributario relacionado con el nivel de ingresos tributarios no repercute en gran medida en la dirección que tome el crecimiento económico, es decir que se rechaza de esta manera la aseveración que las ganancias en la eficiencia en la recaudación impactan significativamente el crecimiento económico del país.

## **CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **3.1 Conclusiones**

La economía salvadoreña se ha caracterizado por ser una economía pequeña, que se encuentra terciarizada debido a la amplia participación de los servicios en el PIB, que es abierta al sector externo otorgando múltiples beneficios del comercio exterior y que además, se encuentra dolarizada ocasionando la eliminación de los instrumentos tradicionales de la política monetaria, cambiaria y crediticia y dejando a la política fiscal como el elemento disponible para hacer frente a los efectos de los ciclos económicos.

Para Cabrera, Fuentes, y Morales (2005), el bajo crecimiento económico en El Salvador es producto de la concentración de la estructura productiva en la producción de bienes con bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra poco calificada que debilita la competitividad de la producción nacional, además la economía salvadoreña presenta un alto grado de terciarización basado en servicios cuyo objetivo es el consumo de los hogares, y dicha participación limita la productividad de la economía provocando así una desarticulación sectorial y un estancamiento en la mejora de los procesos productivos, además, el PIB per cápita de El Salvador es de los más bajos del mundo debido a la escasa generación de empleo de calidad y salarios que no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de la población salvadoreña, ligado a esto, el mercado laboral salvadoreño se caracteriza por revelar niveles insuficientes para absorber la fuerza de trabajo y por ende tiene un elevado grado de informalidad.

El plano monetario y financiero El Salvador se encuentra enmarcado principalmente en la imposibilidad para ejecutar y desarrollar medidas de política monetaria para amortiguar las

fases del ciclo económico, como mencionan Arévalo J., Dimas, Y. & Hernández, A. (2010) con la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria, el sector financiero quedó menos expuesto a pérdidas por causa del riesgo, lo cual impulsó a que el sector financiero se dedicara a internacionalizar las operaciones bajo una estructura de conglomerados financieros, beneficiados por las reformas a la Ley de Bancos que otorga un trato nacional a las instituciones financieras extranjeras.

En el ámbito externo las importaciones tienen mayor dinamismo que las exportaciones en El Salvador debido a que estas últimas se caracterizan por poseer bajos precios de las materias primas, flujos de comercio decrecientes, volatilidad en los tipos de cambio y flujos de capital. Sumado a esto, El Salvador atravesó un proceso de desregulación económica y apertura comercial desde los años 90 que propiciaron una desgravación arancelaria y eliminación de permisos o licencias de exportación beneficiando en mayor medida a los socios comerciales. También es importante el hecho que las remesas familiares son un pilar fundamental en la economía salvadoreña, influyendo así en el crecimiento económico.

La política fiscal en El Salvador juega un papel importante en el manejo de los choques económicos y parte de la gestión macroeconómica que incide en el crecimiento económico, sin embargo, no se ha logrado poner en práctica una planificación adecuada para enfrentar el aumento estructural del gasto público o cualquier incremento resultado de eventos imprevisibles. Por dicho motivo, sumado al bajo nivel de ingresos, el país se caracteriza por tener un persistente déficit fiscal. Debido a las características estructurales de las finanzas públicas, el bajo crecimiento económico y distintos aspectos coyunturales, han permitido que el nivel de deuda pública del país tenga una tendencia creciente, esto debido a un aumento

exponencial de la deuda interna pública y al nivel elevado de la deuda externa que financian los déficits fiscales, por lo que al país se le imposibilita obtener sostenibilidad fiscal.

El Sistema Tributario de El Salvador se ha caracterizado a lo largo de los años por poseer una estructura tributaria regresiva, debido al peso de los impuestos indirectos con respecto al de los impuestos directos, siendo evidente el hecho que la mayor parte de los impuestos se generan en la actividad económica, lo que permite que el país se exponga a una recaudación inestable y muy distorsionante, debido a los ciclos económicos. En relación a la recaudación, la carga tributaria ha mantenido una tendencia al alza, la cual ha sido producto de los programas, reformas y la implementación de planes y programas que inciten a un diseño tributario de calidad, sin embargo, no se ha aplicado cambios sustanciales a la estructura tributaria que permitan la diversificación de los impuestos.

En cuanto a la eficiencia del Sistema Tributario, medido a través de índices aplicados a los impuestos con mayor importancia dentro de la estructura tributaria y que representan la mayor fuente de recaudación de los ingresos tributarios; es decir el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. El resultado sostiene que el nivel de eficiencia es medio-alto, puesto que el IVA resulta con mejores resultados a comparación del ISR, y es que este impuesto posee un mayor porcentaje de recaudación. A pesar de los resultados, se mantiene la idea que el nivel de eficiencia no es el óptimo, ya que en su mayoría los resultados obtenidos se mantienen entre el 68 y 80%, sin alcanzar su máximo potencial del 100%, además de ser bastante fluctuantes.

Sobre la relación entre la eficiencia en la recaudación y el crecimiento económico, es importante señalar que los resultados de la estimación de los efectos de los cambios de la política tributaria en el crecimiento están ligados a diversos factores; en la presente investigación se demostró a través de la prueba de Causalidad de Granger que no existe una

relación de causa-efecto entre las variables Ingreso Tributario y PIB, es decir, que una mejora en la eficiencia tributaria no impactaría de manera significativa en el crecimiento económico de El Salvador, ya que la recaudación como tal no constituye un factor de peso para influenciar la trayectoria del crecimiento en el futuro, siempre tomando en cuenta que se entiende por eficiencia a la capacidad de obtener la mayor cantidad posible de ingresos a un menor costo para el contribuyente y la administración tributaria (haciendo referencia al concepto de eficiencia de carácter tributario). Por tanto, se concluye, que el efecto del nivel de la recaudación tributaria no es directamente significativo para el crecimiento económico, y se evidencia que un determinante más directo es la estructura tributaria y el impacto que esta puede tener en las variables que componen el PIB.

### **3.2 Recomendaciones**

El nivel de recaudación en El Salvador aún está por debajo de su potencial por diferentes causas como las deficiencias existentes en el diseño y administración de los tributos, la elevada evasión impositiva a nivel interno e internacional y los excesivos y costosos beneficios fiscales; por lo que se recomienda, en primer lugar, realizar cambios sustanciales en el Sistema Tributario, principalmente a través de la diversificación de la estructura tributaria, constituyendo inicialmente una nivelación en cuanto al peso de los impuestos directos e indirectos y posteriormente optar por una estructura tributaria progresiva, que permitan cumplir con los principios de equidad y eficiencia.

