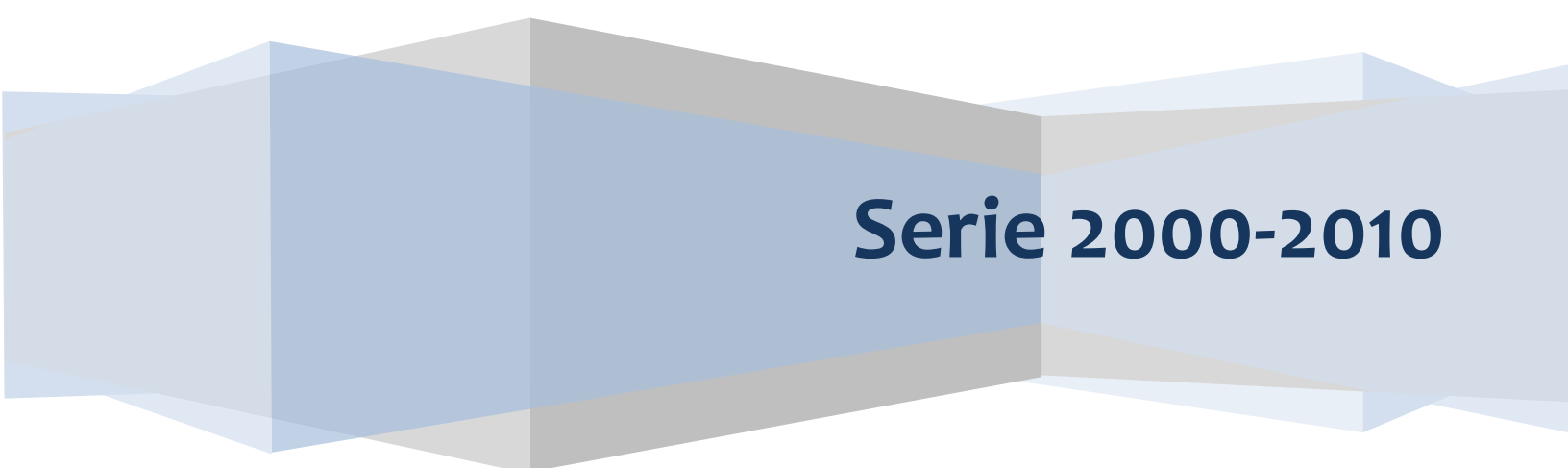


ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR Preliminar

Marzo de 2012



Serie 2000-2010

**Unidad de Estudios Tributarios
Dirección General de Impuestos Internos**

Contenido

1.	INTRODUCCION	1
2.	ANTECEDENTES.....	2
3.	MARCO CONCEPTUAL	5
4.	CARACTERIZACION DEL IVA EN EL SALVADOR.....	11
5.	METODOLOGIA UTILIZADA PARA ESTIMAR LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR – METODO DE CUENTAS NACIONALES (IVA NO DEDUCIBLE)	13
6.	RESULTADOS DEL ESTUDIO	18
7.	CONSIDERACIONES AL CALCULO	19
	BIBLIOGRAFIA	20
	ANEXOS	21

1. INTRODUCCION

La evasión tributaria se constituye en 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.

La mayor dificultad de las investigaciones sobre la evasión, consiste en el hecho que por definición se trata de una conducta que está por fuera de la ley, y que por lo tanto hay que sancionarla, implicando ello que metodológicamente, su investigación no se puede hacer de manera directa a partir de bases de datos existentes o utilizando fuentes primarias.

Para medir la evasión, es necesario conocer los montos evadidos para determinar su magnitud, utilizando diferentes metodologías existentes, pero las mismas conducen a resultados distintos, **por lo que el problema radica en cómo medirla** a partir de información proveniente de terceras fuentes, que permitan, mediante la utilización de supuestos y estimaciones, establecer una tendencia cuando la estimación de la evasión se convierte en un ejercicio continuo en el tiempo.

En razón a que muchos de los estudios realizados utilizan información de Cuentas Nacionales, estos se ven influenciados directamente por los cambios que ocurran en las mismas y cualquier modificación del año base o metodología de Cuentas Nacionales y ajustes a los datos, acarreará inevitablemente el cambio de los resultados obtenidos en la estimación de evasión tributaria.

Para realizar la estimación de la Evasión del IVA en El Salvador la información de Cuentas Nacionales, proporcionada por el Banco Central de Reserva, tiene la etiqueta de preliminar y en tal sentido, a este ejercicio debe heredarse esa misma etiqueta, catalogando el estudio como preliminar.

En el presente estudio se exponen algunas de las principales definiciones y metodologías para medir evasión tributaria, conforme a la literatura internacional. Así mismo, se realiza la estimación de las tasas de evasión del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), a fin de proveer al Ministerio de Hacienda de El Salvador, de un instrumento que pueda ser avalado por los titulares del ramo y coadyuve a la toma de decisiones para al ataque frontal a este serio problema.

La Unidad de Estudios Tributarios, de la Dirección General de Impuestos Internos, a razón de cumplir con el cometido, encaró el desafío de preparar el referido estudio, contando para ello con la inestimable colaboración de parte del CENTRO REGIONAL DE ASISTENCIA TECNICA DE CENTRO AMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA (CAPTAC-DR, por sus siglas en inglés), quienes en forma de una asistencia técnica, gestionaron la colaboración del experto internacional de origen chileno, Michel Jorrat, quién, junto al personal de la Unidad, se dieron a la tarea de definir a partir de la disponibilidad de información, la selección de la mejor metodología a aplicar en razón de la base de información disponible.

