

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**POLITICA TRIBUTARIA PROGRESIVA CON EQUIDAD FISCAL COMO
MECANISMO PARA IMPEDIR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL POR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR PARTE
DEL SECTOR DEL COMERCIO INFORMAL.**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTADO POR:
ESTRADA PICHE, MIGUEL EDGARDO
MÁRMOL RAMOS, MARÍA MAGDALENA**

**DOCENTE ASESOR:
LIC. EUGENIO TÉVEZ CASTILLO.**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2019.

TRIBUNAL CALIFICADOR

Lic. Noé Geovanni García Iraheta.

(PRESIDENTE)

Lic. Samuel Merino González.

(SECRETARIO)

Lic. Eugenio Tevez Castillo.

(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado.
RECTOR

Dr. Manuel De Jesús Joya Abrego.
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Nelson Bernabé Granados Alvarado.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez.
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín.
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata.
DECANA

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández.
VICEDECANO

Msc. Juan José Castro Galdámez.
SECRETARIO

Lic. René Mauricio Mejía Méndez.
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Licda. Digna Reyna Contreras de Cornejo.
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Msc. María Magdalena Morales.
**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACION DE LA ESCUELA DE
CIENCIAS JURIDICAS**

RESUMEN	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
INTRODUCCION	iv
CAPITULO I	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL SALVADOR.....	1
1 Concepto de Política Tributaria.....	6
1.1 Principios Básicos de Tributación.....	6
1.1.2 Progresividad y Regresividad	8
1.1.3 Sistema Tributario	10
1.1.4 Efectividad del Sistema Tributario.....	11
1.1.5 Relación Jurídica Tributaria	11
1.1.6 Obligación Tributaria.....	14
1.1.7 Código Tributario Vigente.....	15
1.1.8 Ley del Impuesto Sobre la Renta	18
1.2 Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA).....	19
1.2.1 Déficit Fiscal.....	21
CAPITULO II	24
LOS TRIBUTOS COMO FUENTE DE INGRESO PÚBLICO	24
2 Antecedentes Históricos de la creación u origen de Tributos.....	25
2.1.2 Fundamento Jurídico	29
2.1.3 Fundamento Doctrinario	30
2.1.4 Acepciones del concepto Tributo	30
2.1.5 Naturaleza Jurídica	31
2.1.6 Características de los Tributos	31
2.2 Principios de los Tributos.....	37
2.2.1 Principio de Equidad	38
2.2.2 Principio de Beneficio	39

2.2.3 Principio de Capacidad Contributiva o Capacidad de Pago	39
2.2.4 Evasión y Elusión fiscal	42
CAPITULO III	44
ECONOMIA INFORMAL	44
3 Economía Informal en El Salvador	47
3.1.1 Importancia de la Economía Informal	48
3.1.2 Tipos de Informalidad	49
3.1.3 Enfoques de la Economía Informal	50
3.1.4 Escuelas de pensamiento sobre la economía Informal.....	51
3.2 Características de la Informalidad	54
3.2.1 Características de tipo social	55
3.2.2 Características económicas	55
3.2.4 Eficiencia y Equidad.....	59
3.2.5 Porcentaje de la Informalidad	61
3.2.6 Formalidad e Informalidad. Formalización Primeros Pasos	61
3.3 Costos para Formalizarse	62
3.3.1 Capacidad Contributiva de la Economía Informal.....	63
3.3.2 Régimen Simplificado	64
3.3.3 Exenciones y Deducciones	64
3.3.4 Detractores de los Incentivos Fiscales	67
CAPITULO IV.	70
MECANISMO PARA IMPEDIR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR PARTE DEL SECTOR DEL COMERCIO INFORMAL	70
4.1.1 Situación del Comercio Informal en el Municipio de San Salvador	71
4.1.2 Experiencia de algunos países de América Latina	73
4.2.1 Argentina: Principales características y aspectos técnicos del régimen.....	82
4.2.2 Bolivia, sistemas presuntivos para pequeños contribuyentes.....	83

4.2.3 Colombia.....	84
4.2.4 México.....	84
4.2.5 Brasil: el Simples Nacional y el Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMEI)	85
4.2.6 Origen y reformas del régimen simplificado pionero en la región.....	85
4.2.7 Uruguay: Monotributo, Monotributo Social MIDES y el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa.....	86
4.2.8 Simplificación Tributaria	86
4.2.9 Regímenes especiales	89
4.2.10 Implementación	94
4.2.11 Registro de los contribuyentes	97
4.3 Comprobación de hipótesis.....	98
4.3.1 Solución al problema	100
4.3.2 Importancia jurídica.....	101
4.3.3 Análisis de entrevistas	103
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	119
BIBLIOGRAFÍA.....	122

RESUMEN

La presente investigación se basa en que estrategias se pueden implementar para que el sector informal de la economía se incorpore al sistema tributario del país, iniciando con una descripción y los antecedentes que han caracterizado la política tributaria de El Salvador. Nuestro país es considerado un país en vías de desarrollo dentro de una región subdesarrollada, donde los sistemas impositivos son regresivos y la Política Tributaria del país ha contribuido poco en la función redistributiva del Estado; si esto lo vemos desde una perspectiva histórica, podría considerarse que ha empeorado la distribución del ingreso. La característica de regresividad proviene desde el diseño del sistema, en donde se le da protagonismo a los impuestos indirectos, pues estos son más fáciles de administrar y permiten aumentar la recaudación de manera práctica.

El Salvador a partir de 1992 cuenta con la existencia de un impuesto al consumo (IVA), buscando que proporcione más del 50% de la recaudación, a pesar de que en los últimos años se ha incrementado el impuesto directo y disminuido en los impuestos indirectos, sin hacer un análisis podría concluirse que tienen menos características de regresividad, pero eso no puede afirmarse ya que los impuestos indirectos siguen teniendo mayor peso en la recaudación dentro de la estructura del Sistema Tributario.

Finalmente se llegó a una serie de conclusiones y recomendaciones que expresan la posibilidad que existe de poder formalizar al sector informal, por lo que se ha desarrollado una propuesta de Régimen Simplificado de Tributación, debe ser visto como una alternativa novedosa.

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

ABREVIATURAS

ART.	Artículo
CN.	Constitución
CT.	Código Tributario

SIGLAS

ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
BM	Banco Mundial
CAMARASAL	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORLAC	Programa de la Organización Internacional del Trabajo para la Formalización de la Informalidad
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MPE	Micro y Pequeñas Empresas

MYPES	Micro y Pequeñas Empresas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina
RAU	Régimen Agropecuario Unificado
RST	Régimen Simplificado Tributario
SIMEI	Sistema Nacional para el Micro Emprendedor Individual
STI	Sistema Tributario Integrado

INTRODUCCION

Tal como lo establece la Constitución de la Republica de nuestro país, se reconoce a la persona humana como el principio y el fin de la actividad del Estado, el cual está organizado para la consecución de la justicia, seguridad jurídica y el bien común.

No obstante, es inevitable observar las deficiencias que tiene el Estado Salvadoreño para garantizar el bien común, gran parte se debe al déficit fiscal que impera. Debemos reconocer que la mayor fuente de ingresos del Estado son los Tributos, el mismo Estado deja de percibir por carecer de una Política Tributaria adecuada, este tema es tan importante que los mismos candidatos presidenciales se dieron la tarea de hacer consideraciones respecto de este tema. Nosotros como estudiantes lo abordaremos desde un punto de vista académico, por lo que en el presente trabajo de investigación desarrollaremos la factibilidad de implementar una Política Tributaria Progresiva equitativa, que incluya a agentes económicos que operan en el Comercio Informal y de esa manera combatir la evasión y elusión fiscal.

Si bien es cierto el enunciado del tema de investigación toma directamente en consideración los agentes económicos del comercio informal, una Política Tributaria estaría incompleta si solamente se toma en consideración una parte de la totalidad de agentes económicos que operan en nuestro país, por lo que utilizando el método Hipotético Deductivo, abarcaremos tres niveles de investigación, descriptivo, explicativo y predictivo.

En el primer capítulo desarrollaremos los antecedentes históricos de la política tributaria que fue implementada desde sus inicios en El Salvador y

como era estructurada. En el segundo capítulo, el fundamento jurídico, fundamento doctrinario y evolución histórica de los tributos, así como acepciones y principios doctrinarios que rigen los tributos. En el capítulo tres, abordaremos los orígenes de la economía informal, importancia, evolución y tipos de economía informal, así como los enfoques, desde los cuales se estudia este fenómeno, sus características y consecuencias. Asimismo se analiza la Política Tributaria implementada con anterioridad y los efectos que ocasiona desde el aspecto económico y aspecto tributario. En el capítulo cuatro se exponen el mecanismo para combatir la evasión y elusión fiscal de los agentes económicos del comercio informal y tomando en cuenta los resultados de la investigación de campo realizada se hace un análisis global y se presenta la comprobación de hipótesis. Finalmente en el capítulo cinco se presentan las conclusiones y recomendaciones

Por lo anteriormente expuesto la presente investigación se denomina POLITICA TRIBUTARIA PROGRESIVA CON EQUIDAD FISCAL COMO MECANISMO PARA IMPEDIR LA EVASION Y ELUSION FISCAL POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR PARTE DEL SECTOR DEL COMERCIO INFORMAL, investigación que se encuentra encaminada al objetivo de demostrar la importancia de la implementación de una Política Tributaria Progresiva y Equitativa, para aumentar los ingresos tributarios del Estado y este a su vez cumpla con el mandato constitucional del bien común.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL SALVADOR

El presente capítulo tiene como propósito exponer la evolución histórica y las generalidades de la política tributaria, definiéndola en principio como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva, directa o indirecta. Se desarrollan los Principios básicos de tributación como la justicia, igualdad, legalidad, celeridad, proporcionalidad, economía, eficacia y verdad material y la incidencia de estos en la progresividad y regresividad de un sistema tributario.

El Salvador fue uno de los primeros países de Latinoamérica que comenzó a recaudar ingresos económicos con la utilización de impuestos por parte del Estado, fue en el año de 1915 cuando se implementó la primera Legislación Tributaria¹, en la que se creó un sistema jurídico tributario múltiple ya que con él se creaban tantos impuestos como necesidades públicas emanaban, ejemplo de esos impuestos fueron: Ley de Gravamen de las Sucesiones, Ley de Impuesto Sobre Donaciones, Ley de Alcabala con características similares a la Legislación Española, que fue complementando con un impuesto especial conocido como del ½%, con el objeto de financiar la construcción del "Puente de Oro", en San Marcos Lempa, en el gobierno del

¹ J. M. Alvarado Morales et al., "Las consecuencias jurídicas y patrimoniales que enfrenta los pequeños contribuyentes del municipio de San Salvador por no llevar registro contables según lo establece la Ley del Impuesto a la transferencia de bienes muebles y la prestación de servicios" (tesis pregrado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador, 2008) 2.

General Maximiliano Hernández Martínez²

Respecto a los impuestos específicos como es el impuesto del valor agregado, que fue adoptado por la mayoría de los países en el mundo, pero en nuestro país fue en 1972 cuando se hizo la propuesta por primera vez de implementar el tributo en nuestro sistema, el cual fue muy cuestionado por parte del sector de la empresa privada quienes ostentaban el poder económico y político en esa época y que aún lo continúan teniendo, tal situación hizo estancar la aprobación de ese impuesto. Doce años después en 1984, al ver la necesidad de sustituir la Ley del Papel Sellado y Timbres, ya que la Política Tributaria de esa época era muy antigua y no alcanzaba a recaudar fondos para impulsar el desarrollo económico, se promulgo la Ley de Papel Sellado y Timbres, que incremento el impuesto del 2.5% al 5% sobre las ventas³

Para el año 1986, inmersos dentro del conflicto armado, el Estado de El Salvador se da cuenta que se tenía una estructura tributaria ampliamente diversificada y organización funcional técnicamente especializada, y con las nuevas ideas del sector empresarial que era necesario realizar reforma a las leyes impositivas.

La Asamblea Legislativa, aprueba reformas fiscales, derogando la ley de Renta vigente en esa época, así como la Ley de Alcabala, y otras leyes que tenían poco rendimiento y su alto costo que tenía administrarlas, y se crea la Ley de Patrimonio.

A pesar de estas reformas el sector empresarial continuaba disconforme, ya que pretendían minimizar aún más el efecto económico que les producían,

²Ibíd. 5

³ Ibid. 17

fue en esta época que este sector comenzó una campaña para fortalecer la economía neoliberal.

Durante la década de mil novecientos ochenta los gobiernos de turno no tuvieron suficientemente claros los principios de eficiencia, neutralidad y equidad en la Política Tributaria que aplicaron, utilizaban tres herramientas fundamentales las cuales eran: Impuesto a las Exportaciones (especialmente el café), Derechos Arancelarios a las Importaciones, Impuesto al Timbre e Impuesto sobre la Renta.⁴ No obstante aplicaban otra gran cantidad de “impuestos específicos en los impuestos indirectos, así como discontinuidades y puntos de quiebre, con tramos que producían saltos discretos en la tributación, induciendo a la evasión”⁵

Al finalizar la década de los ochenta y principio de los noventa, durante la presidencia Alfredo Cristiani, cuyo objetivo era tener acceso al financiamiento externo y lograr una disciplina fiscal orientada a mantener un sistema tributario con mayor eficiencia⁶, el financiamiento externo que podría ser obtenido por organismos multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, en tal sentido se inició un programa de estabilización económica y ajuste estructural para tratar de mitigar los desajustes macroeconómicos por lo que se emitió el 15 de marzo de 1990, en decreto legislativo 460 la *Ley de Reactivación de Exportaciones*.

La cual exonera totalmente del impuesto a las exportaciones y cualquier otro impuesto indirecto que tenga como hecho generador el exportar, así mismo

⁴ Carmen Elena Alemán Brizuela, “El impacto de la Política Fiscal en la redistribución del ingreso en El Salvador en el año 2002” (tesis pregrado, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2004) 21

⁵ Carlos Acevedo; Mauricio González, El Salvador: diagnóstico del Sistema Tributario y recomendaciones de Política para incrementar la recaudación (Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003) 3

⁶ Efraín Coreas; Sandra Cruz, “Modelo neoliberal y Política Fiscal en El Salvador” (tesis Pregrado, Universidad de El Salvador 2005) 3

se emitió la *Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios* (IVA) mediante decreto legislativo número 296, de fecha 24 de septiembre de 1992, este último impuesto se concibe como un impuesto al consumo y no a la producción, gravando de manera regresiva a toda la población ya que todos pagan una tributación porcentual similar.

Actualmente la tasa única vigente es del 13% el cual es pagado por el consumidor final. Los objetivos que se perseguían con dicha ley eran los siguientes: a) para el Fisco: Aumentar los niveles de ingreso, gracias a una administración más ágil, sencilla y eficiente; b) Para el empresario: Crearle incentivos para la inversión de activos fijos destinados a la producción mediante, la exención de los impuestos; c) para el contribuyente: Brindarle un tratamiento más equitativo.⁷

Las reformas fiscales logradas en este periodo fueron: “la eliminación de la mayoría de exenciones vigentes, la simplificación del sistema impositivo, la racionalización de la estructura de tasas impositivas y el fortalecimiento de la administración tributaria y la fiscalización”⁸.

Para simplificar el Sistema Tributario y expandir la base impositiva, se promulgo la Ley de Impuesto sobre la Renta, que entro en vigencia el 1de enero de 1992. El IVA se convirtió en el rubro de mayor aportación de los ingresos tributarios, posteriormente durante el gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999), el Fondo Monetario Internacional calculaba que la evasión global del IVA se había estimado en 57.3%⁹, y los principales evasores eran un pequeño grupo de grandes vendedores (oligopolio).

⁷ Alvarado et al., “Las consecuencias jurídicas”, 4.

⁸ Carlos Acevedo; Mauricio González, *El Salvador: diagnóstico del Sistema*, 25.

⁹Efraín Coreas, Sandra Cruz, “Modelo neoliberal y Política Fiscal en El Salvador”, 35.

El gobierno de turno se vio forzado a realizar esfuerzo para combatir la evasión. No obstante se continuo con la Política Tributaria iniciada por Alfredo Cristiani, que consistía en el incremento de tributos a la población y la exención de tributos a sectores oligopólicos, consecuentemente los Ingresos Tributarios no alcanzaron los niveles esperados. Para esta década se continuaba teniendo los inconvenientes que las normas específicas contenían normas procedimentales, que no obstante contenían conceptos jurídicos que requerían una única interpretación.

En ocasiones resultaban contrarios y en otras ocasiones no existía alguna entidad que los aplicara; por lo que aún existía la necesidad de un Código Tributario más moderno, que uniformara la parte procedimental que contenían las normas tributarias vigentes en ese momento.

Por lo que en atención a esa necesidad de modernización, que simplificara e uniformara la aplicación de las principales leyes que regulaban los impuestos, es aprobado el nuevo Código Tributario, el cual fue iniciativa del Presidente de la Republica, presentar el borrador del Código y luego de ser reestructurado y haber hecho las correcciones, fue aprobado por la Asamblea Legislativa, el 14 de diciembre del año 2000, entrando en vigencia el 1 de enero del 2001.

Durante la administración de Francisco Flores (1999-2004) los problemas fiscales se manifestaron con mayor fuerza, déficit relacionado con el financiamiento externo que amplio la deuda externa, la cual llego a 2,8 billones de dólares¹⁰. Situación que fue más grave con la Ley de Integración Monetaria, promulgada mediante decreto legislativo 201, del 30 de noviembre del 2000, con la cual se dolarizo nuestra economía, situación que

¹⁰ Ibid. 38.

agravo la situación económica en El Salvador y afecto más que todo a la clase trabajadora, así como a las personas más desprotegidas, tales como las personas del comercio informal.

1 Concepto de Política Tributaria

Los ingresos que se generan a través de los tributos, siguen siendo la principal fuente de financiamiento del Estado, por lo que es y seguirá siendo importante dentro de las finanzas públicas.

Política Tributaria, son las medidas del gobierno 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.¹¹ Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta, a efecto de financiar la actividad del Estado.¹²

1.1 Principios Básicos de Tributación

La administración tributaria no puede atribuirse funciones que no están establecidas en la Ley, en atención al principio de Legalidad establecida en la Constitución de la República, combatiendo abusos, es por eso que según el Código Tributario de El Salvador, en su artículo 3 que literalmente dice: *“Las actuaciones de la Administración Tributaria se ajustarán a los siguientes principios generales: a) Justicia; b) Igualdad; c) Legalidad; d) Celeridad; e) Proporcionalidad; f) Economía; g) Eficacia; y, h) Verdad Material Principio de Justicia: Se basa en concebir la justicia como la aptitud humana que con*

¹¹ Luis Adalberto Aquino Cardona, *Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño 1980-2014* (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015), 15.

¹² *Ibíd.*

fundamento en los principios éticos, morales y jurídicos persigue como fin supremo lograr el respeto y el adecuado ejercicio de los derechos y obligaciones individuales o colectivas.

Principio de Igualdad: la igualdad exige que situaciones económicamente iguales sean tratadas de la misma manera, atendiendo a que la capacidad económica que se pone de manifiesto es la misma. Principio de Legalidad: en materia tributaria es necesaria la referencia a dos aspectos del principio.

Principio de Celeridad: Se refiere a que la Administración Tributaria buscará la manera de agilizar los procesos de recaudación de los tributos con acciones eficaces y eficientes para el contribuyente.

Principio de Proporcionalidad: Es entendido como aquella característica de un Sistema Tributario, según la cual a medida que el sujeto pasivo posee más hechos generadores de tributos aumenta la contribución en proporción superior al incremento de la misma.

Principio de Economía: Se busca que los sujetos pasivos y la Administración Tributaria incurran en la menor cantidad de gastos, y se evitará la realización o exigencia de trámites o requisitos innecesarios.

A fin de evitar altos costos tanto en la administración tributaria como en la administración de Justicia de El Salvador, cumpliendo con el mandato constitución de economía.

Principio de Eficacia: la administración tributaria buscara siempre recaudar los tributos.

Principio de Verdad Material: Las actuaciones de la Administración Tributaria se ampararán a la verdad material que resulte de los hechos investigados y

conocidos previamente, es decir que la Administración Tributaria solo actuara mediante el conocimiento previo.

1.1.2 Progresividad y Regresividad

El Salvador es considerado un país en vías de desarrollo dentro de una región subdesarrollada, donde los sistemas impositivos son regresivos y la Política Tributaria del país ha contribuido poco en la función redistributiva del Estado; si esto lo vemos desde una perspectiva histórica, podría considerarse que ha empeorado la distribución del ingreso. La característica de regresividad proviene desde el diseño del sistema, en donde se le da protagonismo a los impuestos indirectos, pues estos son más fáciles de administrar y permiten aumentar la recaudación de manera práctica.

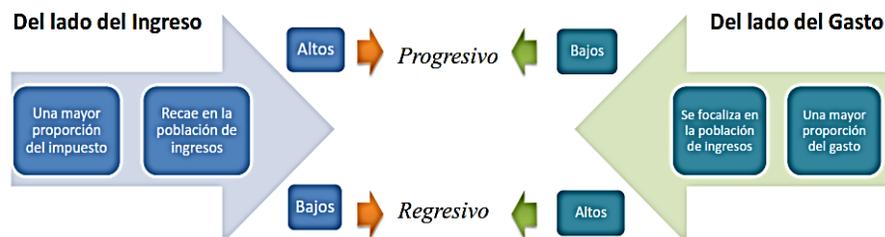
El Salvador a partir de 1992 cuenta con la existencia de un impuesto al consumo (IVA), buscando que proporcione más del 50% de la recaudación, a pesar de que en los últimos años se ha incrementado el impuesto directo y un decremento en los impuestos indirectos, sin hacer un análisis podría concluirse que tienen menos características de regresividad, pero eso no puede afirmarse ya que los impuestos indirectos siguen teniendo mayor peso en la recaudación dentro de la estructura del Sistema Tributario. En El Salvador persiste en la regresividad, esto aun cuando la teoría impositiva y la evidencia empírica han demostrado a lo largo del tiempo que los países con sistemas basados en los impuestos directos han alcanzado mayores niveles de bienestar.

La regresividad es característica de un Sistema de Tributación indirecta, tal y como ocurre en otros Sistemas Tributarios, pero el impuesto sobre la renta, que es un impuesto directo, es progresivo debido a las tasas que son

aplicadas en los tramos de ingreso y que el impuesto se paga por los mismos receptores de la renta, pero la progresividad del impuesto sobre la renta se queda corta para contrarrestar la regresividad de la tributación indirecta (IVA), por lo tanto todo el Sistema Tributario de El Salvador es Regresivo “es decir, el porcentaje de su ingreso que las familias destinan al pago de impuestos decrece a medida que aumenta el ingreso familiar”¹³. En el 2001 el número de contribuyentes del impuesto sobre la Renta fue de 248, 797, de los cuales 233, 708 fueron personas naturales y solamente 15, 089 fueron personas jurídicas¹⁴.

En consecuencia, se incrementa la evasión y elusión fiscal ampliando a su vez el déficit fiscal, el endeudamiento público se aplica como consecuencia de bajos niveles de recaudación tributaria y ahorro público y falta de transparencia en la utilización del gasto público y la implementación de inadecuadas políticas económicas y sociales. Consecuentemente este problema afecta la inversión pública, lo cual es crucial para el desarrollo de un país, más aun para los países en desarrollo como lo es El Salvador, es decir que se deja de invertir en infraestructura hospitalaria, o en educación.

Un impuesto al ingreso es **progresivo** si la tasa media que pagan los contribuyentes aumenta cuando aumenta su ingreso (base imponible) y viceversa (Mirrlees et al. (2010))



¹³ Carlos Acevedo, *El Salvador: diagnóstico del Sistema Tributario* (serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003), 9.