En segundo lugar, es importante poner en práctica diferentes planes de acción que permitan combatir la evasión y elusión fiscal, a través de mecanismos de control que incorporen una mejora en la administración tributaria con un personal competente, e instrumentos y técnicas modernas e innovadoras para llevar a cabo la ardua actividad. De igual forma, se considera importante evaluar el nivel de los excesivos beneficios fiscales, verificando que a las

entidades o sujetos a los que se les otorga, presenten el mismo nivel de retribución a través de inversiones o generación de empleo.

Según los resultados obtenidos a través de los indicadores de eficiencia del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado; en dónde existe una mayor deficiencia es con respecto al índice del ISR, ya que uno de los mayores problemas es la existencia de una amplia brecha entre los contribuyentes que declaran renta y la población que se encuentra en la obligación de declarar el impuesto, por tanto, en primer lugar, se sugiere realizar un esfuerzo por fomentar la conciencia tributaria a través de la conciencia social desde temprana edad apoyado en un programa de educación a nivel nacional. De igual forma para atender el problema de la brecha aumentando los declarantes activos, es prioridad una reforma laboral que promueva la formalización de las empresas y la adaptación de la legislación a las nuevas demandas, otro punto importante para tratar la informalidad laboral a largo plazo es dar prioridad a la educación, puesto que al tener mayores niveles de educación se promueve menor participación en el empleo informal. Por último, para lograr mayores niveles de eficiencia es necesario apoyarse en planes y programas de fiscalización, reforzado con un régimen de infracciones y sanciones para evitar la omisión de la declaración para ambos impuestos.

Para atender el problema del bajo crecimiento económico, es necesario impulsar políticas económicas que incentiven a los sectores con mayor potencial, incrementando los niveles de productividad y competitividad de los productos nacionales, materializando un cambio sistemático de la estructura que conforman el tejido productivo. Para complementar esta medida es necesario también un aumento en la productividad a través de avances en la informática, robótica y automatización, que en su conjunto crean la infraestructura óptima para la producción, para ello es primordial promover políticas que aumenten los niveles de educación incorporando reformas amplias en los planes de estudio a nivel nacional.

Por último, se retoma la relación entre el Sistema Tributario y el crecimiento económico del país, que para su comprensión es necesario desprenderse de argumentos teóricos ortodoxos; como anteriormente se había considerado, una reforma necesaria es el cambio en la estructura tributaria de El Salvador que permita que se constituya un Sistema Tributario progresivo a través de la incorporación o mayor relevancia de impuestos directos o bien atender el principio de equidad horizontal a través de la incorporación de impuestos que graven los consumos suntuarios, esto con el objetivo de contribuir directamente en la redistribución del ingreso y la riqueza no solo a través de la tributación sino que también por medio del gasto público de carácter progresivo.

El propósito detrás de este cambio estructural, es la contribución al aumento de la tasa de crecimiento del PIB; teniendo en cuenta que los impuestos indirectos tienen un efecto negativo en una de las variables más importantes del PIB como lo es el consumo, ya que reduce la propensión marginal a consumir en mayor medida que los impuestos directos. Por tanto, al aplicar medidas distributivas de los ingresos en aras de aumentar la igualdad distributiva se puede estimular el consumo dado que la población con menos recursos destina una mayor parte de sus ingresos al consumo y la inversión (por mejoras en las expectativas de consumo futuro). Con una distribución más equitativa de la renta se incrementa la demanda agregada, y por ende, favorece el crecimiento económico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **4.1 Libros**

Ferrari, C. A. (2019). *Política Económica: teoría práctica desde los mercados*. Primera Edición. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Gujarati, D & Porter, D. (2010). *Econometría*. 5ta Edición, México: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A DE C.V

López, B. (2017). *Fundamentos de economía pública: una mirada a las finanzas públicas de El Salvador*. San Salvador, El Salvador.

### **4.2 Tesis**

Escobar, C. (2011). *Análisis de alternativas de políticas de fomento a las exportaciones, a fin de plantear medidas para la sustitución del Drawback en El Salvador*. Tesis. Facultad de Posgrados y educación continua, Universidad Dr. José Matías Delgado.

### **4.3 Trabajo de investigación**

Acevedo, C. & González, M. (2003). *El Salvador: Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de políticas para incrementar la recaudación*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Alas, C., Serpas, L. & Oliva, J. (2018). *Diagnóstico del Sistema Tributario Salvadoreño*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

Alvarado, C. A., & Cabrera Melgar, O. (2013). *Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada*. Banco Central de Reserva de El Salvador.



Alvarado, C., & Lizama, E. (2019). *Análisis de las interrelaciones macroeconómicas en El Salvador a través de la sostenibilidad fiscal y de la cuenta corriente*. Banco Central de Reserva de El Salvador.

Alvarado, C., & Viera, G. (2019). *Límite Natural de la Deuda Pública de El Salvador y su relación con la Sostenibilidad Fiscal*. Banco Central de Reserva, Documento Ocasional 2019-02.

Álvarez, J., Martos, D., Vilela, S. (2014). *La política fiscal y presupuestaria española: un camino a la recuperación económica*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España.

Arévalo, J., Dimas, Y & Hernández, A (2010). *Fundamentos económicos del sistema monetario en El Salvador*. Gerencia de Estudios y Estadísticas Económicas, Departamento de Estadísticas Financieras y Fiscales. Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, El Salvador.

Aquino, L. (2015). *Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño, 1980-2014*. Banco Central de Reserva de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (2009). *El Papel de los Servicios en la Economía: Servicios Avanzados a las Empresas y Tradicionales*. Análisis e Investigaciones, 1-11.

Budnevich, C. (2002). "Countercyclical Fiscal Policy", UNU/WIDER, Documento No. 2002/41

Cabrera, O., Fuentes, J., Morales, H. (2005). *Hechos Estilizados en el Crecimiento Económico de El Salvador*. Banco Central de Reserva. Documento de Trabajo N° 2005-02, segundo Semestre 2005.

Centrangolo, O., & Gomez-Sabaini, . (2006). *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). “*Panorama Fiscal de América Latina y Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, Santiago de Chile, Chile.

Cosulich, J. (1993). *La evasión tributaria*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143\\_es.pdf?seque](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143_es.pdf?seque)

DGI. (2006). *Eficiencia de la Administración Tributaria en la recaudación ¿Contribuye la gestión de la DGI a incrementar la recaudación impositiva?* (Documento de trabajo No.4). Uruguay: Dirección General Impositiva.

