

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



**TRABAJO DE GRADO DE ESPECIALIZACIÓN:  
FORMACIÓN POLÍTICA CON PERSPECTIVA ECONÓMICA**

**“HACIA UNA POLÍTICA TRIBUTARIA PROGRESIVA: REDUCIENDO LA EVASIÓN  
EN EL SALVADOR, PERÍODO 2005-2020”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:**

Alexander Daniel Álvarez Berardi	L10801
Katheryn Liseth Manzano Anzora	L10801
Gerardo Abraham Orellana Ramírez	L10801

**PARA OPTAR EL GRADO DE:  
LICENCIATURA EN ECONOMÍA**

**JULIO DE 2023**

**SAN SALVADOR,**

**EL SALVADOR,**

**CENTROAMÉRICA**

<b>AUTORIDAD</b>	<b>GRADO ACADÉMICO, NOMBRES Y APELLIDOS</b>
<b>RECTOR/A</b>	: Msc. Roger Armando Arias Alvarado
<b>VICE-RECTOR ACADÉMICO</b>	: PhD. Raúl Ernesto Azcuénaga López
<b>SECRETARIO/A GENERAL</b>	: Ing. Francisco Antonio Alarcón Sandoval
<b>DECANO/A DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS</b>	: Msc. Nixon Rogelio Hernández Vásquez
<b>SECRETARIO/A DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS</b>	: Licda. Vilma Marisol Mejía Trujillo
<b>DIRECTOR/A DE LA ESCUELA</b> <i>(Escuela de Economía)</i>	: Msc. Celina Amaya de Calderón
<b>DIRECTOR/A GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN</b>	: Lic. Mauricio Ernesto Magaña Menéndez
<b>COORDINACIÓN DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE ESCUELA</b> <i>(Escuela de Economía)</i>	: Msc. Gladys del Carmen Flores
<b>DOCENTE DIRECTOR/A</b>	: Lic. Mauricio Esaú Flores Granados
<b>TRIBUNAL CALIFICADOR</b>	: Msc. Kenny Jazmín Mendoza de Escobar Lic. Walter Neftalí Escobar Carranza

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL .....	5
1.1. GENERALIDADES.....	5
1.1.1. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICO.....	5
1.1.1.1. GENERAL.....	5
1.1.1.2. ESPECÍFICOS.....	5
1.1.2. HIPÓTESIS GENERAL Y ESPECÍFICAS.....	5
1.1.2.1. GENERAL.....	5
1.1.2.2. ESPECÍFICAS.....	6
1.1.3 METODOLOGÍA DE ABORDAJE DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
1.1.3.1 TIPO DE ESTUDIO.....	6
1.1.3.2 UNIDAD DE ANÁLISIS.....	8
1.1.3.3 UNIVERSO Y MUESTRA.....	9
1.1.4 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS.....	9
1.1.4.1 SUSTITUCIÓN O REEMPLAZAMIENTO DE DATOS PERDIDOS.....	9
1.1.4.2 ÍNDICES DE EFICIENCIA.....	10
1.1.4.3 ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR) Y EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA).....	11
1.1.5 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN.....	14
1.1.5.1 CÁLCULO DE LA TASA DE EVASIÓN DEL ISR.....	14
1.1.5.2 CÁLCULO DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IVA.....	19
1.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	23
1.3. MARCO NORMATIVO Y/O LEGAL.....	25
CAPÍTULO II. SITUACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA POR INVESTIGAR.....	28
2.1. DIAGNÓSTICO.....	28
2.1.1. COMPORTAMIENTO DE LA EVASIÓN DEL IVA EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE.....	28
2.1.2. COMPORTAMIENTO DE LA EVASIÓN DEL ISR DE PERSONAS JURÍDICAS Y NATURALES EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE.....	30
2.1.3. COMPOSICIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES Y SUS VARIACIONES.....	34
2.1.4. CARGA TRIBUTARIA Y COMPARATIVA CON PAÍSES CENTROAMERICANOS.....	38
2.1.5. CARGA TRIBUTARIA POR CONTRIBUYENTE.....	39

<b>2.1.6 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1.6.1 ESCENARIO 1 (AUMENTO A LA RECAUDACIÓN DEL ISR).....</b>	<b>42</b>
<b>2.1.6.2 ESCENARIO 2 (AUMENTO A LA RECAUDACIÓN DEL IVA).....</b>	<b>46</b>
<b>2.1.6.3 RESULTADOS. ....</b>	<b>50</b>
<b>2.2. GENERALIDADES DEL SUJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>52</b>
<b>2.3. DESCRIPCIÓN DE CATEGORÍA 1, EVASIÓN DEL IVA E ISR.....</b>	<b>55</b>
<b>CAPÍTULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>60</b>
<b>3.1. CONCLUSIONES.....</b>	<b>60</b>
<b>3.2. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>64</b>
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>68</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1. Número total de contribuyentes según el Ministerio de Hacienda.....</b>	<b>9</b>
<b>Gráfico 2. Tasa de evasión del ISR (Global 2005-2020). En porcentajes.....</b>	<b>19</b>
<b>Gráfico 3. Tasa de evasión del IVA método tradicional y Eficiencia-C. Período 2005-2020. ....</b>	<b>23</b>
<b>Gráfico 4. Estimación de la tasa de evasión del IVA. Período 2005-2020.....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 5. Estimación de la tasa de evasión del ISR personas jurídicas y personas naturales. Período 2005-2020. ....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 6. Categoría ocupacional del empleo principal, patrono y cuenta propia por sector ocupacional. Años 2005, 2010 y 2020. ....</b>	<b>32</b>
<b>Gráfico 7. Estimación de la tasa de evasión del ISR total. ....</b>	<b>33</b>
<b>Gráfico 8. Contribuyentes activos declarantes del ISR por personería, período 2004-2020</b>	<b>34</b>
<b>Gráfico 9. Contribuyentes activos en IVA por personería, período 2004-2020 .....</b>	<b>34</b>
<b>Gráfico 10. Recaudación en concepto de IVA por cartera de contribuyente 2010-2020. Porcentajes.....</b>	<b>36</b>
<b>Gráfico 11. Recaudación en concepto de ISR por cartera de contribuyente 2010-2020. Porcentajes.....</b>	<b>36</b>
<b>Gráfico 12. Comparación de la carga tributaria de países centroamericanos. Periodo 2005 - 2020. ....</b>	<b>39</b>
<b>Gráfico 13. Carga tributaria de El Salvador por tipo de contribuyente. Período 2005 - 2020.....</b>	<b>40</b>
<b>Gráfico 14. Resultados del escenario 1.....</b>	<b>43</b>
<b>Gráfico 15. Evasión del ISR escenario 1. ....</b>	<b>44</b>
<b>Gráfico 16. Evasión total escenario 1 .....</b>	<b>45</b>
<b>Gráfico 17. Política tributaria resultante del Escenario 1.....</b>	<b>46</b>
<b>Gráfico 18. Resultados del escenario 2.....</b>	<b>47</b>

<b>Gráfico 19. Evasión del IVA escenario 2. ....</b>	<b>48</b>
<b>Gráfico 20. Evasión total escenario 2. ....</b>	<b>49</b>
<b>Gráfico 21. Política tributaria resultante del Escenario 2.....</b>	<b>50</b>
<b>Gráfico 22. Escenario 1 (Aumento de la recaudación del ISR) vs Escenario 2 (Aumento de la recaudación del IVA).....</b>	<b>51</b>
<b>Gráfico 23. Estimación de la tasa de evasión del IVA e ISR total. Período 2005 - 2020. ...</b>	<b>56</b>
<b>Gráfico 24. Estimación del índice de eficiencia del IVA e ISR. Período 2005 - 2020. ....</b>	<b>59</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1. Estimación de recaudación potencial del ISR (MM US\$).....</b>	<b>16</b>
<b>Tabla 2. Estimación de tasa de evasión del ISR para personas jurídicas (MM US\$). ....</b>	<b>17</b>
<b>Tabla 3. Estimación de recaudación potencial, brecha y tasa de evasión del ISR para personas naturales (MM US\$). ....</b>	<b>18</b>
<b>Tabla 4. Cálculo de la evasión del IVA mediante el método tradicional. Período 2005-2020. ....</b>	<b>21</b>
<b>Tabla 5. Cálculo de la evasión del IVA mediante el método Eficiencia-C. Período 2005-2020.....</b>	<b>22</b>
<b>Tabla 6. Carga tributaria de El Salvador por tipo de contribuyente. ....</b>	<b>40</b>
<b>Tabla 7. Comparativa de resultados de escenario 1. ....</b>	<b>42</b>
<b>Tabla 8. Comparativa de resultados de escenario 2. ....</b>	<b>47</b>
<b>Tabla 9. Comparativa de escenarios. ....</b>	<b>50</b>
<b>Tabla 10. Contribuyentes activos por tipo de cartera. Periodo 2005 - 2020.....</b>	<b>53</b>
<b>Tabla 11. Número de contribuyentes activos que declaran el Impuesto Sobre la Renta. Periodo 2005 - 2020.....</b>	<b>54</b>
<b>Tabla 12. Contribuyentes activos que declaran IVA. Periodo 2005 - 2020. ....</b>	<b>54</b>
<b>Tabla 13. Número de contribuyentes activos por cartera de contribuyentes. Periodo 2005 - 2020.....</b>	<b>55</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios y María santísima, a mi madre Yolanda Estela y a mi segunda madre Rosa Belia Valencia, a toda mi familia, amigos y compañeros que hicieron posible el culmen de mi licenciatura. Infinitas gracias.

*Alexander Daniel Álvarez Berardi*

Primeramente, al único y soberano Dios, sin el cual este sueño no hubiera sido posible; sin duda alguna, su fidelidad se ha visto reflejada hasta el día de ahora, siendo la fuente de toda fortaleza y sabiduría.

A mis padres, Idalia de Lourdes Ramírez y Gustavo Orellana Azucena, por sus atinados consejos y apoyo incondicional, por ser un ejemplo de seres humanos, por inculcarme, junto a mi hermana Tanya Marcela Orellana Ramírez, ideales de superación y perseverancia, por hacerme ver que todo en la vida requiere un esfuerzo para conseguir aquello que tanto anhelamos.

A mis abuelos, Esperanza Ramírez y René Orlando, por acompañarme en este proceso, haciendo sentir su presencia en los momentos de flaqueza y también de victoria.

A la mujer que ha sido parte fundamental en este proceso, tanto universitario como personal, Katheryn Manzano, por estar conmigo durante estos últimos años de estudio; este es un sueño que cumplimos juntos, y del que estoy seguro es el primero de muchos que vienen por delante, en el nombre de nuestro señor Jesús. Te amo.

Agradezco de todo corazón a mis amigos y demás familia que han estado conmigo todo este tiempo.

*FP 4:13. Todo lo puedo en Cristo que me fortalece.*

***Gerardo Abraham Orellana Ramírez.***

### A mi Señor Jesús

A él sea toda la gloria y honra, que ha sido mi fortaleza y esperanza, agradezco a mi Padre Celestial sus bendiciones, misericordias, gracia y sabiduría porque sé que él es quien capacita a sus hijos y que todo lo creado es por él y para él.

### A mis padres: Delmy Anzora y Roberto Manzano

Que son las personas que más admiro y mis pilares más grandes, gracias por sus sacrificios desde que nací, por su dedicación, por tanta paciencia y amor incondicional, gracias por apoyarme a estudiar esta preciosa carrera, les amo con todo lo que soy.

### A mis hermanas: Ingrid y Valeria Manzano

Que han sido parte de este proceso, que han compartido conmigo las mayores alegrías de toda mi vida, gracias por su amor y apoyo.

### A mi prima y abuelo: Keyci Anzora y José Roberto Manzano

Por haber sido en vida ejemplos de superación y alegría pese a cualquier circunstancia, mi admiración y amor. *Hasta que nos volvamos a encontrar.*

### A la vida de mi amor: Abraham Orellana

Un hombre que ha sido un ejemplo de entusiasmo para mí, gracias por tu amor y paciencia a lo largo de este tiempo, gracias por impulsarme a ser mejor cada día en todo sentido y apoyarme en mis más grandes sueños, te amo.

### A mis amigos:

Por su paciencia y tiempo que han dedicado para escucharme, por tener un abrazo oportuno para mí, no me alcanzarían las palabras para expresarles mi agradecimiento, los llevo en mi corazón.

A los que me han impulsado en el mundo laboral: César Alvarado, Gaby Viera, Carlos Alberto Sanabria, Andrés Herodier, Daniel Argueta y José Elena, gracias por inspirarme y compartir sus conocimientos conmigo.

***Katheryn Liseth Manzano Anzora***



## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **HACIA UNA POLÍTICA TRIBUTARIA PROGRESIVA: REDUCIENDO LA EVASIÓN EN EL SALVADOR, PERÍODO 2005-2020**

Dentro de las particularidades de la economía de El Salvador se observa que los tributos representan la mayor fuente de ingresos fiscales para el Estado, teniendo por objetivo el sostenimiento del funcionamiento estatal. Ahora bien, para el caso de El Salvador se destaca lo siguiente: los ingresos tributarios son los principales ingresos fiscales del Estado salvadoreño, y los de mayor peso con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), ya que los ingresos tributarios representan en promedio para el período en estudio el 19% del PIB. Además, tales ingresos han representado en promedio un 95.52% de los ingresos totales del Estado, por lo que se consideran la principal fuente de financiamiento del Presupuesto General de la Nación. A su vez, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representa en promedio el 47.39% de los ingresos tributarios, es decir que alrededor del 44.3% del Presupuesto General de la Nación se financia por medio de este impuesto. Pero ¿qué pasa cuando las personas naturales como jurídicas no cumplen con sus obligaciones fiscales como agentes económicos que forman parte del Estado y evaden sus responsabilidades que tienen con el pago de tributos? Este planteamiento representa un problema constante para la economía nacional especialmente en un país como El Salvador que solo cuenta con política fiscal. Tanto la evasión fiscal como las consecuencias de una política fiscal restrictiva son problemas que se abordan en los apartados posteriores de la investigación de manera que se generen planteamientos de alternativas a dicha problemática

Los objetivos trazados constituyen la línea metodológica, teórica e ideológica que seguirá la investigación y en ese sentido se establece como objetivo general la evaluación de los efectos en

la evasión ante la variación de la estructura tributaria en El Salvador durante el periodo 2005-2020. Para especificar y delimitar el abordaje y cumplimiento de lo antes mencionado se propone investigar específicamente: 1-Estimar la proporción de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir en concepto de evasión del IVA en el período de estudio. 2-Relacionar las ventajas y desventajas ante un cambio de estructura tributaria en El Salvador con respecto a la evasión. 3-Sugerir medidas enfocadas a la eficiencia de la administración tributaria ante un cambio en la estructura tributaria del país.

La metodología utilizada responde a un enfoque cuantitativo, debido a que se tiene a la base la recolección de datos para probar las hipótesis planteadas mediante la medición numérica y el análisis estadístico para evaluar el comportamiento de la evasión tributaria en el período 2005-2020, por ello se establece un tipo de estudio de carácter hipotético-deductivo, ya que supone la observación de un fenómeno (la evasión tributaria) y la consecuente formulación de hipótesis comprobadas a través de cálculos de tasas de evasión tanto del IVA como del Impuesto Sobre la Renta (ISR), índices de eficiencia y un análisis de sensibilidad.

Con la presente investigación se ha podido tomar como cierto los siguientes planteamientos que forman parte de las hipótesis establecidas en el trabajo: Al cambiar la estructura tributaria de forma regresiva a progresiva se logra reducir la evasión. La proporción de los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir en concepto de evasión del IVA no supera el 50% de la recaudación potencial en promedio para el período en estudio. Ante un cambio de la estructura tributaria se logran visualizar ventajas significativas en cuanto a la reducción de la evasión latentes en el país y finalmente, la administración tributaria se vuelve más eficiente al cambiar a una estructura progresiva.

## INTRODUCCIÓN

Las problemáticas de gran parte de las economías Latinoamericanas se resumen en un sistemático estancamiento económico, acompañado del deterioro de las finanzas públicas, es en este último punto, donde cobra relevancia el uso óptimo de los recursos a disposición del Estado. El sistema tributario cumple una función importante respecto a la distribución y factor potenciador del crecimiento económico. Particularmente, en El Salvador, país con una política monetaria limitada, las finanzas públicas dependen en gran medida de sus herramientas fiscales para tratar de corregir problemas que han pasado de ser meramente coyunturales a problemas estructurales, como el caso de la deuda pública o los continuos déficits fiscales.

Para expresar una idea de cuál es la situación que atraviesa el país, se tiene que, según cifras del Banco Mundial, El Salvador registró contracciones en su crecimiento económico real de -8.6% para el año 2021, la cual se compara con caídas vistas a inicios de la guerra a principios de la década de los 80. El Salvador ha desarrollado cuantiosos esfuerzos por mejorar su sistema tributario a través de la creación, derogación y sustitución de leyes y reformas en materia fiscal con el objetivo de aumentar la recaudación tributaria, sin embargo, no han sido progresos suficientes para ejercer efectos positivos en las finanzas públicas, observándose una tendencia a lo largo del periodo en estudio de una recaudación tributaria regresiva. En términos generales, las proporciones promedio de impuestos directos e indirectos sobre el total de ingresos tributarios han permanecido en torno a 63% y 37%, respectivamente, para el período que va del 2005 al 2020. Dicha condición afecta relativamente a la población de menor ingreso económico debido a su efecto de redistribución de la riqueza por lo que representa un problema latente en la coyuntura nacional.

Por ello, en los apartados que componen la investigación se abordan los elementos, alternativas y estrategias para combatir la evasión fiscal en la medida que se fomenta un cambio de estructura tributaria, pasando de un sistema regresivo a uno progresivo, esto conlleva como principal objetivo lograr un método eficiente y eficaz de redistribución de ingresos en la sociedad salvadoreña. Además, se muestran las razones por las que es necesario llevar a cabo la investigación exponiendo métodos exploratorios y teorías que lo sustenten para finalmente evaluar las políticas públicas que caracterizan y componen la situación tributaria actual.

## **CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL**

### **1.1. GENERALIDADES**

#### **1.1.1. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICO**

##### **1.1.1.1. GENERAL**

- Evaluar los efectos en la evasión ante variación de la estructura tributaria en El Salvador 2005-2020.

##### **1.1.1.2. ESPECÍFICOS**

- Estimar la proporción de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir en concepto de evasión del IVA e ISR en el período de estudio.
- Relacionar las ventajas y desventajas ante un cambio de estructura tributaria en El Salvador con respecto a la evasión.
- Sugerir medidas enfocadas a la eficiencia de la administración tributaria ante un cambio en la estructura tributaria del país.

#### **1.1.2. HIPÓTESIS GENERAL Y ESPECÍFICAS**

##### **1.1.2.1. GENERAL**

- **Hi.** Al cambiar la estructura tributaria de forma regresiva a progresiva se logra reducir la evasión.

Ho. Al cambiar la estructura tributaria de forma regresiva a progresiva no se logra reducir la evasión.

### **1.1.2.2. ESPECÍFICAS**

- **H1.** La proporción de los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir en concepto de evasión del IVA supera el 50% de la recaudación potencial en promedio para el período de estudio.

Ho. La proporción de los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir en concepto de evasión del IVA no supera el 50% de la recaudación potencial en promedio para el período de estudio.