¹⁴ *Ibíd.* 10

1.1.3 Sistema Tributario

El Sistema Tributario es “un conjunto de instituciones, principios y relaciones de interdependencia de carácter jurídico y económico, que caracterizan con cierta permanencia la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del Sector Público de una país o conjunto de países, y están orientadas a la consecución de determinados fine u objetivos” ¹⁵

Se debe entender, entonces, al hacer referencia al Sistema Tributario que se está aludiendo a un conjunto coordinado de diversos tributos (impuestos, tasas, contribuciones), los cuales se regulan a través de un ordenamiento tributario, que necesariamente debe responder a los interés y necesidades que el Estado tiene a efectos de proveerse de los recursos que sean pertinentes para el cumplimiento de sus metas y objetivos, es decir; que un sistema de tributación debe responder de manera fundamental a la política económica vigente.

También se puede decir que un Sistema Tributario es el conjunto de impuestos establecidos por la Administración Pública, cuyo fin principal es la obtención de ingresos para el sostenimiento del Gasto Público, es decir; para cubrir las necesidades de la sociedad en general.

Y por último, se define el Sistema Tributario o Sistema Fiscal como “un conjunto de instituciones, principios y relaciones de interdependencia de carácter jurídico y económico, que caracterizan con cierta permanencia la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del Sector Público de un país o conjunto de países, y están orientadas a la consecución de

¹⁵ José Manuel Tránchez Martín, *Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública. En Materiales del Tema Política Fiscal.* (España. 2010) 56.

determinados fines u objetivos”¹⁶.

1.1.4 Efectividad del Sistema Tributario

Las deficiencias del Sistema Tributario radican en su implementación por la gran cantidad de incentivos fiscales, exenciones y deducciones (que se manifiestan más en el impuesto sobre la renta) y la proliferación del Sector Informal del Comercio, reduciendo de esta manera los dos impuestos principales de nuestro Sistema Tributario (IVA y Renta) debido a que solo se alcanza al sector del comercio formalmente establecido, por lo tanto es lesivo a la equidad tributaria¹⁷.

1.1.5 Relación Jurídica Tributaria

En el Derecho Tributario están integrados los distintos aspectos de la relación o el vínculo jurídico que se impondrá entre el Estado, como sujeto activo; y los sujetos pasivos sometidos a su poder de imperio, con motivo de los tributos. Y se complementa por las normas del Derecho Tributario formal o administrativo, que suministran reglas para comprobar si corresponde que el fisco perciba determinado sujeto una suma en concepto de tributo y la forma en que la garantía se transformara en un importe tributario líquido que será el finalmente ingresante en el tesoro público¹⁸.

La relación jurídica tributaria que se entabla entre el Estado y los particulares como consecuencia de la aplicación de cualquiera de los tres tipos de recursos tributario como son impuestos, tasas y contribuciones especiales,

¹⁶ Sainz De Bujanda, F. *Lecciones de Derecho Financiero*, 9ª ed. (Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1991) 36.

¹⁷ Acevedo, *El Salvador: diagnóstico*, 9.

¹⁸ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero, y tributario*, tomo 1, 3ª ed. (editorial Depalma, Buenos Aires, 1973) 245.

debe necesariamente originarse, desarrollarse y finalmente extinguirse, en todos los casos y para todas las clases de tributos, conforme a todos los preceptos legales que se deben aplicar¹⁹.

Sujetos de la Relación Jurídica Tributaria, los sujetos en la relación jurídica tributaria son el sujeto activo y pasivo los cuales son los titulares de los derechos y obligaciones tributarias.

Sujeto Activo: El Sujeto Activo, se define como aquel ente Estatal al que la Ley confiere el derecho a recibir la prestación pecuniaria en que se materializa el tributo. El Sujeto Activo, es en principio el Estado, pero no el Estado en su función legislativa, como lo contemplado al dar la ley, ni en su función jurisdiccional, garantizando su cumplimiento, sino al Estado Hacienda es decir el organismo del Estado que tiene a su cargo la administración patrimonial y que, en su nombre, ostenta la titularidad del crédito tributario.

Artículo 19. Código Tributario. Sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado, ente público acreedor del tributo.

Sujeto Pasivo. El sujeto pasivo del tributo es la persona que comúnmente se le denomina contribuyente, aquella persona individual o colectiva que está sometida al poder tributario y por lo tanto resulta obligado por la Ley al pago del tributo.

El sujeto de derecho es la persona natural o jurídica a quien la Ley obliga directamente al pago del impuesto; en nuestro ordenamiento, el Artículo 5 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, determina quienes son los sujetos pasivos de la obligación tributaria sustantiva y que en definitiva son aquellos

¹⁹ José María Martín, *Introducción a las finanzas públicas* (Depalma, Buenos Aires, 1985) 12.

que realizan el hecho generador.

Administración Tributaria, el artículo 21. Código Tributario. Cuando en las normas del presente Código se haga alusión a la expresión "Administración Tributaria", deberá entenderse que se hace referencia al Ministerio de Hacienda, a través de las Direcciones respectivas, responsables de la administración y recaudación de impuestos.

Competencia, el artículo 22. Código Tributario. Compete a la Administración Tributaria la potestad de administrar la aplicación de este Código y las leyes tributarias que regulan los tributos internos, de una manera general y obligatoria. Funciones básicas de la Administración Tributaria, el artículo 23 del Código Tributario, establece; Son funciones básicas de la Administración Tributaria:

- a) El registro, control y clasificación de los sujetos pasivos en función de su nivel de ingresos, actividad económica y cualquier otro criterio que permita a la administración cumplir eficazmente con su gestión;
- b) Exclusión de sujetos pasivos cuando carezcan de capacidad contributiva;
- c) Registro y control de los cumplimientos tributarios tanto de los contribuyentes como de los obligados formales;
- d) Control y designación de agentes de retención y de percepción;
- e) La fiscalización de las liquidaciones hechas por los contribuyentes;
- f) Las liquidaciones oficiosas del impuesto;
- g) La aplicación de sanciones;
- h) La gestión administrativa del cobro del impuesto y accesorios;
- i) La gestión previa del cobro de la deuda tributaria por la vía judicial; y,
- j) Cualquier otra función que en materia de tributos internos le permita ejercer eficiente y técnicamente su función administradora.

1.1.6 Obligación Tributaria

La obligación tributaria debe entenderse como la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue la obligación. Es un vínculo jurídico entre la Hacienda Pública y el contribuyente²⁰, que constituye una manifestación concreta del deber de cada ciudadano de contribuir al sostenimiento del gasto público.

Según el Código Tributario está regulado en los siguientes artículos:

Artículo 16.- La obligación tributaria es el vínculo jurídico de derecho público, que establece el Estado en el ejercicio del poder de imponer, exigible coactivamente de quienes se encuentran sometidos a su soberanía, cuando respecto de ellos se verifica el hecho previsto por la ley y que le da origen.

La obligación tributaria: esta puede afirmarse que nace cuando se realiza el hecho generador que se encuentra previsto en la Ley, es una obligación que no nace de un acto administrativo, sino del hecho imponible. La deuda tributaria nace al producirse la situación de hecho a la cual condiciona la ley el establecimiento del gravamen; se le conoce con el nombre de “presupuesto de hecho, hecho generador” y su terminología más habitual es la expresión de “hecho imponible”. Hecho Imponible, el hecho imponible es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En nuestra legislación “Código Tributario”, como garante y verificador de las obligaciones tributarias y de las formalidades que este mismo cuerpo legal prescribe.

²⁰ Antonio Berliri, *Principios del Derecho Tributario*, (Madrid, editorial de Derecho Financiero, 1971) 201-202.

1.1.7 Código Tributario Vigente

Con el nuevo Código Tributario con el cual se permite garantizar los derechos y obligaciones que tienen recíprocamente tanto los contribuyentes como el fisco, los cuales son indispensables para dar cumplimiento a dos principios importantes, los cuales son principio de Igualdad de la Tributación y Seguridad Jurídica²¹.

En concordancia con lo anterior para efectos de control de los contribuyentes, el Código Tributario en su artículo veintitrés literal a), una de las funciones básicas de la Administración Tributaria es el “*Registro, control y clasificación de los sujetos pasivos en función de su nivel de ingreso, actividad económica y cualquier otro criterio que permita a la Administración cumplir eficazmente con su gestión*”; es decir que la Administración Tributaria debe llevar registros de todos los contribuyentes inscritos. Asimismo de todas las personas que revelen capacidad contributiva, aun cuando eventualmente no estuviere obligado al pago del impuesto²², así mismo el impuesto del Papel Sellado y Timbre, el cual ya constituía un impuesto indirecto ya que era un impuesto relativo al consumo.

Para tal efecto se estableció el Sistema de Registro y Control de contribuyentes al Fisco, donde deben inscribirse aquellas personas que estén obligados a: el pago de impuestos en calidad de sujetos pasivos o contribuyentes, tales como: el Impuesto sobre la Renta, Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios²³. Este sistema está bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, por medio de la

²¹ Alvarado et al., “*Las consecuencias jurídicas y patrimoniales*”, 21.

²² Código Tributario, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2000), artículo 23.

²³ Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1972), artículo 1 literal a)

Dirección General de Impuestos Internos y tiene como función primordial garantizar la seguridad y eficacia del Sistema de Registro.

Este sistema es tan importante que la misma ley le faculta para poder solicitar a otras instituciones como el Registro Nacional de las Personas Naturales, las Municipalidades, Centro Nacional de Registro, entre otros; información que le sea útil para que sea eficaz el sistema de registro. Por lo tanto, es uno de los mecanismos básicos que se deben tomar en cuenta al formular la Política Tributaria, por ser el Sistema de Registro el que se encarga de registrar y clasificar a los contribuyentes.

Como taxativamente lo detalla el Reglamento de Aplicación del Código Tributario, la Administración Tributaria y sus dependencias cumplen una doble función:

1) orientar a los sujetos pasivos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y 2) verificar dicho cumplimiento, para efectos de la divulgación el Código Tributario, faculta a la administración para la divulgación de las guías de orientación, esto con la finalidad de facilitar a los contribuyentes y responsables del impuesto el adecuado conocimiento y comprensión de sus obligaciones en materia tributaria, con el fin de crear una cultura de cumplimiento voluntaria de las mismas por parte de los sujetos pasivos.²⁴ Debe entenderse como sujeto pasivo el obligado al cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto en calidad de contribuyente como de responsable²⁵. Un contribuyente es aquel que realiza o respecto del cual se verifica un hecho generador de la obligación tributaria²⁶, y está obligado al

²⁴ Código Tributario, artículo 27.

²⁵ Ibid, artículo. 30

²⁶ Ibid, artículo. 38

pago de los tributos y cumplimiento de las obligaciones formales.²⁷

Hecho Imponible, el Hecho Imponible se divide en dos elementos, el elemento objetivo y elemento subjetivo

- a) Elemento Objetivo. Es un hecho o situación de las personas o de sus bienes, el cual se puede dividir en cuatro aspectos
 - 1) Aspecto material: es decir la riqueza o manifestación de capacidad económica contemplada en la norma tributaria
 - 2) Aspecto espacial: en relación a que el hecho generador se debe llevar a cabo en un territorio determinado, es decir que la ley determina los sujetos pasivos de la obligación tributaria si el hecho generador se realizó en El Salvador y si tiene efectos en nuestro país.
 - 3) Aspecto temporal: es decir que el pago del tributo debe hacerse dentro del término establecido en la ley
 - 4) Aspecto cuantitativo: es decir que el hecho imponible además de realizarse en un lugar y tiempo determinado, debe realizarse en una cuantía determinada.

- b) Elemento Subjetivo. Determina la persona que está obligada al pago de impuesto, relación preestablecida por la Ley.

Sujetos de la Obligación Tributaria, lo constituyen el sujeto activo y el sujeto pasivo, ambos tienen derecho y obligaciones tributarias.

- a) Sujeto Activo: ente estatal, el cual está facultado, por disposición de ley, a recibir la prestación pecuniaria en la que se materializa el tributo, en el caso de nuestro Sistema Tributario, es el Estado mediante el

²⁷ Ibid, artículo. 39

Ministerio de Hacienda, el organismo que tiene a su cargo la administración patrimonial y ostenta la titularidad del crédito tributario. Así otras entidades como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Instituto Nacional de Empleados Públicos

- b) Sujeto Pasivo: es la persona natural o jurídica que por disposición de Ley está sometida al Poder Tributario por lo tanto está obligada a pagar tributos (deber u obligación al que se contrapone el derecho o facultad de la Administración de Exigirla).

1.1.8 Ley del Impuesto Sobre la Renta

El Hecho Generador es el presupuesto establecido por la Ley, y de la realización del hecho generador se origina el nacimiento de la obligación tributaria²⁸; para la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Hecho Generador lo constituye la obtención de rentas por los sujetos pasivos. Ahora bien, la Renta la misma Ley la define como *“todos los productos o utilidades percibidas o devengados por los sujetos pasivos, ya sea en efectivo o en especie y proveniente de cualquier clase de fuente”*, para efecto del presente trabajo nos limitaremos a mencionar la renta obtenida *“de la actividad empresarial ya sea comercial, agrícola, industrial y de cualquier otra naturaleza”*.²⁹ La misma legislación establece que se determina la Renta obtenida sumando los productos o utilidades totales de las distintas fuentes de Renta del Sujeto Pasivo.³⁰ La Renta obtenida se computara por periodos de doce meses que se denomina Ejercicio de Imposición, que van de enero a diciembre de cada año. Sujetos Pasivos. La Ley los identifica taxativamente, entre estos están:

²⁸ Ibid, artículo 58.

²⁹ Ley del Impuesto Sobre la Renta (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1991), artículo 2

³⁰ Ibid, artículo 12.

- a) de personas naturales o jurídicas domiciliadas o no.
- b) de las sucesiones y los fideicomisos domiciliados o no en el país;
- c) de los artistas, deportistas o similares domiciliados o no en el país, sea que se presenten individualmente como personas naturales o bien agrupados en conjuntos.
- d) Las sociedades irregulares o de hecho y la Unión de Personas.

Para efectos de la presente investigación, estará enfocada en las personas naturales o jurídicas domiciliadas.

1.2 Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)

Según lo que establece el art. 1 de la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, *“se establece un impuesto que se aplicara a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación, internación, exportación y el autoconsumo de servicios...”*, es decir que el hecho generador del impuesto es *“la transferencia de dominio a título oneroso de bienes muebles corporales”*³¹; la misma ley define la transferencia de dominio como *“no solo la que resulte del contrato de compraventa por el cual el vendedor se obliga a transferir el dominio de un bien y el comprador a pagar su precio, sino también las que resulten de todos los actos, convenciones o contratos en general que tengan por objeto transferir o enajenar a título oneroso el total o una cuota del dominio de esos bienes..”*³² Entre esos actos que la misma Ley contempla, se encuentran *“En*

³¹ Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1993), artículo 2.

³² Ibid, artículo 6

*general, toda forma de entrega onerosa de bienes que da a quien los recibe la libre facultad de disponer económicamente de ellos, como si fuere propietario*³³, como se da en el caso del comercio.

El momento en que se causa el impuesto es precisamente en el momento que se transfiere el dominio y se emite el documento que da constancia de la transferencia, aunque en ocasiones estos no se verifican en el mismo momento, por la naturaleza del acto o por otras causas, pero para fines del impuesto, el hecho generador se causa cuando se pague el precio o se entregare real o simbólicamente los bienes antes de la emisión de los documentos respectivos.

En el caso de la importación e internación definitiva al país de bienes muebles corporales y de servicios, el hecho generador “*se entenderá ocurrida y causado el impuesto en el momento que tenga lugar su importación o internación*” es decir en cualquiera de las siguientes circunstancias, la que ocurra primero “*a) cuando se emita el documento que de constancia de la operación por parte del prestador del servicio; b) cuando se realice el pago; c) cuando se dé término a la prestación*”

Sujetos Pasivos. Según la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, en el art. 20, establece que; los sujetos pasivos o deudores del impuesto, en calidad de contribuyentes o responsables; “*Las personas naturales o jurídicas*”. Los sujetos pasivos deberán inscribirse en el registro que lleva la Administración Tributaria, dentro de los quince días siguientes a la fecha de iniciación de las actividades³⁴

³³ Ibid, artículo 7

³⁴ Ibid, artículo 86.

Si el Sujeto Pasivo omite inscribirse en el registro de contribuyentes, estando obligado incurre en una sanción la cual es de tres salarios mínimos mensuales, así mismo si el contribuyente suministra información errónea en los formularios o documentos anexos a su inscripción incurre en una sanción, la cual es una multa de dos salarios mínimos mensuales.

Asimismo existe sanción para aquel contribuyente o el tercero que intente y facilite, la evasión total o parcial del tributo ya sea por omisión aserción, simulación, ocultación, maniobra o cualquier medio o hecho, dicha sanción consiste en el cincuenta por ciento del tributo a pagar y en todo caso no será menor de nueve salarios mínimos mensuales³⁵.

Sujetos excluidos del Impuesto. Aquellas personas naturales o jurídicas que *“hayan efectuado transferencias de bienes muebles corporales o prestaciones de servicios, gravadas y exentas, en los doce meses anteriores por un monto menor a cincuenta mil colones”*, es decir cinco mil setecientos catorce con veintiocho centavos de dólar (\$ 5, 714.28) *“y cuando el total de su activo sea inferior a veinte mil colones”*³⁶, es decir, dos mil doscientos ochenta y cinco, con setenta y un centavos de dólar (\$2,285.71), estarán excluidos de la calidad de contribuyentes. No obstante en el transcurso de un año la transferencia de bienes supera los montos señalados se convertirán en contribuyentes del Impuesto a partir del mes subsiguiente a aquel en que ello ocurra, por lo que la misma ley faculta a la Dirección General para proceder a petición del interesado o de oficio a inscribirlo como contribuyente.

1.2.1 Déficit Fiscal

En el área de las finanzas públicas existen desequilibrios debido a la poca

³⁵ Ibid, artículo 254.

³⁶ Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, artículo 28.

capacidad de recaudación tributaria generada por la evasión, elusión. El déficit fiscal se da cuando los recursos del Estado no alcanzan a cubrir los gastos del mismo durante un ejercicio económico, la causa puede ser

1) Recaudación tributaria insuficiente e ineficiente; 2) gasto no es bien administrado³⁷; por lo que el gobierno se ve obligado a adquirir deuda ya sea externa o interna. En el mes de marzo del 2003 la deuda total del sector público sobrepasaba el 45% del PIB, por lo que se denota la necesidad de generar más recursos a través del sistema tributario para mantener la sostenibilidad fiscal de El Salvador³⁸

La Política Fiscal, la cual viene de su origen etimológico “*fisco*”, que significa tesoro del Estado, o tesoro público, el cual pertenece a todos; es aquella que el Estado aplica con respecto a sus decisiones sobre gastos, impuestos y endeudamiento, por otra parte la Política Tributaria como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del estado.

Otro de los factores es que el Sistema Tributario de nuestro país es que hasta el año 2003 los ingresos tributarios se basan en su mayoría en impuestos indirectos como es el IVA, ya que a partir de 1989 se implementó; y se consolidó como principal fuente de ingreso a mediados de los años noventa³⁹, el Sistema Tributario obtenía su mayor cantidad de ingresos del impuesto del IVA (que aporta un 50%) y el Impuesto Sobre la Renta (que aporta un 30%)

³⁷ Coreas, “Modelo neoliberal y Política Fiscal en El Salvador”, 42.

³⁸ Acevedo, *El Salvador: diagnóstico del Sistema Tributario*, 1.

³⁹ *Ibid.* 6.

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Este reglamento orienta la actividad de todo el órgano ejecutivo, el Ministerio de Hacienda como parte de este Órgano Ejecutivo también tiene detalladas sus funciones, las cuales están contenidas en el art 36-b, y están encaminadas al control de los tributos, asimismo *“velar por un racional cumplimiento de la política tributaria”* y *“Evaluar y considerar la conveniencia de introducir mecanismo de incentivos fiscales en armonía con la estructura tributaria vigente”*, es decir que para implementar disposiciones para exonerar de impuesto a un sector de la población y para imponer tributos, el Ministerio de Hacienda debe hacerse un análisis minucioso para saber qué tan beneficioso sería para las arcas del Estado implementar nuevas Leyes o Políticas Tributarias

CAPITULO II

LOS TRIBUTOS COMO FUENTE DE INGRESO PÚBLICO

El presente capítulo hace referencia a la historia de los tributos, su fundamento jurídico y doctrinario, se describen las características de los tributos como de carácter monetario, coactivo, en virtud de una ley y de carácter contributivo. Los tributos también tienen una clasificación dentro del sistema tributario, estos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales, de igual manera, se hacen consideraciones sobre la evasión y elusión fiscal.

La soberanía de un Estado se manifiesta de muchas maneras, por ejemplo creando Leyes, imponiendo penas, imponiendo impuestos etc. Este último caso de imposición de impuestos es una *“modalidad inherente a la soberanía política que les permite a los Estados subsistir, ya que la exigencia oportuna de las prestaciones económicas a sus miembros, vuelve realizable el cumplimiento de sus propósitos financieros”*⁴⁰

Los tributos son un mecanismo revestido de importancia con el que cuenta el Estado o los entes públicos, por ser los que más entradas garantizan. El tributo, “no es otra cosa que el recurso (mecanismo jurídico) de que los entes públicos se sirven para obtener ingresos tributarios.”⁴¹ En respuesta a la necesidad de recaudar fondos por parte del Estado para solventar sus obligaciones con la sociedad, cada vez exige y se hace necesaria la ampliación de la base tributaria en lo referido a la recaudación por parte del

⁴⁰ Alvarado et al., “Las consecuencias jurídicas y patrimoniales”, 55.

⁴¹ Sainz De Bujanda, F. *Lecciones de Derecho Financiero*, 126.

ente público. El tributo es una obligación cuya prestación consiste en entregar una suma de dinero que constituye para el ente público acreedor el ingreso tributario. Los Tributos “son las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines”.⁴²

Esto se da cuando surge de ciertas personas la obligación de pagar al ente público una suma de dinero, siempre y cuando se den los supuestos previstos en la ley.

También se entiende el tributo como la obligación de realizar una prestación pecuniaria a favor de un ente público para subvenir a las necesidades de éste, que la ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece.⁴³

Puede definirse entonces el tributo como ingresos de derecho público, una obligación pecuniaria como imposición unilateral por el Estado, para financiar las necesidades de éste y que la ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece y cuyo fin esencial es el de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento del gasto público.

2 Antecedentes Históricos de la creación u origen de Tributos

Los tributos han estado y han sido parte de la historia, estos han pasado a formar parte importante de la sociedad dentro de distintas civilizaciones desde la antigüedad y a medida la sociedad se volvía más compleja y se ha ido desarrollando así mismo sucedía con los tributos y la importancia que se

⁴² *Ibíd.* 127.

⁴³ J. Perez De Ayala, *Derecho Tributario, tomo 1* (editorial de derecho financiero, Madrid-España, 1968) 78.

brindaba al pago de los mismos. Los tributos eran pagados por los pobladores en especies a los señores feudales, esto se daba en la Edad Media en Europa, estas especies en algún momento fueron frutos de sus propios cultivos y en otros momentos eran animales, haciendo referencia a la Iglesia y en específico a la Iglesia Católica ahí se hablaba y se conocía los diezmos y primicias de los frutos y estos era considerados obligatorio. En cuanto a los antecedentes históricos en el ámbito internacional iniciamos mencionando que en la India, remontándose 300 años a.C. se encuentra un principio entre las reglas clásicas de la recaudación tributaria. Donde se menciona que *“así como los frutos deben ser cosechados del árbol cuando estén maduros, así los recursos deben recaudarse cuando las rentas estén presentes”*.⁴⁴

Se dice que en el antiguo Egipto se regularon algunos gravámenes aplicados al consumo y a lo que se le llamaba los réditos que es lo que actualmente se conoce como renta y algunos indicios señalan que de un impuesto que era pagado por todas las personas que cultivaban cereales y los que no cultivaban debían comprarlos, lo cual ya era una imposición de ordenamiento que buscaba algún tipo de subsidio. Todo eso se encuentra en papiros que datan de esa época.