Departamento de Economía UCA. (2018). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1974 – primer trimestre 2018*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Fuentes, N. (2018). *Convenio multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal*. Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador.

Góchez, R & Salgado, M. (2017). *Análisis de la evolución reciente del sector externo salvadoreño*. Departamento de Economía, Universidad José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.

Hernández, A. (2010). *El Salvador Medidas Truncadas del IPC una alternativa de medición de la inflación subyacente*. Banco Central de Reserva, San Salvador, El Salvador.

Jiménez, G. (2013). *Directrices detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y El Caribe*. USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM).

Myles, G. (2009). *Economic Growth and the Role of Taxation Theory*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/18151973>

Onrubia, J., & Rodado, M. (2019). *El impacto redistributivo de los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE*. Serie aprendizajes en cohesión social, Colección Eurosocial n° 7.

OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Tributación para un Crecimiento Inclusivo*, Santiago de Chile, Chile.

Pecho, M., Peláez, F., & Sánchez, J. (2012). *Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Portillo, G. (2005). *Ensayo: Uso productivo de las remesas familiares*. Banco Central de Reserva. San Salvador, El Salvador.

Ramírez, J., & Carrillo, P. (2017). *Indicador de eficiencia recaudatoria del impuesto al valor agregado y del impuesto a la renta de Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ricciardi, M. A. (2007). *Análisis de eficiencia en el IVA y una propuesta para eliminar los impuestos distorsivos*. Observatorio de la economía Latinoamericana, revista académica económica. Buenos Aires.

Silva, J., Paéz, P. y Rodríguez, P. (2008). *Finanzas Públicas Territoriales*. Escuela Superior de Administración Publicas (ESAP). Bogotá, Colombia.

Stotsky, J y Woldemariam, A. (2002). *Central American Tax Reform: Trends and Possibilities*. International Monetary Fund.

#### 4.4 Artículo de revista

Álvarez, J. (1970). *Política fiscal y desarrollo económico*. Revista de Economía Política. N°54, Págs. 7 - 74.

Armas, M. E. (2007). *Las nuevas tecnologías en la Administraciones Tributarias*. Revista Electrónica de Estudios Telemáticos, Universidad Rafael Beloso Chacín, 84-98.

Auerbach, A y Feenberg, D. “*The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers*”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 14, núm. 3, Nashville, American Economic Association, summer 2000, pp. 37-56

Casparri, M y Elfenbaum, M. (2016). *La curva de Laffer y el impuesto inflacionario*. Revista de investigación de Modelos Matemáticos aplicados a la Gestión y la Economía. Vol. 1. Págs. 89-97

Delgado, F & Salinas, J. (2010). *Impuestos y crecimiento económico: una panorámica*. Revista Asturiana de Economía (N° 42). Págs. 9-30

Fundación Nacional para el Desarrollo (2008). *Análisis de la Política Tributaria en El Salvador . Alternativas para el Desarrollo*. Seguridad Fiscal en El Salvador, 7-12.

Garriga, M. (2020). *Repensando el Impuesto al Valor Agregado*, *Estudios Económicos* N° 76 Enero - Junio 2020. Estudios económicos. Vol. XXXVIII (N.S.), N° 76. Págs. 197-222

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (s.f.). *¿Qué es la política Fiscal? Capsulas Fiscales*, Págs. 1-16.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2008). *La Política Fiscal como herramienta del desarrollo en América Latina*. Síntesis. Págs. 1-8

Lara, E. (2004). *Alternativas para el desarrollo #90*. Fundación Nacional para el Desarrollo. Págs. 19-42

Pizha, E., Ayaviri, D y Sánchez, P. (2017). *Las políticas tributarias en el crecimiento económico de Ecuador, 2000-2015*. INNOVA Research Journal, Vol.2 (No.8), 10-29. Recuperado de: [10.33890/innova.v2.n8.2017.245](https://doi.org/10.33890/innova.v2.n8.2017.245).

#### **4.5 Bases de datos**

Banco Central de Reserva. (2020). *Base de datos económica financiera*. BCRSite

Dirección General de Estadísticas y Censos. *Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples*.

Ministerio de Hacienda. (2015). *Estadísticas Tributarias Básicas del 2009 al 2014*. Dirección de Política Económica y Fiscal.

#### **4.6 Base legal**

Código Tributario. Diario Oficial 24, tomo 349, El Salvador, San Salvador, 22 de diciembre de 2000.

Constitución de la República de El Salvador. Diario Oficial 234, tomo 281, El Salvador, San Salvador, 16 de diciembre de 1983.

Convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones tributarias y aduaneras de Centroamérica, 2006, Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, San José, Costa Rica, 25 de abril de 2006.

Convenio entre la República de El Salvador y el Reino de España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, 2008, San Salvador, El Salvador, 29 de septiembre de 2008.

Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia. Diario Oficial 203, tomo 409, El Salvador, San Salvador, de 5 de Noviembre de 2015.

Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana. Diario Oficial 203, tomo 409, El Salvador, San Salvador, de 5 de Noviembre de 2015.

Ley de Impuesto Especial a la Primera Matrícula de Bienes en el Territorio Nacional. Diario Oficial 239, tomo 385, de 21 de Diciembre de 2009.

Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco. Diario Oficial 239, tomo 365, El Salvador, San Salvador, de 22 de Diciembre de 2004.

Ley del Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial 241, tomo 201, El Salvador, San Salvador, 21 de diciembre de 1963.

Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. Diario Oficial 143, tomo 316, El Salvador, San Salvador, del 30 de Julio de 1992.

Ley de Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Raíces. Diario Oficial 239, tomo 293, El Salvador, San Salvador, de 22 de Diciembre de 1986.

Ley de Integración Monetaria. Diario Oficial 241, tomo 349, El Salvador, San Salvador, del 22 de diciembre de 2000.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Diario Oficial 7, tomo 330, El Salvador, San Salvador, del 06 de diciembre de 1995.

Ley de Impuesto a la Operaciones Financieras. El Salvador, San Salvador, de 1 de Septiembre de 2014.

Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y las Bebidas Alcohólicas. Diario Oficial 47, tomo 330, El Salvador, San Salvador, de 7 de Marzo de 1996.

Ley de impuesto sobre las bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas. Diario Oficial 239, tomo 385, El Salvador, San Salvador, de 21 de diciembre de 2009.