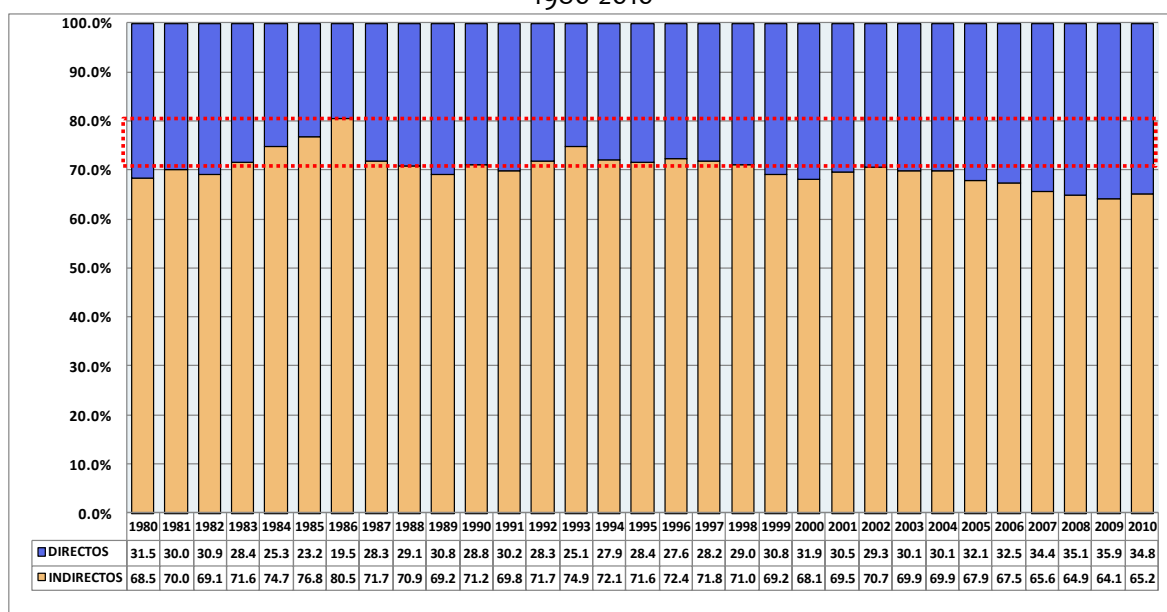
Debe señalarse que en vista de no contar con fuentes primarias de información, el presente estudio no pretende desde ningún punto de vista, lograr una medición exacta de la evasión del impuesto ni de su monto, puesto que al ser elaborado de forma indirecta a través de Cuentas Nacionales, la labor se vuelve dificultosa, sin embargo, se pretende establecer la tendencia del comportamiento de este fenómeno en el tiempo, el cual afecta negativamente la capacidad recaudatoria de la Administración Tributaria.

2. ANTECEDENTES

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 relativo muy importante en la estructura total de ingresos, así por ejemplo para el año 2010, representaron el 65.2% de la recaudación tributaria total.

Es importante mencionar que durante el período 1980-2010, además del cambio en el Sistema Económico, también se realizaron fuertes reformas tributarias, de las cuales, para los fines de este estudio, la más importante se introdujo en 1992 cuando se sustituyó la Ley de Papel Sellado y Timbres por la Ley de Impuestos a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, que en adelante llamaremos Ley del IVA.

Gráfico 1
Estructura de los Ingresos en El Salvador
1980-2010



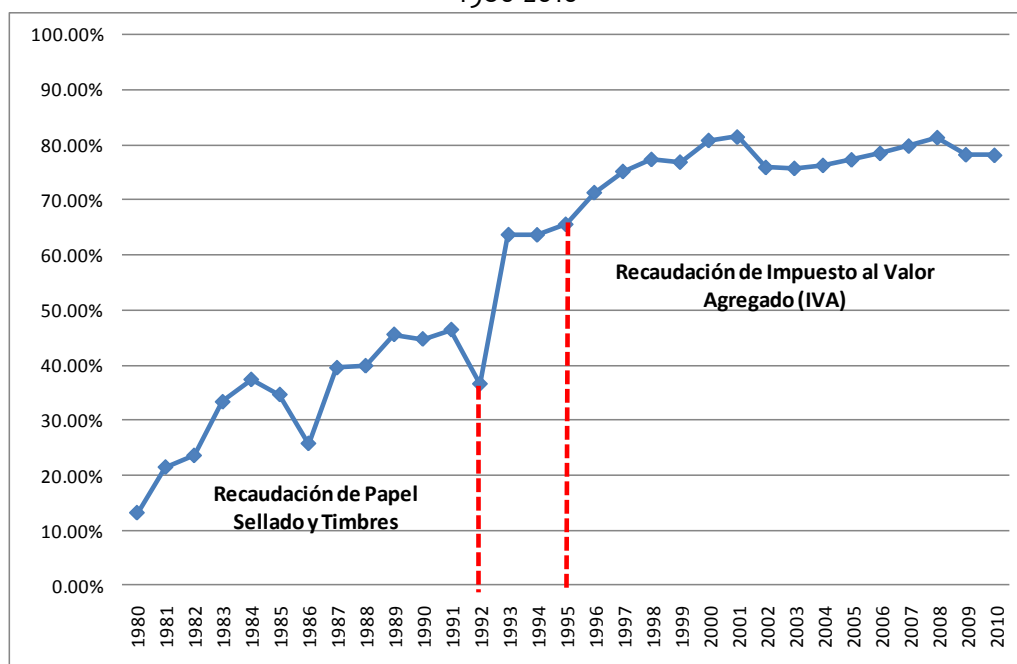
Fuente: Elaboración propia con base a información de la Dirección General de Tesorería.

Se puede observar en el gráfico 1, que en 1986 la estructura de los ingresos mostraba que el 80% de participación correspondía a los impuestos indirectos y el 20% a los directos. Así mismo, se observa que a partir de 1996, impuestos directos comenzaron a ganar participación en la recaudación.

La introducción del IVA en este período ha tenido una fuerte incidencia en la recaudación tributaria, según los registros estadísticos, hasta 1987 la recaudación tenía como componente principal a los impuestos a la exportación de acuerdo al modelo agroexportador vigente en la época. Por lo tanto, el impuesto al Papel Sellado y Timbres no tenía mucha importancia relativa dentro del total; con la eliminación de éste y otros impuestos, el IVA fue ganando importancia hasta la actualidad.

En el gráfico 2, se observa que para 1994 el IVA aportaba el 63% de la recaudación de los impuestos indirectos, y para el año 2010 su aportación fue del 79%. Es importante mencionar que al entrar en vigencia el IVA la tasa era de 10%, y en 1995 se incrementó al 13%, siendo esta la tasa que se ha mantenido hasta la actualidad.

Gráfico 2
Impuesto al Papel Sellado y Timbres e IVA
Como % de la recaudación de Impuestos Indirectos
1980-2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección General de Tesorería.

Por otro lado, en relación al PIB, la recaudación del IVA se incrementó desde su aprobación hasta el 2009 en 42%, sin embargo su base imponible que es el consumo se ha incrementado en 64.4%, esto sustenta que el índice de efectividad en la recaudación del IVA, muestre mejoras leves entorno al 50% tal como se muestra en el cuadro No.1.

Según este contexto, la Administración Tributaria tiene mucho por hacer, y aunque el índice de eficacia tiene la limitación de no recoger las exenciones de Ley, los tratamientos especiales y la economía informal, muestra que aún se puede incrementar la recaudación del IVA en función del potencial de la economía.