- **H2.** Ante un cambio en la estructura tributaria se logran visualizar ventajas significativas en cuanto a la reducción de la evasión latente en el país.

Ho. Ante un cambio en la estructura tributaria no se logran visualizar ventajas significativas en cuanto a la reducción de la evasión latente en el país.

- **H3.** La administración tributaria se vuelve más eficiente al cambiar a una estructura tributaria progresiva.

Ho. La administración tributaria se vuelve menos eficiente al cambiar a una estructura tributaria progresiva.

### **1.1.3 METODOLOGÍA DE ABORDAJE DE LA INVESTIGACIÓN**

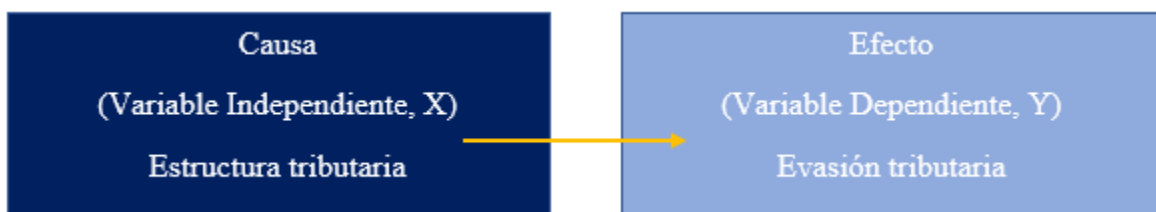
#### **1.1.3.1 TIPO DE ESTUDIO**

En la investigación a desarrollar se determina como variable independiente la estructura tributaria del país y, por ende, se presenta como variable dependiente la evasión tributaria. En ese orden de ideas se establece un enfoque cuantitativo de la investigación debido a que se tiene a la base la recolección de datos para probar las hipótesis planteadas mediante la medición numérica y el análisis estadístico para evaluar el comportamiento de la evasión tributaria en el período establecido en la investigación (2005-2020); por ello se puede decir que el tipo de estudio que se

plantea es de carácter hipotético-deductivo ya que se supone la observación de un fenómeno (la evasión tributaria) y la consecuente formulación de hipótesis que lo expliquen para, a continuación, pasar a la verificación de dicha hipótesis mediante los instrumentos y técnicas a utilizar.

Vale decir que el diseño en el que se enmarca la investigación es de tipo experimental, ya que no hay investigaciones anteriores a esta que aborden la problemática de la evasión vista desde un enfoque de cambio en la estructura tributaria del país. Así mismo, con los diseños experimentales se hace un estudio en el que se manipulan intencionalmente una o más variables independientes (supuestas causas antecedentes), para analizar las consecuencias que la manipulación tiene sobre una o más variables dependientes (supuestos efectos consecuentes), dentro de una situación de control para el investigador (Sampieri, et al, 2014), el caso particular de esta investigación se presenta en el siguiente esquema.

### Esquema 1. Esquema de experimento y variables.



*Fuente: Elaboración con base en Sampieri, R., et al. (2014). Metodología de la investigación (Sexta edición).*

Es decir, según Sampieri (2014), los diseños experimentales se utilizan cuando el investigador pretende establecer el posible efecto de una causa que se manipula. En este caso lo que se pretende es constatar el posible efecto que tendrá un cambio en la estructura tributaria del país (de regresiva a progresiva) en la evasión tributaria.

### **1.1.3.2 UNIDAD DE ANÁLISIS**

Se considera unidad de análisis para esta investigación a aquellos sujetos que “serán medidos”, por tanto, se expone a los sujetos pasivos que, según el artículo 30 del Código Tributario, son los obligados al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o en calidad de responsable.

Por lo anterior, es necesario explicar que los contribuyentes, según el artículo 38 del mismo código, son aquellos que realizan o respecto de los cuales se verifica el hecho generador de la obligación tributaria, además, están obligados al pago de los tributos y al cumplimiento de las obligaciones formales establecidas por el código tributario o por las leyes respectivas, pago de multas o intereses. Asimismo, el artículo 42 plantea que son responsables solidarios en calidad de representantes, cualquiera de las personas que hayan participado en el hecho generador que da lugar a la evasión de impuestos, llámense:

- Padres, tutores y administradores de bienes de menores obligados.
- Administrador o representantes legales de personas jurídicas.
- Síndicos de quiebras, depositarios de concurso de acreedores, liquidadores de sociedades, entre otros.

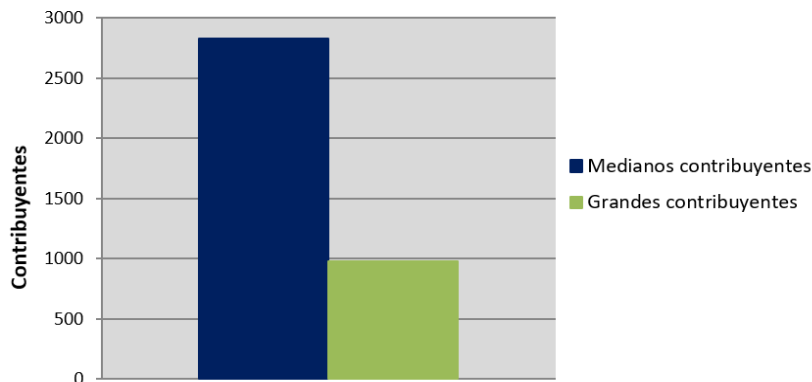
Asimismo, se hace alusión a la administración tributaria, entendiéndose directamente la competencia al Ministerio de Hacienda, a través de las direcciones respectivas, responsables de la administración y recaudación de impuestos, además, posee la potestad de administrar la aplicación del código y las leyes tributarias que regulan los tributos internos de forma genérica y obligatoria.



### 1.1.3.3 UNIVERSO Y MUESTRA

De acuerdo con lo expuesto con anterioridad, se presenta el número total de contribuyentes que revelan las estadísticas del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 1. Número total de contribuyentes según el Ministerio de Hacienda**



*Fuente: Elaboración con base en datos del Ministerio de Hacienda. Dirección General de Impuestos Internos.*

### 1.1.4 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS

#### 1.1.4.1 SUSTITUCIÓN O REEMPLAZAMIENTO DE DATOS PERDIDOS

Se hace necesario el uso de esta herramienta, en vista que los datos no observables en una serie de tiempo pueden dificultar el análisis y el cálculo de indicadores por la carencia de datos en las series temporales.

Cabe mencionar que los valores perdidos al principio o fin de la serie temporal no suponen una dificultad de suma complejidad, sin embargo, acortan la longitud útil de la serie, mientras que las discontinuidades que puedan aparecer en la mitad de la serie de tiempo pueden ser un problema de mayor gravedad.

Por ello, existe una diversidad de métodos de estimación que permitirán reemplazar los valores perdidos de una serie de datos determinada, algunos de ellos se mencionan a continuación:

- *Media de la serie*: Esta metodología sustituye los valores perdidos con la media de la serie completa.
- *Media de puntos adyacentes*: Sustituye los valores perdidos por la media de los valores válidos.
- *Interpolación lineal*. Sustituye los valores perdidos utilizando una interpolación lineal. Se utilizan para la interpolación el último valor válido antes del valor perdido y el primer valor válido después del valor perdido. Si el primer o el último caso de la serie tiene un valor perdido, el valor perdido no se sustituye.
- *Tendencia lineal en el punto*. Reemplaza los valores perdidos de la serie por la tendencia lineal en ese punto. Se hace una regresión de la serie existente sobre una variable índice escalada de 1 a n. Los valores perdidos se sustituyen por sus valores pronosticados.

#### **1.1.4.2 ÍNDICES DE EFICIENCIA**

Según Moreno (1999), uno de los instrumentos que vale la pena monitorear, es el grado de eficiencia del IVA, dada la relevancia que el impuesto posee en la composición de los ingresos tributarios, es decir, estimar el porcentaje de recaudación tributaria efectiva con relación a la potencial a una tasa impositiva determinada (13%).

Tal como se expresa en *La Reforma Fiscal en El Salvador: Una exigencia impostergable*, la estimación del nivel de eficiencia en la recaudación del IVA se expresa a través de una ratio que relaciona la recaudación efectiva del impuesto en función de la recaudación potencial, esta última

puede obtenerse de la aplicación de la tasa impositiva sobre el valor del consumo nacional o sobre el valor agregado ajustado.

El índice de eficiencia del IVA viene dado por:

$$e = r / (t * C)$$

Donde  $e$  es el grado de eficiencia del IVA,  $r$  la recaudación efectiva del IVA,  $t$  la tasa del IVA (promedio anual),  $C$  el consumo total.

En el caso de la estimación de  $e$  por la vía del consumo, este indicador nos señala el porcentaje de impuesto (IVA) que se recauda efectivamente sobre el consumo de una economía; por lo tanto, su complemento sería un aproximado de lo que se pierde como resultado de la elusión, evasión y la renuncia fiscal –exenciones, incentivos, devoluciones y deducciones–.

Además, puede calcularse con base en el valor agregado ajustado, sustituyendo el consumo total por el valor agregado total (VA), o por el valor agregado ajustado (VA'), siendo que su cálculo viene dado por:

$$e = r / (t * VA')$$

Dónde: VA' es el Valor Agregado total menos el valor agregado de los sectores exentos del IVA.

#### **1.1.4.3 ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR) Y EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)**

La estimación de las tasas de evasión del ISR fue calculada a partir de la metodología propuesta por la CEPAL en su informe Evasión y Equidad en América Latina (2010). Se realizaron una serie de aproximaciones y supuestos con validez teórica debido a la escasez de datos

proporcionados por las entidades competentes en el área de tributación, recaudación y estadísticas fiscales en general, Los supuestos fueron:

1. En el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), la variable a través de la cual se aproxima la base del ISR de personas jurídicas es el Excedente Neto de Explotación (ENE): Según el glosario del SCN se define al Excedente Bruto de Explotación (EBE) como los pagos a la propiedad (intereses, regalías y utilidades) y las remuneraciones a los empresarios, así como los pagos a la mano de obra no asalariada. El valor de la diferencia entre el Excedente Bruto de Explotación y el Consumo de Capital Fijo (CCF) mide el excedente (o déficit) de las actividades de producción antes de considerar los intereses, las rentas de la tierra o los importes de la unidad de producción.
2. El Consumo de Capital Fijo únicamente se provee a través de la Matriz Insumo Producto, generada a través del Banco Central de Reserva, dicha institución solamente posee datos para los años 2005 y 2014 los cuales se han considerado constantes para efectos de estimación de la brecha de recaudación del ISR.
3. La estimación de la recaudación potencial del ISR de personas naturales para el periodo en estudio se asumió como el monto estimado en el Presupuesto General de la Nación (etapa de formulación y aprobación) en cada uno de los años en estudio<sup>1</sup>.
4. Las estadísticas oficiales no establecen la recaudación del impuesto del ISR por tipo de persona, para esto, se adjudican los montos de recaudación por retención y pago a cuenta como un aproximado de la recaudación total de ISR de personas jurídicas, y los montos

---

<sup>1</sup> Existen metodologías de estimación para el monto potencial del ISR de personas naturales que consisten en estimar el ingreso de las personas naturales asalariadas y el de las no asalariadas, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), sin embargo, por limitantes en la generación y acceso a la información estadística correspondiente, no fue posible realizar un cálculo de ISR potencial de personas naturales aplicando la tabla de cálculo que se establece en el art. 37 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que los datos para esa variable pueden considerarse sobreestimados.

de recaudación por declaración como un aproximado de la recaudación total de ISR de personas naturales. Amparado al Artículo 151 y 154 del Código Tributario, el cual establece las obligaciones para personas naturales y jurídicas respecto a las modalidades de presentación del ISR.

Para la estimación de las tasas de evasión del IVA se ha dado continuidad a la metodología presentada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), específicamente por Liam Ebrill, et al. (2001), la cual sugiere tres formas de aproximarse a un índice de eficiencia del IVA y por su inverso, a la tasa de evasión, el utilizado en la presente investigación corresponde al método “Eficiencia-c”, que consiste en el cálculo de los índices de eficiencia para el IVA a través del cálculo de la Recaudación del impuesto como porcentaje del consumo doméstico (privado y público) dividida por la tasa del impuesto. Se optó por este método debido a la particularidad de la economía del país, pues el consumo representa más del 80% del PIB a lo largo del periodo en estudio, por lo que este método generará resultados más aproximados a la economía salvadoreña al darle un realce mayor a la propensión al consumo. Una vez establecido el índice de eficiencia, se asume que el resultado de la resta de 1 menos el índice de eficiencia es igual a una tasa de evasión del IVA. Para realizar dicha aproximación y por limitantes de datos se han realizado las siguientes presunciones:

1. La estimación de la recaudación potencial del IVA para el periodo en estudio se asumió como el monto estimado en el Presupuesto General de la Nación (etapa de formulación y aprobación) en cada uno de los años en estudio.

2. La brecha entre la recaudación del IVA potencial y efectiva se resume a evasión; no se considera la elusión principalmente debido a la falta de acceso a dicha información, al ser considerada como reservada<sup>2</sup>.

## **1.1.5 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN**

### **1.1.5.1 CÁLCULO DE LA TASA DE EVASIÓN DEL ISR**

El Impuesto Sobre la Renta cobra relevancia dentro de la política tributaria y fiscal ya que constituye el impuesto directo con mayor representatividad dentro de los ingresos tributarios de la economía, llegando a representar en promedio durante el periodo un 37.04% de los ingresos tributarios. De igual forma, la naturaleza del impuesto se acopla al principio de equidad vertical que busca la proporcionalidad de la recaudación tributaria y también fundamental para combatir la desigualdad y acumulación de rentas. Es de gran importancia poder realizar aproximaciones a los montos potenciales y efectivos de recaudación del ISR, no solo para tener un mejor control financiero dentro de la economía, también es necesario para poder tomar decisiones acertadas respecto a la planificación de la economía y ser asertivos ante shocks externos que puedan afectar la recaudación de este. Es por ello que, con base en la metodología propuesta por CEPAL (2010), se realiza una serie de aproximaciones con el propósito de trazar el camino hacia un mejor control de los montos que se perciben y deja de percibir el Estado en concepto de ISR.

Una de las necesidades primordiales para un mejor panorama acerca de la recaudación del ISR es la estimación de evasión del mismo, para esto se cuenta actualmente con casi nula información oficial, sin embargo, se cuenta con algunas herramientas y variables que permiten

---

<sup>2</sup> La FGR a través del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) no brinda datos de casos relacionados con los delitos de evasión y elusión, principalmente por ser considerados información privada del contribuyente en cuestión, esto amparado al Art. 19 de la LAIP.

generar una aproximación a la evasión del ISR. La primera variable de relevancia es la recaudación efectiva del ISR, la cual es publicada trimestralmente por el BCR, es necesario también conocer la recaudación potencial del ISR, dicha variable no se encuentra disponible oficialmente, por lo que se realiza una aproximación de las ganancias de las personas jurídicas y para las personas naturales se estima con base en los montos publicados por el Presupuesto General.

La estimación de las ganancias de las personas jurídicas es representada por el Excedente Neto de Explotación, obtenido de la resta del Excedente Bruto de Explotación; publicado por el BCR, junto con el Consumo de Capital Fijo, el cual tiene la limitante de solo disponer de datos para los años 2005 y 2014<sup>3</sup>, es por ello que, para la presente investigación, se asumieron fijos durante el periodo en estudio. Una vez obtenido el Excedente Neto de Explotación, se procede a realizar el producto respecto a la tasa del ISR para personas jurídicas, la cual se estipula en la Ley de Impuesto Sobre la Renta, artículo 41. Y que corresponde a un 25%. De esta manera se obtiene un aproximado de la recaudación potencial del ISR para personas jurídicas.

---

<sup>3</sup> El Consumo de Capital Fijo es presentado por el BCR mediante la Matriz de Insumo Producto (MIP), sin embargo, dada la complejidad de cálculo de dicha matriz, solo se cuenta con la última actualización de la MIP que corresponde al año 2014. Dicha actualización se realizó gracias a la actualización del SCNES.

**Tabla 1. Estimación de recaudación potencial del ISR (MM US\$).**

<b>AÑO</b>	<b>EBE</b>	<b>CCF</b>	<b>ENE</b>	<b>Recaudación potencial</b>
2005	\$ 5,359.48	\$ 620.81	\$ 4,738.67	\$ 1,184.67
2006	\$ 5,966.49	\$ 620.81	\$ 5,345.68	\$ 1,336.42
2007	\$ 6,639.92	\$ 620.81	\$ 6,019.11	\$ 1,504.78
2008	\$ 6,982.78	\$ 620.81	\$ 6,361.97	\$ 1,590.49
2009	\$ 6,633.19	\$ 620.81	\$ 6,012.38	\$ 1,503.10
2010	\$ 6,940.23	\$ 620.81	\$ 6,319.42	\$ 1,579.86
2011	\$ 7,995.82	\$ 620.81	\$ 7,375.01	\$ 1,843.75
2012	\$ 8,664.16	\$ 620.81	\$ 8,043.35	\$ 2,010.84
2013	\$ 8,820.49	\$ 620.81	\$ 8,199.68	\$ 2,049.92
2014	\$ 8,926.47	\$ 1,095.48	\$ 7,830.99	\$ 1,957.75
2015	\$ 9,217.94	\$ 1,095.48	\$ 8,122.46	\$ 2,030.62
2016	\$ 9,465.41	\$ 1,095.48	\$ 8,369.93	\$ 2,092.48
2017	\$ 9,623.87	\$ 1,095.48	\$ 8,528.39	\$ 2,132.10
2018	\$ 9,906.91	\$ 1,095.48	\$ 8,811.43	\$ 2,202.86
2019	\$ 10,193.96	\$ 1,095.48	\$ 9,098.48	\$ 2,274.62
2020	\$ 9,097.80	\$ 1,095.48	\$ 8,002.32	\$ 2,000.58

*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

Una vez se cuenta con la recaudación potencial del ISR de personas jurídicas se procede a calcular las brechas respecto a la recaudación efectiva, así como la tasa de evasión del ISR para personas jurídicas, la cual es resultado de la división de la brecha entre la recaudación potencial.



**Tabla 2. Estimación de tasa de evasión del ISR para personas jurídicas (MM US\$).**

<b>Año</b>	<b>Recaudación potencial</b>	<b>Recaudación efectiva (solo aporte de Personas Jurídicas)</b>	<b>Brecha (ISR Personas Jurídicas)</b>	<b>Tasa de evasión del ISR Personas Jurídicas %</b>
2005	\$ 1,184.67	\$ 557.07	\$ 627.60	52.98%
2006	\$ 1,336.42	\$ 628.30	\$ 708.12	52.99%
2007	\$ 1,504.78	\$ 712.10	\$ 792.68	52.68%
2008	\$ 1,590.49	\$ 786.50	\$ 803.99	50.55%
2009	\$ 1,503.10	\$ 738.70	\$ 764.40	50.85%
2010	\$ 1,579.86	\$ 758.00	\$ 821.86	52.02%
2011	\$ 1,843.75	\$ 921.00	\$ 922.75	50.05%
2012	\$ 2,010.84	\$ 986.70	\$ 1,024.14	50.93%
2013	\$ 2,049.92	\$ 1,093.80	\$ 956.12	46.64%
2014	\$ 1,957.75	\$ 1,136.90	\$ 820.85	41.93%
2015	\$ 2,030.62	\$ 1,179.90	\$ 850.72	41.89%
2016	\$ 2,092.48	\$ 1,257.90	\$ 834.58	39.88%
2017	\$ 2,132.10	\$ 1,305.90	\$ 826.20	38.75%
2018	\$ 2,202.86	\$ 1,384.80	\$ 818.06	37.14%
2019	\$ 2,274.62	\$ 1,462.10	\$ 812.52	35.72%
2020	\$ 2,000.58	\$ 1,384.70	\$ 615.88	30.79%

*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

Como se observa en la Tabla 2 las tasas de evasión del ISR para personas jurídicas rondan en promedio durante el periodo el 45.36%, lo que significa que, de cada dólar potencialmente recaudado en concepto de ISR para personas jurídicas, \$0.45 se dejan de percibir por parte del Estado en concepto de evasión.