En la guerra entre Atenas y Esparta, y las necesidades de recursos aparece el impuesto sobre el capital de la eisfora, aplicado a las fiestas públicas, los gastos de lujo y otros sin utilidad. En Roma igualmente se conoce de tributos importantes, que sirvieron de antecedente de los tributos modernos; por ejemplo, la *vicésima hereditatum* o el impuesto sobre las herencias, de la época de Augusto. Posteriormente se tiene conocimiento que en la edad

⁴⁴ Guillermo Ahumada, *Tratado de finanzas públicas*, 2ª ed., (Plus Ultra, Buenos Aires, 1969), 47.

media se les permitía a los reyes cobrar impuestos sobre la tierra conforme a la extensión que las personas tenían de su tierra, también se dice de impuestos personales aplicados a los habitantes desde la edad de 15 años, o los impuestos aplicados al consumo y la introducción de sal y granos. En estos momentos hablar de “tributo” o hablar de “impuesto” se entendía que hacía referencia a servidumbre o vasallaje que se pagaba a cambio de protección. En el tiempo de las conquistas los conquistadores imponían tributos a los pueblos conquistados, los que eran pagados a cambio de cierta autonomía.

2.1 Evolución histórica de los tributos en El Salvador

En El Salvador los historiadores mencionan que los tributos tienen sus inicios en la época de la colonia, en ese entonces los conquistadores eran los encargados de fijar los tributos que cada uno de ellos debería de recibir de los pueblos indígenas, durante la época de la colonia lo que se percibía o se tenía era el terraje, que consistía en las contribuciones que los indígenas efectuaban en especie por el uso y explotación de las tierras para el desarrollo de sus cultivos.

El pago del tributo se hacía en productos agrícolas y en productos de hechura artesanal especializada, como cerámica, ropa, tela, etc. (1501-1900) Con los movimientos independentistas del país, se modificó el concepto de los tributos y las necesidades del Estado de proveerse de ingresos públicos para el financiamiento de gastos de legitimación, funcionamiento e inversión.

En 1915, nace mediante Decreto Legislativo N° 284, Publicado en el Diario Oficial número 147 de fecha 25 de junio de dicho año, la Ley de Papel

Sellado y Timbres, en la que se establecían dos impuestos; El Papel Sellado que gravaba los actos, contratos y obligaciones, el Impuesto de Timbres que gravaba con una tasa del 5% las mercaderías vendidas y los servicios prestados, los que debían hacerse constar por medio de facturas, recibos o cualquier otro documento.

En ese orden de ideas, durante el año de 1989, el gobierno impulsó un conjunto de reformas fiscales encaminadas a mejorar la recaudación y ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la mayoría de exenciones vigentes, la simplificación del sistema impositivo, la racionalización de la estructura de tasas impositivas y el fortalecimiento de la administración tributaria y la fiscalización.⁴⁵

En 1992, destacan la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1 de enero de dicho año, y la aplicación de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios IVA con una tasa imponible del 10%, que reemplazó al impuesto de timbres en septiembre de 1992. Esta fue una de las primeras medidas implementadas para simplificar el sistema tributario y expandir la base impositiva.⁴⁶

En 1995, la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios establecía una tasa imponible del 10%; pero debido a las necesidades de financiar sus diferentes unidades presupuestarias, el Estado, mediante Decreto Legislativo N° 370, publicado en el Diario Oficial N°114 de fecha 21 de junio de 1995, estableció un incremento en la tasa imponible del 10% al 13%.⁴⁷ Año 2000 – 2001, se hizo necesario corregir una

⁴⁵ Acevedo, *El Salvador: diagnóstico del Sistema Tributario*, 3.

⁴⁶ Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, 74.

⁴⁷ *Ibid.*

serie de vacíos y deficiencias normativas que poseían las leyes tributarias vigentes, y para poder contar con mecanismos legales adecuados que aumentaran la recaudación fiscal.

El Estado mediante Decreto Legislativo N° 230 de fecha 30 de noviembre de 2000, publicado en el Diario Oficial N° 241 Tomo 349 de fecha 22 de diciembre de 2000, emite el Código Tributario, marco legal que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2001.⁴⁸ En El Salvador, el Sistema Tributario ha atravesado un conjunto de reformas que han buscado favorecer la recaudación, los ingresos que percibe el Estado como impuestos en su mayoría está constituido por el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios, aunque hay en la lista más impuestos, como los bien conocidos impuestos al consumo o impuestos específicos.

2.1.1 Fundamento Jurídico

El tributo es el concepto fundamental del Derecho Tributario, tropieza con dos dificultades fundamentales. Su carácter abstracto y el ser un concepto genérico que comprende que otro que le procede en el tiempo y le aventaja en importancia, el Impuesto.⁴⁹ El Tributo es el género y sus especies: el Impuesto, la Tasa y la Contribución Especial.⁵⁰

Además de la noción formal de Tributo, se señala que la Capacidad Contributiva actúa como fundamento del Impuesto y la contribución de mejoras, en el sentido que aquél se exige a quien exterioriza una determinada capacidad contributiva.

⁴⁸ Código Tributario.

⁴⁹ J. Gonzales García. *Derecho Tributario II*, 3ª ed.(Editorial Civitas, Buenos Aires, 1994), 54.

⁵⁰ David Ricardo García. *Principios de Economía Política* e imposición fiscal, (Biblioteca de cultura económica, el consultor bibliográfico, Barcelona, 1932),109.

2.1.2 Fundamento Doctrinario

La doctrina financiera ha tratado encontrar un fundamento Ético-Político que justifique los impuestos que impone el Estado a los ciudadanos, entre las teorías están: Teoría del precio de cambio: que sostiene que el impuesto es una compensación que pagan los contribuyentes por los servicios que les brinda el Estado. Teoría de la prima de seguro: el Estado brinda seguridad a los individuos mientras estos producen su renta y por esa seguridad que les produce el Estado, los individuos deben pagar la contraprestación. Teoría de la distribución de la carga pública: la carga impositiva resultado de la solidaridad social, la cual establece que todos los miembros de la comunidad tienen el deber de sostener al Estado.

2.1.3 Acepciones del concepto Tributo

Se dan por aceptados diferentes conceptos, sobre los cuales los individuos no discuten mayor situación, estos son:

- a) Tributo como cuantía en dinero
- b) Tributo como prestación correspondiente a un deber Jurídico del Sujeto Pasivo
- c) Tributo como derecho subjetivo del que es titular activo
- d) Tributo como relación jurídica tributaria
- e) Tributo como norma jurídica
- f) Tributo como norma hecho y relación jurídica

El género es el Tributo y el impuesto, tasas y contribuciones especiales son las especies.⁵¹

⁵¹ Ercely Alas et al., "La eficacia de los tributos como fuente de ingreso público en El Salvador" (tesis pregrado, Universidad de El Salvador, 2011), 169.

2.1.4 Naturaleza Jurídica

El Tributo es una modalidad de ingreso público o prestación patrimonial de carácter público, exigida a los particulares.⁵²

2.1.5 Características de los Tributos

- a) Los Tributos son generalmente recursos de carácter monetario. Aunque en ocasiones puedan consistir en la entrega de bienes de naturaleza no dineraria, pero susceptibles de valoración económica.⁵³ Es una característica de nuestra economía monetaria que las prestaciones sean en dinero, aunque no es forzoso que así suceda. Si bien lo normal es que la prestación sea dineraria, el hecho de que ella sea innatura no altera la estructura jurídica básica del Tributo.

Es suficiente que la prestación sea “pecuniariamente valuable” para que constituya un Tributo, siempre que concurren los otros elementos caracterizantes y siempre que la legislación de determinado país no disponga lo contrario.

Si bien en sistemas pre modernos existían Tributos consistentes en pagos en especie o prestaciones personales, en los Sistemas Tributarios capitalistas la obligación tributaria tiene carácter dinerario.⁵⁴ Pueden, no obstante, mantenerse algunas prestaciones personales obligatorias para colaborar a la realización de las funciones del Estado las que más destaca

⁵² Rafael Bielsa, *Estudios de Derecho Público, tomo 2* (derecho Fiscal, Depalma, Buenos Aires, 1951), 204.

⁵³ C. Lozano Serrano, *Intervencionismo y Derecho Financiero* (REDF, SS, 1987) 132.

⁵⁴ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero, y tributario, tomo 1, 3ª ed.*, (Depalma, Buenos Aires, 1973), 115.

es el servicio militar obligatorio⁵⁵

En ocasiones se permite el pago en especie: ello no implica la pérdida del carácter pecuniario de la obligación, que se habría fijado en dinero, sino que se produce una dación en pago para su cumplimiento; las mismas consideraciones son aplicables a aquellos casos en los que la Administración, en caso de impago, proceda al embargo de bienes del deudor.⁵⁶

- b) Los tributos tienen carácter coactivo. Son obligaciones impuestas por el Estado u otro ente público de manera unilateral, sin tomar en cuenta la voluntad del contribuyente.⁵⁷ Elemento esencial del Tributo es la coacción, o sea, la facultad de “compeler” al pago de la prestación requerida y que el Estado ejerce en virtud de su poder de imperio. La coacción se manifiesta en la prescindencia de la voluntad del obligado en cuanto a la creación del Tributo que le será exigible.

El carácter coactivo de los Tributos está presente en su naturaleza desde los orígenes de esta figura, supone que el Tributo se impone unilateralmente por los entes públicos, de acuerdo con los Principios Constitucionales y reglas jurídicas aplicables, sin que concurra la voluntad del obligado tributario, al que cabe impeler coactivamente al pago.⁵⁸

⁵⁵ Rafael Bielsa, *Estudios de Derecho Público*, tomo 2, 206.

⁵⁶ F. Sainz De Bujanda, *Lecciones de Derecho Financiero*, 128.

⁵⁷ E. García De Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo 1, 2ª ed., (Civitas, Madrid, 1986), 71.

⁵⁸ Juan Martín Queralt, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, (editorial Tecnos, Madrid-España, 1990), 91.

Debido a este carácter coactivo, y para garantizar la auto imposición, principio que se remonta a las reivindicaciones frente a los monarcas medievales y que está en el origen de los Estados constitucionales, en Derecho Tributario rige el Principio de Legalidad. En virtud del mismo, se reserva a la Ley la determinación de los componentes de la Obligación Tributaria o al menos de sus elementos esenciales. Así le corresponde a la Asamblea Legislativa “decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa” (ordinal 6 del Art 131 Cn.)⁵⁹, distinto es lo que ocurre en el Derecho Privado, donde priva el Principio de la Autonomía de la Voluntad.

- c) Los Tributos existen en virtud de una Ley. Los Tributos deben ser impuestos por medio de Ley, no hay tributo sin Ley previa que lo establezca, lo cual significa un límite formal a la coacción. El hecho de estar contenido el Tributo en Ley significa someterlo al Principio de Legalidad enunciando en el aforismo latino “*nullum tributum sine lege*”.

A su vez, como todas las reglas que establezcan obligaciones, la Norma Tributaria es una regla hipotética cuyo mandato se concreta cuando ocurre la circunstancia fáctica condicionante prevista en ella como presupuesto de la obligación.

- d) Los Tributos tienen carácter contributivo. Su destino es cubrir los gastos que demande el cumplimiento de sus fines. El objetivo del Tributo es Fiscal, es decir que su cobro tiene razón de ser en la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos que le demanda la satisfacción de las necesidades públicas.

⁵⁹ *Constitución de la República* (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador 1983), artículo 131.

El carácter contributivo del Tributo significa que es un ingreso destinado a la financiación del Gasto Público y por tanto a la cobertura de las necesidades sociales. A través de la figura del Tributo se hace efectivo el deber de los ciudadanos de contribuir a las cargas del Estado, dado que éste precisa de recursos financieros para la realización de sus fines.

Se justificaba la atribución de la potestad impositiva a los poderes públicos afirmando que: El dinero ha sido considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como aquello que sostiene su vida y movimiento y le permite ejecutar sus funciones más vitales.

El carácter contributivo permite diferenciar a los tributos de otras prestaciones patrimoniales exigidas por el Estado y cuya finalidad es sancionadora, como las multas. Pese a que el principal objetivo de los tributos sea la financiación de las cargas del Estado, pueden concurrir objetivos de política económica o cualesquiera otros fines, que en casos concretos pueden prevalecer sobre los contributivos. Los Tributos se pueden clasificar en:⁶⁰

- a) Impuestos: “es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de una Ley, sin que se obligue a una contraprestación, respecto al contribuyente, directamente relacionada con dicha prestación.”

- b) Tasas: “es la prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de una Ley, por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago.”

⁶⁰ Catalina García Vizcaíno, *Derecho Tributario, consideraciones económicas y jurídicas*, 4ª ed., (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009), 46.

c) Contribuciones especiales: “es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de una Ley, por beneficios individuales o de grupos derivados de la realización de obras o gastos públicos, o de especiales actividades estatales.”

Según el presente tema en estudio el cual se enfoca en unas de las clasificaciones de los Tributos anteriormente mencionadas, es así que nos referiremos a los Impuestos. El Impuesto es una de las clasificaciones de los tributos, llamado también no vinculado porque no existe conexión del obligado al pago con relación a la actividad del Estado que lo beneficie. Este a su vez puede clasificarse en:⁶¹

Ordinarios y Extraordinarios. Se refieren a la periodicidad o perdurabilidad de los impuestos dentro del Sistema Tributario. De tal manera que los Impuestos ordinarios son los que se reproducen todos los años con periodicidad regular, por el contrario los Impuestos extraordinarios surgen en periodos de crisis, de alteraciones profundas en la economía con el objeto de ajustar los gastos públicos.

Personales o subjetivos y Reales u objetivos. Son personales los impuestos cuyas Leyes determinan a la persona contribuyente junto al aspecto objetivo del Hecho Imponible, y reales u objetivos los que la Ley no define ni habla del Sujeto Pasivo, que surge en virtud del carácter y el concepto del Hecho Imponible objetivo.

Fijos, proporcionales, progresivos y regresivos. Son impuestos fijos en los que independientemente del Hecho Imponible se establece una suma

⁶¹Ibid. 70-75

invariable. Se les llama proporcionales a aquellos en los cuales la alícuota aplicable a la base imponible permanece constante. Impuestos progresivos son los establecidos con una alícuota que crece según aumenta la base imponible y son regresivos los que su alícuota decrece a medida aumenta la base imponible. En relación a sus fines se clasifican en:

- a) Fines fiscales. Este fin pretende satisfacer una necesidad pública de manera indirecta, mediante la imposición del Impuesto. Lo obtenido en la recaudación se utiliza para financiar la actividad del Estado como lo son los servicios públicos. Persiguen exclusivamente un rendimiento tributario, es decir, ingreso efectivo de bienes al patrimonio del Estado.
- b) Fines extra-fiscales. Este fin pretende aplicar el Impuesto para satisfacer una necesidad pública de forma directa, además de disminuir la importación de artículos específicos; como por ejemplo, en nuestro país para mantener funcionando el Fondo Solidario para la Salud y persuadir a la población de reducir el consumo de bebidas alcohólicas, se incrementa el precio de ese producto aplicando impuesto específico.⁶²

Impuestos directos e indirectos. Existen diferentes criterios de clasificación de los Impuestos directos e indirectos, los cuales son:⁶³

- a) Económico de traslación e incidencia: Son Impuestos directos los que no pueden ser trasladados y los indirectos si pueden ser trasladados.

⁶² Félix Saúl Alvarenga Nochez, et al., "La potestad tributaria materia y efectiva en El Salvador" (tesis de pregrado, Universidad de El Salvador, 2013), 33.

⁶³ García, *Derecho Tributario*, 21.

- b) Administrativo: Se considera Impuestos directos los que son recaudados conforme a listas, ya que son el resultado de situaciones con cierta perdurabilidad, mientras que los indirectos no pueden ser incluidos en listas, porque gravan el consumo.
- c) Exteriorización de Capacidad Contributiva: los Impuestos directos se consideran como una expresión de la Capacidad Contributiva, ya que extraen el Tributo en forma inmediata del patrimonio y los indirectos como una presunción de la existencia de capacidad contributiva, porque gravan el gasto o el consumo.
- d) Situación estática o dinámica de la riqueza: los Impuestos directos gravan la riqueza por si misma independientemente de su uso, mientras los indirectos no gravan la riqueza, sino más bien su utilización en el consumo o inversión.

Como se ha podido identificar la característica de los Impuestos indirectos, son los que recaen sobre el consumo, no sobre la Renta o el patrimonio como los directos. En los Impuestos indirectos se encuentran: el Impuesto que regula la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA).

2.2 Principios de los Tributos

En resumen, la tributación es la acción que consiste en transferir de manera coactiva recursos del sector privado al sector público, ahora bien esta coacción no debe ser desmesurada, mucho menos en un Estado Constitucional de Derecho como lo es El Salvador. Los Tributos son creados siguiendo criterios normativos los cuales tienen aceptación general, estos

criterios normativos son aplicados en los principios que rigen el Sistema Tributario, a continuación desarrollaremos los principios

2.2.1 Principio de Equidad

Existen dos enfoques principales de cómo debe ser abordada la Justicia o Equidad Tributaria, estas son Equidad Horizontal y Equidad Vertical.

Equidad Horizontal, establece tratar igual a los iguales, tiene su fundamento en las normas generales de la organización social y suponen que todas las personas sean tratadas iguales ante la Ley y suprimir privilegios. Del análisis de este principio nos lleva a la igualdad, generalidad y uniformidad de la tributación ya que los privilegios o discriminación fiscal violarían el principio de equidad horizontal.

Sin embargo el Principio admite establecer tratos diferenciales siempre y cuando correspondan a distinciones razonables y no arbitrarias aunque no hay un método establecido para determinar cuáles discriminaciones son razonables y cuales serían arbitrarias, únicamente puede procurarse la equidad o imparcialidad del proceso de decisión. Por lo general el único parámetro aceptable para realizar discriminaciones o diferenciaciones es el ingreso económico o riqueza, o el establecimiento de alícuotas diferentes para diferentes bienes o servicios pero hay mayor debate cuando se usan instrumentos fiscales que intervienen la sociedad y la economía con tratamientos impositivos diferentes por regiones o sectores económicos dando como resultado exenciones, diferimientos de pago o tasas diferenciales, tales como los que existen en nuestro Sistema Impositivo. Estos tratamientos discriminatorios son criticados por sus consecuencias negativas en la eficiencia económica, producen, complicaciones

legislativas y técnicas, porque dificultan el control y generan posibilidades de incumplimiento (evasión y elusión), y los grupos particulares se aprovechan y perturban el funcionamiento del sistema político. Equidad Vertical, establece que los montos tributarios deben adecuarse a las situaciones económicas particulares de cada persona. Tomando como parámetro la renta que producen, la equidad vertical significa que dos personas con distintos ingresos deben pagar tributos diferenciados. Para determinar si los impuestos cumplen con el principio de equidad vertical existen dos enfoques, siendo el primero:

2.2.2 Principio de Beneficio

También se conoce como Principio de Contraprestación, proviene de la filosofía política, el Estado es concebido como un contrato social entre las personas que lo forman. Considera que entre el contribuyente y el Estado existe una relación de cambio, es decir el contribuyente paga como contraprestación de los beneficios que recibe por parte del Estado.

En otras palabras, las personas renuncian parte de su libertad y aceptan ser sometidos a la coerción de pagar los costos del sistema estatal⁶⁴ Al determinar en qué medida cada individuo se beneficia de la actividad estatal es como se aplica este principio y como lo dijo Adam Smith se debe gravar a los individuos en proporción a la renta que disfrutan estando bajo la protección del Estado

2.2.3 Principio de Capacidad Contributiva o Capacidad de Pago

Constituye el fundamento de los impuestos de los Sistemas Fiscales modernos,

⁶⁴ Baldo Balzarotti et al., *Tratado De Tributación, tomo II, vol. 1* (Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 2004), 60.

en mayor medida de los Tributos personales directos. El cual se basa en que el Estado tiene el derecho de establecer impuestos para poder cumplir con sus obligaciones y el ciudadano la obligación de pagar los impuestos, pero estos pagos para que sean justos debe tomarse en cuenta la capacidad contributiva de los mismos ciudadanos. Este Principio ha tenido dos formas principales de interpretación

a) Interpretación Subjetiva. Principio del Sacrificio. Esta interpretación fue concebida por John Stuart Mill, quien rechazo la idea del beneficio como fundamento para la imposición, ya que dijo que el Principio de Beneficio lleva a la imposición regresiva, totalmente opuesto a la idea de justicia. La idea de beneficio es errónea ya que los fines del estado son más amplios y no son solamente una relación de intercambio. Por consiguiente, la subjetividad se denota cuando el individuo siente el sacrificio de contribuir económicamente al Estado para que este desarrolle su actividad, por lo tanto igualdad de imposición significaría igualdad de sacrificio. Stuart Mill sostuvo la teoría que el principio conduce a la imposición proporcional, autores posteriores recomendaron la imposición progresiva. Mientras tanto Cohen Stuart, sostuvo la tesis de Sacrificio Proporcional donde el sacrificio debía ser relativo, es decir, igual pérdida de utilidad pero en relación a la utilidad total.

b) Interpretación Objetiva. Esta interpretación rechaza por completo el enfoque subjetivo o utilitario por las dificultades lógica y de aplicación que presentan, simplemente estipula que se debe tomar más del que tiene más riqueza no porque pueda sentir menos en proporción, sino simplemente porque tiene más para dar. Por lo que la capacidad contributiva debe interpretarse mediante elementos objetivos y

medibles como lo es la renta, patrimonio o el consumo. La Equidad Tributaria es gravar a los individuos tomando en cuenta la renta que producen es decir su capacidad contributiva.

La progresividad de los tributos goza de amplia aprobación desde el punto de vista de la equidad, pero no se puede aplicar por limitaciones, por los efectos económicos y problemas de aplicación práctica. Las cuestiones de la equidad provienen de los juicios de valor y los sistemas impositivos solo se valoran, respecto a su equidad en función de su concordancia relativa con el consenso general de opiniones de la comunidad que se considera.

Imposición progresiva, es una metodología que defienden los que están a favor del principio de capacidad de pago mientras que la interpretación subjetiva fija su postura en que la utilidad marginal de la renta decrece y que todas las personas tienen la misma función de utilidad o consideran que el sacrificio impositivo debe ser mínimo, por lo tanto se va lograr esto con impuestos progresivos.

La versión objetiva justifica los impuestos progresivos como mecanismos para reducir la desigualdad que la opinión prevaleciente de la sociedad considera inequitativa. Las exenciones y los tratamientos especiales, como los que existen en nuestro Sistema Tributario, violan el Principio de Equidad Horizontal ya que no es la generalidad de contribuyentes quienes se benefician de estos tratamientos sino una parte reducida. Además representan derroche de recursos. *“Más justo y eficiente sería un sistema impositivo de tasas menores, generales y uniformes, aplicadas a una base imponible más amplia y sin excepciones”*⁶⁵

⁶⁵ Ibid, 69.

Finalidad de los Tributos, en respuesta a la necesidad de recaudar fondos por parte del Estado para solventar sus obligaciones con la sociedad, se hace necesaria la ampliación de la base tributaria en lo referido a los Impuestos, esto permitirá que se tengan recursos disponibles para el cumplimiento de fines sociales. Es por ello que se ha establecido un control estricto y minucioso en los que se monitoreen las operaciones realizadas por los diferentes agentes económicos que se desenvuelven en este ámbito; es por medio de este control que se han determinado deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los referidos Impuestos.

2.2.4 Evasión y Elusión fiscal.

Evasión fiscal. La Evasión Fiscal es un fenómeno socio-económico complejo y difícil que ha coexistido desde todos los tiempos, por cuyas circunstancias no solo significa generalmente una pérdida de Ingresos Fiscales con su efecto consiguiente en la prestación de servicios públicos, sino que implica una distorsión del Sistema Tributario.⁶⁶ Evasión intencional. Se entiende por evasión intencional aquella que sucede cuando el contribuyente que intentare producir, o el tercero que facilitare, cualquier tipo de condición para la evasión total o parcial de Impuestos, ya sean que estas condiciones se den por omisión, aserción, simulación, ocultación, maniobra, o por cualquier medio o hecho según lo establece el art. 254 del Código Tributario vigente en El Salvador.