Cuadro No. 1
Eficacia recaudadora del IVA en El Salvador
Período 1993 – 2010

AÑO	RECAUDACION EFECTIVA ^{1/} (Re)	CONSUMO (c)	ALICUOTA (t) %	INDICE DE EFICACIA %
	% DEL PIB			
1993	4.7	96.2	10	49.3
1994	4.9	95.5	10	51.3
1995 ^{2/}	5.6	96.1	11.5	50.4
1996	5.9	97.7	13	46.1
1997	6.0	96.5	13	47.6
1998	6.1	94.7	13	49.2
1999	5.9	95.9	13	47.2
2000	6.1	98.1	13	47.7
2001	6.3	99.1	13	48.7
2002	6.3	98.3	13	49.4
2003	6.4	98.9	13	49.6
2004	6.5	101.1	13	49.4
2005	6.8	102.4	13	51.4
2006	7.3	103.7	13	54.5
2007	7.5	106.1	13	54.3
2008	7.5	107.6	13	53.9
2009	6.9	102.0	13	51.9
2010	7.4	104.2	13	54.5

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda y BCR.

NOTAS:

1/ La recaudación efectiva (Re) es una fracción β del consumo total (c), multiplicado por la tasa del IVA (t): $(Re) = \beta * C * t$; donde $\beta = 1$ indica una recaudación efectiva igual al potencial que se obtendría en ausencia de evasión, elusión y gasto tributario en el ámbito del IVA.

2/ La tasa utilizada de 11.5% es el promedio de la que se encontraba vigente hasta junio de 1995, la cual era del 10% y, la tasa del 13% vigente a partir de julio del mismo año.

3/ El índice fue calculado en función de la metodología propuesta por la CEPAL.

Finalmente, es importante mencionar que en los últimos diez años, los ingresos tributarios han representado aproximadamente el 73% de los ingresos totales del Estado, por lo que se consideran la principal fuente de financiamiento del Presupuesto General de la Nación.

Como se muestra en el cuadro No. 2, el IVA representa el 51% de los ingresos tributarios, es decir que alrededor del 35% del Presupuesto General de la Nación se financia por medio de éste impuesto.

Cuadro No. 2
Composición porcentual de los Ingresos Tributarios
Por fuente específica
Año 2010
En millones de US\$

IMPUESTOS	2010	PORCENTAJE DE PARTICIPACION
IVA	1,566.4	51.0%
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	1,051.4	34.2%
DERECHOS ARANCELARIOS	150.5	4.9%
ESPECIFICOS	119.7	3.9%
ESPECIALES	111.4	3.6%
OTROS	72.4	2.4%
TOTAL	3,071.8	100.0%

Fuente: Dirección General de Tesorería.

Por lo expuesto anteriormente, estimar el tamaño de la evasión se vuelve importante para la Administración Tributaria, dado que el IVA es la principal fuente de ingresos del presupuesto general del Estado, con el cual se trata de satisfacer las principales necesidades económicas y reducir las brechas sociales del país.

En vista de lo anterior, en los apartados siguientes se desarrollará el tema de la Estimación de la Evasión de IVA, precisamente con el fin de proporcionar insumos para una mejor toma de decisiones en relación al control y la vigilancia sobre la eficiencia en la recaudación de éste impuesto.

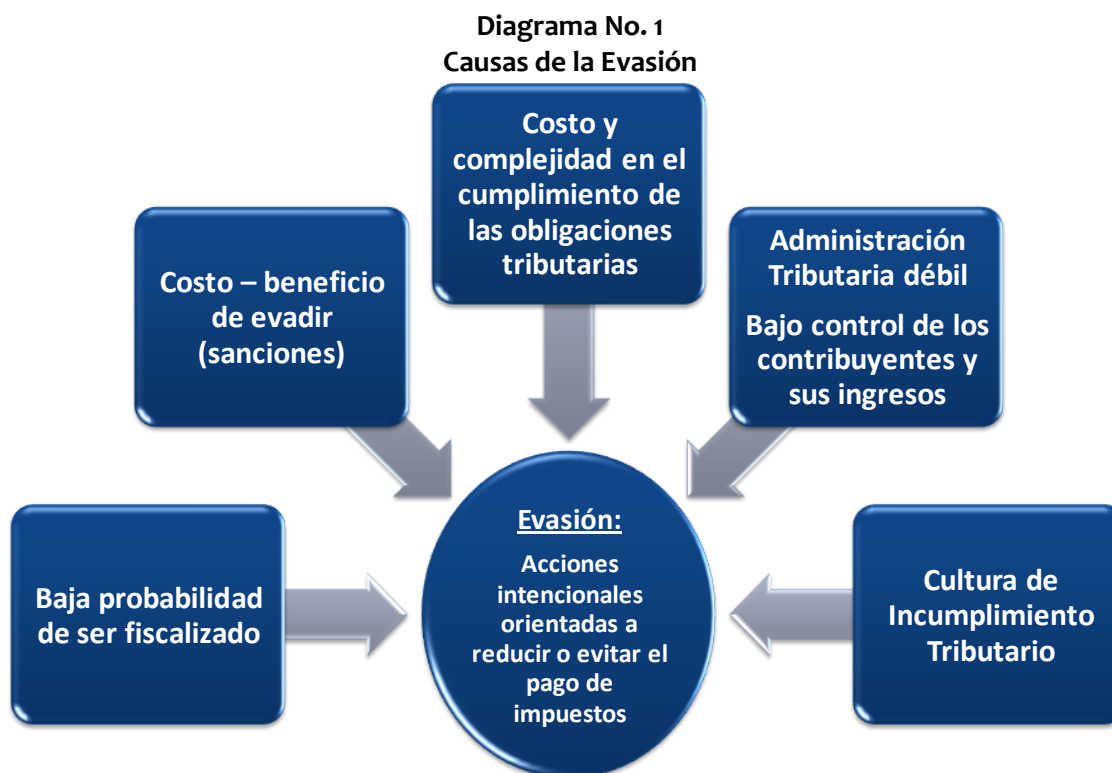
3. MARCO CONCEPTUAL

En este apartado, se hace referencia a la base teórica y las metodologías más utilizadas en Latinoamérica para el cálculo del monto y las tasas de Evasión.

3.1 Evasión

La evasión tributaria, se define en términos generales como la disminución intencional u omisión del pago del impuesto que legalmente le corresponde pagar a un contribuyente. Ésta conducta es producto principalmente de dos prácticas generalizadas: el ocultamiento de ingresos y/o el abultamiento ficticio de las compras.

Por otro lado, entre los factores que inciden en la existencia de este fenómeno, se pueden destacar aquellos en los que está relacionada la Administración Tributaria y su actuación. Se pueden mencionar entre los más importantes los siguientes:



Efectivamente, los contribuyentes están más decididos a evadir en la medida en que los controles que tiene la Administración Tributaria, no sean tan efectivos como para descubrir sus conductas evasoras, así como, cuando la aplicación de las sanciones no implique un costo oneroso respecto al beneficio de evadir.