Ley del Fondo de Conservación Vial. Diario Oficial 237, tomo 349, El Salvador, San Salvador, de 18 de diciembre de 2000.

Ley de Impuesto Especial Sobre Combustibles. Diario Oficial 237, tomo 385, El Salvador, San Salvador, de 17 de diciembre de 2009.

Ley de Gravámenes Relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares. Diario Oficial 239, tomo 365, El Salvador, San Salvador, de 22 de diciembre de 2004.

Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros. Decreto Legislativo N°487, El Salvador, San Salvador, de 1 de diciembre de 2007.

Ley de Equipaje de Viajeros Procedentes del Exterior. Diario Oficial 6, tomo 322, El Salvador, San Salvador, de 10 de enero de 1994.

Ley de Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador. Diario Oficial 153, tomo 352, El Salvador, San Salvador, de 17 de agosto de 2001.

Ley de Turismo. Diario Oficial 237, tomo 369, El Salvador, San Salvador, de 20 de diciembre de 2005.

#### **4.7 Sitios web**

Banco Central de Reserva. (2016). *Déficit de Balanza Comercial de El Salvador mejora 5.2% a marzo 2016*.

Ministerio de Economía de El Salvador. (s.f). *Acuerdos Comerciales*, recuperado de: <http://www.minec.gob.sv/tratados-comerciales/>

Organización Internacional del Trabajo. (s.f). *¿Qué son y cómo se construyen los indicadores en la evaluación del impacto?* Recuperado de <https://guia.oitcinterfor.org/como-evaluar/como-se-construyen-indicadores>.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en El Salvador*. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_755521.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755521.pdf).

Sistema Arancelario Centroamericano (2017). *Arancel Centroamericano de Importación*. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Ciudad de Guatemala, Guatemala



## ANEXOS

## Anexo N° 1

	Desde	Hasta	% a aplicar	Sobre el Exceso de:	Más cuota fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 4,064.00	Exento		
II Tramo	\$ 4,064.01	\$ 9,142.86	10%	\$ 4,064.00	\$ 212.12
III Tramo	\$ 9,142.87	\$ 22,857.14	20%	\$ 9,142.86	\$ 720.00
IV Tramo	\$ 22,857.15	En adelante	30%	\$ 22,857.14	\$ 3, 462.86

Fuente: elaboración propia en base al Art. 37 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

## Anexo N° 2

PARTIDA ARANCELARIA	DESCRIPCIÓN	ALÍCUOTA A APLICAR POR CADA UNO POR CIENTO EN VOLUMEN DE ALCOHOL POR LITRO DE BEBIDA (\$)
22.03.00.00 22.04 22.04.10.00	Cerveza de Malta	0.0825
22.04.20	Vino de Uvas Frescas, incluso encabezado; Mosto de uva excepto de la partida 20.09	0.07
	Vino Espumoso	0.07
22.04.21.00 22.04.29.00	Los demás vinos; mosto de uva en el que la fermentación se ha impedido o cortado añadiendo alcohol. En recipientes con capacidad igual o	0.07

	inferior a 2 litros	
	Los demás.	
22.04.30.00 22.05	Los demás mostos de uva Vermut y	0.07
22.05.10.00 22.05.90.00	demás vinos de uvas frescas	0.07
	preparados con plantas o sustancias aromáticas. En recipientes con capacidad inferior o igual a 2 litros	
	Los demás	
22.06.00.00 22.08	Las demás bebidas fermentadas (por ejemplo: sidra, perada, agua, miel);	0.07
22.08.20 22.08.20.10	mezcla de bebidas fermentadas y bebidas no alcohólicas no expresadas ni comprendidas en otra parte.	0.07
22.08.20.90 22.08.30	Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico inferior a 80% vol; aguardientes, licores y demás bebidas espirituosas	0.0825
22.08.30.10 22.08.30.90	Aguardiente de vino o de orujo de uvas; Con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 60% vol	0.04
	Otros	
	Whisky Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol	
	Otros	0.04
22.08.40 22.08.40.10	Ron y demás aguardientes de caña.	0.15
	Ron	
	Otros	0.15

22.08.40.90 22.08.50.00	Gin y Ginebra	0.05
22.08.60 22.08.60.10	Vodka Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol.	0.015
22.08.60.90 22.08.70.00	Otros Licores	0.14
22.08.90 22.08.90.20	Los demás Aguardientes obtenidos por fermentación y destilación de mostos de cereales, con grado alcohólico volumétrico superior a	0.0325
22.08.90.90	60% Otros	0.14
		0.04
		0.08

*Fuente: elaboración propia en base al Art. 43 de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las bebidas alcohólicas.*

### Anexo N° 3

Categoría	Descripción	Tasa Ad Valorem
Categoría 1	Vehículos automotores para el transporte de personas del tipo autobús o microbús, de motor diesel o gasolina, u otra tecnología.	1.0%
Categoría 2	Vehículos automotores de turismo y demás vehículos automotores concebidos principalmente para el transporte de	

	personas hasta 9 pasajeros incluidos su conductor, de motor diesel o gasolina, u otra tecnología:	
Subcategoría 2.1	Vehículos automotores de 0 a 2000 centímetros cúbicos del tipo 4x2	4.0%
Subcategoría 2.2	Vehículos automotores de más de 2,000 centímetros cúbicos, del tipo 4x2.	4.0%
Subcategoría 2.3	Vehículos automotores de cualquier cilindrada, del tipo 4x4.	6.0%
Subcategoría 2.4	Vehículos automotores de cualquier cilindrada, para transporte especial tales como ambulancias y carros fúnebres.	1.0%
Categoría 3	Vehículos automotores para el transporte de mercancías del tipo pickups, paneles, furgonetas, camiones y cabezales, de motor diesel o gasolina, u otra tecnología	1.0%
Categoría 4	Vehículos automotores del tipo motocicletas, tricimotos y cuádrimotos:	
Subcategoría 4.1	Hasta 250 centímetros cúbicos	1.0%
Subcategoría 4.2	Más de 250 centímetros cúbicos	8.0%
Categoría 5	Vehículos automotores para usos especiales no comprendidos dentro de ninguna de las categorías anteriores, de los	2.0%

	utilizados como camión grúa, para sondeo o perforación, de volteo, concreteros, recolector de basura, camión cisterna, camiones blindados y otros.	
Categoría 6	Otros vehículos no automotores del tipo remolques y semi remolques para el transporte de mercancías y otros usos.	1.0%