Para el cálculo de la recaudación potencial del ISR para personas naturales se tomó la fracción correspondiente a las personas naturales del monto estimado de recaudación tributaria dentro del Presupuesto General de la Nación en cada año del periodo en estudio. Dichos datos se

restan respecto a la recaudación efectiva del ISR para personas naturales presentada por el BCR, de esta forma se obtiene la brecha y tasa de evasión de la misma manera que con las personas jurídicas.

**Tabla 3. Estimación de recaudación potencial, brecha y tasa de evasión del ISR para personas naturales (MM US\$).**

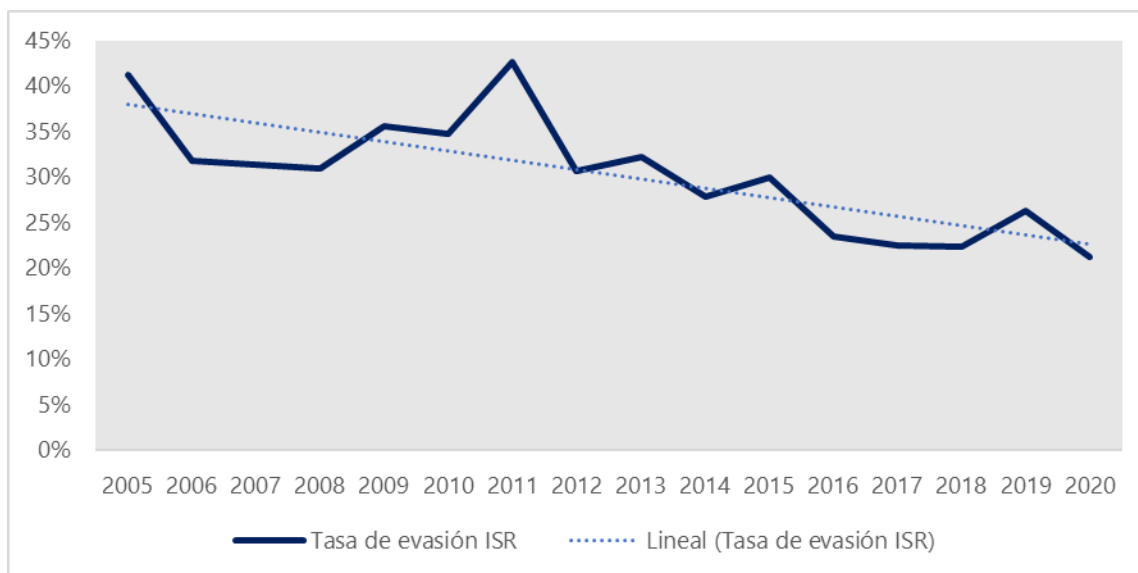
<b>Año</b>	<b>Recaudación potencial</b>	<b>Recaudación efectiva (solo aporte de Personas Naturales)</b>	<b>Brecha (ISR Personas Naturales)</b>	<b>Tasa de evasión del ISR Personas Naturales %</b>
2005	\$ 157.90	\$ 111.27	\$ 46.63	29.53%
2006	\$ 178.00	\$ 159.25	\$ 18.75	10.53%
2007	\$ 221.09	\$ 199.20	\$ 21.89	9.90%
2008	\$ 245.60	\$ 217.61	\$ 27.99	11.40%
2009	\$ 264.50	\$ 210.54	\$ 53.96	20.40%
2010	\$ 288.30	\$ 238.20	\$ 50.10	17.38%
2011	\$ 318.00	\$ 205.83	\$ 112.17	35.27%
2012	\$ 293.80	\$ 263.07	\$ 30.73	10.46%
2013	\$ 469.10	\$ 385.70	\$ 83.40	17.78%
2014	\$ 446.30	\$ 384.66	\$ 61.64	13.81%
2015	\$ 445.80	\$ 365.13	\$ 80.67	18.10%
2016	\$ 432.00	\$ 401.10	\$ 30.90	7.15%
2017	\$ 457.20	\$ 428.80	\$ 28.40	6.21%
2018	\$ 469.60	\$ 434.64	\$ 34.96	7.44%
2019	\$ 509.40	\$ 423.07	\$ 86.33	16.95%
2020	\$ 548.80	\$ 484.74	\$ 64.06	11.67%

*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

Obtenidas las tasas de evasión de ambas categorías de recaudación del ISR, para obtener la tasa de evasión global se realiza un promedio simple entre ellas, de esta forma se obtiene que, en promedio, la tasa de evasión del ISR durante el periodo es de 30.31%, este porcentaje representa una suma importante respecto a la recaudación que se deja de percibir por parte del Estado, sin

embargo, se muestra una tendencia a la baja pasando de una tasa de 41.25% para el año 2005 a una tasa de 21.23% en el año 2020. Dicha tendencia se explica por diferentes reformas respecto a la retención y presentación del ISR, dejando durante los años un margen cada vez menor respecto a la evasión del mismo, ya sea por medios legales o administrativos.

**Gráfico 2. Tasa de evasión del ISR (Global 2005-2020). En porcentajes.**



*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

A pesar de las limitantes técnicas, los resultados no distan mucho de estimaciones puntuales respecto a otros estudios relacionados con la estimación de tasa de evasión del ISR. Un factor a tomar en consideración es el cambio de metodología respecto al cálculo de categorías de contribuyentes por parte del Ministerio de Hacienda en el año 2012, así como el cambio de metodología explicado por el nuevo SCNES en el año 2014.

### **1.1.5.2 CÁLCULO DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IVA.**

El IVA es el impuesto que no solamente sostiene los ingresos tributarios del país, representando en promedio el 47.42% para 2005-2020, sino que además sostiene los ingresos

totales que entran a las arcas del Estado, con un promedio de 43.88% para el período ya mencionado; esto hace que el IVA se convierta de manera automática en la mayor fuente de ingresos que posee actualmente el Gobierno Central. Por ello la importancia de calcular la evasión de dicho impuesto para tener una imagen mucho más clara de la tasa que el gobierno está dejando de percibir en concepto de evasión de su impuesto más relevante.

Como ya se mencionó con anterioridad, se ha optado por utilizar la metodología del FMI elaborada por Liam Ebrill, et al. (2001), y retomada por el BCR para el año 2015 en la publicación titulada “Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño 1980-2014”, la cual sugiere 3 formas de aproximarse a un índice de eficiencia del IVA y por su inverso, a la tasa de evasión. En esta investigación se ha hecho el cálculo mediante dos de la tres metodologías planteadas, descritas a continuación.

- 1. Método tradicional:** se obtiene mediante la recaudación del IVA respecto del PIB, dividido por la tasa normal del IVA, esta no es más que la alicuota vigente desde el 2005 hasta la fecha final de estudio, manteniéndose fija en 13%.

**Tabla 4. Cálculo de la evasión del IVA mediante el método tradicional. Período 2005-2020.**

Años	Consumo (C)	PIB pc	IVA	Alicuota (t) %	IVA (% PIB)	Índice de eficiencia del IVA (Método tradicional)	Evasión del IVA (Método tradicional)
2005	\$ 14,782.96	\$ 14,698.00	\$ 1,103.52	13%	8%	57.75%	42.25%
2006	\$ 16,240.01	\$ 15,999.89	\$ 1,307.65	13%	8%	62.87%	37.13%
2007	\$ 17,979.20	\$ 17,011.75	\$ 1,389.41	13%	8%	62.83%	37.17%
2008	\$ 19,248.16	\$ 17,986.89	\$ 1,460.72	13%	8%	62.47%	37.53%
2009	\$ 18,325.78	\$ 17,601.62	\$ 1,251.24	13%	7%	54.68%	45.32%
2010	\$ 18,996.25	\$ 18,447.92	\$ 1,432.58	13%	8%	59.73%	40.27%
2011	\$ 20,998.42	\$ 20,283.78	\$ 1,574.12	13%	8%	59.70%	40.30%
2012	\$ 21,984.30	\$ 21,386.15	\$ 1,676.95	13%	8%	60.32%	39.68%
2013	\$ 22,866.65	\$ 21,990.96	\$ 1,730.69	13%	8%	60.54%	39.46%
2014	\$ 23,181.23	\$ 22,593.47	\$ 1,720.29	13%	8%	58.57%	41.43%
2015	\$ 23,806.45	\$ 23,438.24	\$ 1,763.64	13%	8%	57.88%	42.12%
2016	\$ 24,175.56	\$ 24,191.43	\$ 1,813.01	13%	7%	57.65%	42.35%
2017	\$ 24,871.31	\$ 24,979.19	\$ 1,904.17	13%	8%	58.64%	41.36%
2018	\$ 25,863.00	\$ 26,020.85	\$ 2,054.49	13%	8%	60.74%	39.26%
2019	\$ 26,285.82	\$ 26,881.14	\$ 2,109.37	13%	8%	60.36%	39.64%
2020	\$ 24,377.07	\$ 24,563.02	\$ 2,033.42	13%	8%	63.68%	36.32%
Promedio						59.90%	40.10%

*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

Como se puede observar con anterioridad, si bien, prevalece un alto nivel de eficiencia en la recolección de este impuesto, 59.90% en promedio para el período seleccionado, hay un 40.10% en promedio que el Estado está dejando de percibir en concepto de evasión, lo que claramente preocupa, ya que se trata de la mayor fuente de ingresos internos que tiene el país.

- Método de Eficiencia-C:** esta se calcula haciendo uso de la recaudación del IVA como porcentaje del consumo doméstico (privado y público) dividida por la tasa del impuesto.

**Tabla 5. Cálculo de la evasión del IVA mediante el método Eficiencia-C. Período 2005-2020.**

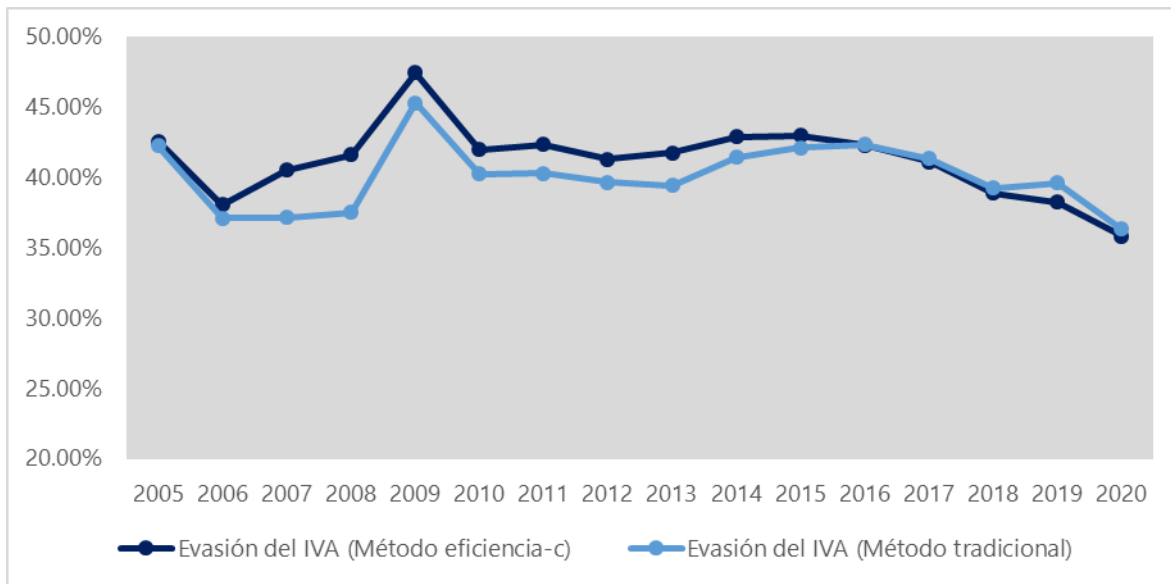
Años	Consumo (C)	PIB pc	IVA	Alícuota (t) %	IVA (% C)	índice de eficiencia del IVA (eficiencia-c)	Evasión del IVA (Método por diferencia)
2005	14,782.96	14698.00	1103.52	13%	0.07	57.42%	42.58%
2006	16,240.01	15999.89	1307.65	13%	0.08	61.94%	38.06%
2007	17,979.20	17011.75	1389.41	13%	0.08	59.45%	40.55%
2008	19,248.16	17986.89	1460.72	13%	0.08	58.38%	41.62%
2009	18,325.78	17601.62	1251.24	13%	0.07	52.52%	47.48%
2010	18,996.25	18447.92	1432.58	13%	0.08	58.01%	41.99%
2011	20,998.42	20283.78	1574.12	13%	0.07	57.66%	42.34%
2012	21,984.30	21386.15	1676.95	13%	0.08	58.68%	41.32%
2013	22,866.65	21990.96	1730.69	13%	0.08	58.22%	41.78%
2014	23,181.23	22593.47	1720.29	13%	0.07	57.08%	42.92%
2015	23,806.45	23438.24	1763.64	13%	0.07	56.99%	43.01%
2016	24,175.56	24191.43	1813.01	13%	0.07	57.69%	42.31%
2017	24,871.31	24979.19	1904.17	13%	0.08	58.89%	41.11%
2018	25,863.00	26020.85	2054.49	13%	0.08	61.11%	38.89%
2019	26,285.82	26,881.14	2109.37	13%	0.08	61.73%	38.27%
2020	24,377.07	24,563.02	2033.42	13%	0.08	64.17%	35.83%
Promedio						58.75%	41.25%

*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

Con este método se puede verificar que el índice de eficiencia continua siendo mayor a la tasa de evasión del IVA, tal y como se observó mediante el método tradicional, presentando una leve variación con la eficiencia-C, ya que con este método se puede afirmar que: de cada dólar potencialmente recaudado en concepto IVA, \$0.59 son percibidos por el Estado en concepto de ingresos tributarios generados a partir del IVA, mientras que el \$0.41 es evadido en cada transacción generadora del impuesto en cuestión.

Haciendo una comparativa de ambos métodos presentes en la siguiente gráfica, se observa un comportamiento con tendencia a la baja en cuanto a la evasión se refiere, esto debido a las políticas implementadas durante el período en estudio, las que se abordarán a mayor profundidad más adelante.

**Gráfico 3. Tasa de evasión del IVA método tradicional y Eficiencia-C. Período 2005-2020.**



*Fuente: Elaboración con datos del BCR, MH.*

## **1.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

Los impuestos se consideran la principal fuente de ingresos obtenidos por el Estado Salvadoreño para el financiamiento del gasto público y de forma conjunta, son estos los que permiten, en cierta medida, el crecimiento económico.

De esa forma, se entiende por política tributaria al conjunto de normas, directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado. Además, Aquino (2015) establece que son las medidas del gobierno que tienen relación con el establecimiento de diversas 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. Es decir, que el nivel de ingresos tributarios posee una relación con el nivel de gasto en función de los objetivos de desarrollo económico y social.

Por lo anterior, la política tributaria debe procurar la obtención de ingresos suficientes y adecuados para el funcionamiento del aparato estatal. Dicha recaudación es responsabilidad del Ministerio de Hacienda cuya misión es "Definir y dirigir la política fiscal que propicie la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, con el fin de contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la población salvadoreña" (MIHAC, 2022). El objeto de estudio de la investigación se genera alrededor de la búsqueda del principio de progresividad del sistema tributario, que establece que aquellas personas titulares de mayor capacidad económica deben ser gravadas de forma proporcional a su capacidad, en comparación con las personas que tienen una capacidad económica menor. En El Salvador, el impuesto con mayor representatividad de dicho principio es el ISR, impuesto que grava toda renta, ingreso, utilidad o beneficio, obtenido por personas físicas, sociedades y sucesiones indivisas, en un período fiscal determinado, se dice que este impuesto es directo debido a que es establecido de manera inmediata sobre las personas y en atención a sus circunstancias personales.

Sin embargo, actualmente en El Salvador se presenta un sistema tributario regresivo, que recauda un menor porcentaje de los ingresos en la medida que la persona gana más. Asimismo, representa una mayor carga para los individuos de bajo estatus socioeconómico. El impuesto con mayor representatividad en la recaudación tributaria de El Salvador es el IVA, caracterizado por su regresividad, se define como aquel tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución, este impuesto se cataloga como indirecto, pues gravita sobre los objetos de consumo o determinados servicios, con especial indicación o sin ella, en el precio de aquellos o en el pago por utilizar éstos.



Dadas ciertas condiciones legales, los individuos pueden, de manera consciente y voluntaria, no cumplir con sus obligaciones tributarias o buscar la forma de disminuir el pago de ellas, esto es conocido en el ámbito jurídico y económico cómo evasión fiscal, la cual constituye uno de los principales problemas a tratar dentro de la investigación.

### **1.3. MARCO NORMATIVO Y/O LEGAL**

En este apartado se presentan las bases sobre las que las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política, especialmente los temas relacionados con la integridad de la misma, regularmente se encuentran en un buen número de provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí.

El fundamento de todo marco legal y normativo en El Salvador es La Constitución, que se complementa con la legislación promulgada por un órgano legislativo donde se incluyen leyes, códigos penales, regulaciones, etc. que incluyen Códigos de Conducta/Ética, dados a conocer por distintas instancias reguladoras que guardan estrechos vínculos con la materia electoral. Las leyes, reglamentos, decretos y reformas atinentes a la materia fiscal y tributaria se resumen en las siguientes:

Leyes:

- Ley de Impuesto Sobre la Renta: establece las directrices para la obtención de rentas por los sujetos pasivos en el ejercicio o periodo de imposición de que se trate, esta ley genera la obligación de pago del impuesto establecido.
- Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios: establece un impuesto que se aplicará a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación,

internación, exportación y el autoconsumo de servicios, de acuerdo con las normas que se establecen en la misma.

- Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco: ley que establece el sistema de registro y control especial de contribuyentes al fisco, en el que deberán inscribirse todas las personas naturales o jurídicas con la obligación del pago de impuestos en calidad de sujetos pasivos o contribuyentes, el pago de contribuciones fiscales, en calidad de agentes retenedores, recaudadores o perceptores, entre otras obligaciones.
- Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos: nace como un órgano adscrito al Ramo de Hacienda en sustitución de las Direcciones Generales de Contribuciones Directas e Indirectas y tendrá competencia en todas las actividades administrativas relacionadas con los impuestos sobre la Renta, Patrimonio, Transferencia de Bienes Raíces, Gravamen de las Sucesiones, Impuesto sobre Donaciones, Impuestos sobre el Consumo de Productos y Servicios, Gravámenes sobre Actividades Productivas y Comerciales, Actos Jurídicos y Transacciones, Otros Impuestos y demás contribuciones que las respectivas leyes le confieren.
- Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social: tiene por objeto emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.
- Ley de acceso a la información pública: tiene como objeto garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.