Como se mencionó anteriormente, las figuras más comunes de la evasión están relacionadas con:

- **Ventas sin comprobante**, sobre todo cuando las realizan al consumidor final, con lo que subdeclaran los ingresos en los registros contables, y por ende disminuyen la base imponible del impuesto.
- **Abultamiento de compras**, en la cual los contribuyentes utilizan comprobantes de transacciones falsas, como por ejemplo registrar compras de contribuyentes ficticios, o realizar compras personales que se registran a nombre de la empresa, con lo que sobrevalúan las compras en los registros contables, y en consecuencia se disminuye el pago del impuesto.

En este sentido, es importante aclarar que en el presente estudio la medición de la evasión se realizará de forma indirecta, por lo que el resultado debe tomarse como una aproximación técnica a la verdadera magnitud; sin embargo, ésta puede constituir una herramienta importante para evaluar el desempeño de la Administración Tributaria, y consecuentemente para orientar de la manera más precisa las estrategias de control mediante la fiscalización de los sectores que resulten con una tasa mayor de evasión.

Se debe considerar que entre las implicaciones más relevantes de la evasión de impuestos en un país, y razón por la cual éste fenómeno debe combatirse, se encuentran las siguientes:

- **Produce inequidades entre los contribuyentes**, pues la recaudación recae en aquellos que pagan sus impuestos según la Ley, y se beneficia a aquellos que no pagan debidamente sus impuestos.
- **Induce a la competencia desleal en el mercado**, pues favorece la proliferación de actividades informales.
- **Indica una falta de eficiencia en la gestión de la Administración Tributaria**, en consecuencia, se deterioran el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y se reduce la confianza de las instituciones públicas y privadas.
- **Limita los recursos económicos del Estado**, disminuyendo la inversión para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

3.2 Métodos para estimar la evasión del IVA

Según la fuente de información que utilizan, los métodos para medir la evasión del IVA se pueden clasificar en:

- **Macroeconómicos**, los cuales están orientados a determinar relaciones económicas estables entre algunas variables o agregados contables, y asocian las perturbaciones o residuos de dichas relaciones a la presencia de evasión.
- **Microeconómicos**, que tienen carácter directo y suelen basarse en encuestas aplicadas sobre muestras de población objetivo, la correcta estimación depende de la calidad del diseño de la muestra y la homogeneidad en la aplicación de los procesos mediante los cuales se obtienen los resultados (auditorías generalmente).

En Latinoamérica, se han utilizado varios métodos de estimación de evasión del IVA, a continuación se detallan los principales:

¹ Tomados de cuadernos de trabajo de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

3.2.1 Método Teórico usando Cuentas Nacionales.

Este método consiste en estimar la recaudación potencial de un impuesto, a partir de una fuente de información independiente, usualmente las Cuentas Nacionales, la cual se contrasta con la recaudación efectiva, obteniendo una brecha que se considera como evasión.

La estimación, se realiza acumulando las declaraciones de los contribuyentes de una forma compatible con la presentación de las cifras de las Cuentas Nacionales, estableciéndose así una brecha entre la recaudación potencial y la efectiva.

En una de sus variantes, este método se puede aplicar utilizando el gasto de consumo final de los agregados macroeconómicos, el cual se considera como la base imponible teórica para el IVA, a la cual se le resta el consumo exento y se le agrega el consumo intermedio gravado de los sectores exentos. Al aplicársele la tasa del impuesto vigente se encuentra la recaudación potencial.

Por otro lado, en otra de sus variantes si la información se encuentra desagregada por sectores económicos, como en la Matriz Insumo Producto, se estiman las ventas afectas, a partir del Valor Bruto de Producción, y se determinan las compras que dan derecho a crédito fiscal, a partir de las compras intermedias y la Inversión.

La desventaja de esta metodología radica en las diferencias en la desagregación de la información en sectores económicos o ramas de actividad económica, por la jurisdicción regional o territorial y por las clasificaciones de los productos y servicios que tienen tanto las cuentas tributarias como las Cuentas Nacionales. Se incluye además el hecho de que en las declaraciones tributarias se han creado variables o categorías especiales para reflejar la legislación impositiva: ingresos no sujetos, deducciones, ingresos exentos, etc. que no están reflejados en las Cuentas Nacionales.

3.2.2 Método muestral usando información de auditorías:

Este método se basa en la aplicación de encuestas o auditorías a las empresas.

En general, consiste en aproximarse al tamaño de la evasión, obteniéndola de un subconjunto de contribuyentes que generalmente han sido seleccionados con un diseño de muestra en la que quedan debidamente representadas las variables relevantes para elaborar el estudio, tales como: tamaño económico, localización geográfica, la actividad económica y el tipo de contribuyente. Además, se les ha aplicado un mismo tipo de auditoría con homogeneidad en su profundidad, duración y metodología.

Una de las limitaciones de este método es que se escapan de la estimación, aquellos agentes económicos que se encuentran ocultos en la economía informal, pues se seleccionan únicamente los inscritos en la Administración Tributaria, por lo que sólo se abarca una parte del problema. Así mismo, se tiene la desventaja de que los resultados finales podrían estar sesgados debido a que los resultados de las auditorías están influenciados subjetivamente por la calidad del auditor que las realiza.

A pesar de estas limitantes, hay varios países que utilizan el método del Punto Fijo para estimar la evasión, teniendo claras sus limitaciones pero considerando que es más certero, en cuanto a que compara las ventas con control presencial de la Administración Tributaria de un grupo de contribuyentes, contra los valores declarados por los mismos sin éste control.

3.2.3 Método de conciliación de la información tributaria:

La Administración Tributaria suele obtener información de diferentes fuentes, y por medio de la conciliación de éstos datos, puede encontrar formas de incumplimiento tributario.

En toda transacción intermedia entre contribuyentes de IVA, el vendedor retiene el impuesto al comprador; pero esta cantidad corresponde a un débito fiscal para el vendedor y un crédito fiscal para el comprador.

Esto se puede comprobar por medio de la siguiente igualdad:

$$CR = II + DTI$$

Donde:

CR = Créditos de IVA

II = IVA a las importaciones

DTI = Débitos de IVA

Si los créditos fueran superiores al término de la derecha, estaríamos en presencia de evasión por facturas falsas (abultamiento de créditos). Es decir, que el monto de la evasión sería la diferencia entre ambos términos de la ecuación.

3.2.4 Métodos Econométricos:

Para este tipo de métodos es necesario contar con una base teórica fuerte, pues se debe identificar aquellos factores que afectan a la evasión, entre éstos se han considerado siempre por ejemplo, el nivel de las tarifas de los impuestos, la probabilidad de ser investigados por las autoridades tributarias, las sanciones establecidas en la Ley para el fraude fiscal, entre las más importantes.

El método, expresa a la evasión como una relación funcional de los factores que la causan, la limitante principal de la estimación, es que para realizarla se necesita conocer primero la medida de la evasión, pues debe incluirse en el modelo.