*Fuente: elaboración propia en base al Art. 8 de la Ley de Impuesto Especial a la Primera Matrícula de Bienes en el Territorio Nacional.*

## Anexo N° 4

Tabla N° 3 Producto Interno Bruto y tasas de crecimiento económico de El Salvador (1990-2019)

Años	PIB	Tasa de Crecimiento
1990	4817.54	0.0%
1991	5,252.3	1.5%
1992	5,813.4	7.0%
1993	6,680.3	5.8%
1994	7,679.4	4.7%
1995	8,921.9	4.7%
1996	9,586.3	0.8%
1997	10,221.7	3.1%
1998	10,936.7	2.7%
1999	11,284.2	2.2%
2000	11,784.9	1.1%
2001	12,282.5	0.9%
2002	12,664.2	1.6%
2003	13,243.9	1.6%
2004	13,724.8	0.9%
2005	14,698.0	2.7%
2006	15,999.9	4.3%
2007	17,011.8	1.9%
2008	17,986.9	2.1%
2009	17,601.6	-2.1%
2010	18,447.9	2.1%
2011	20,283.8	3.8%
2012	21,386.2	2.8%
2013	21990.96	2.2%
2014	22593.47	1.7%
2015	23,438.24	2.4%
2016	24,191.43	2.5%
2017	24,979.19	2.3%
2018	26,117.40	2.4%
2019	27,022.64	2.4%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 5

Tabla N° 4 SPNF: Déficit Fiscal y Balance Primario 1990-2019

<b>Años</b>	<b>Déficit Fiscal Global (US\$)</b>	<b>Balance Primario (US\$)</b>	<b>Déficit Fiscal Global (% del PIB)</b>	<b>Balance Primario (% del PIB)</b>
1990	-18.93	62.47	-0.39%	1.30%
1991	-150.25	3.65	-2.86%	0.07%
1992	-271.83	-123.03	-4.68%	-2.12%
1993	-112.04	50.70	-1.68%	0.76%
1994	-46.51	110.94	-0.61%	1.44%
1995	-13.2	143.2	-0.15%	1.61%
1996	-257.03	-74.71	-2.68%	-0.78%
1997	-197.02	-24.28	-1.93%	-0.24%
1998	-315.85	-138.4	-2.89%	-1.27%
1999	-346.77	-172.88	-3.07%	-1.53%
2000	-398.53	-195.31	-3.38%	-1.66%
2001	-606.53	-406.51	-4.94%	-3.31%
2002	-632.23	-386.93	-4.99%	-3.06%
2003	-559.87	-252.85	-4.23%	-1.91%
2004	-378.83	-44.36	-2.76%	-0.32%
2005	-510.05	-132.03	-3.47%	-0.90%
2006	-546.6	-91.73	-3.42%	-0.57%
2007	-395.28	112.06	-2.32%	0.66%
2008	-683.42	-163.78	-3.80%	-0.91%
2009	-1171.6	-640.66	-6.66%	-3.64%
2010	-917.8	-409.84	-4.98%	-2.22%
2011	-906.55	-388.66	-4.47%	-1.92%
2012	-813.88	-277.45	-3.81%	-1.30%
2013	-979.36	-385.58	-4.45%	-1.75%
2014	-906.97	-296.58	-4.01%	-1.31%
2015	-851.04	-211.24	-3.63%	-0.90%
2016	-750.29	-44.99	-3.10%	-0.19%
2017	-631.01	168.84	-2.53%	0.68%
2018	-703.76	234.28	-2.69%	0.90%
2019	-825.27	165.79	-3.05%	0.61%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 6

Tabla N° 5 Participación de los Sectores Económicos en PIB Total (1990-2019).

<b>Años</b>	<b>Sector Primario (% del PIB)</b>	<b>Sector Secundario (% del PIB)</b>	<b>Sector Terciario (% del PIB)</b>
1990	16%	22%	56%
1991	16%	22%	55%
1992	13%	24%	56%
1993	13%	25%	55%
1994	13%	25%	55%
1995	12%	24%	56%
1996	11%	23%	57%
1997	11%	23%	58%
1998	10%	23%	60%
1999	8%	24%	61%
2000	8%	24%	61%
2001	7%	24%	61%
2002	6%	24%	62%
2003	6%	23%	63%
2004	6%	22%	64%
2005	6%	21%	63%
2006	6%	21%	63%
2007	7%	21%	63%
2008	7%	22%	62%
2009	7%	21%	65%
2010	7%	21%	64%
2011	8%	22%	62%
2012	7%	22%	63%
2013	6%	21%	64%
2014	6%	21%	64%
2015	6%	21%	64%
2016	6%	21%	64%
2017	6%	21%	64%
2018	5%	21%	64%
2019	5%	22%	64%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*



## Anexo N° 7

Tabla N° 6 Deuda Pública Total de El Salvador 1991-20019

<b>Años</b>	<b>Deuda Pública Total como % del PIB</b>	<b>Deuda Externa Pública</b>	<b>Deuda Interna Pública</b>
1991	59.8%	2200.2	939.93
1992	57.2%	2343	980.33
1993	45.6%	1975.7	1069.19
1994	44.2%	2055.6	1338.2
1995	39.6%	2168.3	1362.04
1996	41.2%	2517.3	1433.43
1997	39.6%	2689.4	1359.21
1998	36.2%	2646	1315.99
1999	38.3%	2788.9	1534.05
2000	40.9%	2831.3	1984.41
2001	44.9%	3147.7	2366.46
2002	50.5%	3987.1	2404.8
2003	53.8%	4717.2	2408.27
2004	53.2%	4777.9	2527.1
2005	52.5%	4976.1	2745.86
2006	52.3%	5692.6	2681.39
2007	50.9%	5444.3	3208.13
2008	54.1%	5837.3	3886.29
2009	63.5%	6550.3	4623.24
2010	63.8%	6831.4	4946.92
2011	63.9%	7141.6	5809.6
2012	67.8%	8050.3	6442.81
2013	67.7%	8069.7	6818.48
2014	69.5%	8959.46	6731.78
2015	70.8%	8789.22	7797.2
2016	72.6%	9317.16	8241.06
2017	73.6%	9675.32	8697.4
2018	72.7%	9565.43	9409.25
2019	73.3%	9981.44	9826.92

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 8

Tabla N° 7 Evolución de las tasas de interés de El Salvador (1995-2019)