Evasión no intencional. Es toda aquella evasión que no se configura como intencional, y en la que comúnmente se incurre al cuando el contribuyente o el sujeto obligado no presenta sus declaraciones o porque las mismas se

⁶⁶ Iniciativa Social para la Democracia (ISD) con el apoyo de Fundación Friedrich Eber Stiftung, *Informe de Análisis sobre la Evasión y Elusión Fiscal en El Salvador* (Noviembre 2016) 6

efectúan de forma incorrecta según lo regulado en el art. 253 Código Tributario. Elusión fiscal. Según el Ministerio de Hacienda de El Salvador (MH), la elusión fiscal constituye un acto de defraudación fiscal cuyo propósito esencial es el de reducir el pago de las contribuciones o tributos que por Ley le corresponden a un contribuyente en el ejercicio fiscal.

La evasión en sí, debe entenderse y considerarse una acción fraudulenta, con conocimiento e intención con la que a través de ella el sujeto pasivo persigue evadir el pago de un tributo al Estado a través de los entes correspondientes. Esta puede llegar a tales trascendencias que puede ser un delito penal. Al existir un Estado Constitucional de Derecho, se origina un vínculo jurídico entre los sujetos de la relación tributaria, tanto el Estado como sujeto activo, y los particulares como sujeto pasivo, por lo tanto es obligación de estos sujetos pasivos o contribuyentes, cumplir las obligaciones que la legislación tributaria ordena, con el único objetivo de evitar la evasión y elusión fiscal, dentro del régimen general tributario. Ahora bien para los pequeños contribuyentes, como lo son las micro y pequeñas empresas, el mismo Estado se debe tomar la tarea de crear un régimen especial para estos, denominados régimen especial de tributación, tal como lo han hecho ya algunos países Latinoamericanos, donde se han observado excelentes resultados en relación al control y registro que el Estado obtiene sobre este sector, sin dejar de lado el aporte económico que significa a las arcas del Estado.

CAPITULO III

ECONOMIA INFORMAL

En este capítulo se manifiesta la evolución histórica del concepto como las diversas causas y características de la economía informal, se desarrollan los diferentes enfoques y escuelas de pensamiento, tales como; la escuela dualista, escuela estructuralista, escuela legalista y escuela voluntarista. Así como conocer la factibilidad de la implementación de un régimen simplificado de tributación para la economía informal.

El concepto de Sector Informal tiene su origen desde 1971, a partir de un estudio realizado en África por el antropólogo social Keith Hart, el utilizo el termino para referirse a la parte de la fuerza laboral urbana localizada fuera del mercado de trabajo formal. Este antropólogo definió al Sector Informal como el formado por trabajadores no asalariados o auto-empleados. Otro aporte ha sido el que cuando una misión de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en Kenia en 1972, de esta misión la OIT define al sector informal como el que no cumple con las regulaciones gubernamentales y tributarias y que el principal objetivo del sector es la provisión de subsistencia a las familias.

La definición es ampliada sustancialmente, en virtud que el impago de tributos y el incumplimiento de las regulaciones gubernamentales, también se ocupó el término para referirse a *“la enorme masa de trabajadores pobres que sobrevivían, producían y realizaban actividades de subsistencia fuera del marco legal”*. Es a partir de aquí, que el concepto de sector informal ha estado atravesando un proceso de evolución en el que la realidad es

cambiante, donde se desarrolla el trabajo informal, esto con especial particularidad en los países Latinoamericanos. A finales de la década de los ochenta, se definió la informalidad como aquellas actividades económicas cuyos fines son legítimos “*obtener ingresos para satisfacer necesidades básicas*”, pero a través de medios ilegítimos entendiendo que ellos contravienen las regulaciones oficiales.⁶⁷

Desde que hay indicios de investigaciones sobre la economía informal en el marco conceptual del mercado laboral, en algún momento se llegó a asumir que la informalidad llegaría a desaparecer gradualmente en la medida que las economías se fortalecieran y fueran más formales, pero vemos que su crecimiento ha sido expansivo lejos de disminuir se ha incrementado.

Sin embargo, las medidas gubernamentales impulsadas a favor de la formalización no han impedido el crecimiento del sector informal, cada vez más crecen las actividades desarrolladas en este ámbito en los últimos años, volviéndose imprescindible la necesidad de diseñar políticas públicas efectivas para generar mayores y mejores empleos formales para la población.

En el año de 1993, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió el sector informal como unidades de pequeña escala produciendo y distribuyendo bienes y servicios, formadas ampliamente por productores independientes, auto-empleados en áreas urbanas y rurales de países en desarrollo, algunos de los cuales también emplean trabajo familiar y/o unos pocos contratan trabajadores o aprendices. Caracterizándose por que operan con pequeños capitales o ninguno, presentan una baja productividad y

⁶⁷ Hernando de Soto, acceso 6 de noviembre de 2018, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/517/TesisdeHernandoDeSoto.htm>

generalmente proveen ingresos muy bajos e irregulares, así como un empleo altamente inestable para aquellos que trabajan en la informalidad.⁶⁸

La expresión Sector Informal se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un sector en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos. En cambio, la expresión economía informal se utiliza ampliamente para hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanas que operan en el ámbito informal.⁶⁹

La última discusión general sobre la economía informal celebrada por los mandantes tripartitos de la OIT (Gobierno, Empleadores y Trabajadores) tuvo lugar en la 90.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002. La Resolución y Conclusiones.⁷⁰ sobre el trabajo decente y la economía informal, entonces aportaron un nuevo marco de definición, a continuación se mencionan algunos aspectos más relevantes de la discusión:

El término “economía informal” se propuso en lugar de “sector informal” para abarcar el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.

El término economía informal se entiende que tienen más amplitud, se considera el amplio abanico de diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural

⁶⁸ Ricardo Arturo Salazar Villalta, “Crecimiento Económico y Sector Informal”, (tesis de postgrado, Universidad “Dr. Jose Matías Delgado, El Salvador”, 2009), 12.

⁶⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, *El Trabajo Decente y la Economía Informal*, (2002), 2.

⁷⁰ Conferencia Internacional del Trabajo. *Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, 90^a reunión (19 de junio de 2002, Ginebra), 60.

y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, que experimentan graves déficit de trabajo decente es decir que ahí podemos mencionar y hablar de trabajo precario y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad.

De las diferentes investigaciones sobre la economía informal, pueden notarse dos tendencias, unos se ubican en los que dicen que tienen una visión “dual” del fenómeno, según la cual los agentes se ven “obligados” a pertenecer a este sector. Pero otra tendencia dice que existen enfoques relacionados con la corriente principal de la economía (enfoque neoclásico), aquí se considera que la informalidad surge de una decisión racional de los agentes económicos, es decir de una elección que funda su análisis en los beneficios y los costos de ser informal.⁷¹

3 Economía Informal en El Salvador

El comercio informal es una actividad que posee un fuerte arraigo en la cultura salvadoreña, durante la época precolombina, la compra y venta de productos era desarrollada en los “tiangués”, los cuales ocupaban lugares públicos durante días determinados.

Esta costumbre se heredó en los tiempos de la colonia, llegando hasta nuestros días, siendo el centro de la ciudad de San Salvador el lugar idóneo para la realización de este tipo de actividades. El fenómeno de la economía informal se hace cada vez más difícil, cada año parece que son más las personas que dedican sus actividades en el comercio informal, esto como resultado de la aguda crisis económica por la que El Salvador atraviesa,

⁷¹Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, *El dilema de la economía informal: evidencias políticas*, (cuadernos de economía N° 59, Republica de Argentina, 2001), 12.

siendo las calles los lugares elegidos por esta población, pero existiendo también grandes y pequeños comerciantes en los mercados municipales quienes también ejercen actividades en el sector, esta viene a ser un problema para las Municipalidades, hasta casi llamarla una bomba de tiempo. La amplia diversidad de actividades que se desarrollan en la Economía Informal en El Salvador se convierte en un mecanismo que mueve y produce actividad económica al que incursionan todas aquellas personas que no logran insertarse en un empleo formal o que por la fragilidad de las relaciones laborales o más bien por la flexibilidad laboral estos se ven obligados a transitar del sector formal hacia el informal.

Hay que mencionar también, como hecho relevante, que en El Salvador se encuentran en el empleo informal ya no solo a personas con bajos niveles de escolaridad sino que nos encontramos con personas con niveles de preparación profesional, quienes seguramente durante su proceso formativo no pensaban en esa posibilidad sino en formar parte de las estadísticas de la formalidad. El hecho de que es un país hayan altos índices de informalidad es una clara manifestación de subdesarrollo, aunque también podría indicarse que la informalidad es una de las etapas del proceso que permitirán que un país llegue a un desarrollo, la informalidad es un reflejo y un llamado de atención que la sociedad está enviando hacia sus gobernantes que hay una implementación de políticas inadecuadas.

3.1 Importancia de la Economía Informal

Si bien es cierto resulta más beneficioso para un asalariado trabajar en el sector formal de la economía; es decir, una empresa legalmente constituida aun ganando el salario mínimo, que trabajar en el sector informal de la economía, en la mayoría de los casos el salario es inferior al mínimo, o aun

ganando el salario mínimo carece de prestaciones sociales, es decir; enfrentan condiciones laborales desfavorables (condiciones laborales precarias).

En adición a lo anterior, no se da cumplimiento a las normas existentes, norma de carácter laboral, normas tributarias.

No obstante lo anterior este sector de la economía informal es muy importante ya que asegura una cierta estabilidad social en nuestro país, ya que no se puede negar que genera empleos aunque no significa que es la forma ideal de generar empleos, ya que esta autosuficiencia es únicamente transitoria ya que aparte de no poder ser sujetos de crédito o poder tener una pensión por vejez; no están contribuyendo al gasto público.

Por lo tanto, no se puede decir que la economía informal y la economía formal son dos elementos antagónicos, sino que se encuentran interrelacionadas

3.1.1 Tipos de Informalidad

Informalidad Involuntaria. Esta se da por la exclusión estos comerciantes informales se encuentran en desventaja en materia de equidad y por lo tanto deben ser asistidos por el Estado

Informalidad Voluntaria. Se da cuando el individuo de manera voluntaria trabaja de manera informal, a partir de una decisión racional, en este caso no estaría en deterioro la equidad ya que el mismo ha decidido optar a ese tipo de comercio y la falta de beneficios sociales

3.1.2 Enfoques de la Economía Informal

Se plantea la existencia de al menos cuatro enfoques para estudiar la Economía Informal.⁷² El enfoque del Excedente Laboral, asumido por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe OIT-PREALC. El enfoque Neomarxista, el enfoque Neoliberal, del cual Hernando de Soto es figura emblemática.

El enfoque de la Economía Popular. Asumido por el Programa de las Naciones Unidas de la ONU-PNUD.

Enfoque del Excedente Laboral. Este lo define como la incapacidad estructural de la económica capitalista moderna de nuestros países de generar los ingresos monetarios que las personas requieren.

Enfoque Neomarxista. Considera que el Sector Informal, al estar subordinado a las necesidades de acumulación de capital, no tiene posibilidad alguna de desarrollo autónomo.

Enfoque Neoliberal. Esta corriente entiende a la Economía Informal como una serie de actividades de producción extralegal pero lícita.

Enfoque de la Economía Popular. Este enfoque hace mucha referencia a las diferentes actividades para sobrevivir de los menos privilegiados económicamente para autogenerarse empleo e ingresos.

⁷² Ana Baeza et al., *Los Modelos de la Economía Informal*, (Universidad Nacional Experimental Politécnica “Antonio José de Sucre” ciudad de Guayana, 2017),16-17.

3.1.3 Escuelas de pensamiento sobre la economía Informal

A lo largo de los años el debate sobre la vasta y heterogénea economía informal se ha cristalizado en cuatro escuelas de pensamiento dominantes sobre su naturaleza y composición:

Escuela dualista. El sector informal de la economía comprende actividades marginales distintas del sector formal y no relacionado con él, que proporcionan ingresos a los pobres y una red de seguridad en tiempos de crisis.

Escuela estructuralista. Percibe a la economía informal como unidades económicas (microempresas) y trabajadores subordinados que sirven para reducir los costos de insumos y de mano de obra, y, de ese modo, aumentan la competitividad de las grandes empresas capitalistas.

Escuela legalista. La economía informal está formada por microempresarios “valientes” que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal, y quienes necesitan derechos de propiedad para hacer que sus activos sean legalmente reconocidos.⁷³

Escuela voluntarista: también se centra en empresarios informales quienes deliberadamente tratan de evitar regulaciones e impuestos, pero a diferencia de la escuela legalista no culpa a los trámites engorrosos de registro. Cada escuela de pensamiento sustenta una teoría causal diferente sobre lo que lleva a la economía informal. Los dualistas argumentan que los negocios informales están excluidos de las oportunidades económicas modernas

⁷³ Organización Internacional del Trabajo, *El Trabajo Decente*, 4.

debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento de la población y el empleo industrial moderno, y un desfase entre las habilidades de las personas y la estructura de las oportunidades económicas modernas.

Los estructuralistas argumentan que la naturaleza del crecimiento capitalista y/o del capitalismo impulsa la informalidad: específicamente los intentos de las empresas formales de reducir los costos laborales y aumentar la competitividad, así como la reacción de las empresas formales ante el poder de los trabajadores organizados, las regulaciones estatales de la economía (particularmente los impuestos y la legislación social); la competencia global; y el proceso industrialización (particularmente, sectores deslocalizados, cadenas de subcontratación y especialización flexible)⁷⁴

Los legalistas argumentan que un sistema legal hostil lleva a los trabajadores independientes a operar de manera informal con sus propias normas informales y extrajudiciales.

Los voluntaristas argumentan que los negocios informales eligen operar de manera informal después de considerar la relación costo-beneficio de la informalidad en comparación con la formalidad.

Los dualistas son de la opinión que las unidades y actividades informales tienen pocos (si es que los tienen) vínculos con la economía formal; antes bien operan como un sector distinto de la economía, y la fuerza laboral informal la cual se asume como mayoritariamente autónoma, constituye el sector menos favorecido de un mercado laboral dualista o segmentado. Prestan relativamente poca atención a los vínculos entre las empresas informales y las regulaciones gubernamentales. Pero recomiendan que los

⁷⁴ Ibid.

gobiernos creen empleos y otorguen créditos y servicios de desarrollo empresarial a los negocios informales, así como infraestructura básica y servicios sociales a sus familias.

Según los estructuralistas la economía informal y la formal están intrínsecamente vinculadas. Perciben tanto a las empresas informales como a los trabajadores asalariados informales como subordinados a los intereses del desarrollo capitalista, proporcionando bienes y servicios baratos. Argumentan que los gobiernos deberían abordar la relación desigual entre el “gran capital” y los productores y trabajadores subordinados, reglamentando tanto las relaciones comerciales, como las de empleo.

Los legalistas se centran en las empresas informales y el marco regulatorio formal, que en buena parte deja de lado a los trabajadores asalariados informales y a la economía formal per se. Pero reconocen que las empresas formales lo que de Soto llama los intereses “mercantilistas” se coluden con el gobierno para establecer las “reglas del juego” (de Soto 1989).

Argumentan que los gobiernos deberían introducir trámites burocráticos simplificados para animar a las empresas informales a registrarse, y extender los derechos legales en materia de propiedad a los activos de los negocios informales a fin de promover su potencial productivo y convertir sus activos en capital real.

Los voluntaristas prestan relativamente poca atención a los vínculos económicos entre los negocios informales y las empresas formales pero son de la opinión que los negocios informales crean competencia desleal para las empresas formales porque evitan las regulaciones formales, los impuestos y otros costos de producción. Argumentan que los negocios informales

deberían ser sometidos al marco regulatorio formal para aumentar la base fiscal y reducir la competencia desleal hacia los negocios formales.

3.2 Características de la Informalidad

La situación del comercio informal en el Municipio de San Salvador ha presentado diversas formas a través de los años, teniendo un motivo que más predomina para su conformación como es lo económico, un factor sensible y determinante para la familia salvadoreña. El comercio informal, por años ha estado sufriendo un determinante crecimiento y su aumento puede ser percibido a medida que van quedando fuera de los empleos formales muchos trabajadores y trabajadoras.

Entre las características de manera general podrían mencionarse las siguientes: Crea fuente de trabajo temporal y de baja remuneración, no obstante crea un efecto social positivo por el hecho que es una alternativa de trabajo;

Una parte de las ganancias que genera ingresan a las arcas del Estado gracias a la utilización de los impuestos indirectos; Minimiza el descontento social ya que las personas con menos ingresos económicos pueden tener acceso a productos dentro del comercio informal;

Los agentes económicos no están regulados ni protegidos por el Estado; Remuneración es inferior a la legalmente establecida y sin acceso a seguridad previsional, ni seguridad social. Algunas investigaciones también hacen referencia y hablan de una clasificación de las características, como lo menciona la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.⁷⁵

⁷⁵ Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, *Carta Urbana*, (El Salvador, 2005), 5.

3.2.1 Características de tipo social

Una buena proporción de vendedores son hombres (la tercera parte) hasta cierto momento, pero en los últimos años hay una tendencia a incremento de la feminización en el comercio informal. Otra característica básica es que se trata de una participación de personas adultas, predomina el grupo entre 40 y 50 años, con bajos porcentajes en los jóvenes. Pero ahora esto ha cambiado hay porcentajes altos de desempleo en la juventud, esto obliga a que ellos también estén inmersos dentro de la economía informal, En 2016, más de 113,000 jóvenes de 16 a 29 años estaban desempleados, frente a los 76,000 reportados en 2007 esto según noticia del Diario El mundo de 30 de Junio de 2017.

Las familias de los vendedores informales tienen un promedio de entre 4 y 5 miembros.

Su grado educativo es relativamente alto, una escolaridad promedio de 5.1 años y un 13% cursando estudios de bachillerato y superiores.

Este grupo es en su mayoría urbano, han nacido y viven en San Salvador, con niveles bajos de migración de las áreas rurales.

El trabajo realizado por los comerciantes informales está siendo entendido como actividades temporales no heredada a los hijos, no quiere que sus hijos realicen este tipo de actividades.

3.2.2 Características económicas

No existen rubros específicos de productos comercializables, las categorías que predominan son “otros” (23.53%) y “varios” (23.88%), lo que hace muy

difícil su reestructuración y reordenamiento. Una buena proporción se dedica a la venta de ropa (26.22%), seguida de frutas y verduras (10.56%). Las inversiones en este tipo de actividad son bajas, el espacio y el tipo de comercio no implica grandes inversiones iniciales.

El crédito es un instrumento de trabajo muy importante, aunque en este caso, una buena proporción afirma que ha financiado la inversión inicial y la compra de mercadería a través del crédito usurero y relaciones informales (préstamos familiares). Los ingresos por la cantidad de productos comercializados y las ganancias que esta actividad produce, hacen que este sector haya superado la situación de pobreza, aun relativa, situándose en estratos de ingresos medios. Aunque hay pequeños negocios en la informalidad que sus ingresos son más de subsistencia.

3.2.3 Causas y Efectos de la Informalidad

El mismo Banco Mundial ha manifestado que existen grandes niveles de evasión impositiva en toda Latinoamérica teniendo como factores los siguientes; en primer lugar los tributos son elevados, luego la burocracia excesiva que limita o desestimula a los ciudadanos a pagar impuestos, aunado a ello la ineffectividad de un gobierno de administrar los bienes públicos afecta negativamente.

Razones por las que el Banco Mundial (BM) sugirió la introducción de una práctica que llamo “gobernanza”, el cual tenía el fin de estimular a los países en vías de desarrollo a ejercer una buena gestión administrativa, eliminando la burocracia que dificultan a las personas que pretendan emprender un negocio formal, micro o pequeña empresa. En América Latina el motivo principal por el cual se da origen a la economía informal es buscar una mejor

calidad de vida, este anhelo va íntimamente relacionado con la migración, en el caso de nuestro país luego de la firma de los acuerdos de paz las personas de todo el interior del país buscaron fuentes de trabajo que fueran mejor remuneradas, aunado a ello buscaban suplir otras necesidades básicas como el acceso a la salud y educación, tales oportunidades se encontraban en su mayoría en la capital por lo que una gran cantidad de personas se trasladaron hacia San Salvador

El fenómeno de la migración que es uno de los factores precursores de la Economía Informal se produce en toda América Latina a manera de ilustración es el mismo fenómeno que ocurre en Argentina, donde inmigrantes ilegales provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú, llegan a trabajar en el sector informal, como trabajadores de la construcción, confección, criados etc.

En El Salvador se puede observar este fenómeno en las zonas fronterizas con Honduras y Nicaragua, que durante la temporada de la zafra de la caña de azúcar estos llegan a trabajar, manifestándose en su mayor expresión la economía informal, empresas no inscritas en registro de comercio por consiguiente evasión de impuestos empresas con doble contabilidad, no retención de renta, etc.

Las pocas oportunidades de trabajo para la población económicamente activa es el resultado de un bajo crecimiento del país, según las investigaciones realizadas por FUSADES cinco de cada ocho salvadoreños en la fuerza laboral, trabajan en el sector informal de la economía, los otros dos obtienen trabajo formal con prestaciones social y uno es desempleado⁷⁶

⁷⁶ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Posición Institucional 71*, (Octubre 2017, Alta informalidad laboral por bajo crecimiento económico, El Salvador), 2.

La existencia de un gran número de normas que regulan la actividad económica, trámites engorrosos, prolongados y dispersos, vuelven la formalización de las empresas una tarea más complicada y aún más onerosas para administrar, y esa motivación de evitar costos es lo que los motiva a permanecer en la informalidad evadiendo impuestos⁷⁷

Otra de las causas por la que las personas optan por permanecer en el sector informal de la economía, es que tienen poca capacitación o bajos niveles educativos, por lo tanto su capacidad de cumplir con los procedimientos administrativos para formalizar la empresa, son limitados es precisamente por esta razón que el Estado de El Salvador, como Política Tributaria, debería facilitar de alguna manera la formalización de las micro y pequeñas empresas.

La economía informal trae consecuencias negativas tanto para las personas que participan de ella como para la sociedad en general consecuencias negativas para los trabajadores:

- a) No cuentan con seguridad social: están expuestos a los efectos negativos de eventuales enfermedades ocupacionales o enfermedades comunes en muchos casos estas actividades se desarrollan en lugares insalubres, condiciones precarias haciéndolos vulnerables para las enfermedades y no cuentan con la tan importante seguridad social.
- b) No cuentan con pensión: la pensión es una asignación regular pagada a título de seguro de vejez o seguro de invalidez, la cual al final de la

⁷⁷ Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Moran, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Informalidad Y Tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad*, (13 de Agosto de 2012), 12.

vida laboral de una persona se hace acreedora de dicha pensión. Pero en este caso no están registrados en las Instituciones responsables del Fondo de Pensiones.

La economía informal por lo general no cumple con las diversas regulaciones establecidas en la ley como lo es la contabilidad formal, aunque algunos negocios son de supervivencia también existen micros y pequeñas empresas las cuales si poseen capacidad de pago y cuyos dueños prefieren mantenerse a la sombra de la informalidad con el fin de beneficiarse con la evasión de impuestos.

3.2.4 Eficiencia y Equidad

Según lo expresan varios tratadistas del Derecho Tributario, cuanto más reglamentada esta una economía, mayores son las presiones dentro de ella para tratar de burlar las disposiciones generadas en los mercados laborales, de bienes, financieros y de divisas.

Los productores y consumidores tratan de eludir los efectos de estas reglamentaciones, desarrollando mercados paralelos y ocultos, lo cual también genera un mercado de bienes.⁷⁸

La existencia del sector informal de la economía es sinónimo de conflictos relacionados a la eficiencia y la equidad (la única manera viable de mitigar este problema es facilitar el surgimiento de empresas y consecuentemente empleos formales mediante la facilitación de trámites y menos impuestos que pagar)

⁷⁸ Jorge Luis Martínez Bonilla et al., “Propuesta de un régimen simplificado de tributación aplicable al sector informal Salvadoreño” (tesis Pregrado, facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 2009), 16.