Existen otros métodos que también pueden ayudar a determinar éste indicador, sin embargo no son muy utilizados, pues no hay mucha información disponible, sobre su metodología y sus resultados, ya que se asocian más a la economía informal, tales como:

a. Método Monetario:

Es utilizado para estimar el tamaño de la economía subterránea, el principal insumo es la utilización de la Base monetaria, y entre sus principales variantes se encuentra aquella que supone una relación entre la demanda de dinero y la producción nacional, la cual se mantendría estable si no hubiera actividades ilícitas y por ende evasión.

En otra de sus variantes, se hace una inferencia a través de la circulación de billetes de alta denominación, el supuesto principal es que cuando la cantidad demandada de éstos billetes se incrementa considerablemente y no se observan cambios en las actividades lícitas, entonces esta variación se aproxima al tamaño de las actividades ilegales y a partir de allí se estima la evasión.

La última variante utilizada es una ecuación de demanda monetaria en la que se incorpora una variable de éste método, la cual aproxima el cumplimiento tributario. El supuesto principal es realizar dos estimaciones de tenencia de moneda, una cuando la variable tributaria es cero y la otra para cuando la misma variable es distinta de cero, la diferencia que se obtiene corresponde a la moneda ilegal, al multiplicar este valor por la velocidad del ingreso del dinero, permite estimar la magnitud de la economía subterránea.

La desventaja de estos métodos, es la difícil disponibilidad de información de los agregados monetarios y de producción, que permitan establecer las relaciones mencionadas anteriormente.

b. Enfoque del Insumo Físico:

Este método supone una relación fija entre cierto insumo o variable estratégicos para el proceso productivo, por ejemplo consumo de energía eléctrica, importación de materias primas, número de trabajadores, etc. y el proceso de producción. La estimación se basa en la relación que hay entre los cambios en el consumo del insumo o variable estratégica, y los cambios esperados por este consumo en la producción; por consiguiente, al estimarse cambios que no varíen en la misma dirección, entonces se asume que existe evasión.

La desventaja más importante de este método, es que es muy susceptible a los cambios tecnológicos, y por ello solo puede emplearse en aquellos períodos donde se conoce que ésta

variable no ha cambiado mucho. Además, es importante mencionar que debido a que está relacionado con los sistemas de tributación objetiva, es muy utilizado para casos como los regímenes simplificados de tributación, donde se postula un valor de impuestos asociado con variables específicas de fácil observación, como por ejemplo: consumo de servicios públicos, número de empleados, etc.

4. CARACTERIZACION DEL IVA EN EL SALVADOR

Para una mejor comprensión de la metodología utilizada para estimar la Evasión del IVA, se ha destinado un apartado de este estudio para describir las características más importantes de éste impuesto en El Salvador, las cuales se comentan a continuación:

1. Posee una tasa general del 13%, presentando muy pocas exenciones.
2. Su base gravable es el Consumo de bienes y servicios dentro del país, por lo tanto quien tributa el impuesto es el consumidor final, aunque la legislación identifica como contribuyente o sujeto del impuesto a cada agente económico que participa en la cadena de transacciones afectas.
3. En atención a la Base Tributaria, se puede categorizar como un impuesto monofásico no acumulativo, pues grava todas las fases de la cadena de valor; sin embargo, el impuesto no se acumula en el precio final, sino que la tasa efectiva que paga el último individuo de la cadena es siempre 13%.
4. En atención a su Base Macroeconómica, se puede decir que es un IVA con base Consumo, y es importante mencionar que se considera que éste es más eficiente, pues no grava la inversión y por consiguiente no distorsiona la elección eficiente de los factores.

Su base macroeconómica se obtiene de la siguiente función:

$$\text{PIB}-\text{Gs}-\text{I}=\text{C}+\text{Gb}+[\text{X}-\text{M}]$$

Donde:

PIB: Producto Interno Bruto

Gs: Gasto del gobierno en sueldos y salarios

I: Gasto en inversión bruta

C: Gasto en consumo privado

Gb: Gasto del gobierno en bienes y servicios

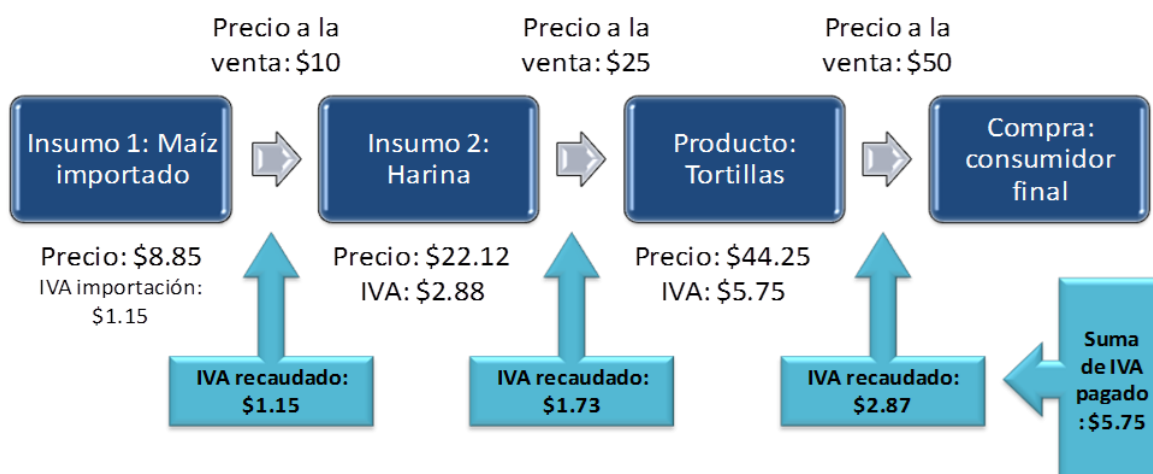
[X-M]: Saldo de la balanza comercial

² La caracterización se ha elaborado con base a la formación recibida en el taller: El IVA y los impuestos generales al consumo, impartido por Patricio Barra, Subdirector de la Subdirección de Estudios Tributarios en Chile.

5. En atención al principio de origen o destino, es un IVA destino, pues se aplica a bienes cuyo destino es el consumo doméstico (grava importaciones M, exime exportaciones X).
6. En atención a su Base Microeconómica, es un IVA crédito-factura o “invoice credit”, porque para calcular el impuesto a pagar, el contribuyente recarga el IVA en sus ventas (débito), y a su vez, deduce el IVA soportado en sus compras (crédito), aquí cada transacción se registra obligatoriamente con un documento legal (factura o comprobante de crédito fiscal) y el contribuyente no requiere de calcular base imponible sino que la obligación se reduce a: Débito - Crédito. Este método tiene la ventaja de que ofrece un mejor control para la Administración Tributaria, pues se requiere que se registren tanto las ventas como las compras.
7. Para el tratamiento de los remanentes (es decir cuando la relación entre los débitos - créditos es negativa) se utiliza el método de la acumulación, es decir, que éste valor se imputa contra obligaciones futuras de IVA.