<b>Años</b>	<b>Tasas de interés pasivas</b>	<b>Tasas de interés activas</b>
1995	7.8%	12.4%
1996	8.4%	12.5%
1997	7.7%	10.8%
1998	6.9%	9.9%
1999	6.6%	10.4%
2000	6.5%	10.7%
2001	5.5%	9.6%
2002	3.4%	7.1%
2003	3.4%	6.6%
2004	3.3%	6.3%
2005	3.4%	6.9%
2006	4.4%	7.5%
2007	4.7%	7.8%
2008	4.2%	7.9%
2009	4.5%	9.3%
2010	2.9%	7.6%
2011	1.8%	6.0%
2012	2.5%	5.6%
2013	3.4%	5.7%
2014	3.8%	6.0%
2015	4.2%	6.2%
2016	4.4%	6.4%
2017	4.4%	6.5%
2018	4.2%	6.6%
2019	4.3%	6.6%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva y el Ministerio de Hacienda de El Salvador.*

## Anexo N° 9

Tabla N° 8 Préstamos y Depósitos Bancarios de El Salvador (2001-2019)

<b>Año</b>	<b>Préstamos</b>	<b>Depósitos</b>
2001	5,481.34	6590.634241
2002	5,989.07	6590.920957
2003	6,377.25	6710.029245
2004	6,690.60	6950.739971
2005	7,670.88	7172.973879
2006	8,416.40	7837.611337
2007	9,251.60	9154.051619
2008	9,610.72	9064.227966
2009	9,083.33	9350.892008
2010	8,898.22	9816.93677
2011	9,277.17	9773.909728
2012	9,876.31	9945.602339
2013	10,677.79	10372.66547
2014	11,271.30	10332.62208
2015	11,797.76	10958.85503
2016	12,444.06	11297.59895
2017	13,041.97	12478.43597
2018	13,832.82	13224.09781
2019	14,628.26	14736.5154
2020	14,866.49	16390.61113

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva y el Ministerio de Hacienda de El Salvador.*

## Anexo N° 10

Tasas de variación del Índice de Precios al Consumidor, año base 2009 (2009 - 2019).

División	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.1 Alimentos y Bebidas no Alcohólicas	-	8%	3%	1%	2%	4%	1%	-2%	2%	0%	1%
1.2 Bebidas Alcohólicas, Tabaco	-	17.3%	-0.3%	6.8%	3.6%	3.9%	2.8%	3.9%	0.2%	1.4%	3.2%
1.3 Prendas de Vestir y Calzado	-	0.7%	2.6%	-0.5%	-0.6%	-0.3%	-3.2%	-2.6%	-1.9%	-1.7%	-1.8%
1.4 Alojamiento, Agua, Electricidad, Gas y otros Combustibles	-	-2.5%	22.0%	-2.9%	3.0%	-2.9%	11.7%	-1.2%	5.2%	3.0%	-2.3%
1.5 Muebles, Artículos para el Hogar y para la Conservación Ordinaria del Hogar	-	1.4%	0.5%	1.0%	-0.6%	0.8%	-0.4%	-2.1%	0.7%	-1.1%	-1.2%
1.6 Salud	-	1.0%	1.0%	1.8%	-7.9%	0.6%	0.5%	0.8%	1.1%	0.8%	0.8%
1.7 Transporte	-	3.4%	4.8%	4.2%	2.2%	-3.6%	-5.1%	0.1%	3.6%	-1.0%	0.5%
1.8 Comunicaciones	-	-11.4%	1.8%	-0.4%	-2.8%	-1.1%	-0.2%	-0.3%	-1.1%	-0.5%	-1.2%
1.9 Recreación y Cultura	-	-2.1%	0.2%	-1.8%	-1.7%	-1.6%	-2.2%	-1.8%	-1.7%	-0.6%	0.2%
1.10 Educación	-	1.1%	0.8%	1.7%	2.8%	2.3%	1.3%	2.0%	1.0%	-0.6%	0.7%
1.11 Restaurantes y Hoteles	-	2.6%	7.2%	1.5%	1.1%	2.3%	1.3%	1.5%	1.6%	1.8%	0.9%
1.12 Bienes y Servicios Diversos	-	0.6%	0.7%	2.0%	0.9%	0.9%	0.0%	0.5%	1.5%	0.3%	-0.3%
<b>Índice de Precios al Consumidor</b>	<b>100</b>	<b>102.13</b>	<b>107.29</b>	<b>108.13</b>	<b>108.98</b>	<b>109.5</b>	<b>110.61</b>	<b>109.58</b>	<b>111.81</b>	<b>112.3</b>	<b>112.29</b>
<b>Tasa de variación</b>	<b>0</b>	<b>2.13%</b>	<b>5.05%</b>	<b>0.78%</b>	<b>0.79%</b>	<b>0.48%</b>	<b>1.01%</b>	<b>-0.93%</b>	<b>2.04%</b>	<b>0.44%</b>	<b>-0.01%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

## Anexo N° 11

Tabla N° 9 Balanza comercial de El Salvador, saldos y composición de exportaciones e importaciones. (1991-2019)

<b>Años</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Balanza Comercial (X-M)</b>
1991	724.76	1516.28	-791.53
1992	795.76	1854.65	-1058.9
1993	1032.09	2144.68	-1112.59
1994	1249.51	2575.42	-1325.92
1995	1652.06	3329.13	-1677.07
1996	1788.37	3221.42	-1433.05
1997	2426.11	3744.37	-1318.26
1998	2441.12	3968.07	-1526.95
1999	2510.04	4094.72	-1584.68
2000	2941.31	4948.29	-2006.98
2001	2863.77	5026.76	-2162.99
2002	2995.04	5184.45	-2189.41
2003	3128.04	5754.27	-2626.23
2004	3304.61	6328.93	-3024.32
2005	3436.48	6809.15	-3372.67
2006	3729.99	7762.68	-4032.69
2007	4014.54	8820.61	-4806.07
2008	4641.07	9817.67	-5176.6
2009	3866.08	7325.36	-3459.28
2010	4499.24	8416.16	-3916.92
2011	5308.18	9964.51	-4656.33
2012	5339.09	10258.07	-4918.98
2013	5519.3	10747.54	-5228.24
2014	5301.55	10514.19	-5212.64
2015	5509.05	10293.4	-4784.35
2016	5420.13	9825.78	-4405.65
2017	5760.02	10571.51	-4811.49
2018	5904.63	11829.78	-5925.16
2019	5943.32	12017.56	-6074.24