### Códigos:

- Código de Comercio: rige a los comerciantes, los actos de comercio y las cosas mercantiles por medio de las disposiciones contenidas en él y en las demás leyes mercantiles, en su defecto, por los respectivos usos y costumbres, y a falta de éstos, por las normas del código civil.
- Código Tributario: contiene los principios y normas jurídicas, aplicables a todos los tributos internos bajo la competencia de la Administración Tributaria.

### Reglamentos:

- Reglamento Aplicación Código Tributario: desarrolla con carácter general y obligatorio los alcances del Código Tributario, así como el desarrollo y ejecución del mismo para su correcta aplicación.
- Reglamento de la Ley de Impuesto a la Transferencia Bienes Muebles y Prestación de Servicios: regula con carácter general y obligatorio, la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, para la correcta aplicación de la misma.
- Reglamento de la Ley de Impuesto Sobre la Renta: regula con carácter general y obligatorio los alcances en materia procedimental, lo que concierne a la Ley de Impuesto sobre la Renta.

## **CAPÍTULO II. SITUACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA POR INVESTIGAR**

### **2.1. DIAGNÓSTICO**

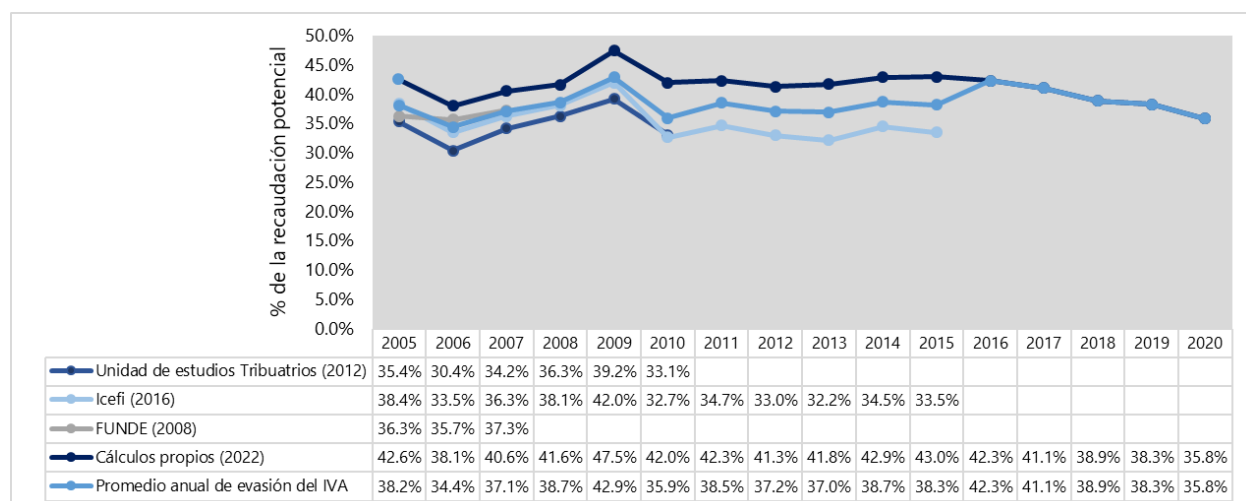
#### **2.1.1. COMPORTAMIENTO DE LA EVASIÓN DEL IVA EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE.**

La evasión tributaria constituye uno de los principales problemas para las Administraciones Tributarias Latinoamericanas, para quienes, preocupadas por incrementar la recaudación y mejorar la incidencia impositiva en la búsqueda de la equidad y justicia tributaria, su estimación es cada vez más frecuente y necesaria para el diseño de estrategias de control y política tributaria. En los últimos veinte años, la recaudación de ingresos tributarios en El Salvador ha dependido principalmente de los impuestos indirectos, a pesar de haber cambiado la estructura económica, pasando de una economía con un fuerte sistema Agroexportador a un sistema basado en el Comercio y los Servicios. Este tipo de impuestos ha mantenido un peso muy importante en la estructura total de ingresos, así por ejemplo para el período en estudio (2005-2020) el IVA ha representado, en promedio, el 47.42% de los ingresos tributarios mientras que el 43.88% de los ingresos totales, debido a ello, la existencia de una elevada tasa de evasión del IVA (% de la recaudación potencial) da una imagen de la problemática que acarrea en sí, ya que se está ante la presencia de la mayor fuente de ingresos que tiene el gobierno central.

En la estructura tributaria regresiva, que caracteriza al país actualmente, se puede encontrar tasas de evasión del IVA que rondan en promedio el 38.3%, con tasas máximas de 42.9% (año 2010) y mínimas de 34.4% (2007) según el promedio anual de la evasión presente en el Gráfico 4, calculado tomando como referencia estadísticos varios (cálculos propios a través de índices de eficiencia-C, estimaciones realizadas por ICEFI, FUNDE, UET-MH). Vale mencionar que esa

tendencia a la baja observada para los primeros años en estudio puede ser atribuido principalmente a las reformas efectuadas en el año 2004, en donde la creación de las figuras de retención y percepción del impuesto figuraron dentro de las más importantes. Estas reformas permitieron un mejor control de los contribuyentes, ya que facilitan los cruces de información, influyendo esto a que las tasas de crecimiento de la recaudación del IVA, fueran de aproximadamente del 12.5%, logrando, además, una disminución de la tasa de evasión para el mismo año, siendo la más baja durante el período.

**Gráfico 4. Estimación de la tasa de evasión del IVA. Período 2005-2020.**



*Fuente: elaboración con base en Unidad de Estudios Tributarios (2012), FUNDE (2008), Icefi (2016), BCR y cálculos propios para varios años.*

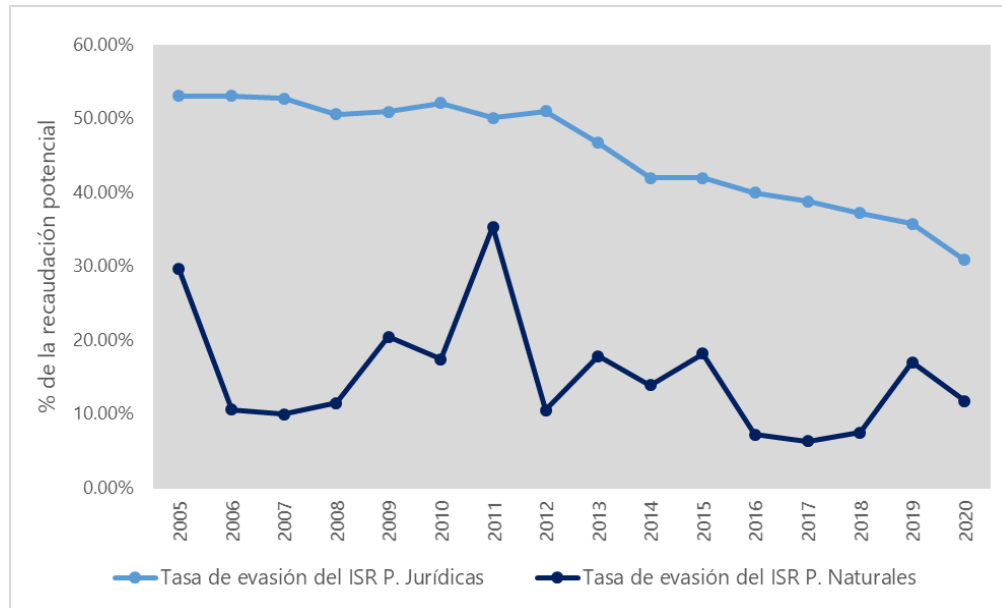
La crisis económica internacional del año 2009, marcó un impacto considerable en el incumplimiento tributario, apreciándose un alza importante en la tasa de evasión para esos años, llegando a un 42.9% para el 2010 según el promedio anual de la evasión, al igual que como ocurrió en varios países de la región. Este incremento se normaliza en 2011, donde la tasa de evasión tiende a llegar incluso a niveles cercanos a los vistos en el año 2007.

### **2.1.2. COMPORTAMIENTO DE LA EVASIÓN DEL ISR DE PERSONAS JURÍDICAS Y NATURALES EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE.**

En el caso de El Salvador, los datos del Ministerio de Hacienda (MH) para el período 2014-2018, muestran que el 58.5 % de la recaudación del ISR proviene del régimen de personas jurídicas, el 21.9 % de los asalariados y 19.6 % del aplicado a personas naturales con otras rentas. La importancia del ISR para personas jurídicas se ha mantenido en constante crecimiento en los últimos años, sin embargo, lo anterior no representa que el mismo se encuentre bien administrado ni con una recaudación eficiente de parte de las autoridades fiscales del país, ya que el índice de eficiencia del ISR total devela que solamente un 24.55% en promedio para el período 2005-2020 está siendo captado por la administración tributaria, todo lo contrario en cuanto a la productividad del IVA, ya que para este impuesto el índice de eficiencia arroja un promedio de 59.90% para el período en estudio, es decir que de cada dólar que debería ser recolectado en concepto de ISR, solamente \$0.24 entran a las arcas estatales. Esto es una grave problemática debido a que la política tributaria de El Salvador descansa en dos pilares fundamentales: el impuesto de IVA (en mayor proporción) y de la Renta, que juntos aportan en promedio el 84.2% del total de los ingresos tributarios para los años 2005-2020, mientras que, para los ingresos totales, estos representan en promedio para el mismo período el 78.26%.

La baja eficiencia del ISR se debe en gran parte a que, según las estimaciones realizadas, se puede visualizar una evasión del ISR de las personas jurídicas mucho mayor al de las personas naturales, tal y como se presenta en el Gráfico 5; ya que las empresas evaden en promedio para el período en estudio el 45.36% mientras que las personas naturales solamente el 15.25%.

**Gráfico 5. Estimación de la tasa de evasión del ISR personas jurídicas y personas naturales. Período 2005-2020.**



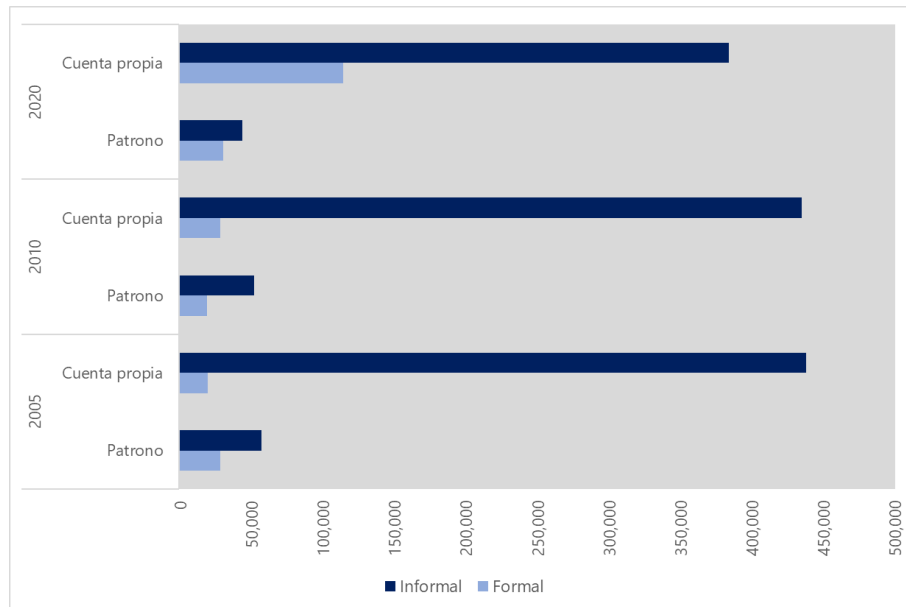
*Fuente: elaboración con base en Estadísticas tributarias básicas del Ministerio de Hacienda, BCR, KLEMS varios años.*

Esto se debe a varios factores entre los que se pueden destacar:

- Una alta proporción de las empresas subsiste en la informalidad, no tienen los incentivos y regulación suficientes para moverse a la formalidad, lo que podría estar incidiendo en la captación y eficiencia del ISR. Esto se puede denotar claramente en el Gráfico 6, constatando que aquellas categorías ocupacionales del empleo, como la figura del patrono y cuenta propia que son o pueden constituirse como personas jurídicas en el sector formal del sector ocupacional, presentan una mayor incidencia en la informalidad, ya que en promedio para estos tres años la figura del patrono ha presentado un 33.77% en el sector formal mientras que un 66.23% se desarrollan en la informalidad, es decir, de 100 empresas, 66 viven en la informalidad del país, mientras que los cuenta propia, en

promedio, 88 se desenvuelven en el sector informal. Es decir que solamente un 11.17% está constituido en sector formal.

**Gráfico 6. Categoría ocupacional del empleo principal, patrono y cuenta propia por sector ocupacional. Años 2005, 2010 y 2020.**



*Fuente: elaboración con base en estadísticas de la EHPM-DIGESTYC años 2005, 2010 y 2020.*

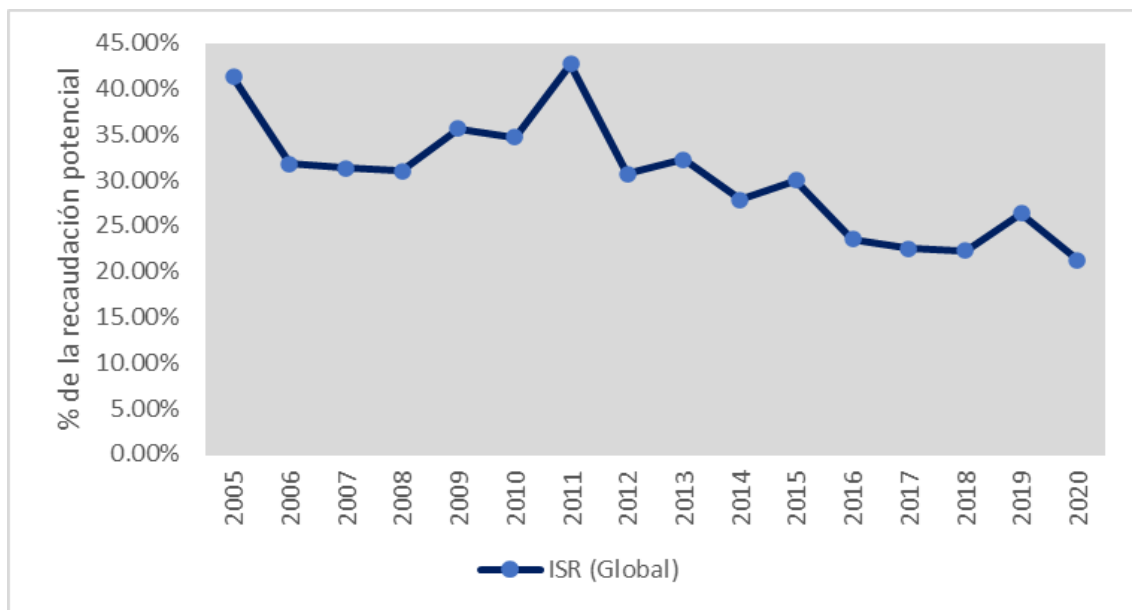
- Quienes tienen mayor capacidad de pago, evaden más; con la estimación realizada de la evasión del ISR de personas jurídicas y naturales se puede reafirmar lo dicho en el informe desarrollado por la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) titulado “Informe de Análisis sobre la Evasión y Elusión Fiscal en El Salvador” (2016), en el cual se expone que el mayor incumplimiento de las responsabilidades tributarias está a cargo de quienes mayor capacidad de pago tienen, precisamente porque son quienes tienen mayor capacidad para evadir; mientras que las personas con rentas diversas tienen menor capacidad para ello y las personas asalariadas prácticamente poca o nula capacidad de evasión.



- Es menester precisar que la evasión es un factor que puede incidir en esa baja productividad o eficiencia del ISR, pero no es lo único, existen más factores que explican esa baja productividad en comparación con el índice de eficiencia del IVA los cuales pueden ser: la elusión de impuestos, exenciones, y el hecho de que el impuesto sobre la renta de empresas sólo se aplica a las fuentes nacionales.

En términos generales, el ISR ha presentado una tendencia a la baja en el período en estudio pasando de una tasa del 41.25% para el año 2005 a 21.23% para el 2020, demostrando que, si bien los esfuerzos realizados la administración tributaria ha mejorado la recaudación, solo sería para el caso del ISR de personas naturales, ya que la tasa que presentan las personas jurídicas sigue siendo alta, como se vio anteriormente.

**Gráfico 7. Estimación de la tasa de evasión del ISR total.**

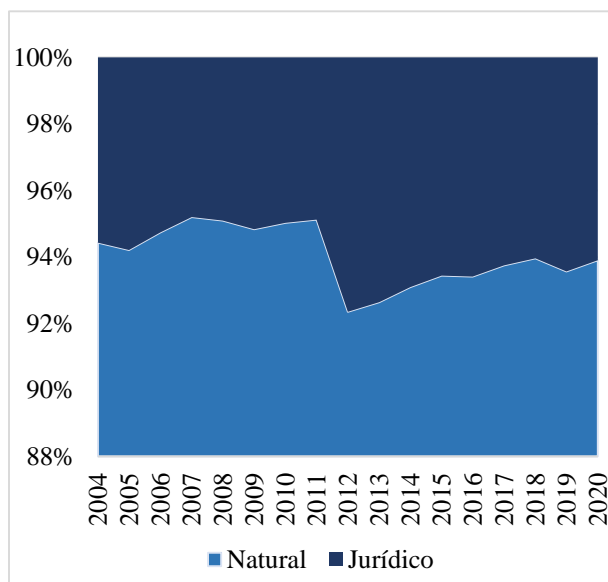


*Fuente: elaboración con base en Estadísticas tributarias básicas del Ministerio de Hacienda, BCR, KLEMS varios años.*

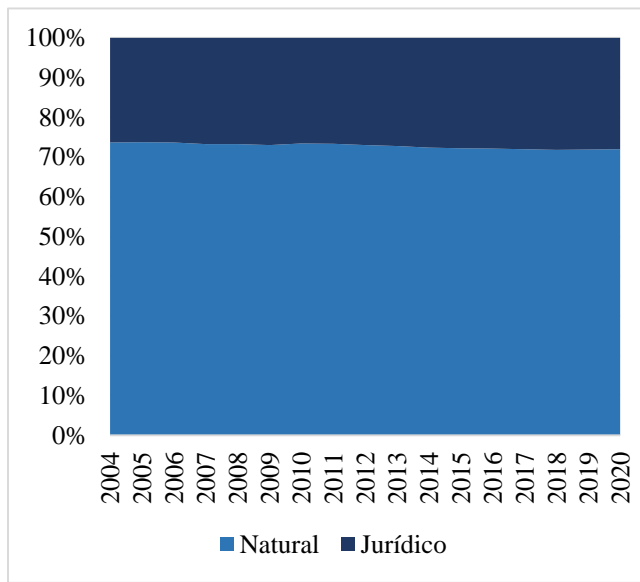
### 2.1.3. COMPOSICIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES Y SUS VARIACIONES

Parte fundamental del análisis del sistema tributario consiste en la descomposición y comportamiento de las unidades que forman parte activa del mismo. Los contribuyentes en sus distintos conglomerados son capaces de transmitir información acerca de la eficacia y eficiencia en los resultados de las políticas tributarias implementadas a lo largo de cierto periodo.