La evasión tributaria se manifiesta en aquellos contribuyentes que están inscritos en la Administración Tributaria y estos no declaran y mucho menos pagan el tributo que deberían pagar a las arcas del Estado pero también incurren en evasión aquellas personas que realizando hecho generadores de la obligación tributaria no están registrados no obstante deberían estarlo⁷⁹

Es de conocimiento general que hay empresas legalmente establecidas que soportan las cargas tributarias impuestas por la Ley, mientras las personas que se dedican a la economía informal no tributan en lo absoluto, violentando de esta manera el Principio de Equidad.

En consecuencia sería congruente con este principio, que las personas que producen sus rentas dentro del sector informal de la economía, fueran incorporadas al Sistema Tributario. Ahora bien, al tratarse del sector informal de la economía por la misma naturaleza sería un régimen especial en el cual los métodos de imposición serían simplificados, consecuentemente la primera tarea para los comerciantes constituiría llevar contabilidad.

A manera de comparación en Alemania, la Cámara Alta del Parlamento, aprobó en el periodo comprendido de los años 2000 a 2005 reformas tributario que redujo los impuestos, tanto para las personas naturales como para las sociedades.

Esta postura de reducción de impuestos no es compartida por algunos economistas de América Latina ya que sostienen que ante una débil recaudación que obedece a la evasión de la economía informal, deberían aumentarse las tasas tributarias. No obstante si se elevan las tasas tributarias aumenta asimismo la evasión siendo esto un círculo vicioso. En el

⁷⁹ Ibid.17.

Sistema Tributario la reducción de las tasas tributarias es un elemento que ayuda a combatir la evasión pero además, se recomienda que debe existir una desregulación con respecto a las normas laborales, simplificación de la normativa previsional y normas aduaneras, acompañada de una política de educación tributaria.⁸⁰

3.2.5 Porcentaje de la Informalidad

Tal como se expone en el estudio de FUSADES, señaló que el 74.2% de las micro, pequeña y medianas empresas son familiares y no están registradas, el 86.3% no están inscritas en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el 94.2% no participan del sistema de pensiones y un 89.4% no están inscritas como contribuyentes del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios.

3.2.6 Formalidad e Informalidad. Formalización Primeros Pasos.

En el año 2005 la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, publicó un estudio en el que daba en evidencia que para los comerciantes informales, tiene un alto costo en términos económicos, lograr la formalidad. Es costoso el ingreso así como mantenerse y desarrollarse dentro del sector formal de la economía.

En el año 2008 se dio un avance significativo respecto a la formalización ya que mediante una reforma al Código de Comercio, se abrió la posibilidad de formalización, ya que los empresarios ya podían optar a ser Sociedades de Responsabilidad Limitada cuyo requisito fundamental era contar con un capital no menor de dos mil dólares, lo cual si bien es cierto no constituye

⁸⁰ Martínez, “Propuesta de un régimen simplificado”, 19.

todo con respecto a la formalización, es un primer paso muy importante.⁸¹

3.3 Costos para Formalizarse

Para las micro y pequeñas empresas los costos para convertirse en una empresa formalmente establecida son bastante altos, representa aportes conforme a la Ley del Seguro Social, para la cobertura del Régimen General de Salud y Riesgos Profesionales, en la que el patrono (empresa) debe aportar el 7.50% y el trabajador el 3.0% de la remuneración⁸² y aportes conforme a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones donde los empleadores y trabajadores contribuyen al pago de cotizaciones dentro del Sistema, la tasa de cotización es del 15%, donde el trabajador paga 7.25% del ingreso base de cotización y el patrono o empleador paga 7.75%⁸³.

Es decir, que en un acuerdo laboral informal, tomando en cuenta el salario mínimo del sector comercio vigente, el patrono pagaría en la actualidad \$304.17 y el trabajador recibiría esa misma cantidad. Pero si la dependencia laboral la realizan conforme a las normas vigentes, el patrono pagaría \$304.17 pero el trabajador recibiría \$273 después de haber realizado descuentos de ley (ISSS \$9.12 y AFP % 22.05). Como ya se mencionó anteriormente los costos de pasar al comercio formal son muy significativos por esa razón gran cantidad de pequeñas y micro empresas con baja productividad no pueden pagar su contribución a la seguridad social por lo tanto es importante aumentar la productividad de las empresas

⁸¹ Ibid. 2.

⁸² Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1953), artículo 29.

⁸³ Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2017), artículo 6.

3.3.1 Capacidad Contributiva de la Economía Informal

La Organización Internacional del Trabajo OIT, en su documento denominado Recomendación 204, sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, entre varios puntos se plantean el reconocimiento de la alta incidencia de la economía informal, viene esta a representar un obstáculo para los derechos de los trabajadores, para la protección social, pero llama la atención que también es un obstáculo teniendo consecuencias negativas para los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos.⁸⁴

En la misma Recomendación 204 de la OIT en el apartado VI, sobre Incentivos, Cumplimiento de las Normativas y Control de su Aplicación, aquí se recomienda que los países miembros deberían de adoptar medidas de prevención y de cumplimiento de la legislación, de aplicación de sanciones efectivas a fin de prevenir la evasión del pago de impuestos y que estos incentivos deberían tener como finalidad facilitar la transición efectiva de la informalidad a la formalidad.

En el mismo apartado que se menciona anteriormente, también recomienda a los países miembros que se debería reformar las normativas sobre la formalización, reducir los costos de registro y mejorar los tiempos en cuantos al procedimiento, ahora muy importante y bien atinado a nuestro tema en esta recomendación y en el mismo apartado dice “*reducir los costos de cumplimiento, mediante la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones*”⁸⁵

⁸⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Recomendación 204*, (conferencia 104, Ginebra, 2015), 6.

⁸⁵ *Ibíd.* 8.

3.3.2 Régimen Simplificado

Con el referido régimen se pretende facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que poseen las siguientes características

- a) Bajos ingresos
- b) Alto número que dificulta un control
- c) Mayormente informales pobre estructura organizacional
- d) Alta movilidad de entrada y salida

Simplificando las normas legales y trámites administrativos que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias

3.3.3 Exenciones y Deducciones

En algunos países como El Salvador, la tasa marginal superior del impuesto a la renta de las personas física supera a la tasa marginal para el impuesto sobre la renta de las sociedades, por lo que una buena Política Tributaria debe asegurarse que la tasa marginal de estos dos sectores (personas jurídicas y personas naturales) no sea muy diferente, y así afecte a los asalariados.

Las exenciones disminuyen la base imponible por lo que va en contra de la progresividad efectiva, la estructura del Impuesto Sobre la Renta de las personas naturales de nuestro país se ve afectada por el incumplimiento de dos principios básico de una buena Política Tributaria: Simetría y Alcance.

Un Sistema Tributario lleno de exenciones para sociedades mercantiles y empresas se convierte en un sistema ideal para la captación de rentas. Si bien es cierto aumentar los Ingresos Tributarios es el objetivo, el mismo

Fondo Monetario Internacional considera que no es factible aplicar una medida como el Impuesto Sobre la Renta a las empresas del 35% por factores como

a) bajo nivel de inversión y b) alto nivel de informalidad la cual debe reducirse significativamente; además c) limitar los incentivos y lagunas legales con el único fin de ampliar la base tributaria⁸⁶. Además, menciona que puede haber un margen para implementar un sistema de impuestos progresivos el cual es menos distorsionador, la progresividad que toma en cuenta el FMI es que aumentar el IVA sería difícil por el efecto que tiene sobre las personas con menos ingresos económicos, pero recomienda aumentar las tasas de Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas que tengan rentas elevadas.

Recomienda además reducir o eliminar el impuesto a las Transacciones Financieras y el Impuesto sobre las telecomunicaciones, temas que escapan de la presente investigación, por lo que para el desarrollo del presente trabajo retomaremos únicamente lo relativo a los impuestos progresivos y la limitación de incentivos y lagunas legales las cuales favorecen la evasión y elusión fiscal.

Un Sistema Tributario es equitativo cuando obliga a los sectores que poseen mayor capacidad económica a pagar impuestos más elevados que los sectores con menos ingresos económicos, a raíz de las políticas pregonadas en el Consenso de Washington, los Sistemas Tributarios de América Latina sufrieron transformaciones, eliminando gran cantidad de impuestos específi-

⁸⁶ Fondo Monetario Internacional, *El Salvador, consulta del artículo IV de 2016, comunicado de prensa; informe del personal técnico; y pronunciamiento del director ejecutivo FMI*, (Informe del país N° 16/208, 2016), 10.

cos, de esa manera el Impuesto Sobre la Renta, y el Impuesto al Valor Agregado se consolidaron como pilar fundamental de los Sistemas Tributarios, dando como resultado la disminución de los costos de recaudación y de los niveles de evasión⁸⁷ Ya solucionado parte del problema de la evasión también implementaron regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes para tratar de aumentar el nivel de cumplimiento tributario y disminuir los elevados niveles de informalidad los cuales han sido característicos de la región durante las últimas décadas. Régimen que aún es ausente en el Sistema Tributario Salvadoreño.

Tal como lo establece el estudio de la CEPAL, la evasión es de mucha mayor profundidad con respecto del Impuesto Sobre la Renta, que con el Impuesto del Valor Agregado, a pesar que estos están relacionados, aunado a ello los esfuerzos parecen haberse enfocado en combatir la evasión del Impuesto del Valor Agregado, restando importancia a los impuestos directos como la renta, por lo tanto esto constituye la debilidad de nuestro Sistema Tributario, es decir la preferencia por los impuestos indirectos y los elevados niveles de incumplimiento tributario.⁸⁸

El rechazo de los ciudadanos para cumplir las obligaciones tributarias es otro factor determinante en la efectividad de un Sistema Tributario.

Exenciones. Las exenciones consisten en la dispensa legal de la obligación tributaria de pagar impuestos. Nuestro Sistema Tributario ha sido bastante benevolente con respecto a la imposición tributaria para algunos sectores de la industria, tal es el ejemplo de la zonas francas, bienes y servicios, y exportaciones.

⁸⁷ Gómez, *Informalidad y tributación*, 32.

⁸⁸ *Ibid.* 44.

Otorgan desgravaciones a proyectos que se hubieran concretado aún sin las desgravaciones concedidas lo que ha llevado los Gobiernos a otorgar los mencionado beneficios de reducción de impuestos, ha sido por una parte la competencia con otros países de la región por atraer inversiones y también presiones políticas internas.

3.3.4 Detractores de los Incentivos Fiscales

Señalan que:

- a) Existe redundancia ya que argumentan que las inversiones siempre se hubieran realizado en el territorio aun sin incentivos otorgados por el gobierno
- b) Generan costo fiscal al facilitar la evasión y elusión por lo que complican a la administración tributaria
- c) La pérdida fiscal obliga a aumentar la presión tributaria sobre el resto de la economía
- d) Generan distorsiones en la asignación de recursos y son inequitativos ya que favorecen más a las personas de altos ingresos
- e) Poco transparentes
- f) Generan competencia “desleal” a otras empresas del país que no han podido acceder a ellos
- g) Al estar basados en el impuesto a la renta favorecen más a las actividades capital-intensivas⁸⁹

⁸⁹ Daniel Artana y Fernando Navajas, trabajo realizado para FUSADES, *Política Tributaria en El Salvador, propuestas para el financiamiento del desarrollo*, (San Salvador, 2008), 6.

INCENTIVOS EN NUESTRA LEGISLACION		
LEY	ARTICULO	EXENCION
	Art. 11-A	Los Desarrollistas tienen derecho a: Exención total del impuesto sobre la renta por 10 o 15 años
LEY DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES Y DE COMERCIALIZACION	Art. 11-B	Exención total de los impuestos municipales por 10 o 15 años
	Art. 11-C	Plazo adicional de 5 años para los desarrollistas, cuando en el periodo de la exención total hayan intervenido en una ampliación de la zona franca
	Art. 11-C	Exención total del impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad incentivada
	Art. 17.	Titular de una empresa usuaria de Zona Franca tiene derecho a Exención total del impuesto sobre la renta, sobre la actividad autorizada por un plazo de 15 o 20 años, exención total de Impuesto Municipales, exención total del

		impuesto sobre la transferencia de bienes raíces
	Art. 19.	Titular de una empresa declarada Deposito de Perfeccionamiento Activo, tiene derecho a: Exención total por el periodo que realice sus operaciones de impuesto por importación de maquinaria, equipo, etc.
	Art. 19 lit. D	Exención total sobre el Impuesto sobre la Renta por 10 o 15 años.
	Art. 19 lit. E	Exención total de los impuesto municipales por 10 o 15 años
	Art. 19 lit. E	Exención total de los impuesto municipales por 10 o 15 años
LEY DE SERVICIOS INTERNACIONALES	Art. 21 lit B	El usuario directo de un parque de servicio tiene derecho a: Exención del Impuesto sobre la Renta, por los ingresos provenientes de la actividad incentivada
	Art. 21 lit C	Exención de los impuestos municipales sobre el activo de la empresa durante el periodo que realicen operaciones en el país.

CAPITULO IV
MECANISMO PARA IMPEDIR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL POR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR PARTE
DEL SECTOR DEL COMERCIO INFORMAL

Se aborda a continuación, análisis de sistemas simplificados de tributación implementados en varios países de América Latina, de las cuales se describen sus experiencias de implementación de regímenes especiales para agentes económicos del sector informal. Además, se verifica la comprobación de hipótesis como resultado de la investigación bibliográfica y de campo. En la investigación de campo se utilizó como instrumento la entrevista, que se realizaron a personas expertas en el tema quienes desarrollan funciones dentro de la administración tributaria de El Salvador.

4 Características del Municipio de San Salvador

El municipio y departamento de San Salvador comprende un área de 72.23 kilómetros cuadrados, lo que representa el 8.2% del área total del departamento de San Salvador. Está limitado al norte con Cuscatancingo, Mejicanos y Nejapa (del Departamento de San Salvador), al Este por Soyapango, Ciudad Delgado y San Marcos (del departamento de San Salvador).

En ese orden de ideas, linda al Sur por San Marcos y Panchimalco (del departamento de San Salvador) y al Oeste por Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla (del Departamento de La Libertad). Se divide en 8 Cantones y 37 Caseríos. La población es de 316,090 habitantes; según datos del Censo de

Población 2007. El Municipio de San Salvador, como capital de la República de El Salvador, alberga las sedes del Gobierno y el Consejo de Ministros de El Salvador, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia. Es la principal ciudad del país, desde el punto de vista económico, asiento de las principales industrias y empresas de comercio y servicios de El Salvador; producto del devenir histórico, el Municipio de San Salvador actualmente está constituido con 13 Municipios, los cuales conforman el Área Metropolitana de San Salvador.⁹⁰ San Salvador tuvo transcendencia como centro de operaciones comerciales en la época de la colonización española, esto debido a nuestros productos como el añil, la agricultura y principalmente la cosecha del café. Con una población de 316.090 habitantes, esta ciudad es la principal urbe del Área Metropolitana de San Salvador, una con urbanización de alrededor de 1.862.000 habitantes para el año 2014.⁹¹

4.1 Situación del Comercio Informal en el Municipio de San Salvador

Según la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL), en la actualidad el 72% de las empresas de El Salvador son informales y solo un 28% sostienen la recaudación tributaria, dicha instancia sostiene que es importante encontrar alternativas viables para que los negocios que están funcionando de manera informal consideren formalizarse y así pasar a formar parte de la base contributiva, pero más importante, abre otras posibilidades de carácter económico para las empresas, como la posibilidad de acceder a financiamiento, licitaciones entre otras.

En El Salvador, se afirma que se han planteado alternativas como el cobro de un mono tributo que les facilite la formalidad, pero el tema se ha quedado

⁹⁰ Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador (2015) 6.

⁹¹ Municipios de El Salvador, San Salvador, acceso 12 de enero del 2019, <http://www.municipiosdeelsalvador.com/san-salvador/san-salvador-municipio>, fecha de consulta seis de septiembre de 2018.

solo como una iniciativa en el Ministerio de Hacienda, porque pese a que se ha planteado en diversas ocasiones, nunca se ha concretado. Para Steiner esto podría incrementar la recaudación tributaria del país.

Desde otro punto de vista, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), opina que los beneficios de formalizarse no solo van encaminados en beneficios de las empresas, sino también esto trae más inversión, más empleo, exportar y un mayor crecimiento económico.

En El Salvador no es la excepción, en cuanto a la dificultad de conocer datos oficiales sobre la situación del sector informal, debido a la difícil que representa la recopilación de información y los pocos registros estadísticos que existentes, en cuanto a esto la OIT señala que la mayor parte de las actividades no son encontradas en los archivos oficiales, debido a las definiciones inadecuadas y a los mecanismos/métodos de medición que tienen las agencias de recolección de datos.

Es importante decir que la situación económica de El Salvador hace que cada año aumenten los comercios informales, ya sean estos estacionados o ambulantes en el Municipio de San Salvador. Este crecimiento se puede observar de manera acelerada. Según estudios, el número de ventas informales crece el 20.63% cada seis meses⁹², de acuerdo con los registros analizados entre 2004 y el primer semestre de 2005.

La situación económica a nivel nacional es crítica, pues a pesar de que se ha reducido la tasa de pobreza (17.8% en la última década), pero esto no ha traído una mejora en un incremento en los niveles de oportunidades de trabajo, más difícil aun de un trabajo formal. Una solución que está a la

⁹² Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, Carta Urbana, (2005), 9.

mano es dedicarse al comercio informal, siendo esta una forma práctica de obtener ingresos para el sostenimiento de las familias. Hay estudios que indican algunos de los factores que podrían estar determinando la informalidad en la economía, entre ellos puede decirse que hay factores económicos: en muchos países de América Latina la informalidad persiste y va en aumento aunque las economías crezcan; factores estructurales y la baja capacidad contributiva en los países de América Latina está estrechamente relacionada a la heterogénea productividad, también si hay asimetría entre la productividad y con énfasis en las formas de producción basadas en la precarización del empleo por ejemplo, la informalidad tiende a ser atractiva y persiste.

Proceso de Globalización y externalización: la tendencia de América Latina es en aumento hacia los procesos de outsourcing de algunas funciones, esto en medianas y grandes empresas, para reducir costos. Hay una escasa fiscalización de las cadenas productivas, estas por lo general están relacionadas a las empresas o negocios informales. Factores Institucionales y políticas: hay ciertos factores que influyen en los costos y beneficios de la formalización, la relación costo-beneficio y la calidad de la fiscalización son considerados en la informalidad de las empresas.

4.1.1 Experiencia de algunos países de América Latina.

El incremento de la informalidad es uno de los principales obstáculos que enfrenta América Latina para avanzar y combatir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Desde el ámbito del trabajo, la informalidad tiene efectos negativos sobre sus principales actores ya que se establecen barreras en los alcances en cuanto a beneficios de los sistemas de protección social y reduce el ingreso para el financiamiento de las políticas públicas.

La informalidad significa que para unos 130 millones de latinoamericanos vivir con incertidumbre laboral, bajos salarios, pésimas condiciones de trabajo, sin ningún tipo de protección ni reconocimiento de derechos. La realidad demuestra que hay una relación entre informalidad, pobreza y desigualdad. Hace pocos años, algunos países de América Latina, empezaron a desarrollar regímenes simplificados de tributación para personas que se desarrollan dentro de la informalidad como trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas, con la finalidad que se vayan incorporando en los registros tributarios.

A mediados de los años noventa, algunos países estuvieron a la vanguardia ya que de forma innovadora implementaron esquemas de contribución para el financiamiento de la seguridad social. Casos conocidos son los de mono tributo en Argentina y Uruguay y del SIMPLES y SIMEI (Micro Emprendedor Individual) en Brasil.

Debido al incremento de la economía informal y las causas que acompañan este crecimiento, por ejemplo los niveles de evasión y contrabando, la falta o baja moral tributaria que nos caracteriza y la falta de beneficios para los integrantes de este sector, se justifica la incorporación a la Legislación de los Sistemas Tributarios Latinoamericanos la aplicación de Regímenes Especiales de Tributación, en los que se pretende gravar a los pequeños negocios o pequeñas unidades productivas; de todas estas pretensiones de formalizar al comercio informal, cabe recalcar que la administración no tendrá beneficios fiscales por la inclusión de estas unidades, los únicos beneficios que se generarían en un principio, serían la imposición de responsabilidades tributarias, concientización fiscal al hacer que este pequeño contribuyente se capacite y se actualice en temas relacionados al cumplimiento tributario. Otro beneficio que se obtendría es que a largo plazo la administración tributaria

obtendría una ampliación de la base de datos con la que ya cuenta.

Los ejemplos que se presentan tienen un principal propósito, demostrar cómo se pudo construir un enlace de acceso a la tributación y acceso a la protección social. Debido a la situación económica de los países de América Latina será necesaria la existencia de estos sistemas por un período prolongado, hasta que puedan consolidar procesos de desarrollo sostenible y llegar a formar parte de los sistemas ordinarios de tributación. Estos sistemas deben ser considerados como puentes transitorios entre la condición de informalidad hacia la formalidad y la de contribuyentes sujetos al cumplimiento de las normas tributarias generales.

La OIT sugiere se haga una discusión sobre los diferentes mecanismos o sistemas innovadores, adecuados a la realidad de cada país, que vengan a contribuir a la formalización, como el caso del monotributo en América Latina, que permitiría a los países y a los interlocutores sociales conocer suficientes elementos de juicio para la planeación, desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas que se inicien en cada país.

Qué es un monotributo, como lo indica la etimología del término, un monotributo es un tributo pequeño o un tributo único y en países donde ya se aplica (Argentina, Perú y otros) a este sistema de tributación se le llama “Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes” y consiste en un régimen impositivo integral, por medio del cual los sujetos pasivos cumplen con las obligaciones tributarias relativas a la renta, al IVA y al sistema de seguridad social.

En cuanto a los diferentes montos a pagar, éstos pueden presentarse a través de una tabla con tarifas crecientes o decrecientes, según las

actividades productivas de los monocontribuyentes, estos pueden ser ingresos promedio, la ubicación geográfica de la unidad productiva u otros criterios. Uno de los principales atractivos del monotributo es la simplificación de los montos por impuestos a pagar en cada período, englobando todos en uno sólo y con un monto fijo estimado, sin tener esto ninguna relación con los montos que se hayan facturado. Qué es un monocontribuyente: las personas que están dentro de la informalidad al iniciar su registro en este régimen tributario, los trabajadores informales se convierten en monocontribuyentes de un impuesto de cuota fija que puede ser mensual, trimestral o anual, de acuerdo con la capacidad contributiva. Pero esto va depender mucho de cómo se plantee la propuesta, según la realidad de cada país.

Como primer paso es establecer quiénes pueden aplicar a este régimen. Por lo general, puede tratarse de personas individuales que llevan a cabo actividades productivas por cuenta propia, que pueden mencionarse algunas tales como:

La compraventa o distribución de mercadería en las calles, casas particulares u otros espacios no registrados como local comercial, industrial. La prestación de servicios de manera personal poco o medianamente calificados académicamente hablando. La fabricación de manera artesanal de cualquier tipo de productos en talleres o espacios de habitación.

También se puede referir al cultivo y comercialización a pequeña escala de vegetales que generalmente son conocidos como los invernaderos y huertos caseros, pero que su fin es la comercialización. La crianza, compra y venta a pequeña escala de animales, de estos casos se sabe que hay muchas granjas manejadas de manera familiar pero que obtienen considerable margen de ganancia.

Entre los deberes de las personas que pasan a llamarse monocontribuyentes están inscribirse ante la Administración Tributaria y comenzar a exigir facturas a todo aquel que viene a ser su proveedor pero desde el otro punto de vista, el monocontribuyente debe entregar facturas por sus operaciones.

Grados de Informalidad Económica: La economía informal, es tan diversa que en ella intervienen tantas formas y prácticas que son aceptadas por la sociedad.