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 12

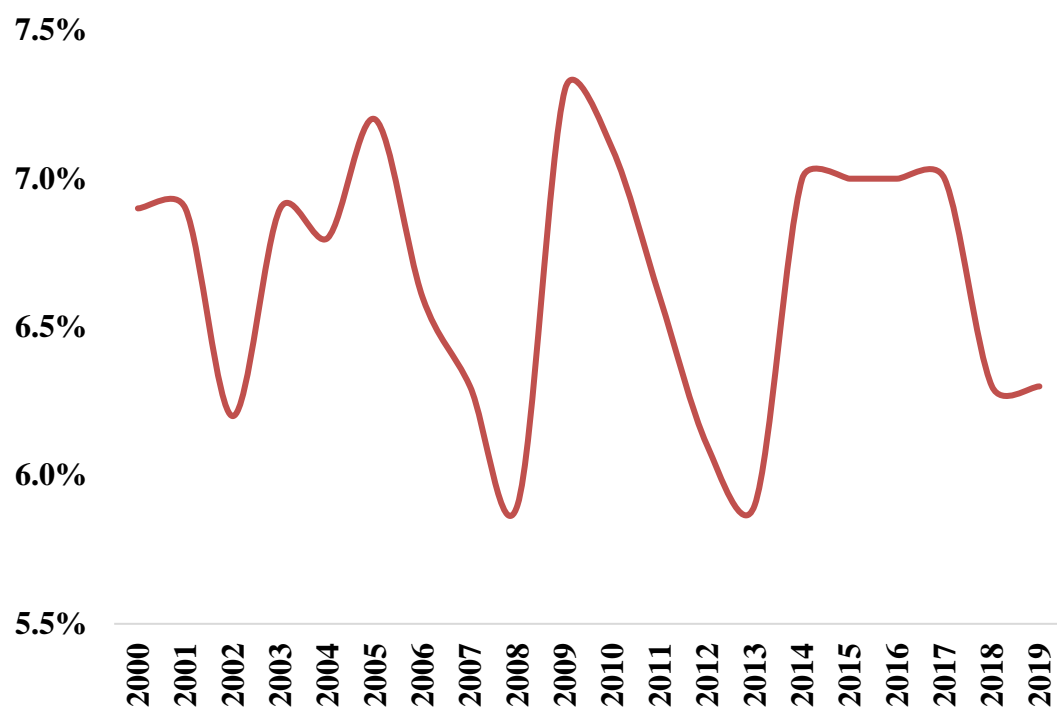
Tabla N° 10 Ingreso de Remesas Familiares de El Salvador (1991-2019)

<b>Años</b>	<b>Ingresos de Remesas</b>	<b>Tasa de Crecimiento</b>
1991	790.1	ND
1992	858.3	8.63
1993	864.1	0.68
1994	962.5	11.39
1995	1061.4	10.28
1996	1086.5	2.36
1997	1199.5	10.4
1998	1338.3	11.57
1999	1373.8	2.65
2000	1750.7	27.43
2001	1910.5	9.13
2002	1935.2	1.29
2003	2105.3	8.79
2004	2547.6	21.01
2005	3017.2	18.43
2006	3470.88	15.04
2007	3695.25	6.46
2008	3742.07	1.27
2009	3387.17	-9.48
2010	3455.28	2.01
2011	3627.48	4.98
2012	3886.62	7.14
2013	3944.19	1.48
2014	4139.17	4.94
2015	4256.56	2.84
2016	4543.84	6.75
2017	4985.37	9.72
2018	5390.78	8.13
2019	5648.96	4.79

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 13

Gráfico N° 15 Tasa de Desempleo de El Salvador, en porcentaje (2000-2019)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 14

Tabla N°.11 Grado de formalidad del mercado laboral salvadoreño en porcentaje 2001-2019.

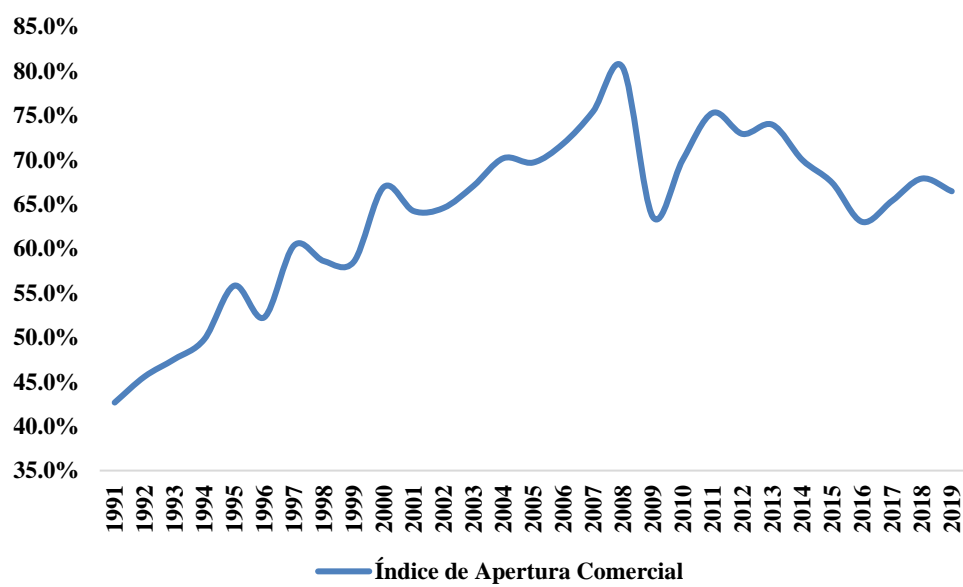
Año	Empleo formal (ISSS)	PEA	Tasa de empleo formal (Empleo formal/PEA)	Tasa de informalidad
2001	582,104	2,323,633	25.1%	74.9%
2002	579,079	2,278,089	25.4%	74.6%
2003	589,723	2,343,470	25.2%	74.8%
2004	604,893	2,339,765	25.9%	74.1%
2005	623,599	2,347,000	26.6%	73.4%
2006	624,125	2,389,598	26.1%	73.9%
2007	687,288	2,464,400	27.9%	72.1%
2008	706,106	2,495,908	28.3%	71.7%
2009	681,184	2,551,667	26.7%	73.3%
2010	696,417	2,580,284	27.0%	73.0%
2011	718,338	2,641,133	27.2%	72.8%
2012	734,174	2,724,754	26.9%	73.1%
2013	773,783	2,795,156	27.7%	72.3%
2014	791,787	2,842,997	27.9%	72.1%
2015	800,936	2,867,966	27.9%	72.1%
2016	824,460	2,931,653	28.1%	71.9%
2017	835,067	2,960,788	28.2%	71.8%
2018	846,362	2,814,266	30.1%	69.9%
2019	864,753	2,908,119	29.7%	70.3%