**Gráfico 8. Contribuyentes activos declarantes del ISR por personería, período 2004-2020**



**Gráfico 9. Contribuyentes activos en IVA por personería, período 2004-2020**



*Fuente: elaboración con base en Informe de Estadísticas Básicas Tributarias.*

La reducción en el número de sujetos en el ISR se debe a que a partir del 1 de julio de 2012 entró en vigor la nueva clasificación de Cartera, la cual incluyó un cambio de metodología en el proceso de estimación de contribuyentes.

La distribución de los contribuyentes activos en los dos principales impuestos del país brinda un panorama del funcionamiento de la recaudación y su efectividad. A lo largo del periodo

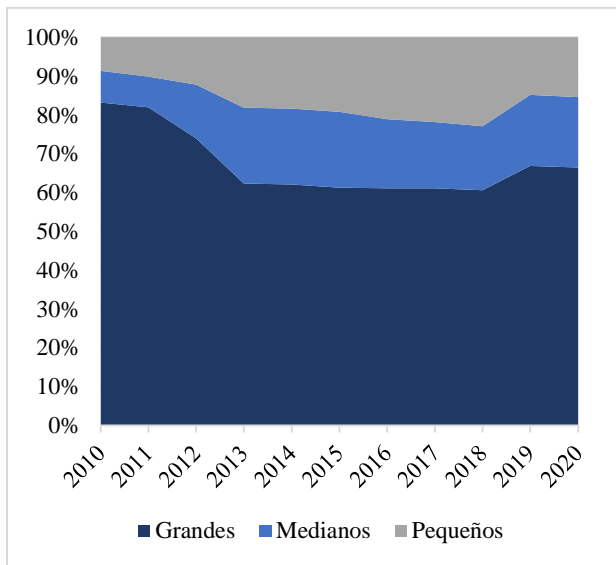
se observa un aporte mayoritario por parte de las personas naturales en ambos tipos de impuestos, la composición promedio durante el periodo de los contribuyentes respecto al ISR corresponde a 94.04% para personas naturales y un 5.96% para personas jurídicas. Mientras que el comportamiento para el IVA responde a un promedio de 72.78% para personas naturales y 27.22% para personas jurídicas. La proporción de participación dentro de la cartera de contribuyentes genera una guía para la implementación de medidas que hagan más eficiente la recaudación, para esto se deben tomar en cuenta las características propias de cada tipo de contribuyente.

Con base en el Art. 23 literal a) del Código Tributario, establece que 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 ingresos, actividad económica y cualquier otro criterio que permita a la Administración cumplir eficazmente con su gestión”, se reconoce a un contribuyente catalogado como persona natural como todos los individuos nacionales y extranjeros que realizan actividades económicas dentro del país, y por tanto son sujetos de tributo, mientras que un contribuyente catalogado como persona jurídica se refiere a las sociedades; este grupo comprende a todas las instituciones del sector público, a las personas jurídicas bajo control de las Superintendencias, las organizaciones sin fines de lucro, los fideicomisos mercantiles, las sociedades de hecho y cualquier patrimonio independiente del de sus miembros.

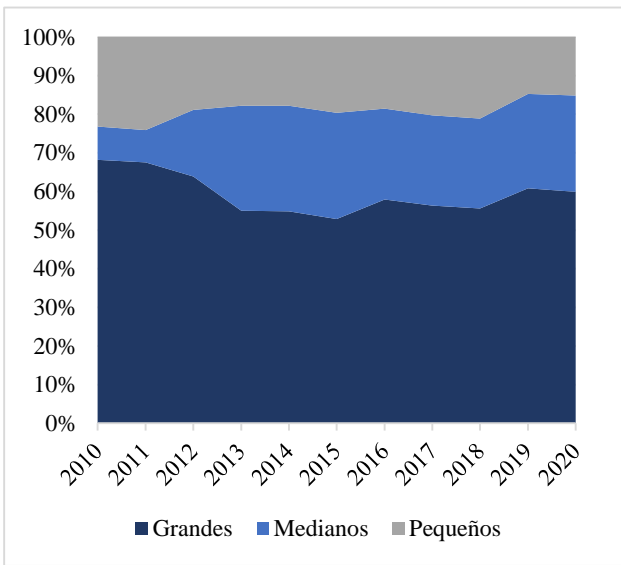
Un porcentaje alto de participación de personas naturales en el sistema tributario es un rasgo común dentro de economías similares a El Salvador, el cual puede servir de guía para la implementación de políticas tributarias y fiscales, una de las más comunes es sobrecargar los impuestos al consumo, esto se justifica por un alto porcentaje de participación de las personas naturales a la recaudación, y al ser estos actores principales del consumo en una economía, pueden tener incidencia considerable en la recaudación total, es decir, un alto nivel de participación de

personas naturales puede influenciar a un aumento de impuestos indirectos, ya que este tipo de personas tiene mayor sensibilidad ante ellos, y por tanto, generar un cambio en la estructura tributaria. Sin embargo, aunque representen una participación menor, las personas jurídicas toman relevancia al momento de analizar la recaudación efectiva según el tipo de impuesto.

**Gráfico 10. Recaudación en concepto de IVA por cartera de contribuyente 2010-2020. Porcentajes**



**Gráfico 11. Recaudación en concepto de ISR por cartera de contribuyente 2010-2020. Porcentajes**



*Fuente: elaboración con base en Informe de Estadísticas Básicas Tributarias.*

Al momento de analizar la recaudación efectiva del ISR e IVA, se tiene que, a pesar de representar un porcentaje mínimo de participación, las personas jurídicas (en su mayoría Grandes y Medianos contribuyentes) estos aportan a la recaudación del ISR en promedio durante el periodo un 59.36% para grandes contribuyentes y un 21.43% para medianos contribuyentes, dejando un aporte de 19.21% para pequeños contribuyentes. Tendencia similar se muestra en la recaudación del IVA presentando un promedio durante el periodo de 67.34% para grandes contribuyentes, un 16.04% para medianos contribuyentes y un 16.62% para pequeños contribuyentes.

Estas participaciones en la recaudación muestran la importancia dentro del sistema tributario de cada uno de los tipos de contribuyentes, lo que facilita la toma de decisiones al momento de una formulación de reforma tributaria. Con la información obtenida puede formularse que una estructura tributaria regresiva, la cual “castiga” en mayor medida al consumo mediante impuestos indirectos (equidad horizontal), tendrá una repercusión mayor en personas naturales que conforman la cartera de contribuyentes. Esto debido a que son este tipo de contribuyentes los que destinan más porcentaje de sus ingresos al consumo, en contraposición de las personas jurídicas; y al ser estos en términos nominales los que menos aportan a la recaudación tributaria, el efecto puede no ser el más eficaz.

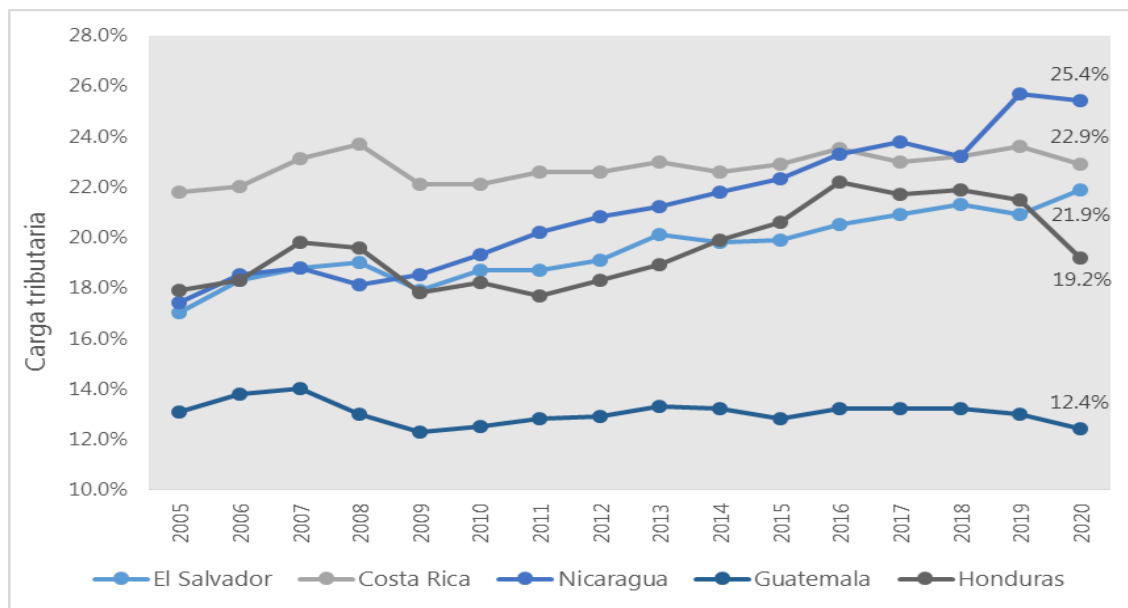
De ahí la importancia de la política tributaria y su asertividad, debido a que cumple un papel no solo determinante en los ingresos corrientes del país, sino también un factor clave en la redistribución del ingreso (equidad vertical). Dado que las personas jurídicas son las que representan menos en la composición de contribuyentes, pero las que participan más en la recaudación efectiva tanto del ISR como del IVA, estos pueden ser catalogados como un elemento clave dentro de la recaudación. Acorde a los principios básicos de tributación, se debe buscar una tributación justa, equitativa y eficiente, que cumpla con una redistribución del ingreso vía impuestos progresivos, así como una equidad vertical en la tributación. Por lo que, dado el comportamiento de la participación de los contribuyentes, un cambio en la estructura tributaria, pasando de regresiva a progresiva, responde a una de las vías más eficientes y eficaces para el aumento de la recaudación y cumplimiento de la justa redistribución de rentas.

#### **2.1.4. CARGA TRIBUTARIA Y COMPARATIVA CON PAÍSES CENTROAMERICANOS.**

En el Gráfico 12 pueden observarse las cifras de recaudación tributaria de El Salvador como porcentaje del PIB en comparación con otros países de Centroamérica, y pese a que, a nivel regional, los ingresos tributarios han aumentado, puede observarse que, en promedio, El Salvador posee una de las cargas tributarias más bajas, solo por encima de Guatemala (13% del 2005 - 2020). Se observa entonces que existen efectos rezagados de las reformas y, en países como Guatemala, la situación está sujeta a diversos esfuerzos realizados para la recuperación institucional del ente hacendario. Es importante también mencionar que se han realizado esfuerzos para el fortalecimiento de controles implementados en Costa Rica y El Salvador, con el propósito de reducir la evasión fiscal.

Como puede observarse, uno de los principales esfuerzos, ha sido realizado por Nicaragua, teniendo para el 2020 una carga tributaria de 25.4%, estimándose que los ingresos tributarios como porcentaje del PIB han mejorado, Honduras, por su parte, posee algunos efectos de las reformas tributarias, denotando que las implementaciones de los controles no han dado los resultados esperados.

**Gráfico 8. Comparación de la carga tributaria de países centroamericanos. Periodo 2005 - 2020.**



*Fuente: Elaboración con base en datos de Bancos Centrales de países centroamericanos.*

### **2.1.5. CARGA TRIBUTARIA POR CONTRIBUYENTE.**

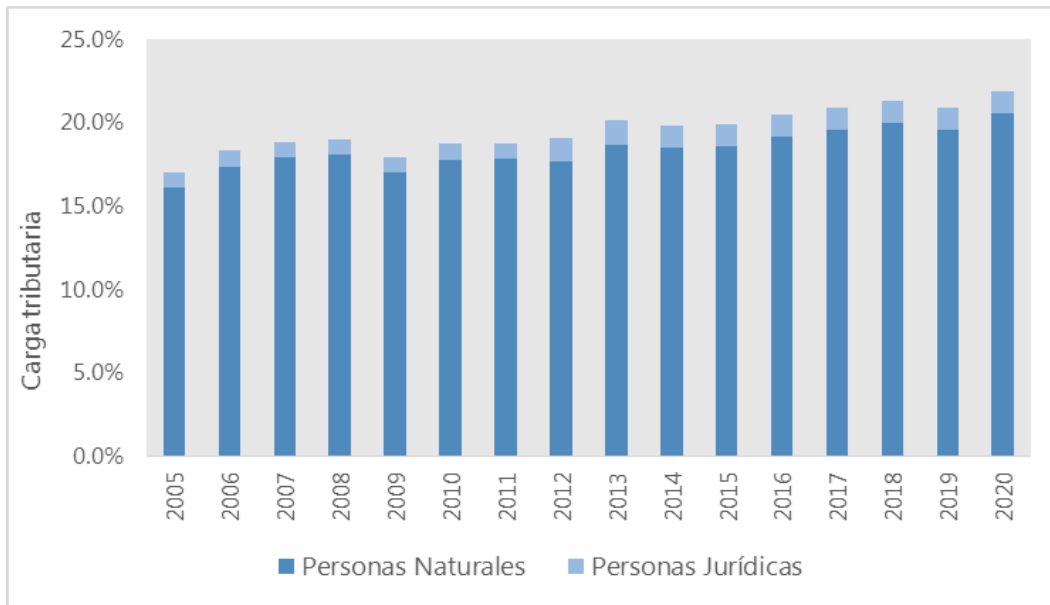
El Salvador, al igual que otros países, posee la necesidad de distribuir la carga tributaria asociada al IVA y al ISR, los dos principales impuestos en El Salvador. En la Tabla 6 se presenta esa distribución de carga a nivel nacional en aras de explorar la estructura fiscal por tipo de contribuyente y en particular, conocer sobre quién recae la carga y esfuerzo fiscal, las cifras encontradas, revelan que la carga tributaria está soportada en un 94.1% en promedio por personas naturales y el restante por personas jurídicas.

**Tabla 6. Carga tributaria de El Salvador por tipo de contribuyente.**

Año	Contribuyentes					Carga tributaria		
	Natural	Jurídico	Total	% Naturales	% Jurídicas	Total	Personas Naturales	Personas Jurídicas
2005	364,368	19,387	383,755	94.9%	5.1%	17.0%	16.1%	0.9%
2006	423,773	23,539	447,312	94.7%	5.3%	18.3%	17.3%	1.0%
2007	485,460	24,478	509,938	95.2%	4.8%	18.8%	17.9%	0.9%
2008	504,702	26,032	530,734	95.1%	4.9%	19.0%	18.1%	0.9%
2009	516,231	28,147	544,378	94.8%	5.2%	17.9%	17.0%	0.9%
2010	553,459	28,857	582,316	95.0%	5.0%	18.7%	17.8%	0.9%
2011	571,196	28,986	600,182	95.2%	4.8%	18.7%	17.8%	0.9%
2012	365,470	30,236	395,706	92.4%	7.6%	19.1%	17.6%	1.5%
2013	387,367	30,605	417,972	92.7%	7.3%	20.1%	18.6%	1.5%
2014	424,035	30,781	454,816	93.2%	6.8%	19.8%	18.5%	1.3%
2015	452,084	31,739	483,823	93.4%	6.6%	19.9%	18.6%	1.3%
2016	452,014	31,898	483,912	93.4%	6.6%	20.5%	19.1%	1.4%
2017	498,312	33,259	531,571	93.7%	6.3%	20.9%	19.6%	1.3%
2018	539,793	34,737	574,530	94.0%	6.0%	21.3%	20.0%	1.3%
2019	527,800	36,315	564,115	93.6%	6.4%	20.9%	19.6%	1.3%
2020	573,680	37,268	610,948	93.9%	6.1%	21.9%	20.6%	1.3%

*Fuente: Elaboración con base en datos de Ministerio de Hacienda.*

**Gráfico 9. Carga tributaria de El Salvador por tipo de contribuyente. Período 2005 - 2020.**



*Fuente: Elaboración con base en datos de Ministerio de Hacienda.*



## 2.1.6 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

Acorde a la hipótesis propuesta, se realiza una simulación respecto a tres años posterior al periodo en estudio, dichos datos fueron estimados a través de tendencia lineal, la cual consiste en una línea recta adecuada que se usa con conjuntos de datos lineales sencillos. Los datos son lineales si el patrón en sus puntos de datos se parece a una línea. Una línea de tendencia lineal frecuentemente muestra que hay algo que aumenta o disminuye a un ritmo constante. Este método calcula las estadísticas de una línea con el método de los "mínimos cuadrados" para calcular la línea recta que mejor se ajuste a los datos y después devuelve una matriz de datos que describe la línea. Dichas estimaciones permiten generar escenarios en los cuales se puede modificar diferentes variables y observar el comportamiento de las mismas y los efectos de ellas en otras.

Se propone la generación de dos escenarios, en el primer escenario se realiza la estimación de tres años posterior al último año en estudio de las variables: recaudación del ISR, evasión del ISR y tasa de evasión del ISR, de igual forma, se estiman las mismas variables durante el mismo periodo, pero considerando un aumento del 5%<sup>4</sup> en la recaudación del ISR y una tasa de evasión del ISR constante que corresponde a la vigente en el último año en estudio. El segundo escenario estima tres años posterior al último año en estudio de las variables: recaudación del IVA, evasión del IVA y tasa de evasión del IVA, de igual forma, se estiman las mismas variables durante el mismo periodo, pero considerando un aumento del 5% en la recaudación del IVA y una tasa de evasión del IVA constante que corresponde a la vigente en el último año en estudio. De esta forma se simula en cada escenario la comparativa entre las variables siguiendo su comportamiento esperado y el comportamiento de las variables con un aumento de la recaudación y tasa de evasión

---

<sup>4</sup> Se considera un aumento del 5% en cada escenario basado en el comportamiento de las tasas de variación de la recaudación del ISR e IVA, las cuales, en promedio para el periodo en estudio, responde a un 5.32% para el ISR y 4.42% para el IVA.

fija. Asimismo, el aumento será igual en ambos escenarios para poder observar los comportamientos de la evasión total.

### 2.1.6.1 ESCENARIO 1 (AUMENTO A LA RECAUDACIÓN DEL ISR).

En la Tabla 7 se muestra a partir del año 2021 un aumento del 5% anual a la recaudación del ISR y se mantiene la tasa de evasión fija respecto al último año en estudio (2020), de igual manera, la recaudación del IVA se mantiene fija según los montos estimados para los tres años posteriores al periodo en estudio.