A continuación se presenta un diagrama que resume la forma en que se aplica el IVA en una cadena de valor.

Diagrama No. 2
Aplicación del IVA en una cadena de valor



5. METODOLOGIA UTILIZADA PARA ESTIMAR LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR – METODO DE CUENTAS NACIONALES (IVA NO DEDUCIBLE)

5.1 Estimación de la Base Imponible Teórica de IVA

5.1.1 Determinación del IVA No Deducible

El método del IVA no deducible construye la base agregada del impuesto a partir del gasto en bienes y servicios con IVA no deducible (GND). Este gasto se compone del consumo final de los hogares afecto a IVA (CHA); las compras afectas destinadas a la producción de bienes y servicios exentos de IVA (CAPE); el consumo de bienes y servicios afectos realizado por personas que no residen en el país (CANR); y las exportaciones que eventualmente pudiesen encontrarse afectas (EA). Adicionalmente, se debe excluir el IVA efectivo que se imputa a las cuentas nacionales (IVACN). Es decir:

$$\text{GND} = \text{CHA} + \text{CAPE} + \text{CANR} + \text{EA} - \text{IVACN} \quad (1)$$

5.1.2 Estimación del Consumo Final de Hogares Afecto a IVA (CHA)

Esta variable se estima a partir del Consumo Final de Hogares (CH), del cual se deduce el consumo de los hogares no afecto a IVA, que se compone del consumo en bienes y servicios exentos de IVA (CBSE) y el consumo que los hogares realizan en el exterior (CHE), el cual en la metodología de cuentas nacionales forma parte del consumo final de los hogares. Es decir:

$$\text{CHA} = \text{CH} - \text{CBSE} - \text{CHE} \quad (2)$$

CH se puede obtener como la suma de la columna “Consumo Final de Hogares” de las matrices de insumo-producto o bien de las estadísticas de PIB por el enfoque de gasto.

Para estimar CBSE se utiliza la columna “Consumo Final de Hogares” de las matrices de insumo-producto, las estadísticas sobre desagregación por subsectores que fue entregada por el Banco Central y los resultados de la Encuesta de Consumo de los Hogares de la DIGESTYC. Aquí se dan diversas situaciones, cada una con un tratamiento específico. La primera, es cuando el producto exento coincide exactamente con un producto especificado en las matrices de insumo-producto, en cuyo caso la estimación corresponde simplemente al consumo hogares de dicho producto. Este es el caso de los productos “agua y alcantarillado” y “propiedad de vivienda” y “bancos, seguros y otras instituciones financieras”.

La segunda, es cuando el producto exento es un subconjunto del producto especificado en CN. El tratamiento de cada caso es el siguiente:

Servicios comunales, personales y sociales:

Dentro de este sector hay tres servicios exentos: educación, salud y servicios culturales. En este caso, se contó con información adicional del Banco Central indicando los porcentajes de participación en el Valor Bruto de Producción de los subsectores Educación, Salud, Esparcimiento y Otros. El consumo exento de educación y salud se estimó como el consumo de hogares del sector multiplicado por el porcentaje de participación de cada uno. Para estimar el consumo exento de servicios culturales, fue necesario estimar previamente qué porcentaje de los servicios de esparcimiento corresponden a servicios culturales. Para ello se recurrió a los consumos reportados por los hogares en la encuesta de ingresos y gastos.

Transporte y almacenamiento:

Dentro de este sector se encuentran exentos los servicios de transporte terrestre de pasajeros. En este caso, se contó con información adicional del Banco Central indicando los porcentajes de participación en el Valor Bruto de Producción de los subsectores Transporte Ferroviario (gravado), Transporte de Pasajeros por Carretera (exento), Transporte de Carga por Carretera (gravado), Transporte Aéreo (gravado), Servicios Conexos (gravado) y Depósitos y almacenamiento (gravado).

Una particularidad de los servicios de transporte es que la composición del consumo final es muy distinta a la composición del consumo intermedio. En efecto, los hogares consumen principalmente transporte terrestre de pasajeros, mientras en las empresas consumen mayormente transporte de carga, servicios conexos y almacenamiento. Se supuso que el transporte terrestre de pasajeros, exento de IVA, es consumido sólo por los hogares. Por lo tanto, se estimó como la producción total por el porcentaje de participación entregado por el Banco Central.

Productos de la imprenta e industrias conexas:

Dentro de este sector se encuentran exentos los libros y revistas culturales. A partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares se estimó el porcentaje que representa el gasto en libros y revistas respecto del gasto total en productos vinculados a las imprentas y editoriales. Luego, se aplicó dicho porcentaje sobre el consumo de los hogares del producto en la matriz.

Estimación de las compras de los hogares a empresas con ventas anuales inferiores a US\$5.714,29:

Para estimar esta exención se recurrió a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2010. Se estimó como los ingresos declarados por los trabajadores por cuenta propia, que desarrollan actividades gravadas con IVA y cuyos ingresos anuales son inferiores a US\$5.714,29.

CHE se obtiene también de las matrices de insumo-producto, como la suma del consumo de hogares y las exportaciones del producto 46, “Otras compras de bienes y servicios”.

5.1.3 Estimación de las compras afectas destinadas a la producción de bienes y servicios exentos de IVA (CAPE)

Las compras afectas destinadas a la producción exenta pueden corresponder a consumo intermedio afecto destinado a la producción exenta (CIAE) o bien a inversión afecta destinada a producción exenta (IAE). Cabe señalar que ambas componentes generan IVA no deducible sólo cuando las exenciones son del tipo ‘simple’, esto es, cuando se aplican sólo sobre el valor agregado en la etapa productiva exenta, lo cual determina que las empresas que producen y transan esos bienes o servicios exentos deben soportar como costo el IVA pagado en la compra de insumos y activos fijos requeridos en su producción. Por el contrario, cuando las exenciones son ‘totales’ o ‘tasa cero’, el IVA soportado en la compra de insumos y activos fijos es devuelto a los productores o se permite su imputación contra otros impuestos, por lo que no producen recaudación. En el caso de El Salvador, la tasa cero sólo se aplica a las exportaciones.

Supongamos que disponemos de una matriz de insumo-producto de la economía. Para un sector “i” parcialmente exento, el consumo intermedio afecto destinado a producción exenta será el siguiente:

$$CIAE_i = \sum_j (CI_{ij} - CIE_{ij}) \times \alpha_i \quad (3)$$

Donde CI_{ij} es el consumo intermedio del producto “j” por parte de la actividad “i”; CIE_{ij} es el consumo intermedio de productos exentos por parte de la actividad “i”; y α_i es el porcentaje de producción exenta de “i”.