El continuo ejercicio de estas prácticas hace que sean aprobadas casi por toda la sociedad, son vistas como algo común, acciones que se convierten en una parte de las variadas interacciones sociales de una sociedad. Los grados de informalidad se dan a partir de los diferentes procesos que deben cumplir las diferentes unidades productivas para considerarse formales:

Incumplimiento del registro de la empresa o de la actividad comercial, este es el grado de inicio dentro del termómetro de informalidad económica, es decir que en este grado la unidad productiva ni siquiera cumple con el requisito de informar al Estado sobre el inicio de sus actividades productivas.

Incumplimiento de la legislación laboral, en algún momento la unidad productiva podría haber realizado el registro, bienes que comercia y produce, pero aun así seguir siendo informal debido a que no cumple con la legislación laboral. La informalidad en el cumplimiento de la legislación laboral tiene que ver desde el incumplimiento de la obligación de un salario mínimo diario, hasta el incumplimiento de las jornadas laborales y la ausencia de prestaciones laborales que abarcan el abanico de la seguridad social.

Incumplimiento de la legislación impositiva, la legislación impositiva se relaciona con el cumplimiento en el pago de los tributos, en cualquiera de las modalidades que existen. Generalmente, cuando se piensa en informalidad, ubicamos la informalidad únicamente en este ámbito, entonces se proponen mecanismo de salida de esta situación pero estos suelen ser incompletos. Debe entenderse, entonces, que también es informalidad económica.

En América Latina tras ir en busca de un crecimiento económico y en un esfuerzo de reducir las brechas de desigualdad, algunos países se han inclinado en diseñar tratamientos especiales para hacer partícipes a los comerciantes que desarrollan sus actividades económica dentro del comercio informal, sean estos personas físicas o empresas, casos en donde se les excluye del régimen general de contribuyentes del IVA y del ISR, diseñando métodos simplificados del impuesto o imponiendo tasas reducidas, esto es una tendencia que algunos países de América Latina han ido adoptando.

Al respecto, se señala que “en la mayoría de los países la instrumentación de regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes, no ha tenido como objeto primordial la recaudación tributaria, sino resolver una problemática de administración tributaria con la finalidad de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes de escasa significación económica, como así también poder controlar eficientemente a un sector muy amplio de contribuyentes”.

La principal razón que ha llevado a la aplicación de estos regímenes especiales, surge por el control residual o, directamente, la falta de control por parte de las administraciones tributarias, y es por eso que de 18 países de la región, 15 han adoptado algún tipo de tributación simplificada.”⁹³

⁹³ Gómez, *Estructura Tributaria y Evasión*, 45.

Tras la implementación de estos regímenes simplificados de tributación en los países de América Latina en donde se ha dado la experiencia, va tras la búsqueda de la formalización, de facilitar y no complicar el pago de impuestos de contribuyentes que se caracterizan por los siguientes elementos: bajos ingresos, desarrollándose en la informalidad, poca o nula estructura organizacional. Razón que motiva a la determinación de simplificar las normas legales y trámites administrativos que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias, del cual se obtiene el agregado de atraer a la formalidad a estas unidades económicas.

El Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), de la Organización Internacional del Trabajo; en el Estudio Monotributo en América Latina, refleja que en todo país del mundo existe la situación que plantea el tratamiento tributario que se le debe dar a los pequeños contribuyentes, pero la situación es más compleja y complicada y tiene una mayor relevancia en los países en desarrollo donde es mucho más elevado el nivel de informalidad.

En el mismo estudio se conoce que en América Latina los regímenes de tributación simplificada han sido aceptados, con excepción de El Salvador y Venezuela, los demás países de la región han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial para los pequeños contribuyentes. A continuación veremos los países más emblemáticos de América Latina, que han tenido éxito en la implementación de regímenes especiales de tributación.

4.2 Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en países de América Latina

Países	Denominación	Año de Inicio	Impuestos Incluidos en el Régimen
Argentina	1) Monotributo y sus regímenes complementarios: <ul style="list-style-type: none"> a) Monotributo Social (Efectores de Desarrollo Local y Economía Social) b) Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente c) Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo 2) Régimen Simplificado para Trabajadores del Servicio Doméstico	1998, excepto Servicio Doméstico (2005)	Sustituye a impuestos nacionales (Imp. a las Ganancias e IVA) y a los aportes previsionales. Además incluye un seguro de salud obligatorio.
Bolivia	1) Régimen Tributario Simplificado (RTS) 2) Sistema Tributario Integrado (STI) 3) Régimen Agropecuario Unificado (RAU)	1) 1997 2) 1996 3) 1996	Sustituyen el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones. El STI y el RAU también sustituyen el Régimen Complementario del IVA.
Brasil	1) Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES Nacional) 2) Régimen Especial para Microemprendedores Individuales (SIMEI)	1) 2007 2) 2009	El SIMPLES Nacional sustituye dos impuestos federales (IRPJ, IPI), el impuesto estadual ICMS, el impuesto municipal ISS y las contribuciones a la Seguridad Social (PIS/PASEP, COFINS, CSLL y CPP). El SIMEI sustituye la contribución personal a la Seguridad Social, el ICMS y el ISS (ambos últimos en caso de que corresponda).
Chile	1) Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (minería, comercio, industria y pesca) 2) Régimen de Renta Presunta (agropecuario) 3) Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes 4) Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado	2007	El Régimen Simplificado y el Régimen de Renta Presunta sustituyen exclusivamente al Impuesto sobre la Renta; el Régimen de Tributación Simplificada y el Régimen de Cambio de Sujeto sustituyen exclusivamente al Impuesto al Valor Agregado.
Colombia	1) Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas 2) Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)	1) 1983 2) 2013	1) Sustituye al Impuesto sobre las Ventas (IVA). 2) Sustituye al Impuesto sobre la Renta.
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares	1996	Sustituye el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y el Impuesto sobre la Renta.
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE)	2008	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a la Renta.

Guatemala	Régimen de Pequeño Contribuyente	1992 (ref. 2012)	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a la Renta.
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	2003	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
México	1) Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) 2) Régimen Intermedio * Ambos serán sustituidos por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), introducido en reforma hacendaria reciente y aplicable a partir del 1/1/2014. 3) Régimen Simplificado para empresas (agro-ganadero, pesca y autotransporte).	2003	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado, al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto Especial a Tasa Única (IETU). * El IETU se deroga a partir de 2014.
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija.	2003	Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto sobre la Renta.

Reduzca
visualiz:
y fuente

Países	Denominación	Año de Inicio	Impuestos incluidos en el Régimen
Paraguay	1) Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC) 2) Régimen Simplificado del IMAGRO 3) Régimen Simplificado del IVA	2007	1) Sustituye al Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas. 2) Sustituye al IMAGRO. 3) Sustituye al Impuesto al Valor Agregado (IVA).
Perú	1) Régimen Único Simplificado (RUS) y 2) Régimen Especial de Renta (RER).	2004	El RUS sustituye al Impuesto General a las Ventas, al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto de Promoción Municipal; el RER sustituye sólo al Impuesto sobre la Renta.
Rep. Dominicana	1) Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en compras 2) Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en ingresos 3) Procedimiento Simplificado para el ITBIS	2009	Sustituye al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).
Uruguay	1) Monotributo 2) Monotributo Social MIDES 3) Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa (reemplazó al Impuesto a la Pequeña Empresa, el cual estuvo vigente desde 1991 hasta 2007)	1) 2007 2) 2012 3) 2007	1) El Monotributo sustituye a todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación más los aportes previsionales al Banco de Previsión Social. Brinda la opción de acceso a un seguro de salud optativo. 2) Ídem al Monotributo. 3) Sustituye al IVA y las contribuciones previsionales, estando exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial.

4.2.1 Argentina: Principales características y aspectos técnicos del régimen

Al exponer y analizar el caso de Argentina, como régimen simplificado han implementado el monotributo el cual se aplica a los pequeños contribuyentes, aquí están incluidos los trabajadores por cuenta propia también los pequeños emprendedores.

Como parte del régimen simplificado a través del monotributo sirve para simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas (Ganancias e IVA) y de seguridad social (jubilación y obra social). El monotributo es un régimen de manera opcional y simplificado para pequeños contribuyentes.

Este es en un tributo formado en una sola cuota fija que comprende dos componentes: Un impuesto según categorías que se establecen sobre la base de los ingresos brutos obtenidos según la facturación, la superficie afectada a la actividad, la energía eléctrica consumida, el monto de alquileres devengados. Una cotización previsional fija, que estos vienen a ser los aportes de jubilación y de obra social, el monto a pagar de manera mensual por cada contribuyente, precisamente es determinado sobre la base de los anteriores aspectos que ya han sido mencionados.

Formar parte de este régimen es de carácter voluntario, también queda a opción del contribuyente la auto categorización, sujeta a la fiscalización del ente recaudador. Además, los monotributistas deben categorizarse cada cuatro meses y, cuando los parámetros superen o sean inferiores a los límites de la categoría en la que se encuentran incluidos, los mismos deberán recategorizarse. Los monotributistas pueden tener empleados, sin límite de cantidad, estando obligados a presentar las declaraciones

mensuales y los pagos de acuerdo a la normativa vigente del régimen general de empleadores.

4.2.2 Bolivia, sistemas presuntivos para pequeños contribuyentes

En Bolivia se pueden observar tres sistemas presuntivos para pequeños contribuyentes, denominados régimen tributario simplificado, sistema tributario integrado y régimen agropecuario unificado. El régimen tributario simplificado, consiste en una cuota fija asignada a cada categoría para personas que se dedican a comercio minorista. El sistema tributario integrado, también es de cuota fija, para las personas que se dedican al transporte de pasajeros y carga; por último el régimen agropecuario unificado graba a personas que se dedican a actividades agrícolas y ganadería el cual tiene la característica de pagarse de forma anual.

Es importante hacer notar que desde su aprobación y posterior aplicación del régimen agropecuario unificado, en el año dos mil seis, las recaudaciones tributarias aumentaron ya que los contribuyentes tuvieron mayor confianza hacia el Estado.

En adición a lo anterior, se debe valorar que tan grande es el sector agropecuario, en el caso de El Salvador, mediante un estudio realizado por el Banco de Desarrollo de El Salvador, se estimó que durante el año dos mil catorce, se produjeron en nuestro país 500 millones de litros de leche y 40.9 millones de libras de carne, 15 millones de huevos y 268 millones de libras de pollo⁹⁴. En consecuencia el sector agropecuario de El Salvador, es muy importante por lo tanto no se debería dejar fuera de regulación en lo que concierne al sector informal que se dedica a este rubro.

⁹⁴ Banco de Desarrollo de El Salvador, *Informe sectorial agropecuario 2012-2016*, (Unidad de Inteligencia de mercado2016) 10

4.2.3 Colombia

Cuenta con un régimen simplificado de tributación de IVA, dirigido a pequeños comerciantes el cual no es utilizado con el fin de obtener ingresos tributarios para las arcas del estado, sino, como mecanismo de control para los responsables del régimen tributario general. La forma que ejerce el control radica únicamente en la obligación de conservar las facturas que les son expedidas por sus proveedores. Este es un ejemplo de cómo los sistemas pueden complementarse y ejercer un control más exacto de los contribuyentes, que estos cumplan con sus obligaciones establecidas por la Ley, ejerciéndose de esta manera un control residual y no necesariamente el pago de un tributo.

4.2.4 México

Es el caso que existen varios regímenes para pequeños contribuyentes, los cuales son; a) régimen de pequeños contribuyentes, b) régimen intermedio, c) régimen simplificado de tributación para la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, d) régimen simplificado de tributación para el sector del transporte. Se debe destacar el régimen de pequeños contribuyentes, el cual tiene la característica de ser una cuota fija el cual sustituye el impuesto sobre la renta y el impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios, mejor conocido como IVA.

Otra característica importante es que, durante el primer año, el contribuyente obtiene un descuento del 100% en concepto de impuesto sobre la renta, dicho descuento sigue disminuyendo paulatinamente hasta un 10%, durante los sucesivos diez años que dura el esquema. Cuando el esquema de diez años se termina, el agente económico pasa a formar parte del régimen tributario general de México. Situación que podría ser aplicada en el sistema

tributario de El Salvador como un mecanismo para que los agentes económicos del comercio informal, decidan dar un salto y tomar la decisión de formalizarse.

4.2.5 Brasil: el Simples Nacional y el Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMEI)

En 1988 se dieron los inicios en Brasil, sobre los nuevos planteamientos para otorgar un procedimiento diferenciado y favorable para las empresas y contribuyentes de menor escala, esto inicio a través de reformas a nivel de Constitución Federal, lo que incluyo ciertos artículos.

Brasil fue el primer país que llevo a considerar estas reformas ante problemática en la administración tributaria aplicada sobre los pequeños contribuyentes que dio como resultado la creación e implementación de un régimen de tributación simplificada.

4.2.6 Origen y reformas del régimen simplificado pionero en la región

Fue en el año 1996 que se creó el régimen llamado SIMPLES a nivel federal, esto con el afán fundamental de reducir costos de cumplimiento tributario y el de facilitar las tareas de control de la Administración Tributaria y estimular el empleo formal en las mismas.

El SIMPLES “Federal” en un inicio fue concebido como un sistema opcional de pagos, para los micros y pequeñas empresas (MPE), con alícuotas crecientes según el nivel de facturación y venía a sustituir varios tributos federales y contribuciones a la Seguridad Social. Por otra parte, los Estados y Municipios brasileros crearon regímenes simplificados para los tributos bajo su potestad y para estos mismos contribuyentes.

4.2.7 Uruguay: Monotributo, Monotributo Social MIDES y el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa

En cuanto a regímenes simplificados Uruguay es de los de más reciente aplicación, en Uruguay se han retomado elementos del Monotributo de Argentina pero también se ha avanzado en el sentido que hay régimen de forma paralela que va más a ayudar a aquellas personas en situación socioeconómica vulnerable.

Uruguay dentro de su sistema tributario también tiene un Régimen de IVA Mínimo (Pequeña Empresa) que, parecido al SIMPLES brasilero, viniendo a ser el camino de la transición de los pequeños contribuyentes de la simplificación al régimen general de tributación e incluso de previsión social.

4.2.8 Simplificación Tributaria

Según el estudio, “Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina” de la Organización Internacional del Trabajo manifiesta algunas áreas en donde ha sido común la intervención en materia tributaria que viene a incidir positivamente en la transición de la informalidad a la formalidad, son las siguiente áreas: Regímenes especiales, con estos lo que se hace es brindar tratamientos diferenciados a los contribuyentes que ingresan; Simplificación en el régimen general, como van camino a la formalización se simplifica la contabilidad, declaraciones IVA y el ISR; Información y asistencia tributaria, ya que son nuevos en esta incorporación; Promoción de continuidad en la tributación.⁹⁵

⁹⁵ Linda Deelen, *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*, (Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2015), 64.

Con la implementación de contabilidad simplificada, los sistemas de contabilidad deben tener menores exigencias tributarias, con el fin de ponerlos a disposición de los pequeños contribuyentes, aquellos que por su poca formación no entienden sistemas complejos.

La contabilidad simplificada comprendería de dos columnas, una columna para ingresos y otra columna para gastos, en consecuencia su elaboración no requeriría asistencia profesional de un contador, los cuales el Ministerio de Hacienda podría poner a disposición de forma fácil por medio de plataformas virtuales, con interfaces simples para contribuyentes, ahora bien teniendo en cuenta la importancia del impuesto sobre la renta para determinar la base imponible del impuesto, y tal como lo han hecho muchos países de América Latina, quienes han bajado la tasa de impuesto sobre la renta corporativa, es decir de las microempresas lo cual sirve para incentivar la formalización.

Se debe tomar en cuenta la relevancia y el impacto que debe tener la reducción del costo de formalización para la micro y pequeña empresa de El Salvador, asimismo, que el diseño del sistema tributario contributivo no deteriore la situación de liquidez y capitalización de las empresas, ya que estas son las que tienen mayores dificultades para acceder al financiamiento, siendo habituales sus limitaciones de capital de trabajo y baja capacidad de inversión. Las formas mas habituales de modificaciones al impuesto sobre la renta para pequeños contribuyentes son las siguientes.

- 1.- Exención total de la tasa o tasa de tributación diferenciada para empresas.
- 2.- exenciones temporales, por lo general los beneficiados con esta medida son empresas recién creadas durante sus primeros años de operación.
- 3.- incentivos tributarios, se trata de descuentos tributarios, que se

pueden manifestar de distintas formas como reducción de tasas impositivas y otorgamiento de créditos tributarios. 4.- simplificaciones a la depreciación, consiste en ofrecer formas de depreciación acelerada de activos fijos que incentivan la inversión. 5.- incidencia de la tributación en aspectos de liquidez de la empresa, para las micro y pequeñas empresas las limitaciones de capital de trabajo, son relevantes las fechas establecidas para los pagos de impuestos.

Algunas iniciativas en materia tributaria que mejoran la liquidez de la empresa son: fechas de pagos mensuales diferidas; cambios en la arquitectura de pagos provisorios de impuestos a favor de los pequeños contribuyentes, pudiendo tributar por un porcentaje menor y ajustar o liquidar al final del año fiscal; y, opciones de periodicidad diferente en los pagos de impuestos para actividades marcadamente estacionales como la agricultura y el turismo.

Todos los países que han implementado sistemas simplificados de tributación, validan la noción de tratar diferenciadamente en materia tributaria a determinados sujetos. Sin embargo, existen aspectos negativos que puede acarrear la simplificación tributaria. Uno de ellos es el llamado enanismo fiscal, que consiste en que las empresas usan estrategias para permanecer como empresas pequeñas y consecuentemente pagar menos impuestos, lo cual representa una pérdida recaudatoria para el país.

Otro problema asociado a este tipo de regímenes es la categorización y técnica presuntiva utilizada, tanto en el establecimiento como en la actualización de sus parámetros, es decir que el nivel de ventas como parámetro de referencia único es insuficiente, ya que no entrega certeza jurídica ni provee una estimación fiable de las ganancias. Otra complicación

es el uso de las tecnologías de la información, para el registro, contabilidad simplificada y pagos, utilizando programas que no siempre son amigables y accesibles como lo esperado, ya que no se toma en cuenta la brecha digital que existe entre las micro y pequeñas empresas y las medianas y grandes empresas. Las características de diseño y operación de los sistemas tributarios tienen que adecuarse al contexto del país y las particularidades de los contribuyentes, se deben considerar factores como el nivel de educación de los pequeños contribuyentes, la accesibilidad a información confiable, niveles de informalidad, la cultura de emisión de recibos o facturas, el acceso a asesoría tributaria por parte las micro y pequeñas empresas. Se debe considerar de la misma manera la gran heterogeneidad de los pequeños contribuyentes

4.2.9 Regímenes especiales

Los Regímenes especiales, como su nombre lo dice, especial, con el fin de atacar y disminuir los altos porcentajes de informalidad de las actividades económicas, esto se hace pensando en promover y fomentar la formalización de unidades productivas que por años se han venido desarrollando sin ningún control y registro formal. Generalmente contiene una o más de los siguientes elementos:

Una tasa tributaria menor que los regímenes generales, por lo que constituyen un estímulo fiscal importante. Determinación de la base gravable mediante un método presuntivo y no a base de los resultados reales obtenidos en el ejercicio, ya que la disponibilidad y calidad de la información se supone limitada. Los montos a pagar se determinan por medio de una estimación de la renta presunta media sobre la base de parámetros monetarios o físicos que reflejan lo más aproximadamente posible la

capacidad contributiva de las empresas de menor tamaño. Esto hace menos complejos los procedimientos, facilita la fiscalización posterior y contribuye a reducir los requisitos en materia de contabilidad y registros.

Sustitución. Algunos regímenes especiales sustituyen impuestos de diferente naturaleza integrándolos en un solo tributo o pago. Esa integración puede incluir impuestos a la Renta, IVA y otros, propios de cada país. Incluso en algunos casos incorporan el aporte del empleador a las cotizaciones de la seguridad social.

Esta integración de impuestos y cotizaciones se conoce en algunos países como monotributo y supone un ahorro de costos administrativos para los pequeños contribuyentes. También algunos Regímenes Especiales sustituyen e integran impuestos del ámbito nacional, provincial y local, simplificando los trámites y por lo tanto los costos de cumplimiento.

En consecuencia, aun cuando la recaudación generada sea muy poco significativa, se suele destacar la utilidad de estos regímenes simplificados como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal; hacia su inclusión efectiva en el régimen general de tributación vigente en cada país.

Según CONAMYPE más del 74% de las micro y pequeñas empresas del país están dentro de la informalidad, significa entonces, que no están bajo el control del Estado y no participan en la tributación del país. Esto indica que las personas que se desarrollan esta actividad económica, no gozan de prestaciones sociales que por Ley les corresponde, no hay acceso a créditos y mucho menos sus productos podrían competir en el mercado internacional.

La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), presento una iniciativa para este sector, iniciativa que va contribuir a transitar de la informalidad a la formalidad, en un inicio se presenta a los 32 municipios de la franja costera.

Ileana Rogel, Presidenta de CONAMYPE, dice que da inicio a la fase de sensibilización y educación, pero que aún no es vinculante; es decir, no tiene carácter de obligatorio cumplimiento, para aquellos que quieren iniciar un proceso de formalización, se les da jornadas de asesorías y capacitaciones en los diferentes trámites empresariales, figuras jurídicas, propiedad intelectual, registro sanitarios.⁹⁶

Las jornadas de asesoría y capacitaciones son brindadas por técnicos especializados en desarrollo de trámites para la formalización, habilitándose en tres ventanillas de atención, en los departamentos de Sonsonate, San Miguel y La Unión.

En el año 2018 se cuenta con información que se hicieron consultas de la siguiente manera: 1,190 trámites empresariales, de estos 290 son trámites básicos en formalización, 425 trámites especializados y 475 en propiedad intelectual.

Algo interesante que se debe mencionar es que se debe desmitificar la formalización como únicamente el pago de impuestos, hay que recalcar que la formalización trae aparejado beneficios como los siguientes: mejor posicionamiento en el mercado, acceso a créditos, crecimiento empresarial, vinculación a mercados internacionales.

⁹⁶ MYPES son sensibilizados respecto de la formalización, Acceso, 15 de enero 2019, www.laprensagrafica.com.sv.

La formalidad como se menciona anteriormente, trae aparejado beneficios no solo para los que se desarrollan en la informalidad sino también beneficios fiscales, La demanda de formalidad por razones fiscales tiene su origen en la búsqueda de nuevas oportunidades en la necesidad de reducir y hacer combate a la incertidumbre inherente de formas precarias de propiedad y comercialización.

Ampliación de los mercados, la naturaleza del mercado se extiende aún más al estar formalizados, las unidades productivas informales pueden expandirse y llegar a percibir ganancias al formalizarse. Cuando se dice formalización esto incluye muchas facetas, por ejemplo al pagar cierto tipo de impuestos puede abrir puertas para acceder a mercados que no se abrirían de otra manera, debido a los altos costos de divisas que conllevan las transacciones fuera de la red tributaria formal ya que permitiría ingresar a acuerdos previamente establecidos con el comercio internacional.

Venta de productos y servicios al Estado, otro beneficio que se da por formalizar fiscalmente las unidades productivas que viven bajo la informalidad, es cuando se venden productos o se prestan servicios al Estado. En este caso el Estado ejerce las funciones de comprador de insumos y autoridad responsable de la administración tributaria. Es así que, además de la normativa presupuestaria que debe cumplir, sus compras deben ser con proveedores que pueden amparar la transacción mediante una factura.

El gobierno de El Salvador, está trabajando una propuesta de simplificación tributaria, el cual pretende facilitar la formalización de todas aquellas unidades productivas no registradas formalmente, la Ley MYPE que surgió en el año 2014, ésta ya menciona que se debe crear un modelo de

simplificación tributaria para todo este sector. La Comisión Nacional de la Micro y la Pequeña Empresa (CONAMYPE) explican que la formalización es uno de los pilares de la industrialización, CONAMYPE también afirma que la simplificación tributaria podría ser abordada desde un monotributo, el cual ha estado trabajándose desde el Ministerio de Hacienda, este incluso contempla incluir la seguridad social, para ello es de conversar con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), se está en la etapa de diseño para luego pasar a una fase de prueba de implementación, por lo que va ser necesario estar en una transición de la informalidad a la formalidad.