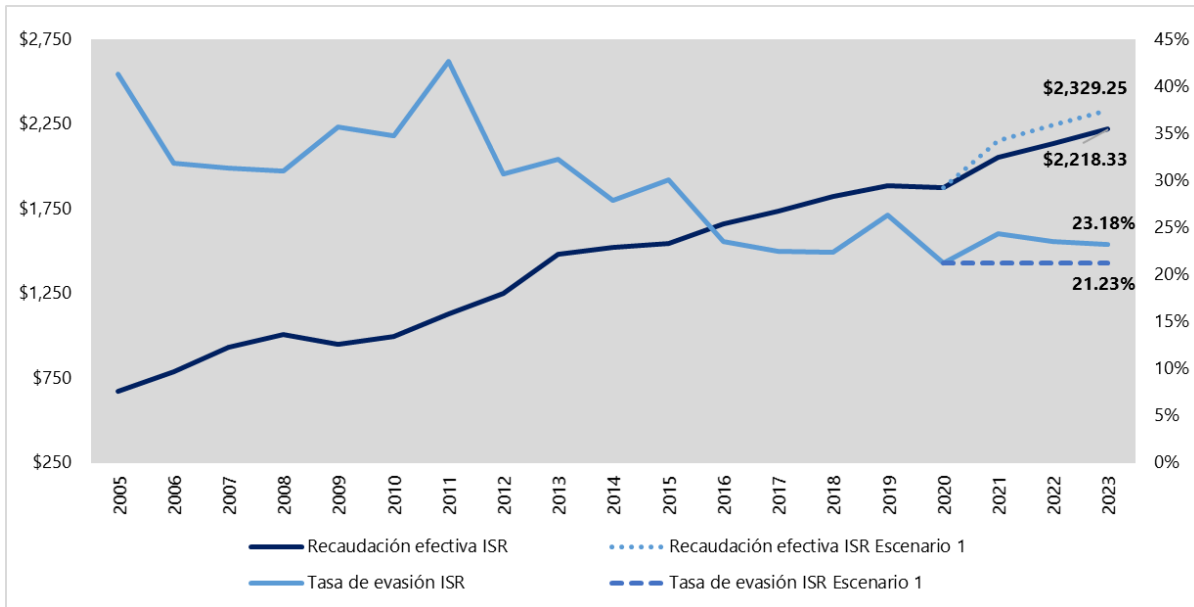
**Tabla 7. Comparativa de resultados de escenario 1.**

Año	Recaudación potencial ISR	Recaudación potencial ISR Escenario 1	Recaudación efectiva ISR	Recaudación efectiva ISR Escenario 1	Tasa de evasión ISR	Tasa de evasión ISR Escenario 1	Evasión ISR	Evasión ISR Escenario 1
2020	\$ 2,549.38	\$ 2,549.38	\$ 1,869.44	\$ 1,869.44	21.23%	21.23%	\$541.21	\$ 541.21
2021	\$ 2,953.50	\$ 3,101.18	\$ 2,048.52	\$ 2,150.94	24.32%	21.23%	\$718.39	\$ 658.35
2022	\$ 3,043.32	\$ 3,195.49	\$ 2,133.42	\$ 2,240.09	23.52%	21.23%	\$715.68	\$ 678.37
2023	\$ 3,133.15	\$ 3,289.80	\$ 2,218.33	\$ 2,329.25	23.18%	21.23%	\$726.27	\$ 698.39

*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

En dicho escenario se muestra que la recaudación con aumento de 5% anual supera por \$102.42 millones a los valores estimados para el año 2021, a su vez, se observa un monto de evasión, resultado del aumento, que disminuye en \$60.04 millones respecto a la evasión estimada para el año 2021. Esta tendencia se mantiene durante los próximos dos años. Resultando una recaudación mayor y una evasión menor del ISR gracias al aumento aplicado.

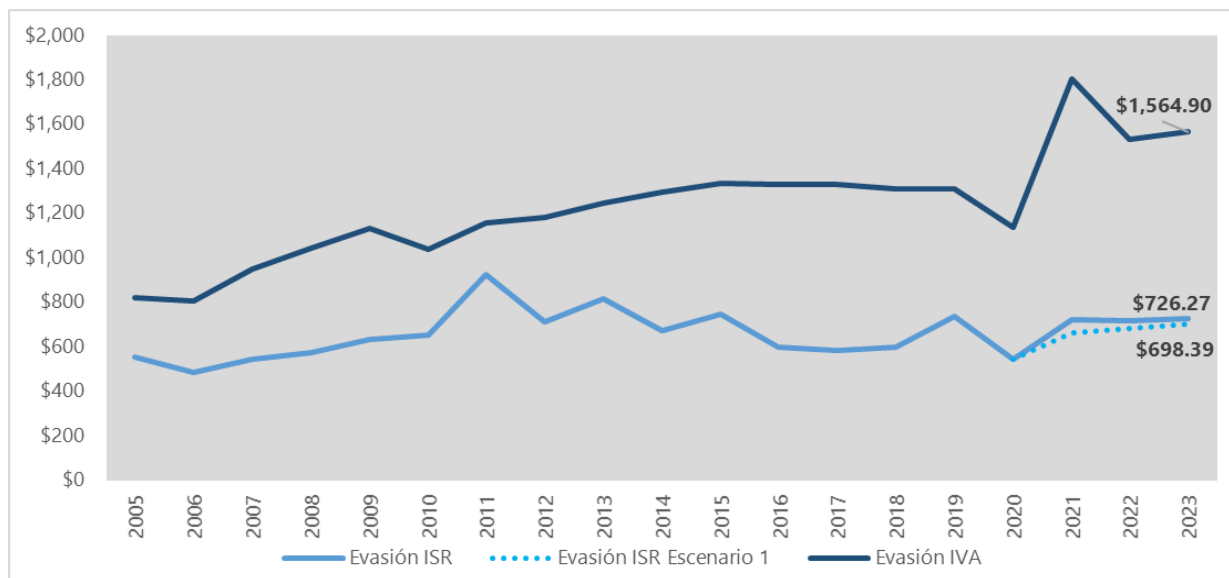
**Gráfico 10. Resultados del escenario 1.**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

La brecha de evasión, respecto a los montos estimados y con aumento, se acortan año con año, sin embargo, se mantiene una diferencia considerable a la baja respecto al escenario con el aumento de 5%. Es importante mencionar que, al mantener las tasas de evasión fijas, se estima en cada periodo un aumento del monto de evasión, esto debido al contante aumento de la recaudación del ISR, por tanto, bajo dicho escenario, se elimina la posibilidad de una disminución de la evasión. Sin embargo, aún con esta limitante dentro del modelo, los montos estimados para el escenario 1 no llegan a superar las estimaciones realizadas para el mismo periodo con una tasa de evasión variable.

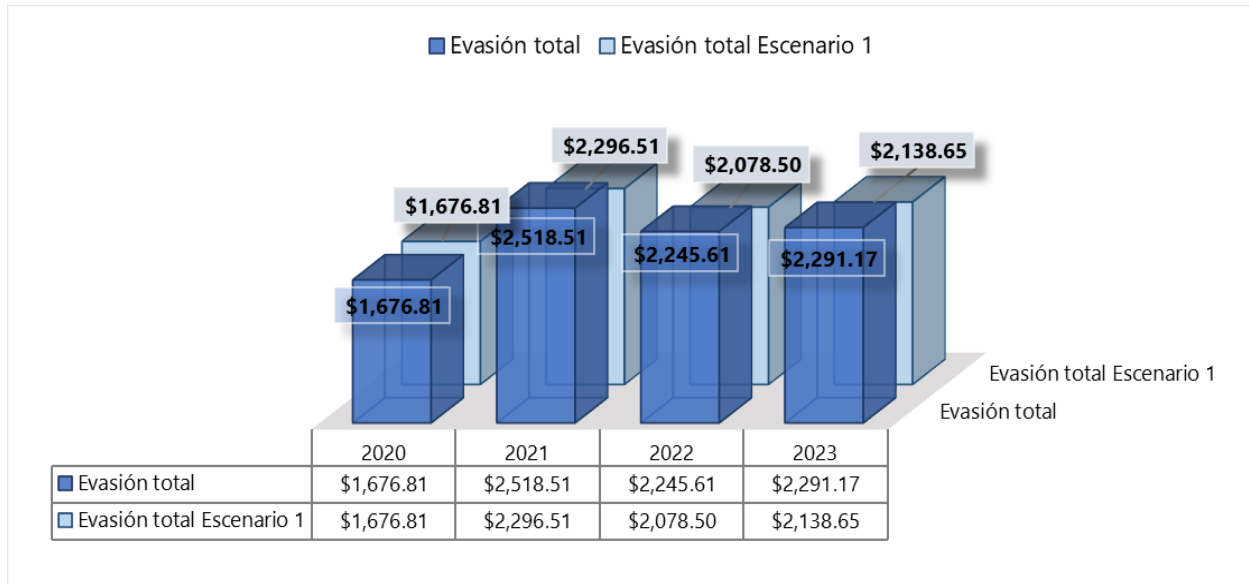
**Gráfico 11. Evasión del ISR escenario 1.**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

El comportamiento de la evasión total muestra que, gracias al aumento de 5% en la recaudación del ISR, la evasión logra disminuir respecto a las estimaciones realizadas sin aumento, manteniendo una disminución de \$222.00 millones para el año 2021. A pesar de que la brecha se acorta año con año, un aumento de la recaudación del ISR no representa un aumento de la evasión total abrupto en el corto plazo.

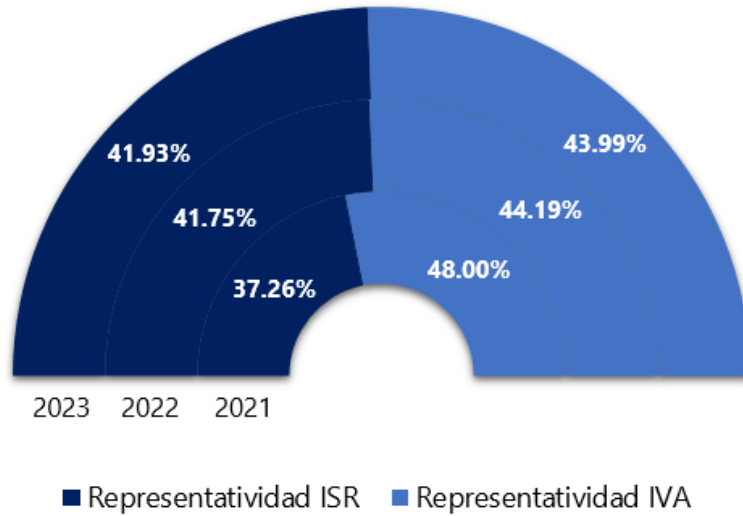
**Gráfico 12. Evasión total escenario 1**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

Finalmente, un aspecto de gran relevancia para la investigación es el comportamiento de la política tributaria ante dichos escenarios, por lo que, ante un aumento de 5% del impuesto directo con mayor representatividad, se puede observar cómo cambia la estructura y representatividad de cada uno de los impuestos. El Gráfico 17 muestra que, para el año 2021, los impuestos directos representan el 37.26% de la recaudación tributaria y debido al aumento del 5% anual a la recaudación del ISR, este impuesto pasa a representar un 41.93% de los ingresos tributarios en el año 2023, sufriendo un aumento de 4.67 puntos porcentuales, dejando al IVA con un 43.99% de representatividad respecto a los ingresos tributarios.

**Gráfico 13. Política tributaria resultante del Escenario 1.**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

Las modificaciones que pueden llegar a suceder en la política tributaria dependerán de las medidas y políticas implementadas en materia fiscal y tributaria. En el modelo presentado, el cambio de política tributaria puede notarse mediante un aumento aproximado de 30% a la recaudación del ISR, manteniendo la recaudación del IVA y tasas de evasión fijas, sin embargo, existen múltiples formas de alcanzar la progresividad tributaria, que se abordan en apartados posteriores en dicha investigación.

#### **2.1.6.2 ESCENARIO 2 (AUMENTO A LA RECAUDACIÓN DEL IVA).**

Para el escenario 2, se propone el mismo aumento bajo las mismas condiciones, aplicado a las variables: recaudación, evasión y tasa de evasión del IVA. En la Tabla 8 se muestra un aumento del 5% anual a la recaudación del IVA y se mantiene la tasa de evasión fija respecto al último año en estudio (2020), además, la recaudación del ISR se mantiene fija según los montos estimados para los tres años posteriores al periodo en estudio.

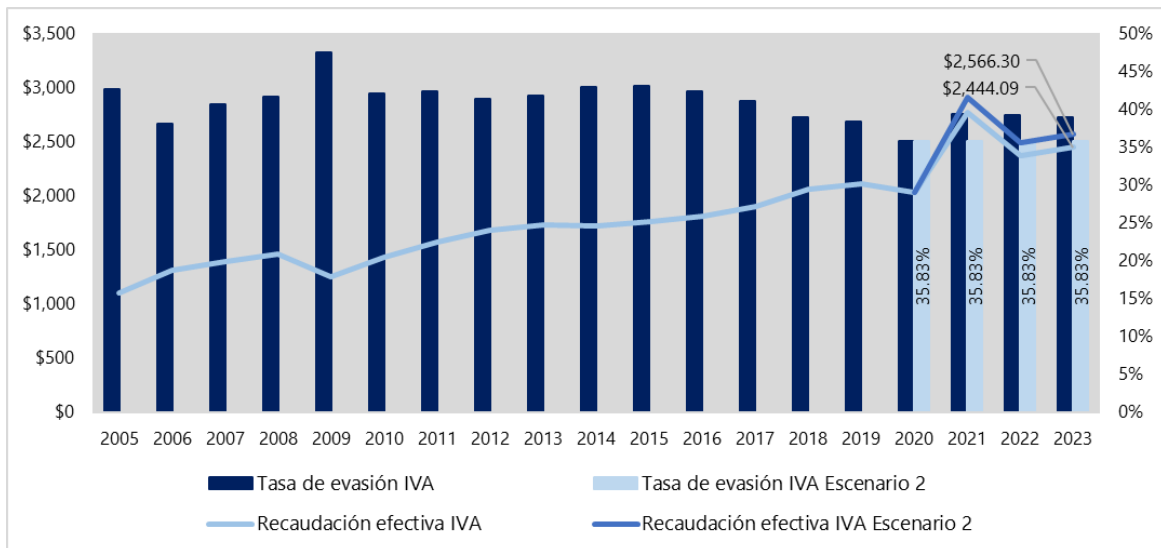
**Tabla 8. Comparativa de resultados de escenario 2.**

Año	Recaudación potencial IVA	Recaudación potencial IVA Escenario 2	Recaudación efectiva IVA	Recaudación efectiva IVA Escenario 2	Tasa de evasión IVA	Tasa de evasión IVA Escenario 2	Evasión IVA	Evasión IVA Escenario 2
2020	\$3,169.02	\$3,169.02	\$2,033.42	\$2,033.42	35.83%	35.83%	\$1,135.60	\$1,135.60
2021	\$4,571.48	\$4,800.05	\$2,771.36	\$2,909.93	39.38%	35.83%	\$1,800.12	\$1,720.07
2022	\$3,907.24	\$4,102.60	\$2,370.84	\$2,489.38	39.16%	35.83%	\$1,529.93	\$1,470.14
2023	\$4,019.22	\$4,220.19	\$2,444.09	\$2,566.30	38.94%	35.83%	\$1,564.90	\$1,512.28

*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

El comportamiento de la evasión en el escenario 2 es similar respecto al escenario 1. El gráfico 18 muestra los resultados de la aplicación de este escenario. Se observa que la recaudación del IVA con aumento de 5% anual supera por \$138.57 millones a los valores estimados para el año 2021, a su vez, se observa un monto de evasión, resultado del aumento, que disminuye en \$80.05 millones respecto a la evasión estimada para el año 2021. Esta tendencia se mantiene durante los próximos dos años. Resultando una recaudación mayor y una evasión menor del IVA gracias al aumento aplicado.

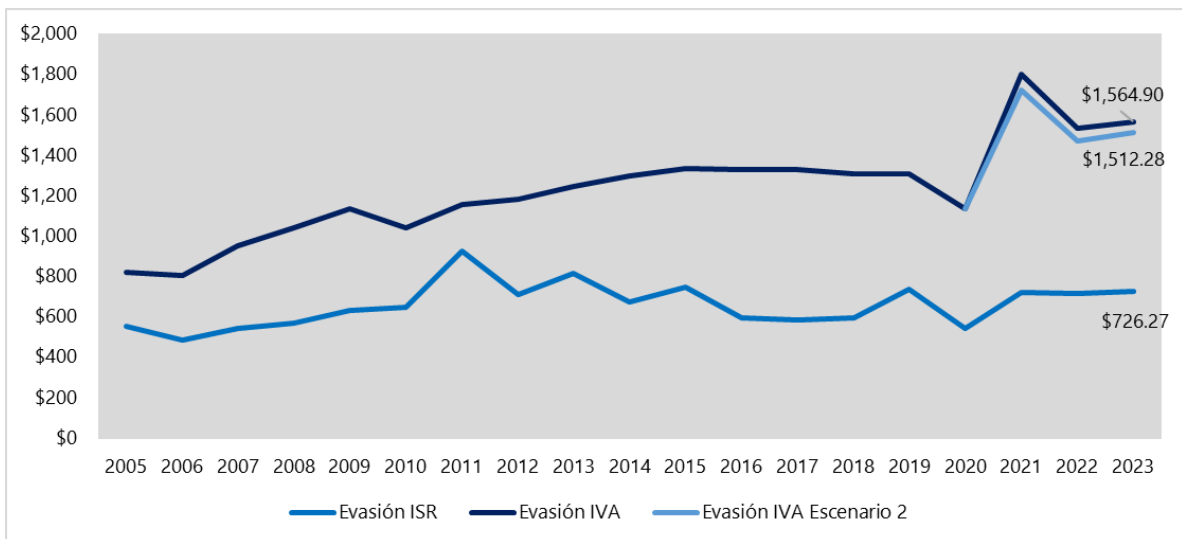
**Gráfico 14. Resultados del escenario 2.**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

El gráfico 19 detalla que los montos resultantes del escenario 2 correspondientes a la evasión son menores a los estimados para los años 2021-2023, sin embargo, debido al aumento del 5% anual y la tasa constante de evasión, estos montos de evasión con aumento se acercan año con año con una tendencia creciente a los montos estimados, por lo que, al continuar la serie de tiempo estos serán mayores debido a las tasas de evasión del IVA. Es importante mencionar que, al mantener las tasas de evasión del IVA fijas, un aumento de la recaudación del IVA tendrá un resultado al alza en la evasión a corto plazo, a pesar de eso, en el largo plazo, los montos de evasión generados por un aumento del 5% llegarán a superar las estimaciones realizadas para el mismo periodo.

**Gráfico 15. Evasión del IVA escenario 2.**



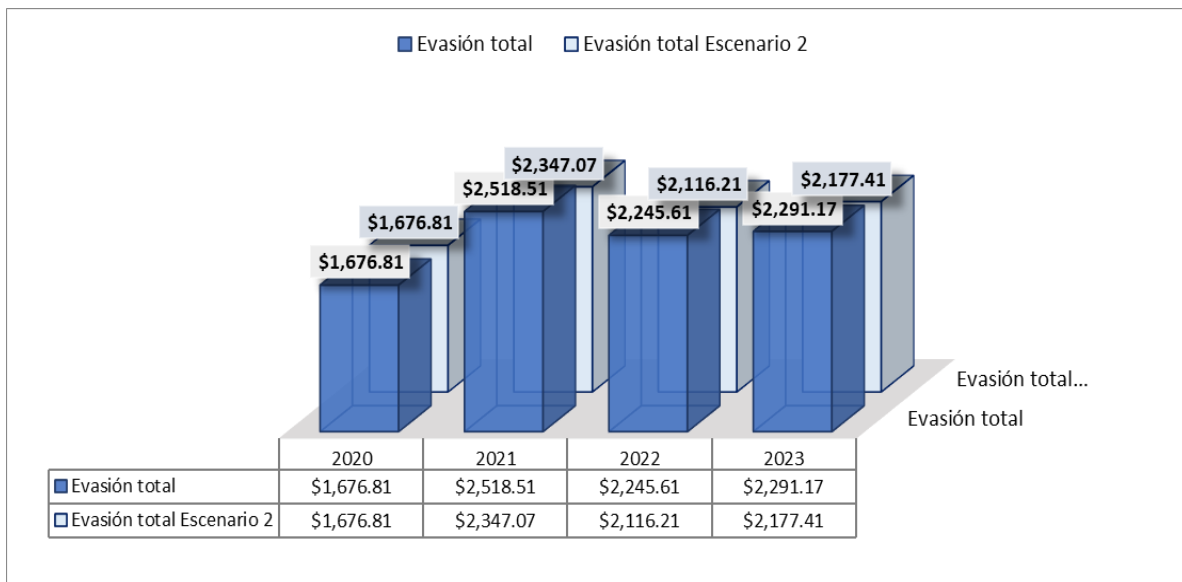
*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

El comportamiento de la evasión total que se observa en el gráfico 20 muestra que, gracias al aumento de 5% en la recaudación del IVA, la evasión del IVA logra disminuir respecto a las estimaciones realizadas, manteniendo una disminución de \$171.44 millones para el año 2021. Sin embargo, la brecha se acorta año con año, por lo que, un aumento de la recaudación del IVA es



favorable para mantener un nivel de evasión total controlado únicamente en el corto plazo, pues, asumiendo una tasa de evasión constante, en el largo plazo, las brechas entre las estimaciones y el escenario con aumento se acortan.