*Fuente: elaboración propia en base a EHPM y base de datos ISSS.*



## Anexo N° 15

Gráfico N° 16 Índice de Apertura Comercial de El Salvador (1991-2019).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

## Anexo N° 16

Tabla N° 12 Evolución del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado en la Estructura Tributaria (1990 - 2019)

<b>Años</b>	<b>Impuesto Sobre la Renta (neto)</b>	<b>Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)</b>
1990	21.8	0.0
1991	23.7	0.0
1992	22.1	40.2
1993	22.1	42.7
1994	24.2	42.2
1995	28.4	44.2
1996	28.3	50.1
1997	28.5	52.4
1998	29.1	53.7
1999	30.8	52.5
2000	31.9	53.1
2001	29.8	55.8
2002	28.7	52.5
2003	29.0	52.5
2004	29.3	52.3
2005	31.4	51.8
2006	31.7	52.6
2007	34.3	51.0
2008	34.8	50.6
2009	36.4	48.0
2010	34.6	49.7
2011	35.3	49.3
2012	36.4	48.8
2013	39.5	46.2
2014	40.3	45.6
2015	39.4	45.0
2016	39.8	43.5
2017	39.4	43.2
2018	38.9	43.9
2019	39.6	44.3

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 17

Tabla N° 13 Carga Tributaria Neta de El Salvador (1990 - 2019)

<b>Años</b>	<b>Carga Tributaria neta</b>
1990	9.1%
1991	9.6%
1992	9.9%
1993	10.7%
1994	11.0%
1995	11.9%
1996	11.3%
1997	11.1%
1998	11.1%
1999	11.3%
2000	11.4%
2001	11.8%
2002	12.6%
2003	13.1%
2004	13.3%
2005	14.5%
2006	15.5%
2007	16.0%
2008	16.0%
2009	14.8%
2010	15.6%
2011	15.7%
2012	16.1%
2013	17.0%
2014	16.7%
2015	16.7%
2016	17.2%
2017	17.7%
2018	18.0%
2019	17.6%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 18

Tabla N° 14 Productividad del IVA: Eficiencia Tradicional (2009 - 2019)

<b>Años</b>	<b>IVA Total</b>	<b>PIB</b>	<b>Eficiencia IVA t</b>
2009	1423.20	17601.62	62%
2010	1566.34	18447.92	65%
2011	1801.49	20283.78	68%
2012	1860.90	21386.15	67%
2013	1901.66	21990.96	67%
2014	1909.98	22593.47	65%
2015	1934.32	23438.24	63%
2016	1853.88	24191.43	59%
2017	1947.68	24979.19	60%
2018	2103.38	26117.40	62%
2019	2215.06	27022.64	63%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 19

Tabla N° 15 Productividad del IVA: Eficiencia - c (2009 - 2019)

<b>Años</b>	<b>IVA Total</b>	<b>Gasto de Consumo</b>	<b>Eficiencia IVA c</b>
2009	1423.20	18325.78	60%
2010	1566.34	18996.25	63%
2011	1801.49	20998.42	66%
2012	1860.90	21984.30	65%
2013	1901.66	22866.65	64%
2014	1909.98	23181.23	63%
2015	1934.32	23806.45	63%
2016	1853.88	24175.56	59%
2017	1947.68	24871.31	60%
2018	2103.38	25939.71	62%
2019	2215.06	26749.72	64%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 20

Tabla N° 16 Productividad del IVA: Eficiencia - m (2009 - 2019)

<b>Años</b>	<b>IVA Importacion</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Eficiencia IVA m</b>
2009	767.64	7413.85	80%
2010	891.04	8595.02	80%
2011	1065.27	10201.66	80%
2012	1090.79	10495.79	80%
2013	1108.36	11155.20	76%
2014	1104.24	11038.77	77%
2015	1073.13	10925.08	76%
2016	976.49	10717.29	70%
2017	1025.44	11336.18	70%
2018	1147.46	12323.29	72%
2019	1187.42	12453.42	73%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*

## Anexo N° 21

Tabla N° 17 Brecha de declarantes (2009 - 2019)

<b>Años</b>	<b>contribuyentes inscritos</b>	<b>Población Ocupada</b>	<b>BRECHA</b>
2009	574,378	2,551,667	-1,977,289
2010	582,316	2,580,284	-1,997,968
2011	600,182	2,641,133	-2,040,951
2012	395,706	2,724,754	-2,329,048
2013	417,972	2,795,156	-2,377,184
2014	467,612	2,842,997	-2,375,385
2015	483,823	2,867,966	-2,384,143
2016	483,912	2,931,653	-2,447,741
2017	531,571	2,960,788	-2,429,217
2018	574,530	2,814,266	-2,239,736
2019	564,115	2,908,119	-2,344,004

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Digestyc.*

## Anexo N° 22

Tabla N° 18 Declaración de Impuesto Sobre la Renta en Línea en El Salvador (2009-2019)

<b>Años</b>	<b>Eficiencia medida en porcentaje de presentación de declaraciones en línea</b>
2009	75.9%
2010	88.1%
2011	91.3%
2012	95.6%
2013	96.5%
2014	97.3%
2015	97.5%
2016	97.1%
2017	99.9%
2018	100.0%
2019	100.0%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.*

## Anexo N° 23

Tabla N° 19 Ingresos Tributarios y Producto Interno Bruto de El Salvador 1990-2019.

<b>Años</b>	<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>PIB</b>
1990	438.17	4817.54
1991	506.35	5252.34
1992	574.07	5813.40
1993	714.7	6680.27
1994	843.23	7679.38
1995	1063.14	8921.95
1996	1080.86	9586.33
1997	1131.79	10221.71
1998	1208.93	10936.67
1999	1274.73	11284.20
2000	1344.08	11784.93
2001	1448.9	12282.53
2002	1595.2	12664.19
2003	1736.33	13243.89
2004	1819.96	13724.81
2005	2131.68	14698.00
2006	2487.55	15999.89
2007	2724.38	17011.75
2008	2885.76	17986.89
2009	2609.45	17601.62
2010	2882.8	18447.92
2011	3193.25	20283.78
2012	3433.82	21386.15
2013	3746.27	21990.96
2014	3771.52	22593.47
2015	3917.53	23438.24
2016	4166.38	24191.43
2017	4406.82	24979.19
2018	4680.07	26117.40
2019	4759.6	27022.64

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.*