La transición de la informalidad a la formalidad, como primer paso trae el monotributo, posteriormente se le incorporaría el aporte patronal de las prestaciones que la ley ya establece para los trabajadores y también la retención del IVA.

Todo este trabajo y la creación de una propuesta para su posterior implementación es una deuda, debido a que esto se propuso desde el año 2014 cuando surge la Ley MYPE, a partir de esa fecha el Ministerio de Hacienda tenía 180 días, a pesar de ello aún no hay fecha para la implementación y tal como se dijo anteriormente, se iniciaría con la implementación de una prueba piloto.

Estar en la informalidad implica dificultades para solicitar préstamos en el sistemas financiero, tampoco hay un registro y control sobre el cumplimiento de los derechos laborales, en el caso de los trabajadores no cuentan con el servicio de seguridad social tampoco ahorran para gozar de una pensión económica en la vejez. De igual manera esto limita los ingresos para el Estado viniendo a ser mayor presión para los que si está registrado formalmente dentro del sistema tributaria.

Una de muchas necesidades de las personas que forman parte del comercio informal es la seguridad social, que les permita optar a los servicios de salud y de pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Otro elemento que vendría beneficiar a la economía informal es que puedan aplicar al otorgamiento de un crédito por parte de los bancos del Estado, con la idea de brindar una tasa de interés preferencial, ya sea para su negocio como capital semilla o para invertir en materia prima o desarrollo de infraestructura, así como gastos personales, crédito de vivienda o consolidar deudas.

Respecto a préstamos, en este sector es común escuchar la existencia de los usureros, casas de empeño a tasas de interés elevadísimas, al beneficiarse ahorrarían en los costos y gastos por formar parte del sistema crediticio formal.

4.2.10 Implementación

Ahora bien, es necesario analizar la posibilidad de implementar en nuestro sistema tributarios, un nuevo impuesto, lo cual produciría un efecto a nivel político y social en El Salvador, ya que pocas personas estarían dispuestas a soportar un nuevo impuesto, ya que cualquier impuesto nuevo que se desee implementar significaría un detrimento de la capacidad económica de la población, en este caso los agentes económicos del sector informal.

Por otra parte, la implementación de este nuevo impuesto se traduciría en la posibilidad que tiene el gobierno de disponer de nuevos recursos para poder desarrollar sus actividades encomendadas en la Constitución de la Republica, realizar inversión e infraestructura y el bienestar de la población. Por lo tanto, es un compromiso de todos los habitantes de financiar el gasto

público y el desarrollo del país. Algunas personas, incluso dentro del régimen tributario general, piensan que al evitar pago de impuestos tienen la posibilidad de disfrutar un bienestar mayor, pero, al reducirse el gasto público por la menor recaudación, consecuentemente toda la población tendría menor bienestar. Pues el Estado no tendría la posibilidad de brindar los servicios básicos.

He ahí la importancia de la educación fiscal, la cual debe ser impulsada de manera conjunta el régimen tributario existente, y los posibles regímenes que puedan aprobarse con posterioridad. La educación fiscal debe tener el fin de concientizar a todos los miembros de la sociedad, hacerles ver que todos son parte del problema y convertirse precursores de la solución.

Otro aspecto importante dentro de la moral tributaria, que causa muchas veces indisposición de tributar dentro la sociedad, es la falta de transparencia respecto al uso que se da a los recursos recaudados, los cuales provienen de los contribuyentes, ya que hay personas que se atreven a afirmar que gran cantidad de los recursos no son utilizados de manera correcta, es decir no son utilizados en satisfacer las necesidades de la población, por lo tanto cualquier actor que dentro de la Asamblea Legislativa de El Salvador, pretenda promover un nuevo régimen simplificado, sabe que tendrá un costo político.

Por lo tanto, a los agentes obligados que estarían obligados a participar en el nuevo régimen se les debe presentar también los beneficios que le favorecerían de forma directa. La ventaja de un régimen simplificado consiste en que la administración tributaria podría proceder a inscribir de manera oficiosa a los agentes económicos dentro del sector informal de la economía, procediendo a hacerlo respecto de sus ingresos económicos mensuales o

mediante la cuantía total de su activo, efecto derivado de la eventual implementación del régimen simplificado sería; la ampliación de la base tributaria.

Este nuevo régimen no debe entenderse como una nueva carga tributaria, sino como la posibilidad de estos agentes económicos tienen para acceder a beneficios de forma directa. Significaría la sustitución del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, para aquellos agentes económicos que cumplan los requisitos que la normativa establezca.

De la misma manera como existen en el régimen tributario general, en el régimen simplificado, podría tomarse en cuenta un ingreso mínimo por debajo del cual no exista obligación, ya que de no ser de esa manera podría estarse deteriorando aún más la capacidad económica de los referidos agentes económicos.

La Administración Tributaria podría utilizar como insumo de clasificación de los agentes económicos del comercio informal los siguientes elementos: a) tipo de actividad económica desarrollada por el agente; b) monto del activo total adquirido por el agente económicos para desarrollar su actividad económica. Dicho monto no debe exceder el nivel mínimo requerido por la ley; c) compras de productos realizadas por el agente económico, ya que puede evidenciar su capacidad contributiva; d) costos y gastos para la realización de la actividad económica del agente; e) rendimiento bruto y neto promedio de la actividad económica en caso se disponga de ellos; f) número de empleados y monto de salarios; g) otros estudios que ayuden a establecer un parámetro para calificar la capacidad de pago de los potenciales sujetos pasivos del régimen simplificado.

Se debe tomar en cuenta que las contribuciones que se realicen por los agentes económicos no pueden ser extremadamente reducidas, ya que estas son las que le permiten acceso de los contribuyentes al goce de todos los beneficios, tales como beneficiarios del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, acceso que es fundamental ya que en la actualidad carecen de este beneficio.

A manera de ejemplo en la categoría “A” se clasificaría a una persona que tenga ingresos de \$ 0.01 a \$300.00; o activos de \$ 0.01 a \$499.00, quienes estaría excluido del régimen simplificado. Por otra parte, en la categoría “B”, estarían los agentes económicos cuyos ingresos brutos mensuales sean de \$301.00 a \$500.00; o activos de \$500.00 a \$1,150.00, quienes deberían pagar uno y medio días de salario mínimo mensual vigente sector comercio. En la categoría “C” podrían estar los contribuyentes que tengan ingresos mensuales brutos de \$501.00 a \$700.00; o activos de \$1,151.00 a \$1,720.00, quienes deberían pagar dos y medio días de salario mínimo mensual vigente sector comercio. Y finalmente en la categoría “D” aquellos que tengan ingresos mensuales de \$701.00 a \$1,000.00; o activos de \$1,706.00 a \$2,285.00, quienes deberían pagar tres y medio días de salario mínimo mensual vigente sector comercio.

Las anteriores categorías podrían asignarse al momento de la inscripción de los agentes económicos como contribuyentes del régimen simplificado.

4.2.11 Registro de los contribuyentes

Para que La Administración Tributaria pueda tener un registro de los nuevos contribuyentes, esta deberá crear un registro especial del contribuyentes del sistema simplificado de tributación, para lo cual debería habilitar un plazo de

inscripción voluntaria, el cual, una vez agotado llevaría a cabo inscripciones de oficio.

Los requisitos básicos que la administración tributaria debería tomar para el registro de los agentes económicos del régimen simplificado están: a) nombre del contribuyente; b) nombre comercial del o los establecimientos que posee; c) dirección de su residencia o establecimientos que posee; d) dirección para recibir notificaciones; e) número de identificación tributaria; f) actividad económica a que se dedica; g) ingresos estimados; h) nombres y teléfonos que puedan dar referencia del contribuyente.

4.3 Comprobación de hipótesis

El objetivo de nuestra investigación consistía en saber si mediante la implementación de una Política Tributaria Progresiva y Equitativa, aplicada de manera integral, donde se tomen en cuenta diversos sectores de la población económicamente activa, en especial las personas que se dedican al comercio informal en el municipio de San Salvador, podría ayudar a combatir la Evasión y Elusión fiscal y de esa manera aumentar los ingresos tributarios para el Estado. Esta Política Tributaria progresiva que a nuestro criterio debe abarcar varios aspectos, desde la educación fiscal para los ciudadanos, como la eficacia de la Administración de recaudar los impuestos y mantener un control.

La progresividad que se recomienda implementar en el Sistema Tributario, es aquella que a mayores ingresos, mayor sea el impuesto, mientras que a menores ingresos, menor será el impuesto. La equidad es abordada desde la perspectiva que tanto las personas dentro del comercio formal pagan impuestos establecidos por la ley, así mismo deberían pagar impuestos las

personas de la economía informal por el hecho de obtener rentas.

Con estos objetivos claros, se realizó la investigación de campo como instrumento para comprobar las hipótesis. Por lo que al tratarse de una Política Tributaria, debimos entrevistar a personas con conocimiento especializado en el tema, es decir profesionales con conocimiento del funcionamiento del Sistema Tributario, por lo que entrevistamos a funcionarios del Ministerio de Hacienda, entrevistas en las que obtuvimos datos muy importantes y pudimos comprobar:

Que el 75% de los micro empresarios no están registrados para tributar, por lo tanto están fuera de toda consideración en lo que respecta a las políticas públicas del Estado y por lo tanto se considera son parte del sector informal de la Economía.

Respecto de la Micro y Pequeñas empresas y los comerciantes informales, no hay diferencia conceptual, sino una diferencia de estatus, ya que hay comerciantes informales que tiene nivel de operaciones importantes y deberían estar dentro del régimen Tributario General, pero se mantienen en la informalidad.

Si bien es cierto la educación fiscal es importantes, lo que es determinante para que los contribuyentes no evadan impuestos, es una buena moral tributaria, la cual es construida con el buen desempeño del Estado, al realizar cada función que le compete.

No obstante con un régimen Simplificado aumentaría la recaudación Tributaria, esta no representa gran cantidad en concepto de impuestos, con lo que si contribuiría seria en transparencia y en fomentar la cohesión social.

En el Sistema Tributario existen incentivos, pero estos no ha sido bien estructurado y analizado, por lo que se ve la necesidad de organizar y estructurar cada incentivo, es decir afinar controles y depurar incentivos.

Finalmente, al realizar el análisis de toda la investigación llegamos a la conclusión que la hipótesis planteada, se prueba en parte, en el sentido que si bien es cierto que se combatiría la evasión y elusión fiscal, mediante la implementación de un Régimen Simplificado, que incorpore a la economía informal; estos no se traducirían necesariamente en ingresos significativos para la arcas del Estado. Más bien esto contribuiría a una transición de la informalidad a la formalidad así como aportaría a la transparencia y la cohesión social de todos los estratos económicos.

4.3.1 Solución al problema

La Política Tributaria se materializaría en facilitar la incorporación de las unidades productivas de micros emprendedores (pequeños contribuyentes) al mercado de trabajo formal, para que estos puedan gozar de los beneficios de la seguridad social y así mismo contribuir al financiamiento del Estado.

La carga tributaria de El Salvador, es una de las más bajas entre los países en desarrollo, sin embargo de acuerdo a informes de Organismos Financieros Internacionales y empresas calificadoras de riesgo, nuestro país ha tenido una relativa estabilidad macroeconómica.

El Salvador ya había implementado una reforma tributaria, la cual consistía en crear nuevos impuestos y modificación de impuestos ya existentes, no obstante la reforma implementada no es la reforma integral esperada, y hasta el momento no se han implementado políticas para alcanzar a

recaudar el promedio latinoamericano de carga tributaria⁹⁷

El Sistema Tributario Salvadoreño se basa en impuestos directos e indirectos, siendo el mayor aporte los impuestos indirectos, afectando directamente a la población con menores ingresos económicos, y los contribuyentes con elevados ingresos, en términos relativos son los que menos pagan.

Es importante hacer notar que los países desarrollados no alcanzaron altas tasas de ingresos tributarios aumentando los impuestos, sino que se dedicaron a crear condiciones para propiciar mayor inversión, crecimiento económico y empleo. Retomando la situación de El Salvador, el porcentaje de carga tributaria sería mayor si se redujeran los niveles de evasión y elusión fiscal, así mismo ampliar la base tributaria; al incorporar empresas que se mantienen en la informalidad⁹⁸ con el objetivo de ocultar su actividad económica, todo lo anterior se lograría con la implementación de una Política Tributaria Progresiva con equidad fiscal.

4.3.2 Importancia jurídica

El Sistema Tributario Salvadoreño debe ser suficiente para que le permita al Estado realizar el trabajo de cubrir las necesidades de la sociedad, por lo tanto el crecimiento del gasto público debe corresponder al crecimiento de la recaudación tributaria. El diseño de la Administración Tributaria ha mejorado en gran manera en los últimos años, siendo el resultado de diversas reformas implementadas, esas reformas han otorgado a la Administración Tributaria de mecanismos más efectivos para combatir la evasión y cerrar vacíos que permiten la elusión, no obstante la Administración, todavía debe

⁹⁷ Alas et al., *“La eficacia de los tributos como fuente de ingreso”*, 212.

⁹⁸ Ibid. 215.

implementar algunas Políticas que permitan desarrollar los principios aplicables a la Administración Tributaria, los cuales son: Justicia, legalidad, proporcionalidad, eficacia, igualdad, celeridad, economía y verdad material.

La importancia radica en garantizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Tal como hemos expuesto anteriormente varios países de América Latina, ya cuentan con Regímenes Simplificados, nuestro país aún no cuenta con este tipo de instrumento, no obstante la comunidad jurídica y el gobierno se han percatado del beneficio económico para el fisco que representaría su implementación.

La simplificación tributaria trasciende de lo meramente tributario ya que permite tanto el registro e inserción de los pequeños contribuyentes al sistema formal de la economía, lo cual beneficiaría a las arcas del Estado; esto vendría a propiciar a este sector el acceso a la seguridad social para todas esas personas que por años han estado al margen de todos esos beneficios.

De la misma manera se le estaría dando un trato igualitario para la gran empresa y los pequeños empresarios ya que se tomarían en cuenta a los pequeños para la formulación de la carga tributaria. El estado no solo debe perseguir el financiamiento, sino que debe cumplir con el mandato constitucional, la persona humana es el principio y el fin del Estado, por lo tanto debe obtener objetivos sociales, bienestar, incentivar la distribución de la riqueza, incentivar el desarrollo de sectores productivos, asistencia social etc.

Todos los beneficios anteriormente mencionados se estarían materializando como resultado de una Política Tributaria Progresiva Equitativa, cuya principal herramienta sería la implementación de una Ley de Simplificación

Tributaria para pequeños contribuyentes, de esa manera se orienta al cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias y contribución a la seguridad social con lo cual se tendría como resultado reducir la proporción de la población sin seguridad social y aumentar los recursos para que el Estado pueda desarrollar sus tareas.

4.3.3 Análisis de entrevistas

Entrevistado: Jorge Luis Martínez (Jefe de la Unidad de Educación Fiscal)

1. Considera usted que las Micro y Pequeña Empresas, son parte del Sector Informal de la Economía.

Si, en realidad puedo decir en gran medida si, sabemos que hay pequeñas y micro empres que tienen operaciones formales, sostenidas con contribuyentes que ya están también formalmente establecidos desde hace años, y que son los mismos contribuyentes los que piden que estas empresas se formalicen para poder hacer operaciones con ellos, digamos que en alguna medida si forman parte de la economía informal, pero un segmento de ellas yo considero de que no por la razón que ya explique, fundamentalmente.

2. Según su opinión. ¿Cuál es la diferencia entre las MYPES y un comerciante informal?

No existe diferencia conceptual, sino una diferencia de estatus, ya que hay personas que tiene nivel de operaciones importantes pero se mantienen en la informalidad, aun evaluando la dimensión de su capital ni siquiera estrían en la categoría de MYPES, sino un nivel superior de contribuyentes.

3. ¿Considera usted que el Sector Informal de la Economía y las MYPES tienen capacidad contributiva?

De manera global no se puede aseverar que todos tienen capacidad contributiva, se debe determinar para cada caso en particular la capacidad contributiva, ya que la capacidad contributiva, además de ser uno de los principios que sustenta la existencia de los tributos, revela hasta qué punto los niveles de actividad y de ingresos puede tener una persona son suficientes, para permitir la subsistencia de la persona y además obtener un margen de ganancia.

4. Que mecanismo sugiere, según su conocimiento y experiencia que pudiera ser factible para incorporar al sector Informal de la economía a que participe en la Tributación y que tanto considera va a incrementar la base tributaria de nuestro país?

El sector informal de la economía no podría verse como un conglomerado de agentes económicos que van a generar ingresos sustanciales para el Estado. Un régimen Especial de Tributación, por lo general es un régimen simplificado, con lo que más que recaudar se buscaría, inducirles a la formalización, permitirles estar en ese régimen y posteriormente trasladarlos al régimen general.

Hay que distinguir dos cosas ahí, la gente habla de ampliar la base tributaria y ampliar la base tributaria hay quienes interpretan como el solo hecho de tener más contribuyentes registrados, pero hay quienes lo ven de manera más integral bueno tenemos más contribuyentes pero también la tributación descansa sobre más hombros es decir hay más personas aportando a lo que el estado necesite.

En ese sentido yo diría de que a los informales pequeños, porque hay distintos niveles no se podría verles como un conglomerado de agentes económicos que van a generar ingresos sustanciales para el estado, sino que lo que procede en estos casos más bien es diseñar un régimen especial de tributación del estado para ellos, por lo general son regímenes simplificados que no buscan recaudación sino más bien inducirles a la formalización, permitirles un tiempo de estar en ese régimen y posteriormente trasladarlos al régimen general que todos los contribuyentes ya poseen entonces digamos que como una acción apropiada sería esa la formulación de un régimen simplificado de tributación que les oriente hacia ese fin.

5. ¿Considera usted que la simplificación de trámite y la reducción de costos constituye un incentivo para la legalización de empresas?

Si constituye un incentivo

6. Según su opinión ¿de qué manera incidiría un programa de Educación Fiscal en nuestro país? ¿Conoce usted algún programa de educación Fiscal en El Salvador?

La educación fiscal pretende generar un cambio de cultura tributaria en las personas, una conciencia y disposición a poder ser parte de la financiación de la actividad del Estado. El Ministerio de Hacienda tiene distintas formas de inducir al cumplimiento, formas de índole preventivo y de índole correctivo.

Para que los contribuyentes tengan una actitud distinta y una cultura tributaria distinta, deben adquirir una moral tributaria elevada, y esa moral tributaria va más allá de la educación fiscal. Es decir, alguien puede conocer la ley, usted puede saber cuáles son las fechas de vencimiento de las

obligaciones, usted puede hacer ventas y generar impuesto a pagar, puede tener un contador que le asesora correctamente, puede tener un buen auditor, usted puede ser una experta pero y porque no paga, pueda ser que eso deba a que usted está viendo lo que está pasando en el entorno, que hay alguien que hace lo mismo que usted, desempeña la misma actividad y no paga, hay otros que ni siquiera están inscritos y tienen el mismo nivel de actividad suya, de repente usted puede ver que hay funcionarios que pueden estar haciendo mal uso de recursos u órganos del estado haciendo mal uso de recursos, de repente usted diga yo para que voy a pagar si al final eso no sirve de nada, usted ve que hay una precariedad en distintas cosas en distintos servicios en distintos bienes y entonces eso es lo que de repente a usted aunque pueda pagar aunque tenga los conocimientos aunque tenga los medios, simplemente usted no quiere.

A eso se le llama mora tributaria, esa moral se debe de elevar para que la persona tenga una mayor disposición a cumplir y eso lo lograra solo el Ministerio de Hacienda, no. Ahí si se requiere que todo el estado el sistema como tal a través de las instituciones funcione porque si usted se da cuenta que aquí hay un vecino que hace lo mismo que usted, trabaja lo mismo que usted y él ni siquiera es contribuyente inscrito, entonces usted esperaría que lo vengán a inscribir, si alguien está haciendo un uso indebido de algo de algunos recursos o alguna institución es muy ineficiente.

Al momento que un contribuyente pone una denuncia, se esperaría que ese funcionario o esa institución, por lo menos a los responsables los sancionen y se vuelva más eficiente, si a alguien de repente se le comprobó que ha hecho un uso inadecuado de recursos o se apropió de recursos que son de la gente de la sociedad, usted tiene que ver que lo metan preso y lo condenen, en la medida que esas cosas van sucediendo usted va decir

entonces si me dan ganas de pagar, por lo menos algo, entonces el tema de la educación fiscal tienen como ciertos estadios pero una buena educación fiscal va a producir más adelante una nueva cultura tributaria, pero esa cultura tributaria debe estar acompañada de una elevada moral tributaria.

7. Si conoce algún programa de Educación Fiscal, ¿Cómo valora su desempeño?
 - a) Excelente
 - b) Bueno
 - c) Malo
 - d) Deficiente

8. Considera que al facilitar la formalización del Sector Informal de la Economía, incrementándose la base tributaria, vendría esto a incrementar los ingresos del estado? y si esto contribuiría a impedir o disminuir la evasión y elusión fiscal?

La filosofía de estos regímenes especiales de tributación el objetivo es poder incorporar a los informales a un ámbito formal pero que no tenga un costo administrativo alto el cumplir, ahora cuando ya hayan transcurrido en promedio otras legislaciones que yo conozco son entre dos y tres años que deben de pasar en ese régimen, tiene ciertas limitantes para ellos y ellos más adelante las miran y dicen como que no, como que les conviene estar más en el régimen general así se llama y entonces ahí usted va encontrar que a partir de esos dos o tres años si pudieran generarse algunos ingresos adicionales habiendo incorporado a esta gente y la evasión definitivamente que tiende a reducirse, porque razón? Porque el IVA funciona que las ventas generan un impuesto y las compras generan otro impuesto, la diferencia entre el IVA por ventas menos el IVA por compras eso es lo que se paga al

Estado. Entonces, cuando una empresa no tienen IVA por compras por que sus proveedores son no contribuyentes le toca estar pagando cantidades importantes de impuestos, el mismo sistema obliga que las personas se formalicen para que haya como un equilibrio, en ese sentido yo si creo que la evasión se puede ir reduciendo en la medida que todo mundo esté hablando el mismo idioma, por lo tanto los contribuyentes grandes o los medianos le comprarían aunque sea pequeños o micro pero si ya son contribuyentes formales todo el mundo va estar pagando un poco.

9. Según la Política Presupuestaria de Mediano Plazo 2018- 2021, emitida por el Ministerio de Hacienda, establece que uno de los puntos de su Política de Ingresos consiste en “Reorientar el sistema de incentivos y exenciones fiscales a partir de criterios congruentes con las políticas de desarrollo productivo”, según su opinión ¿cómo valora esta acción?

- a) Excelente
- b) Malo
- c) Deficiente

10. En relación a la pregunta anterior, ¿en qué consiste “Reorientar el sistema de incentivos y exenciones fiscales”? ¿incrementaría la recaudación de impuestos?

Se han ido concediendo incentivos se han venido otorgando exenciones, se han ido estimulando a los inversionistas liberándoles de carga tributaria pero a cambio de que contribuyan a otros factores de la vida nacional por ejemplo a la generación de trabajo, entonces básicamente hacia ahí va orientado que vamos a medir lo que se llama gasto tributario, lo que no se recauda, en

concepto de tributos por conceder facilidades como incentivos exenciones y exoneraciones eso nosotros lo tenemos cuantificado, hay alguna cuantificación que se llama gasto tributario, no es fácil hacer esas mediciones porque usted tiene que estar evaluando, bueno si este fuera contribuyente cuanto pagaría con la actividad que desarrolla.

Si en la ley no hubiera ninguna exención ni ninguna exoneración ni ningún incentivo, toda la actividad sería gravada y los ingresos serían mayores, hacia ahí es que va orientado hacer y medir porque en el pasado lo que hemos venido es solo haciendo. Hoy se está pensando en afinar controles e ir depurando incentivos

Todas las entidades o personas a las que se les concedieron los incentivos han ido cumpliendo con lo que se comprometieron, entonces yo pongo un ejemplo, de repente hubo por ahí alguna facilitación para ciertas inversiones pero ahí prácticamente se establecía que cada empresa que se acogiera a esos beneficios iba a crear no menos de 250 empleos por decir un número, usted va a ver esas empresas, pueda que con el tiempo lo más que han llegado a tener son 75 o 100, entonces donde está el reclamo, mira donde están los otros 150 que ibas a contratar que paso? No es que mire que medí mal mi flujo de producción o de ventas, si pero entonces con responsabilidad lo hubiera planteado desde un inicio y no se hubiera metido en esto.