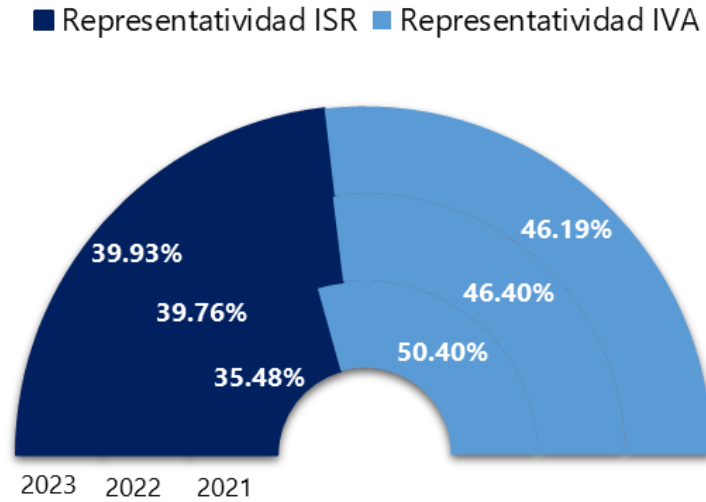
**Gráfico 16. Evasión total escenario 2.**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

Al analizar la estructura tributaria respecto al escenario 2, se observa que, el IVA toma año con año más representatividad respecto a los ingresos tributarios, lo que significa que, cada año la regresividad del sistema tributario aumenta debido a que el IVA es el impuesto indirecto con mayor representatividad. El aumento de 5% del IVA amplifica la estructura tributaria que ya posee el país. El Gráfico 21 muestra que, para el año 2023, los impuestos indirectos pasan a representar un 46.19% de los ingresos tributarios, dejando al ISR con un 39.93% de representatividad respecto a los ingresos tributarios; situación que agrava las condiciones de una gran parte de los contribuyentes.

**Gráfico 17. Política tributaria resultante del Escenario 2.**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

**2.1.6.3 RESULTADOS.**

Al comparar ambos escenarios, se observa que, bajo las mismas condiciones, en ambos escenarios, un aumento a la recaudación tanto del IVA como del ISR manteniendo sus tasas de evasión fijas, generan en el corto plazo una disminución de la evasión tanto a nivel individual, como general. Sin embargo, los aumentos a la recaudación del ISR responden de mejor manera respecto a la reducción de la evasión total.

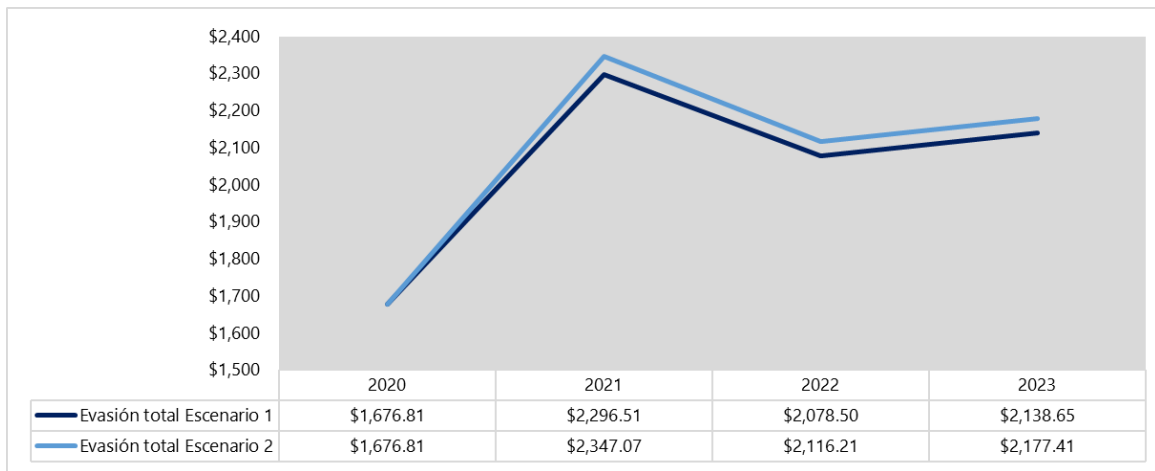
**Tabla 9. Comparativa de escenarios.**

Año	Evasión ISR	Evasión ISR Escenario 1	Evasión IVA	Evasión IVA Escenario 2	Evasión Total	Evasión Total Escenario 1	Evasión Total Escenario 2	Diferencia
2020	\$541.21	\$541.21	\$1,135.60	\$1,135.60	\$1,676.81	\$1,676.81	\$1,676.81	\$ -
2021	\$718.39	\$658.35	\$1,800.12	\$1,720.07	\$2,518.51	\$2,296.51	\$2,347.07	\$50.56
2022	\$715.68	\$678.37	\$1,529.93	\$1,470.14	\$2,245.61	\$2,078.50	\$2,116.21	\$37.70
2023	\$726.27	\$698.39	\$1,564.90	\$1,512.28	\$2,291.17	\$2,138.65	\$2,177.41	\$38.76

*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

La Tabla 9 muestra que para los años 2021-2023, mantener una tasa de evasión fija y aplicar un aumento de 5% a la recaudación tanto del IVA como del ISR generan resultados a la baja de la evasión, sin embargo, al observar la evasión total, se genera una diferencia considerable respecto a cada escenario. La columna “Diferencia” se compone por la resta entre la evasión total del escenario 2 menos la evasión total del escenario 1, esta operación muestra que, para todos los años estimados (2021-2023) la evasión del escenario 1 (aumento de 5% a la recaudación del ISR) es menor a la del escenario 2 (aumento de 5% a la recaudación del IVA), por tanto, se infiere que un aumento a los impuestos directos genera un bajo nivel de evasión, comparado con el mismo aumento aplicado a los impuestos indirectos.

**Gráfico 18. Escenario 1 (Aumento de la recaudación del ISR) vs Escenario 2 (Aumento de la recaudación del IVA)**



*Fuente: elaboración con base en datos estimados.*

A pesar de que la brecha es mínima, se denota una tendencia al alza, esto sugiere que, cuanto más y mayores sean los aumentos aplicados a los impuestos directos, estos al poseer tasas de evasión inferiores, su efecto resultara en una evasión menor que aplicar ese mismo aumento a los impuestos indirectos. Y siguiendo esa tendencia, se infiere que, entre más progresiva sea la

política tributaria, los montos de evasión serán menores que si se optara por amplificar la política tributaria regresiva.

## **2.2. GENERALIDADES DEL SUJETO DE ESTUDIO**

Según el artículo 30 del Código Tributario: los sujetos pasivos son aquellas personas obligadas al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea esto, en calidad de contribuyente o en calidad de responsable. Además, el artículo 38 de dicho Código, establece que los contribuyentes son los que realizan o respecto de los cuales se verifica el hecho generador de la obligación tributaria, estando obligados al pago de los tributos y al cumplimiento de las obligaciones formales establecidas por el Código Tributario o por las leyes respectivas, pago de multas o intereses. De acuerdo con lo mencionado, se presenta el número total de contribuyentes por tipo de cartera.

**Tabla 10. Contribuyentes activos por tipo de cartera. Periodo 2005 - 2020.**

Año	Contribuyentes				
	Natural	Jurídico	Total	% Naturales	% Jurídicas
2005	364,368	19,387	383,755	94.9%	5.1%
2006	423,773	23,539	447,312	94.7%	5.3%
2007	485,460	24,478	509,938	95.2%	4.8%
2008	504,702	26,032	530,734	95.1%	4.9%
2009	516,231	28,147	544,378	94.8%	5.2%
2010	553,459	28,857	582,316	95.0%	5.0%
2011	571,196	28,986	600,182	95.2%	4.8%
2012	365,470	30,236	395,706	92.4%	7.6%
2013	387,367	30,605	417,972	92.7%	7.3%
2014	424,035	30,781	454,816	93.2%	6.8%
2015	452,084	31,739	483,823	93.4%	6.6%
2016	452,014	31,898	483,912	93.4%	6.6%
2017	498,312	33,259	531,571	93.7%	6.3%
2018	539,793	34,737	574,530	94.0%	6.0%
2019	527,800	36,315	564,115	93.6%	6.4%
2020	573,680	37,268	610,948	93.9%	6.1%

*Fuente: Elaboración con base en datos de Ministerio de Hacienda.*

Se puede observar que los principales impuestos exponen mejoras en términos de progresividad en el sistema tributario a partir del año 2012, producto de la reforma del Impuesto sobre la Renta en ese mismo año, esta reforma tributaria permitió modificar la tasa del impuesto, pasando del 25.0% al 30.0% para las personas jurídicas y para aquellos sujetos gravables menores a \$150,000, mantener la tasa al 25.0%.

**Tabla 11. Número de contribuyentes activos que declaran el Impuesto Sobre la Renta. Periodo 2005 - 2020**

<b>Contribuyentes activos ISR</b>			
<b>Año</b>	<b>Natural</b>	<b>Jurídico</b>	<b>Total</b>
2005	364,368	22,413	386,781
2006	423,773	23,539	447,312
2007	485,460	24,478	509,938
2008	504,702	26,032	530,734
2009	516,231	28,147	544,378
2010	558,163	29,254	587,417
2011	583,098	29,891	612,989
2012	366,284	30,320	396,604
2013	396,195	31,468	427,663
2014	435,313	32,299	467,612
2015	452,084	31,739	483,823
2016	452,014	31,898	483,912
2017	498,312	33,259	531,571
2018	539,793	34,737	574,530
2019	527,800	36,315	564,115
2020	573,680	37,268	610,948
Total	8005,540	502,444	8507,984

*Fuente: Elaboración con base en datos de Ministerio de Hacienda.*

**Tabla 12. Contribuyentes activos que declaran IVA. Periodo 2005 - 2020.**

<b>Contribuyentes activos IVA</b>			
<b>Año</b>	<b>Natural</b>	<b>Jurídico</b>	<b>Total</b>
2005	81,873	29,131	111,004
2006	86,615	31,032	117,647
2007	91,417	33,367	124,784
2008	96,453	35,276	131,729
2009	100,159	37,041	137,200
2010	106,280	38,415	144,695
2011	110,961	40,339	151,300
2012	115,274	42,605	157,879
2013	119,127	44,650	163,777
2014	123,114	46,929	170,043
2015	127,953	49,312	177,265
2016	136,718	52,880	189,598
2017	139,195	54,308	193,503
2018	144,817	56,839	201,656
2019	152,101	59,564	211,665
2020	158,014	61,556	219,570

*Fuente: Elaboración con base en datos de Ministerio de Hacienda.*

**Tabla 13. Número de contribuyentes activos por cartera de contribuyentes.  
Periodo 2005 - 2020.**

Contribuyentes inscritos en IVA por tamaño										
Año	Grandes			Medianos			Pequeños			Total
	Natural	Jurídico	Total	Natural	Jurídico	Total	Natural	Jurídico	Total	
2005	669	1,903	2,572	3,377	3,700	7,077	77,827	23,528	101,355	111,004
2006	669	1,903	2,572	3,377	3,700	7,077	82,569	25,429	107,998	117,647
2007	714	2,035	2,749	3,687	4,051	7,738	87,016	27,281	114,297	124,784
2008	714	2,035	2,749	3,679	4,059	7,738	92,060	29,182	121,242	131,729
2009	714	2,035	2,749	3,675	4,063	7,738	95,771	30,942	126,713	137,200
2010	850	2,689	3,539	4,328	5,119	9,447	101,102	30,607	131,709	144,695
2011	849	2,689	3,538	4,316	5,117	9,433	105,796	32,533	138,329	151,300
2012	104	530	634	359	1,971	2,330	114,811	40,104	154,915	157,879
2013	115	526	641	342	1,957	2,299	118,670	42,167	160,837	163,777
2014	116	529	645	340	1,951	2,291	122,658	44,449	167,107	170,043
2015	115	687	802	324	1,803	2,127	127,514	46,822	174,336	177,265
2016	114	689	803	326	1,797	2,123	136,278	50,394	186,672	189,598
2017	116	678	794	340	1,806	2,146	138,739	51,824	190,563	193,503
2018	107	945	1,052	377	2,315	2,692	144,333	53,579	197,912	201,656
2019	106	876	982	377	2,355	2,732	151,618	56,333	207,951	211,665
2020	107	874	981	376	2,357	2,733	157,531	58,325	215,856	219,570

*Fuente: Elaboración con base en datos de Ministerio de Hacienda.*

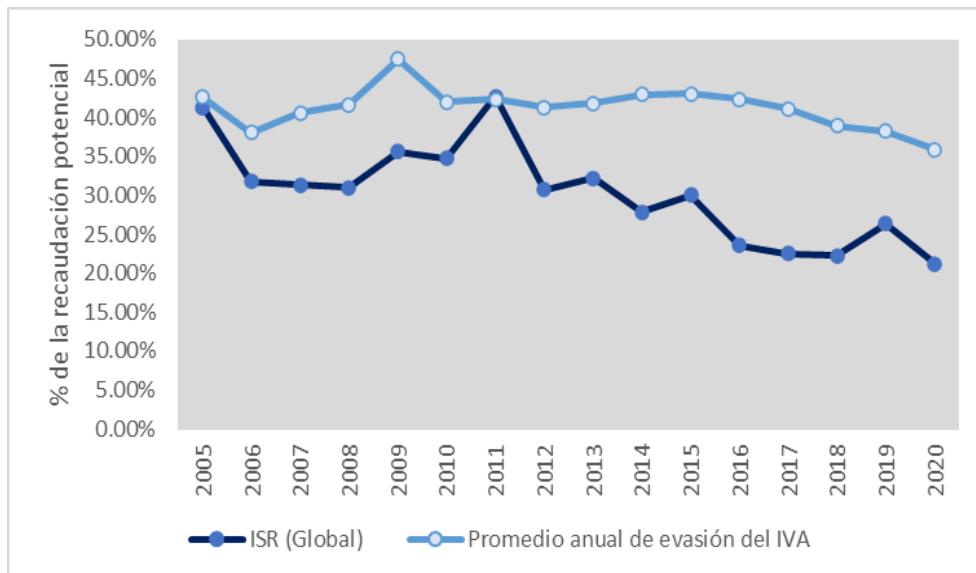
### **2.3. DESCRIPCIÓN DE CATEGORÍA 1, EVASIÓN DEL IVA E ISR.**

A partir del año 2011, posterior a la crisis financiera, se puede observar una mejoría en cuanto a la reducción de las tasas de evasión tanto del IVA como ISR total, tal como se muestra en el Gráfico 11, ya que entre 2011 y 2015, el Órgano Ejecutivo salvadoreño logró que la Asamblea Legislativa le aprobara cuatro paquetes de reformas tributarias. Estas reformas buscaban poner en práctica una política de ingresos integral, con tres grandes fases: a) Revisión de legislación tributaria que buscar corregir los espacios de elusión y combate a la evasión y contrabando. b) Simplificación del sistema impositivo e inclusión de los sectores informales de la economía. c) Pacto social y fiscal entre todos los sectores de la sociedad para definir la sociedad deseada en el

mediano plazo, el costo de lograrlo, quién lo pagará, cómo se pagará y los mecanismos de control y transparencia. (Ministerio de Hacienda, 2010)

Se puso en marcha con la aprobación del conjunto de modificaciones a la legislación tributaria en diciembre de 2009, las que permitirán establecer un ordenamiento del marco jurídico tributario, con el objeto de cerrar los espacios de evasión fiscal y dotar a la Administración Tributaria de las herramientas necesarias y suficientes para combatir la evasión fiscal y el contrabando; fenómenos que minan la recaudación tributaria y se constituyen además en factores de inequidad y competencia desleal para con los agentes económicos que cumplen correctamente con sus obligaciones fiscales.

**Gráfico 19. Estimación de la tasa de evasión del IVA e ISR total.  
Período 2005 - 2020.**



*Fuente: elaboración con base en Estadísticas tributarias básicas del Ministerio de Hacienda, BCR, KLEMS varios años.*



Algunos sucesos que contribuyeron a impactar positivamente en las tasas de evasión del país son:

**Año: 2009**

- Reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta: Se aplica el 10% sobre los intereses generados por depósitos de ahorro y plazo a toda persona natural, 20% de interés sobre préstamos otorgados por sociedades no domiciliadas en el país, 10% sobre los ingresos que reciben en concepto de beneficios por ganancias o utilidades por operaciones en la Bolsa de Valores de El Salvador.

**Año: 2012**

- Reforma a la Ley de Impuesto Sobre la Renta: se eleva la tasa máxima del 25% al 30% para personas naturales y jurídicas.
- Retención del 5% sobre dividendos de las empresas.
- Incremento de la tasa de pago a cuenta del impuesto sobre la renta del 1.5% al 1.75%.