A su vez, el consumo intermedio exento se obtiene multiplicando el consumo intermedio de cada producto por la fracción exenta de cada producto. Es decir:

$$CIE_i = \sum_j CI_{ij} \times \alpha_j \quad (4)$$

Reemplazando (4) en (3), llegamos a la siguiente expresión para el consumo intermedio afecto destinado a producción exenta:

$$CIAE_i = \sum_j CI_{ij} \times (1 - \alpha_j) \times \alpha_i \quad (5)$$

Los porcentajes de exención usados en esta parte son los mismos que se usan para estima CBSE, con la excepción del transporte, en donde se supone que el transporte terrestre de pasajeros es demandado sólo por los hogares, por lo tanto, el transporte consumido de manera intermedia se encuentra gravado, es decir, α_i en este caso es igual a cero.

A modo de ejemplo, para estimar el consumo intermedio afecto destinado a producir servicios de educación exentos, se toma el consumo intermedio total del sector “Servicios comunales, sociales y personales”, se le resta el consumo intermedio de “imprentas e industrias conexas”, “agua y alcantarillado”, “construcción”, “servicios financieros y seguros” y “servicios comunales, sociales y personales”, cada uno multiplicado por su porcentaje exento. El resultado, se multiplica por el porcentaje que representan los servicios de educación dentro de los “Servicios comunales, sociales y personales”.

Si se dispusiera de una matriz de inversiones, la estimación de la inversión afecta destinada a la producción exenta (IAE) sería similar a la estimación del CIAE. No obstante, al no disponer de esta matriz, se usó la siguiente aproximación:

$$IAE = IA \times \frac{CIAE}{CIA} \quad (6)$$

Donde IA es la inversión afecta y CIA es el consumo intermedio afecto. Es decir, se asume el porcentaje que representa la IAE respecto de la inversión total es igual al porcentaje que representa el CIAE respecto del consumo intermedio total.

IA se estima como la inversión total menos la inversión en construcción y menos las importaciones de maquinaria exentas.

5.1.4 Estimación de CANR, IVAND y EA

CANR se obtiene de la Matriz de Insumo Producto de cada año, y corresponde a las exportaciones del producto 46, “Otras compras de bienes y servicios”.

IVACN se obtiene también de la Matriz de Insumo Producto de cada año, en el cuadrante de oferta, en donde se muestra una columna con el IVA no deducible imputado a cada producto. Cabe señalar que en las cuentas nacionales se incorpora el IVA efectivo para presentar las cifras a precio de comprador. Por lo tanto, al estimar la base imponible teórica se debe quitar este IVA para expresarla en términos netos.

EA corresponde generalmente a ciertos servicios que en cuentas nacionales se clasifican como de exportación, pero que la ley del IVA podría no calificarlos de igual forma, como por ejemplo, las comisiones que reciben los representantes de empresas extranjeras. Esta información se puede obtener de las estadísticas de exportación por producto, que forman parte de las estadísticas de CN. Sin embargo, dado que es una variable poco significativa, se ha omitido su estimación.

5.1.5 Resumen

En el recuadro 1 resume de manera esquemática los pasos que se deben seguir para la estimación de la base imponible teórica.

Recuadro 1	
Estimación de la Base Imponible Teórica del IVA bajo el Método del IVA No Deducible	
+	Consumo Final Hogares
-	Consumo Final Hogares Exento
	Consumo de bienes y servicio exentos
	Consumo de residentes en el exterior
=	Consumo Final Afecto
+	Compras Afectas de Empresas Exentas
	Consumo Intermedio Afecto Destinado a Producción Exenta
	Inversión Afecta Destinada a Producción Exenta
+	Consumo Afecto efectuado por personas No Residentes
+	Exportaciones Afectas
-	IVA imputado en CN
=	Base Imponible Teórica

5.2 Estimación de la Recaudación Teórica

Para estimar la recaudación teórica simplemente se aplica la tasa legal vigente del impuesto sobre la base teórica estimada. Es decir,

$$\text{Recaudación Teórica} = \text{Base Teórica} * \text{Tasa} \quad (7)$$

En caso de que la tasa legal o alícuota del IVA haya experimentado cambios dentro de un año calendario, corresponde aplicar una tasa promedio ponderada por el tiempo de vigencia de cada tasa.

5.3 Estimación de la Evasión

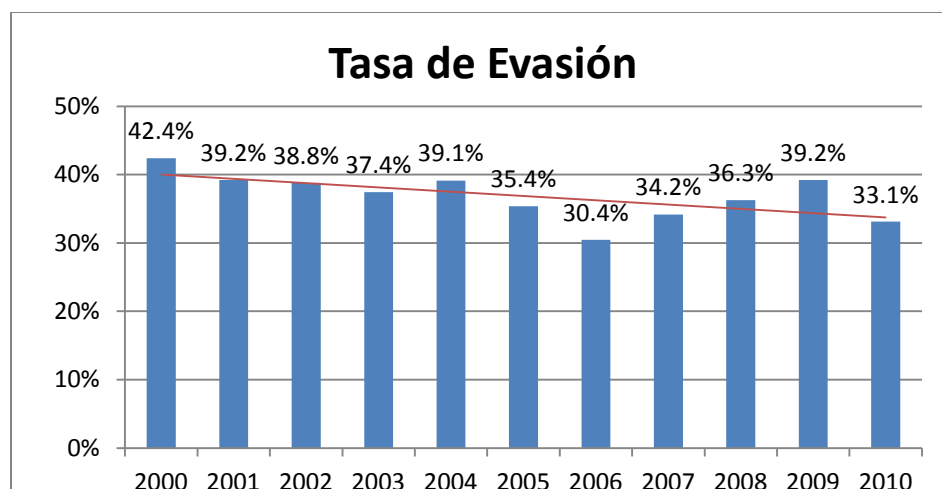
El monto de evasión se define como la diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación teórica.

$$\text{Monto Evasión} = \text{Recaudación Teórica} - \text{Recaudación Efectiva} \quad (8)$$

La recaudación efectiva debe ser comparable con la recaudación teórica estimada. Eso significa que se debe considerar la recaudación neta de devoluciones. Idealmente deberían corregirse también los desfases entre el período tributario y el período de declaración; debería restarse los saldos de remanentes de IVA, que incrementan la recaudación cuando éstos no se devuelven; e imputar la recaudación originada en las auditorías al año en que se devengó el impuesto que se está girando. Estos últimos ajustes son más difíciles de realizar, pero felizmente tienen un impacto menor en los resultados.

6. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Los resultados muestran una tendencia a la baja de la tasa de evasión en el período 2000-2006, pasando de una tasa del 42.4% en el 2000 a una tasa del 30.4% en el 2006. Es importante mencionar que la reducción de la tasa en este periodo, se dio con mayor fuerza en los años 2005-2006, lo cual 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 del período.



