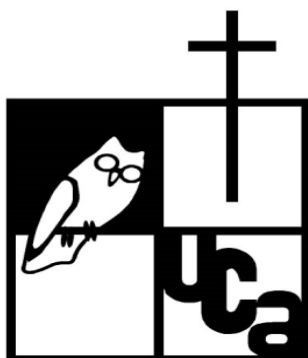


**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ
SIMEÓN CAÑAS**



**ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA
TRIBUTARIA Y SU VINCULACIÓN CON LA EVOLUCIÓN
DE LA DEUDA PÚBLICA DE EL SALVADOR:**

PERÍODO 2000-2016.

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD
DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

SEBASTIÁN ALBERTO COTO MOLINA

KEVIN RUBÉN HERNÁNDEZ RAMÍREZ

AMADEO JOSÉ RIVAS CARPIO

IRMA ARACELY SAAVEDRA MARROQUÍN

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE DE 2017

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR:

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIO GENERAL:

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES:

LIC. JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

DIRECTOR DEL TRABAJO:

LIC. ROMMEL REYNALDO RODRIGUEZ TREJO

SEGUNDO LECTOR:

LIC. GERARDO DE JESÚS OLANO MÁRQUEZ

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos primeramente a Dios por permitirnos culminar nuestra formación académica y agradecemos de manera especial al Lic. Rommel Rodríguez y Lic. Gerardo Olano, por compartir sus conocimientos y ser una guía durante esta fase de nuestra vida estudiantil.

Sebastián, Kevin , Amadeo e Irma

A Dios, mi papá Jorge M. Coto, mi mamá Yanira de Coto, mi hermana Verónica S. Coto por su apoyo invaluable y guía durante mi proceso de formación académica. A mis tíos Myrna de Gracia y Armando García, por apoyarme en mi formación profesional inicial. A mis amigos y grupo de tesis, Amadeo J. Rivas, Irma A. Saavedra, Kevin R. Ramírez por sus enorme apoyo durante de toda la carrera y trabajo de graduación; así como a nuestro asesor de tesis Rommel Rodríguez y a todos aquellos amigos que tuve la oportunidad de hacer dentro de la universidad, especialmente Pedro López y Georgina Cisneros.

Sebastián Coto

Doy gracias a Dios por culminar esta meta en mi vida, agradezco primero que nada a mi madre porque ella ha sido mi pilar y mi apoyo desde el inicio. Ha estado en los logros y derrotas, no hay palabras para agradecerle todo. A toda mi familia pero sobre todo a mis tías Rosario y Ana Deysi porque creyeron siempre en mí y han apoyado mis sueños siempre. Mis amigos de infancia y sobre todo a mis amigos y compañeros en este trabajo de graduación que sin ellos tampoco nada sería posible, este logro también se lo debo a: Irma, Sebastian y Amadeo. Queridos colegas y amigos que la vida nos siga dando más logros y alegrías.

Kevin Rubén

“(...) solo con el corazón se puede ver bien; lo esencial es invisible para los ojos”

Antoine de Saint Exupéry.-El Principito

A Dios y a la Virgen María, que siempre me han guiado en cada etapa de mi vida.

A mis padres, José Edgardo y Ana Edith, fuente inagotable de amor, paciencia y sabiduría: Este éxito es tan de ustedes como mío; gracias por siempre confiar en mí y enseñarme, con su ejemplo, a luchar por mis sueños con pasión y dedicación. Los amo.

A mis compañeros de tesis: Irma, Sebas y Kevin. Gracias por permitirme concluir con ustedes este ciclo tan importante de nuestra vida estudiantil. Se me quedan cortas las palabras para expresarles todo mi agradecimiento y cariño, son lo máximo, ¡Los amo!.

Agradezco también a mis amigos Georgi Cisneros, José Soto, “Ferru”, Karlita Cerón, Pedro Lopez, Rodrigo Zarruk, Moisés Flores, Denisse Chavarría y Fiorella Huete por su amistad y apoyo a lo largo de estos años.