**Año: 2014**

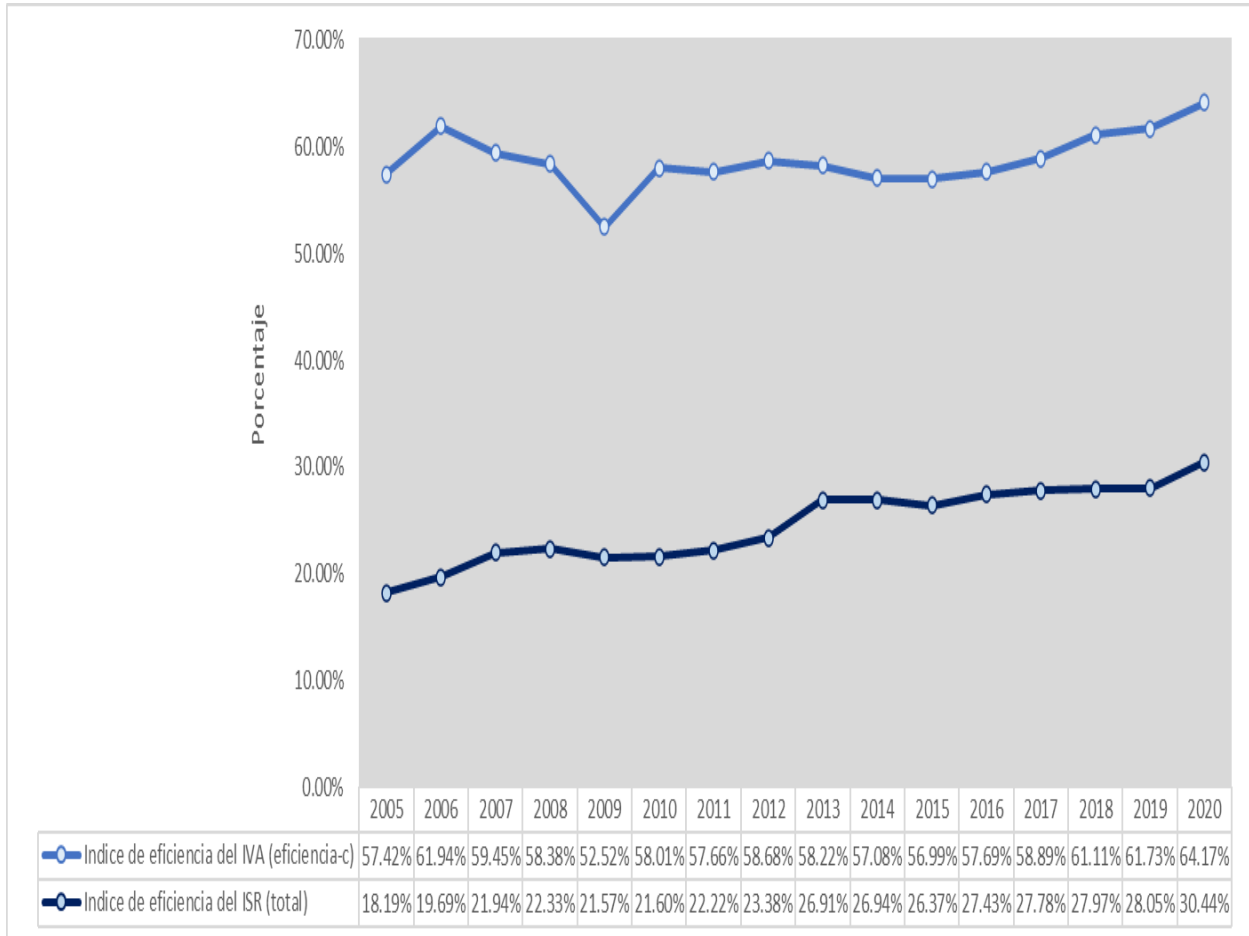
- Reforma a la Ley de Impuesto Sobre la Renta: se aplica el 10% a las ganancias de capital por la venta de inmuebles, excepto si se trata de la compra de una primera casa y con valor inferior a \$74,000.
- Se aprueba la Ley de Impuesto a las Transacciones Financieras, donde la base imponible del impuesto se determinará aplicando la alícuota del 0.25% equivalente a 2.5 por mil, sobre el monto de las transacciones y operaciones gravadas.

## **2.4. DESCRIPCIÓN DE CATEGORÍA 2, ÍNDICES DE EFICIENCIA DEL IVA E ISR.**

Con lo expuesto anteriormente, se esperaba que el sistema tributario mediante las reformas legales lograra mejorar la eficiencia de la administración tributaria y por lo tanto, sus niveles de recaudación. En parte, se ha logrado ya que, los índices de eficiencia tanto del IVA como del ISR total han presentado mejoras, pasando de tasas del 57.42% y 18.19% respectivamente para el año 2005, para el año 2020 la tasa del IVA ha llegado hasta los 64.17% e ISR hasta los 30.44%, por lo que la recaudación se ha incrementado, aunque sigue habiendo una buena parte que el Estado está dejando de percibir.

Asimismo, la carga tributaria del país continuó baja, comparada con la de países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los cuales estiman una carga tributaria necesaria por encima del 30%, y el sistema impositivo se mantiene con una estructura amplia y compleja, complicando la labor de recaudación de la Administración Tributaria.

**Gráfico 20. Estimación del índice de eficiencia del IVA e ISR.  
Período 2005 - 2020.**



*Fuente: elaboración con base en Estadísticas tributarias básicas del Ministerio de Hacienda, BCR, KLEMS varios años.*

## CAPÍTULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

### 3.1. CONCLUSIONES.

- Se sabe que el objetivo principal de la política tributaria es la obtención de ingresos suficientes y adecuados para el funcionamiento del aparato estatal, presentándose como ente principal el Ministerio de Hacienda que busca definir y dirigir la política fiscal que propicie la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, con el fin de contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la población salvadoreña, de tal modo que con la presente investigación, si bien se han llegado a tener resultado positivos al momento de observar el comportamiento de la evasión tanto del ISR como del IVA, no puede decirse que la aplicación de una política tributaria progresiva que se enfoque en estimular la recaudación de impuestos directos, principalmente el ISR, dado que es el impuesto directo con mayor representatividad dentro de los ingresos tributarios de la economía, logren eliminar por completo el fenómeno de la evasión en El Salvador, debido a que la evasión es un problema de carácter administrativo, es decir que la regresividad o progresividad de la estructura tributaria no pueden acabar por sí misma algo que depende de la forma en la que se organiza la administración tributaria del país. Con base en ello, se toma como cierta la hipótesis general planteada en la investigación, ya que esta establece que: “al cambiar la estructura tributaria de forma regresiva a progresiva se logra reducir la evasión”, siendo esto cierto en la medida que, y según el análisis de sensibilidad desarrollado en la presente investigación, con un aumento del 5% anual a la recaudación del ISR *ceteris paribus* tasa de evasión y recaudación del IVA, se observa un monto de evasión que disminuye en \$60.04 millones respecto a la evasión estimada para el año 2021. Esta tendencia se mantiene durante los próximos dos años (2022 y 2023). Así mismo, la evasión total

presenta una tendencia a la baja con dicho aumento, presentando una disminución de \$222.00 millones para el año 2021.

- En cuanto al IVA, como se ha mencionado a lo largo de la investigación, este no solamente sostiene los ingresos tributarios del país, representando en promedio el 47.42% para el período en estudio, además sostiene los ingresos totales que entran a las arcas del Estado, con un promedio de 43.88% para el período 2005-2020; esto hace que el IVA se convierta de manera automática en la mayor fuente de ingresos que posee actualmente el gobierno central, pero los resultados indican que el Estado está dejando de percibir cantidades significativas de tal impuesto, en concepto de evasión, ya que según la metodología retomada por el FMI y el BCR, elaborada por Liam Ebrill, et al. (2001), indican que prevalece un alto nivel de eficiencia en la recolección de este impuesto, 59.90% en promedio para el período seleccionado, hay un 40.10% en promedio que el Estado está dejando de percibir en concepto de evasión, es decir que de cada dólar potencialmente recaudado en concepto IVA, \$0.59 son percibidos por el Estado en concepto de ingresos tributarios generados a partir del IVA, mientras que \$0.40 es evadido en cada transacción generadora del impuesto en cuestión, lo que claramente debería levantar una alarma a la administración tributaria actual. Debido a ello no se rechaza la primera hipótesis nula específica que plantea lo siguiente: “la proporción de los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir en concepto de evasión del IVA no supera el 50% de la recaudación potencial en promedio para el período de estudio”.
- Mediante el análisis de sensibilidad elaborado en la presente investigación se pudo demostrar que, una modificación en la estructura tributaria del país (pasar de una estructura regresiva a una progresiva) produce cambios positivos en lo referente a la evasión, esto

debido a que para los años 2021-2023 que se realizó la simulación, manteniendo una tasa de evasión fija y aplicando un aumento de 5% a la recaudación tanto del IVA como del ISR, presentaron resultados a la baja en cuanto a la evasión. Sin embargo, al observar la evasión total, se genera una diferencia considerable respecto a cada escenario propuesto, ya que la evasión del escenario 1 (aumento a la recaudación del ISR) es menor a la del escenario 2 (aumento a la recaudación del IVA), por tanto, se infiere que un aumento a los impuestos directos genera un bajo nivel de evasión, comparado con el mismo aumento, pero a los impuestos indirectos. Es decir, entre más progresiva sea la política tributaria, los montos de evasión serán menores que si se optara por amplificar la política tributaria regresiva. Esto encuentra sentido en razón de que la evasión del ISR muestra una tendencia a la baja en el período en estudio, pasando de una tasa de 41.25% para el año 2005 a una tasa de 21.23% en el año 2020. Dicha tendencia se explica por diferentes reformas respecto a la retención y presentación del ISR, dejando durante los años un margen cada vez menor respecto a la evasión del mismo, ya sea por medios legales o administrativos. Mientras que la evasión del IVA se ha mantenido en promedio en un 40.10%, debido a que es un impuesto mucho más difícil de controlar por la administración tributaria. Por ello no se rechaza la segunda hipótesis específica que establece: “ante un cambio en la estructura tributaria se logran visualizar ventajas significativas en cuanto a la reducción de la evasión latente en el país”.

- Si bien, el cambio de la estructura tributaria tiene la capacidad de reducir los niveles de evasión presente en el país, como ya se ha demostrado anteriormente, no solo a corto plazo, sino que a largo plazo, tiene la desventaja que la actual administración tributaria es altamente ineficiente a la hora de recolectar los ingresos generados por impuestos directos,

principalmente el ISR, ya que a la hora de analizar el índice de eficiencia del ISR se puede apreciar que en promedio para el período en estudio el indicador ronda los 24.55%, es decir que al Estado, por cada dólar potencial de ISR, solo entran \$0.24, el resto se descompone entre evasión y elusión, debido a que la investigación se ha limitado al estudio de la evasión solamente, se sabe que la tasa de evasión del ISR global ronda en promedio el 30.31%, el resto se intuye que es elusión propiamente, es decir 45.14% en promedio, por lo que en total la administración tributaria actual estaría perdiendo de su impuesto directo de mayor importancia un 75.45%<sup>5</sup>, esto encuentra su explicación en el siguiente argumento: “*Quienes tienen mayor capacidad de pago, evaden más*”, planteado en el capítulo II de la presente investigación y lo expuesto en el informe desarrollado por la ISD titulado “Informe de Análisis sobre la Evasión y Elusión Fiscal en El Salvador” (2016), ya que con la estimación realizada de la evasión del ISR de personas jurídicas y naturales se puede reafirmar lo dicho en éste informe, siendo que, el mayor incumplimiento de las responsabilidades tributarias está a cargo de quienes mayor capacidad de pago tienen, precisamente porque son quienes tienen mayor capacidad para evadir; mientras que las personas con rentas diversas tienen menor capacidad para ello y las personas asalariadas poca o nula capacidad de evasión. Por tanto, no se rechaza la hipótesis nula específica tres, que plantea: “la administración tributaria se vuelve menos eficiente al cambiar a una estructura tributaria progresiva”.

---

<sup>5</sup> Aclarando siempre que la elusión es un dato desconocido en la presente investigación, haciendo solo un estimado de ello con base en los datos de la tasa de evasión y el índice de eficiencia obtenidos

### **3.2. RECOMENDACIONES.**

Los resultados de la investigación sugieren implícitamente una serie de condiciones previas para poder asegurar resultados positivos respecto al combate de la evasión, estas incluyen desde una actualización y ampliación de la información estadística disponible sobre el tema, hasta una política pública de control y manejo de las tasas de evasión y recaudación tributaria. Como parte de la investigación y todo el equipo involucrado, se proponen las siguientes recomendaciones.

- **La actualización y ampliación de las fuentes estadísticas que proveen datos oficiales respecto a temas de recaudación, evasión y elusión tributaria.**

Actualmente las instituciones correspondientes (MIHAC, BCR, IAIP, entre otras) generan una limitada oferta de datos estadísticos respecto al tema de evasión y elusión. Si bien el tema que compete a la investigación se limita a la evasión, un correcto control de ambos fenómenos es una condición necesaria para diagnosticar medidas efectivas al combate de estas. Dentro de los puntos a mejorar en este apartado se puede mencionar una desagregación más detallada de la recaudación de los contribuyentes tanto por cartera, por tamaño y por tipo de impuesto. De igual manera, se recomienda el acceso a estadísticas especializadas en evasión y elusión, que actualmente están clasificadas por el IAIP como información reservada. Estas instituciones manejan información de casos y resoluciones atinentes a evasión y elusión, lo que les permite realizar estadísticas confiables que provean más detalles respecto a la evasión y elusión en un periodo de tiempo determinado.

- **Actualización y generación de estadísticas alternas para el cálculo de tasas de evasión.**

La creación de tasas de evasión tanto del IVA como del ISR dependen de la cantidad y calidad de variables disponibles que tengan relación con las metodologías de cálculo de estas, para el caso particular de El Salvador, son principalmente el BCR y el MIHAC las



instituciones responsables de proveer las herramientas necesarias para la generación de tasas de evasión. Si bien, en buena medida lo hacen, aún se considera muchos puntos a reforzar. La falta de variables como el Consumo de Capital Fijo anual, el Ingreso mixto neto, montos de evasión, entre otras, no permiten el correcto desarrollo metodológico para la creación de tasas, indicadores o variables proxy. Esto limita seriamente las investigaciones científicas respecto al tema de evasión y limita el posible diagnóstico que se pueda brindar por medio de instituciones públicas o privadas interesadas en el tema. Se recomienda la creación de una unidad interna en las instituciones antes mencionadas específicamente para la generación de dichas variables y estimaciones, que permita brindar los componentes metodológicos necesarios para una correcta investigación sobre el tema de evasión, así como estimaciones oficiales de tasas de evasión desglosadas por tipo de impuesto, lo que beneficiaría la transparencia y eficacia al momento de la formulación de políticas públicas o investigación relacionada con el área tributaria y fiscal.

- **Creación de una unidad de análisis y diagnóstico de evasión.**

La economía salvadoreña es una de las pocas en el mundo que tiene la particularidad de estar dolarizada, esto implica una limitante en temas de política monetaria, dejando a la política fiscal como principal herramienta de política económica. Esto implica una mayor especialización y estudio en temas fiscales y tributarios para poder plantear y ejecutar soluciones ante problemas económicos. Por tanto, la evasión fiscal, para una economía dependiente de su política fiscal, es un problema alarmante que debe ser tratado con la debida importancia. Para esto, se recomienda la creación de una institución (superintendencia, observatorio, unidad de investigación, entre otras posibles opciones) que se encargue exclusivamente del seguimiento de evasión y elusión fiscal. Actualmente,

estas funciones son desarrolladas por múltiples instituciones, las principales son la FGR y el MIHAC, sin embargo, aglomerar los esfuerzos investigativos en una sola institución permitiría una sinergia que generará diagnósticos y proyecciones respecto a las problemáticas tributarias y fiscales. De igual forma, el reglamento de dicha institución permitiría el trabajo en apoyo y conjunto de otras instituciones gubernamentales para la generación de información oficial, planes y proyectos con posibilidad de convertirse en política pública.

- **Formulación de política pública: Ley de equidad tributaria y combate a la evasión.**

La estructura tributaria nacional está compuesta en su mayoría por impuestos indirectos. El IVA (el impuesto indirecto más desigual) representa un el 44.70% de la recaudación tributaria nacional, sobre la base de que solo se recauda el 64.17% de su potencial para el año 2021. Este modelo de política tributaria refleja la desigualdad formal institucionalizada en el orden fiscal y tributario de El Salvador. Además de la desigualdad formal, existe una desigualdad material, dado que quienes mayor capacidad contributiva tienen son quienes más incumplen con sus obligaciones tributarias. Se demostró que, la evasión del ISR es representada en un 72.51% por las personas jurídicas y solo un 27.49% por las personas naturales para el año 2021. Estos dos parámetros solo son una muestra del funcionamiento de la política tributaria de El Salvador, la cual es sistemáticamente regresiva.

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados por medio de programas anti-evasión, o modernización de la captación de ingresos tributarios, reduciendo el margen de evasión; estas medidas han tenido efectos positivos, pero no suficientes, el marco legal que rodea el fenómeno de la evasión es abierto a múltiples interpretaciones y aunque dichos esfuerzos

sigan creciendo, no cambiará la situación agravante de desigualdad formal y material dentro del territorio salvadoreño. Es por eso que, se recomienda la creación de una Ley de Equidad Tributaria y Combate a la Evasión.

El funcionamiento de esta ley será similar a la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) vigente en el país, pero su objetivo será la generación de estadísticas, información, informes, proyectos y metas que vayan en línea con la equidad tributaria (equidad vertical) y con el combate a la evasión. Los resultados de la presente investigación muestran una posible propuesta de solución a este objetivo, ya que demuestra que la búsqueda de una política tributaria progresiva tendrá efectos a la baja respecto a la evasión. Esta ley determinará las instituciones responsables del manejo y control de toda la información atinente a la equidad tributaria y a la evasión, quienes serán responsables de emitirla públicamente durante ciertos periodos de tiempo a través de medios accesibles a todos los agentes involucrados. De igual forma, se determinarán las metas de tasas de evasión, de aumento y los incentivos a implementar a la recaudación desglosadas por impuesto y por contribuyente.

Esto permitirá al Estado tener un mejor control de todo aquel ingreso que se deja de percibir en concepto de evasión y más importante aún, se velará por una correcta distribución de la carga impositiva. De esta forma, el Estado podrá determinar planes de ejecución y planificación año con año de las tasas de evasión y de los incentivos tributarios, los cuales seguirán el debido proceso para ponerse en marcha. De esta forma, se espera lograr un sistema tributario menos regresivo y, por tanto, más equitativo sin afectar la recaudación tributaria.

## **IV. BIBLIOGRAFÍA.**

### **4.1. Libros**

- Acevedo, C. & González, M. (2003). El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política para Incrementar la Recaudación, San Salvador: Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arias, R. (2010). Ensayo sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de impuestos indirectos. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata.
- ICEFI. (2016). El Salvador: en la búsqueda de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal. San Salvador: ICEFI.
- Lazo, F. et al. (2013). Efecto redistributivo de la política fiscal en El Salvador. Año 2013. Antiguo Cuscatlán: UCA.
- Moreno, R. (1999) La Reforma fiscal en El Salvador: Una exigencia impostergable. Alternativas para el Desarrollo. pp. 1-16.
- O'Connor, E. (2006). Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina. UCA. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Documento de trabajo Nro. 10.
- Osornio, F. (1992). Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. Ciudad de México: biblioteca jurídica de México.
- Ricciardi, M. (2008). El rol del Estado y el dilema de la eficiencia y equidad. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Servicios Académicos Intercontinentales SL.
- Romero, K. et al. (2017). La gestión fiscal orientada a reducir la evasión del impuesto al valor agregado en El Salvador. Antiguo Cuscatlán: UCA.

- Saravia, T. et al. (2010). Las políticas de ajuste estructural en El Salvador: Impacto sobre la inversión y distribución (1990-2010). Antigua Guatemala: UCA.
- Stiglitz, J. (1985). "The General Theory of Tax Avoidance". NBER Working Paper No 1868.
- Sampieri, R., et al. (2014). Metodología de la investigación (Sexta edición). México DF: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Universidad Miguel Hernández (2013). Manual del usuario de SPSS Statistics Base 17.0. España.
- Villalta, R. et al. (2016). Informe de análisis sobre la evasión y elusión fiscal en El Salvador. San Salvador: Iniciativa Social para la Democracia ISD.
- Xirinachs, J. (1991). El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

#### **4.2. Leyes**

- El Salvador. Ley 230 de 2000. Por la cual se expide el Código Tributario. Diciembre 22 de 2000. D.O. N° 241