Luego, es interesante observar que, tal y como es de esperar, la crisis económica internacional del año 2009, marco un impacto considerable en el incumplimiento tributario, apreciándose un alza importante en la tasa de evasión, llegando está a un 39.2%, al igual que como ocurrió en varios países de la región. Este incremento se tiende a normalizar en 2010, donde la tasa de evasión tiende a llegar incluso a niveles más bajos que los preexistentes.

7. CONSIDERACIONES AL CALCULO

Debido a que la Matriz de Insumo Producto se construye con estimaciones de producción con base a muestras, la tasa de evasión contiene el mismo margen de error con que es estimada dicha producción.

El estudio pierde el carácter de oportuno pues solamente se tiene Matriz de Insumo Producto para el año 2006, siendo necesaria la estimación de este indicador para años más recientes, sin embargo, para corregir esta deficiencia es que se ha estimado la evasión por medio de una tasa global.

Es necesario promover dentro de la base de datos de la administración tributaria, la actualización de las actividades económicas a la Clasificación Internacional Uniforme (CIIU) revisión 4, pues el Banco Central de Reserva ya está trabajando en hacer esa actualización.

Aunado a lo anterior, debe prestarse un muy especial cuidado en el registro de los contribuyentes, asignándoles en la actividad económica que de mejor manera explica las operaciones económicas por estos desarrolladas.

A partir de los resultados de este estudio, se vuelve necesario que los esfuerzos por estimar la evasión a nivel sectorial sean mayores, pues existe un compromiso por apoyar y facilitar las tareas de fiscalización en aquellos sectores económicos o grupos de empresas que tienen un mayor riesgo de evasión, teniendo el inconveniente que la no existencia de Matriz de Insumo Producto actualizada, así como la exclusión de componentes, por parte del Banco Central de Reserva, condiciona negativamente la realización de esta misión de suma importancia.

Todos los estudios realizados que utilizan información proporcionada por Cuentas Nacionales, se ven influenciados directamente por los cambios que en estas ocurran, cualquier modificación del año base o metodología de Cuentas Nacionales y los ajustes a los datos, acarrearán inexorablemente el cambio de los resultados obtenidos en la estimación de evasión tributaria en IVA.

BIBLIOGRAFIA

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), Oficina de Estudios Económicos. Cuadernos de Trabajo “Evasión del Impuesto al Valor Agregado en Colombia: 1998-2000”.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Servicio de Rentas Internas de Ecuador. Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión, Montevideo, Uruguay. Abril del 2010.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Dirección General Impositiva de Uruguay. Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión, Montevideo, Uruguay. Abril del 2010.

Ministerio de Hacienda, Unidad de Programación y Evaluación Tributaria. El Salvador, Estimación de la evasión fiscal en IVA, año 2000. Enero de 2004.

Servicio de Impuestos Internos en Chile (SII), Departamento de Estudios. Estimación de la Evasión Tributaria en Chile. Patricio Barra- Michael Jorratt. Junio de 1999.

Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), Subdirección de Estudios. Evasión en el IVA serie 2003-2009. Mayo de 2010.

ANEXOS

ESTIMACION EVASION EN BASE A CUENTAS NACIONALES											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
+ Consumo final hogares	11,550	12,244	12,590	13,391	14,453	15,871	17,406	19,465	21,097	18,887	19,789
- Consumo final hogares exento	2,354	2,431	2,579	2,687	2,857	3,092	3,273	3,661	3,968	3,552	3,722
Educación	109	114	115	125	135	140	150	168	182	163	170
Salud	225	229	254	265	292	327	384	429	465	416	436
Servicios de espectáculos culturales	8	8	8	9	9	10	11	12	13	12	12
Servicios financieros	170	175	194	219	216	240	258	289	313	280	294
Seguros de personas	13	13	16	18	22	22	26	29	32	28	30
Agua y alcantarillado	48	49	62	56	51	48	52	58	63	57	59
Transporte público terrestre	339	353	365	384	410	442	464	519	562	503	528
Alquiler de vivienda	1,071	1,095	1,160	1,210	1,261	1,349	1,391	1,555	1,686	1,509	1,581
Libros y revistas de carácter científico y cultural	334	350	375	370	430	478	496	555	601	538	564
Empresas con ventas anuales inferiores a US\$5.714,29	7	8	8	8	9	10	11	12	13	12	12
Consumo de residentes en el exterior	31	37	24	24	24	25	31	34	37	33	35
Donaciones, propinas y autoconsumo											
= Consumo final hogares afecto	9,195	9,813	10,011	10,704	11,596	12,779	14,133	15,805	17,129	15,335	16,067
+ Compras gravadas destinadas a producción exenta	1,132	1,216	1,299	1,379	1,327	1,443	1,582	1,769	1,918	1,717	1,799
Consumo Intermedio gravado usado en la producción de bienes y servicios exentos	982	1,068	1,146	1,214	1,166	1,277	1,389	1,553	1,683	1,507	1,579
Educación	30	30	29	32	34	36	37	42	45	41	43
Salud	63	61	65	68	74	84	96	107	116	104	109
Servicios de espectáculos culturales	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Servicios financieros	116	114	124	131	110	127	126	141	153	137	143
Seguros de personas	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
Agua y alcantarillado	45	52	61	47	44	52	57	64	69	62	65
Transporte público terrestre	109	111	115	125	137	159	168	188	204	182	191
Alquiler de vivienda	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Libros y revistas de carácter científico y cultural	94	106	117	132	142	148	156	174	189	169	177
Empresas con ventas anuales inferiores a US\$5.714,29	3	3	4	4	4	4	5	5	6	5	6
Construcción	518	585	626	669	614	661	737	825	894	800	838
Inversión en bienes afectados destinada a la producción exenta	150	148	153	165	161	166	193	216	234	210	220
+ Consumo afecto efectuado por personas no residentes	25	24	33	42	51	30	39	43	47	42	44
- IVA imputado en cuentas nacionales	721	809	825	925	945	1,110	1,299	1,389	1,461	1,252	1,433
= Base Imponible Teórica	9,631	10,244	10,518	11,201	12,028	13,141	14,454	16,228	17,633	15,842	16,478
Tasa general de IVA (d)	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%	13%
Recaudación Teórica (e = ad + b8% + c(d+10%))	1,252	1,332	1,367	1,456	1,564	1,708	1,879	2,110	2,292	2,059	2,142
Recaudación Efectiva neta (f)	721	810	837	911	952	1,104	1,307	1,389	1,461	1,252	1,433
IVA doméstico		356	365	388	372	445	509	483	463	484	542
IVA Importaciones		454	472	523	580	659	798	906	998	768	891
Evación (g=e-f)	531	522	530	545	612	605	572	721	832	807	710
Tasa de Evación	42.4%	39.2%	38.8%	37.4%	39.1%	35.4%	30.4%	34.2%	36.3%	39.2%	33.1%