Hay incumplimientos a las regulaciones laborales por ejemplo, por ahí es que va orientado eso, de repente también hay organizaciones y fundaciones que se crearon a la luz de la Ley de Asociaciones y fundaciones sin fines de lucro que ya en la práctica si están obteniendo lucro y están actuando de una manera que ya no es fiel a la filosofía con la que nacieron, entonces básicamente hacia ahí va orientado que vamos a medir lo que se llama

gasto tributario, lo que no se recauda, fíjese bien en concepto de tributos por conceder facilidades como incentivos exenciones y exoneraciones eso nosotros lo tenemos cuantificado, hay alguna cuantificación que se llama gasto tributario, no es fácil hacer esas mediciones porque usted tiene que estar evaluando, bueno si este fuera contribuyente cuanto pagaría con la actividad que desarrolla, entonces esas exenciones incluso con las deducciones que tienen las leyes los gastos y costos que se deducen las empresas todo eso tienen un valor calculado entonces uno dice, si en la ley no hubiera ninguna exención ni ninguna exoneración ni ningún incentivo, toda la actividad sería gravada y los ingresos serían mayores, hacia ahí es que va orientado hacer y medir porque en el pasado lo que hemos venido es solo haciendo. Hoy se está pensando en afinar controles e ir depurando incentivos

11. ¿Conoce usted si el Gobierno ya se empezó a implementar esa reorientación de incentivos y exenciones o únicamente está contemplada en la Política Tributaria?

Solamente se están haciendo estudios no se ha implementado aun primero hay q hacer un diagnóstico de cuáles son los incentivo, identificar sectores beneficiados e identificar el gasto tributario y analizar estas empresas con cuanto han contribuido a la economía, a ver si ha sido positivo o no.

12. El Sistema de Registro y Control de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda tiene como función primordial “garantizar la seguridad y eficacia del sistema de registro”, según su opinión de que manera desempeña esa tarea el referido sistema?

- d) Excelente
- e) Bueno

- f) Malo
- g) Deficiente

13. Según su opinión. ¿Que se debería implementar para que el Sistema de Registro y Control de Contribuyentes, sea más eficaz?

Se ha ido adquiriendo nueva tecnología, desarrollando procedimientos más amigables y más fiables para nosotros mismos y para los usuarios que poco a poco este registro y esta base de contribuyentes va siendo más eficiente en su uso en su utilización en su control, antes era bien complicado. Hemos ido haciendo sustituciones de eso, entramos en un proceso de digitalización ya hace ratos, y ahora los servicios en línea nos van dando todavía mayores ventajas en ese sentido creemos que no es perfecto todavía, todo es perfectible pero cada vez nuestro Sistema de Registro y Control de Contribuyentes va adquiriendo mayor fortaleza.

14. Según su opinión. ¿Cómo califica el desempeño de la actual Política Tributaria implementada por el Gobierno?

La política tributaria es un tema bien complejo porque que ahí se encuentran objetivos sueños realidades aspiraciones, no necesariamente todo lo que está en la política es fácil alcanzarlo, nosotros consideramos que se ha hecho un trabajo importante en los últimos años para ir volviendo nuestro sistema tributaria un poco más equilibrado más orientado hacia la progresividad y eso que significa? Que los ingresos totales el IVA puede estar aportando cerca de un 47, 46 % y la Renta anda por 44, 45, casi que los dos están aportando igual, eso quiere decir que las acciones que se han tomado de política tributaria en estos últimos años han ido buscando un poco elevar más la contribución directa.

La sociedad no hace su aporte porque si la gente por lo menos se tomara la tarea de pedir su factura cada vez que se compra, eso provocaría un efecto que la sociedad no lo ha logrado medir la sociedad está en deuda en ese sentido, si bien es cierto Hacienda puede hacer acciones que involucren a toda la sociedad pero la población no colabora porque su moral tributaria no es buena, no ha sido alimentada ni fortalecida adecuadamente, hay gente que es bien negativa, dicen y para que, eso que pago mejor que le quede a la empresa a los comerciantes y no a los que se lo van a robar.

15. ¿Qué medidas se deberían tomar para mejorar la Política Tributaria de nuestro país?

A parte de modificar alguna normativa legal tributaria también se deben hacer esfuerzos por involucrar a la sociedad en la concientización de su rol en las finanzas públicas.

Entrevistado: Antonio Molina (Jefe de Dictamen Fiscal del Ministerio de Hacienda)

1. Considera usted que las Micro y Pequeña Empresas, son parte del Sector Informal de la Economía.

Prácticamente el 75% de micro empresarios no están registrados para tributar, sin una formalización lo que les impide insertarse a las políticas públicas. Si son parte de la economía informal

2. Según su opinión. ¿Cuál es la diferencia entre las MYPES y un comerciante informal?

Desde parámetros económicos a nivel de clasificación económica, volumen de ingreso y personal que pueden contratar, pero hay que distinguir la falta

de formalización. Hay personas que utilizan la falta de formalización como medio de encubrir actividades oscuras o simplemente ocultar actividades económicas. Formalización es establecer mecanismos de facilitación para que tributen de manera más simple y tengan acceso a políticas públicas.

hay q diferencias las personas que están ocultando operaciones oscuras y las personas que realmente están ocultando su actividad económica y realmente tienen capacidad económica y para este tipo de personas hay que establecer mecanismos legales para contrarrestar la evasión y elusión tributaria ya que esas personas si tienen los recursos económicos para funcionar en el régimen informal

3. ¿Considera usted que el Sector Informal de la Economía y las MYPES tienen capacidad contributiva?

Si ya que hay personas que se esconden en la informalidad para ocultar su actividad económica y realmente tienen capacidad económica y para este tipo de personas hay que establecer mecanismos legales para contrarrestar la evasión y elusión tributaria ya que esas personas si tienen los recursos económicos para funcionar en el régimen informal

4. Que mecanismo sugiere, según su conocimiento y experiencia que pudiera ser factible para incorporar al sector Informal de la economía a que participe en la Tributación y que tanto considera va a incrementar la base tributaria de nuestro país?

El sector informal de la economía no podría verse como un conglomerado de agentes económicos que van a generar ingresos sustanciales para el Estado. Un régimen Especial de Tributación, por lo general es un régimen

simplificado, con lo que más que recaudar se buscaría, inducirles a la formalización, permitirles estar en ese régimen y posteriormente trasladarlos al régimen general. Un sistema de tributación simple pero con gancho social, es decir que el ciudadano al aportar reciba también beneficios del Estado de Derecho, como asesorías para su empresa. El Estado debe garantizar que al empresario le van a retornar mediante políticas públicas. Política de asesoría para su empresa. Además que participe del seguro social o de pensión. No obstante lo de la seguridad social debe manejarse con mucha cautela ya que aproximadamente la mayoría de las empresas informales actualmente son aproximadamente de 375 mil, y el sistema de seguro social no está capacitado para atender esa cantidad de personas

5. ¿Considera usted que la simplificación de trámite y la reducción de costos constituye un incentivo para la legalización de empresas?

Claro que constituye incentivo para la legalización.

6. Según su opinión ¿de qué manera incidiría un programa de Educación Fiscal en nuestro país? ¿Conoce usted algún programa de educación Fiscal en El Salvador?

La Dirección General de Impuestos Internos tiene unidad de educación fiscal programa de capacitación de docentes, existe colaboración entre el ministerio de educación y el ministerio de hacienda.

Tiene incidencia en el sistema educativo del país, es un programa a largo plazo la cultura tributaria no se ha trabajado. Son referentes a nivel mundial lamentablemente no se le da la importancia requerida, la política de cultura fiscal debe ser política pública permanente actualmente es solo un apéndice de la dirección de impuestos internos nada más una política operativa y no

una política estatal a nivel de presidencia o ministerio y no dependiendo de una dirección general. Como una política integral para crear mayor profundización

7. Si conoce algún programa de Educación Fiscal, ¿Cómo valora su desempeño?
 - e) Excelente
 - f) Bueno
 - g) Malo
 - h) Deficiente

8. Considera que al facilitar la formalización del Sector Informal de la Economía, incrementándose la base tributaria, vendría esto a incrementar los ingresos del estado? y si esto contribuiría a impedir o disminuir la evasión y elusión fiscal?

Las personas ajenas a los regímenes tienen una mala concepción.

Los sistemas de regímenes simplificados no generan recaudaciones importantes, no es su propósito recaudar, sino crear cohesión social y solidaridad de los ciudadanos que han estado al margen para ser partícipes de las políticas públicas. Un sistema de régimen simplificado contribuye no por sus ingresos sino porque genera transparencia de sus ingresos de los ciudadano y percepción de competencia tributario.

Se permite recaudar, pero no son grandes montos de recaudación. Brasil, Argentina y Costa Rica son los que más ingresos obtiene con su régimen simplificado, pero el mayor porcentaje que se recauda con este régimen simplificado: del total de ingresos tributarios de un país, es un 3%, no es

mucho lo que recauda un régimen simplificado. Evitar percepción que con régimen simplificado se obtendrán grandes cantidades. Ya que el micro empresario no tiene gran capacidad tributaria.

9. Según la Política Presupuestaria de Mediano Plazo 2018- 2021, emitida por el Ministerio de Hacienda, establece que uno de los puntos de su Política de Ingresos consiste en “Reorientar el sistema de incentivos y exenciones fiscales a partir de criterios congruentes con las políticas de desarrollo productivo”, según su opinión ¿cómo valora esta acción?

- h) Excelente
- i) Bueno
- j) Malo
- k) Deficiente

10. En relación a la pregunta anterior, ¿en qué consiste “Reorientar el sistema de incentivos y exenciones fiscales”? ¿incrementaría la recaudación de impuestos?

Solamente se están haciendo estudios no se ha implementado

11. ¿Conoce usted si el Gobierno ya se empezó a implementar esa reorientación de incentivos y exenciones o únicamente está contemplada en la Política Tributaria?

Únicamente se está estudiando la posibilidad de aplicar la reorientación.

12. El Sistema de Registro y Control de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda tiene como función primordial “garantizar la seguridad y eficacia del sistema de registro”, según su opinión de que manera desempeña esa tarea el referido sistema?

- l) Excelente
- m) Bueno
- n) Malo
- o) Deficiente

13. Según su opinión. ¿Que se debería implementar para que el Sistema de Registro y Control de Contribuyentes, sea más eficaz?

El control de registro debería de ser objeto de un seguimiento. Una vez inscrito el contribuyente, deber darle seguimiento que cumpla con obligación tributaria que es la fuente de alimentación del registro porque cuando se inscribe un contribuyente identifica que obligaciones va cumplir.

Pero muchos contribuyentes que se registran en la primera fase hay que hacerle control con respecto de las obligaciones formales. Esa segunda etapa es la que por el momento todavía es deficiente. Por lo tanto debería tener un control censal aunque sea a nivel de muestras, eso implica hacer visitas programadas para verificar los datos del inicio.

14. Según su opinión. ¿Cómo califica el desempeño de la actual Política Tributaria implementada por el Gobierno?

En América Latina es una de las deficiencias más grandes. No somos totalmente eficiente con la política tributaria implementada, porque la política tributaria tiene dos fases. Primera creación de norma tributaria y segunda

como se administra la norma tributaria. A nivel de diseño, la política tributaria se han hecho grandes avances, de diez años de política tributaria e implementación de recursos es el primera a años que se cumple la meta, se ha logrado cumplir la meta de ingresos tributarios.

La administración ha hecho grandes esfuerzos pero todavía pueden hacerse mejoras. La administración de El Salvador es la que menos presupuesto tiene a nivel de América Latina. Por cada dólar de recaudación Guatemala tiene 3 centavos. Costa Rica 4 centavos.

El salvador no tiene ni medio centavo, sin embargo es al que más se le pide.

15. ¿Qué medidas se deberían tomar para mejorar la Política Tributaria de nuestro país?

Más presupuesto para implementar nueva tecnología, ya que si bien es cierto que tiene un presupuesto asignado el Ministerio de Hacienda, este aún tiene muchas carencias por lo que es importante dotarle de más y mejores herramientas, para que pueda cumplir con sus obligaciones de fiscalización y control tanto de los antiguos como de los nuevos contribuyentes.

En la actualidad en el ámbito que más carencias existen en el los puestos fronterizos la tecnología que se utiliza retrasa los trámites administrativos de ingresos de contenedores con mercadería. Una buena política ayudaría a agilizar esos trámites y consecuentemente ayudaría al desarrollo del país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el diario vivir de los residentes de la Republica de El Salvador nos damos cuenta que el Estado de El Salvador, quien desempeña sus funciones por medio del Gobierno de turno poniendo en marcha un plan de Gobierno, carece de recursos económicos para desarrollar las funciones que le competen, todas esas funciones deberían estar encaminadas a proveer un bienestar social a todas las personas que viven dentro de nuestro país.

El motivo de su déficit es porque todos los gobiernos de turno no han implementado una Política Integral que ayude a los contribuyentes y a los ciudadanos a formarse una moral tributaria elevada y querer contribuir al sostenimiento del Estado, si bien es cierto no depende del Estado en su totalidad, es el mismo Estado quien juega el rol más importante, quien al demostrar un buen desempeño en el manejo de los impuestos, el cual se traduciría en bienestar social, elevaría la moral tributaria de todos los ciudadanos.

Es una realidad diferente la que se ha observado a lo largo de los últimos años con la sustracción desmedida de recursos de las arcas del Estado. Dejando de lado este tema el cual no es parte del tema de investigación, pero que sin duda alguna ayudaría a cambiar la mentalidad de todos los ciudadanos de manera positiva para contribuir con el financiamiento del Estado. Nos enfocaremos en las políticas se recomiendan implementar para elevar los ingresos del Estado.

Al realizar el estudio bibliográfico y de campo del problema planteado llegamos a las siguientes conclusiones.

En El Salvador existe una gran cantidad de personas que se dedican al comercio informal como forma de subsistir, algunas no obstante estar dentro del comercio informal tiene capacidad contributiva que permitiría estar dentro del régimen general de tributación. Las personas que no tienen capacidad contributiva elevada, no obstante tener pocos ingresos podrían aportar al Estado una cuota mínima.

En toda América Latina, El Salvador es uno de los países que aún no ha implementado un Régimen Simplificado de Tributación.

El ministerio de Hacienda es el ente que se encarga de recaudar los impuestos de los contribuyentes, no obstante que hasta la actualidad ha realizado un buen trabajo, aun puede mejorar su desempeño.

Los incentivos fiscales a las empresas que no cumplen metas económicas prometidas ocasionan perdidas al Estado.

Asimismo para aumentar el control se le debe Promover la educación fiscal como política de Gobierno y no como programa de una dependencia del ministerio de Hacienda.

RECOMENDACIONES

Implementación de un Régimen Simplificado de Tributación, de esta manera se promoverá la igualdad tributaria, en el sentido que no solo la economía formal ayuda a financiar el Estado, sino también la informal.

Promover la educación fiscal como política de Gobierno y no como programa de una dependencia del Ministerio de Hacienda.

Incorporar dentro de la malla curricular del Ministerio de Educación, desde la educación básica, programas de educación fiscal para crear moral tributaria elevada desde temprana edad.

Recortar y focalizar de mejor manera los incentivos fiscales, es decir al realizar estudio minucioso de aquel rubro económico que no ha cumplido con las metas económicas que prometió alcanzar.

Dotar al Ministerio de Hacienda, aumentando su presupuesto para poder implementar nuevas tecnologías para un mejor control de los contribuyentes.

Materializar una política tributaria mediante la aprobación de una ley de simplificación tributaria a efecto que el sector informal contribuya al sostenimiento del Estado mediante sus impuestos los cuales deben ser de acuerdo a su capacidad contributiva.

Mejorar el Sistema de Registro y Control de Contribuyentes, mediante un seguimiento, verificando mediante visitas programadas que los datos iniciales como contribuyentes siguen igual o han variado.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Acevedo, Carlos; González Orellana, Mauricio. “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Diciembre 2003.

Ahumada, Guillermo, *Tratado de Finanzas Publicas*, Plus Ultra, 4 edición, Buenos Aires, 1969.

Alter Chen, Marta. *La Economía Informal: definiciones, teorías y políticas*, 2012.

Aquino Cardona, Luis Adalberto, *Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño 1980-2014*, Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015.

Artana, Daniel y Navajas, Fernando. “Política Tributaria En El Salvador. Propuestas Para el Financiamiento del Desarrollo”. Trabajo realizado para Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES, San Salvador, Septiembre 2008.

Baldo, Balzarotti y otros. *Tratado de Tributación, Tomo II, Política y Economía Tributaria*, Volumen I, ASTREA, Ciudad de Buenos Aires, 2004.

Berliri, Antonio, “*Principios del Derecho tributario*”, Madrid editorial de derecho financiero, 1971.

Deelen, Linda. Editora. Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos, Organización Internacional del Trabajo, Santiago.

Dino, Jarach. *Finanzas Publicas Y Derecho Tributario*, tercera edición, Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2003.

Fuentes, Juan Alberto, *Retos de la Política Fiscal en Centroamérica*, CEPAL en México, México Distrito Federal. 2006.

Garcia Vizcaino, Catalina. "*Derecho Tributario*", Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1996.

García Vizcaíno, Catalina. *Derecho Tributario, consideraciones económicas y jurídicas*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 4ª Edición, 2009.

Giuliani Fouruge, C. "Procedimiento Tributario", Abeledo-Perrot, ediciones De Palma Buenos Aires, 1979.

Gomez Sabaini, Juan C., O'Farell, Juan; *La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina*; CEPAL, 2009.

Gómez Sabaini, Juan Carlos Y Moran, Dalmiro. Informalidad y Tributación En América Latina: Explorando Los Nexos Para Mejorar La Equidad Comisión. Económica para América Latina y el Caribe, 13 de Agosto de 2012.

Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo, Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina, CAF Documento de trabajo N° 2011/08 Agosto, Caracas. Venezuela.

Gonzales García, J. *Derecho Tributario II*, Editorial Civitas, 3ª Edición, Buenos Aires, 1994.

Perry, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Andrew; D. Mason Jaime Saavedra-Chanduvi, *Informalidad: Escape Y Exclusión*;

Jorratt De Luis, Michael; "Evaluación del Sistema Tributario y de la Administración Tributaria", CIAT Conferencia Técnica CIAT San Martino al Cimino, Viterbo, Italia, Octubre 21-25.1996.

Martin, José María. *Introducción a las finanzas públicas*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1985.

Pérez De Ayala, J. *Derecho Tributario*, Tomo 1, Editorial de derecho financiero, Madrid-España, 1968.

Pinto Bernal, José Joaquín, Los orígenes del impuesto directo y progresivo en América Latina, Medellín, Colombia, no24, 2013.

Sainz De Bujanda, F. "*Lecciones de Derecho Financiero*", Universidad Complutense. Facultad de Derecho, 9ª Edición, Madrid, 1991.

Tránchez Martín, José Manuel, Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública. En Materiales del Tema Política Fiscal. España. 2010.

Villegas, Héctor Belisario, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 4º edición, tomo I, Editorial De palma, Buenos Aires, 1987.

Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Tomo I, 3ª Edición, Editorial De palma, Buenos Aires, 1973.

TESIS

Alas Menjivar, Aracely de los Ángeles y otros, “La eficacia de los tributos como fuente de ingreso público en El Salvador” Tesis Pregrado, Universidad de El Salvador, 2010.

Alemán Brizuela, Carmen Elena, “El impacto de la política fiscal en la redistribución del ingreso en el salvador en el año 2002”. Tesis Pregrado, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, UCA, 2004.

Alvarado Morales, José Matthew y otros, “Las consecuencias jurídicas y patrimoniales que enfrenta los pequeños contribuyentes del municipio de san salvador por no llevar registro contables según lo establece la ley del impuesto a la transferencia de bienes muebles y la prestación de servicios”. Tesis pre-grado, Universidad de El Salvador, 2008.

Alvarenga Nochez, Felix Saúl, “La potestad tributaria material y efectiva en El Salvador”. Tesis Pregrado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador 2013.

Baeza, Ana y otros. *Los Modelos de la Economía Informal*, Universidad Nacional Experimental Politécnica “Antonio José de Sucre”. ciudad de Guayana, 2017.

Coreas Avalos, Efraín; Cruz Recinos, Sandra. “Modelo neoliberal y política fiscal en El Salvador”. Tesis Pregrado, Universidad de El Salvador, 2005.

Erodina Azucena y otros “Cumplimiento de las obligaciones formales y sustantivas de los contribuyentes contenidas en el Código Tributario de El Salvador”, Tesis Pregrado, Universidad de El Salvador, 2011.

Guerrero González, Vilma Mariela y otros, “Tratamiento tributario y contable de las contribuciones especiales en El Salvador”. Tesis de Pregrado, Universidad de El Salvador, 2011.

Salazar Villalta, Ricardo Arturo, “Crecimiento Económico y Sector Informal”, Tesis de Postgrado, Universidad Dr. José Matías Delgado, 2009.

LEGISLACION

Código de Comercio. D.O. N° 140, Tomo 228, 31 de Julio 1970.

Código Tributario. D.O. No 241, Tomo 349, 22 de Diciembre 2000.

Ley de Impuesto sobre la Renta. D.O. 242, Tomo 313, Diciembre 1991.

Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. D.O. 143, Tomo 316, Julio 1992.

Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco. DL 79, 22 Agosto de 1972.

Ley del Seguro Social, D.O No 226, Tomo No 161, 11 de Diciembre de 1953.
Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, D.O. No 180, Tomo No 416, 28 de Septiembre de 2017.

INSTITUCIONES

Conferencia Internacional del Trabajo. El Trabajo Decente y la Economía Informal. Primera Edición 2002.

Conferencia Internacional del Trabajo. Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra.

Dirección General de Impuestos Internos, Informe Impacto de la Informalidad en la Recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Republica Dominicana, Octubre 2013.

Fondo Monetario Internacional, “El Salvador, Consulta del Artículo IV De 2016- Comunicado De Prensa; Informe Del Personal Técnico; Y Pronunciamiento Del Director Ejecutivo” FMI, Informe del país N° 16/208, Julio 2016.

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, Carta Urbana, Agosto 2005.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Alta informalidad laboral por bajo crecimiento económico. Posición Institucional, No. 71 Octubre 2017.

Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A. Primera edición en castellano: España. Enero de 2008.

Iniciativa Social para la Democracia (ISD) con el apoyo de Fundación Friedrich Eber Stiftung. Informe de Análisis sobre la Evasión y Elusión Fiscal en El Salvador, Noviembre 2016.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. El dilema de la economía informal: evidencias políticas, cuadernos de Economía N° 59, Republica de Argentina, 2001.

Ministerio de Hacienda, Rendición de cuentas 2009-2014.

Organización Internacional del Trabajo, Cartilla Pedagógica, La importancia de la Economía Informal en El Salvador, Primera edición, 2014.

Organización Internacional del Trabajo, Recomendación 204, conferencia 104, Ginebra. 2015.

Organización Internacional del Trabajo, Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas el 19 de junio de 2002, 90.ª Reunión, Ginebra.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador, 2015.

SITIO WEB

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11105/088089107_es.pdf.txt, consultado el 15 de agosto del 2018.

Grupo Eumed.net: <http://www.eumed.net/librosgratis/2009a/517/TesisdeHernandoDeSoto.htm>, consultado el 9 de marzo de 2018.

<http://www.municipiosdeelsalvador.com/san-salvador/san-salvador-municipio>, consultado el 5 de diciembre de 2018.

Ministerio de Hacienda: <http://www.mh.gob.sv>, consultado el 3 de noviembre de 2018.

Organización Internacional del Trabajo: <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>