A mis profesores, jefes y compañeros(as) de trabajo, quienes me han ayudado a crecer no solo profesionalmente, si no que más importante aún, como persona.

A mis hermanos(a), tíos(as) y primos(as): Gracias por su amor y por ser parte activa de mi formación, por siempre corregirme y guiarme; espero seguir contando con su apoyo y cariño. A mis sobrinos(as), gracias por llenar mi vida de alegría.

Amadeo Rivas.

“Basta un poco de espíritu aventurero para estar siempre satisfechos, pues en esta vida, gracias a Dios, nada sucede como deseábamos, como suponíamos, ni como teníamos previsto.”

Noel Clarasco

Agradezco a Dios y a la Virgen María, quienes bendicen e iluminan cada nueva etapa de mi vida.

A mis padres, Ana Verónica y Miguel Ángel, por siempre creer en mí, guiarme, apoyarme, comprenderme y sobre todo darme todo su amor. Gracias por ser una fuente de inspiración para luchar por mis sueños con dedicación, entusiasmo y siempre de la mano de Dios.

A mis amigos y compañeros de tesis: Amadeo, Kevin y Sebas gracias por acompañarme en este parte tan importante de nuestra vida académica, no existen palabras para expresarles lo especiales que son y lo mucho que los aprecio, en mi mente y corazón quedan todas nuestras reuniones y tan lindos momentos que hemos construido a lo largo de los años. Gracias por este éxito que se suma a nuestras vidas.

A mis jefes y compañeros(as) de trabajo, por confiar en mí y ser en cada día una fuente de aprendizaje para mi desarrollo profesional y personal

A mis abuelas, tíos(as), primos(as) y sobrinos(as). Gracias por su cariño y siempre estar presentes para corregirme, apoyarme y llenarme de alegrías mis días cada vez que nos reunimos.

Irma Saavedra

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	VI
CAPITULO I	1
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DEUDA Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	1
1.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA Y EL PAPEL DEL ESTADO.	1
1.1.1. <i>Posturas Ortodoxas.</i>	3
1.1.2. <i>Posturas Heterodoxas.</i>	13
1.2. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL	22
1.2.1. <i>Gestión presupuestaria.</i>	23
1.2.2. <i>Política de endeudamiento.</i>	25
1.2.3. <i>Política de gasto público.</i>	27
1.2.4. <i>Política tributaria.</i>	29
1.3. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y LA DEUDA PÚBLICA.	30
1.3.1. <i>Estudio de los ingresos tributarios y su vinculación con la deuda.</i>	32
1.4. PROCESOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DGII Y DGA	37
1.4.1. <i>Proceso de recaudación</i>	38
1.4.2. <i>Proceso de fiscalización.</i>	39
CAPITULO II	41
2. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL SALVADOR: 2000-2016	41
2.1. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA TRIBUTACIÓN, LA DEUDA Y LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN EL SALVADOR: 2000-2016.	41
2.1.1. <i>Evolución de los Ingresos totales:</i>	41
2.1.2. <i>Evolución de los ingresos tributarios:</i>	42
2.1.3. <i>Recomendaciones del FMI para incrementar la recaudación tributaria: 2011</i>	44
2.1.4. <i>Evolución de la deuda:</i>	47
2.1.5. <i>Factores determinantes de la deuda:</i>	50
2.2. REFORMAS IMPLEMENTADAS DURANTE EL PERÍODO 2000-2016: OBJETIVOS PLANTEADOS VERSUS RESULTADOS OBTENIDOS E IMPACTO EN EVOLUCIÓN DE LA DEUDA.	54
2.2.1. <i>Objetivos planteados</i>	58
2.2.2. <i>Reformas implementadas en El Salvador 2000 a 2016</i>	59
2.2.3. <i>Resultados obtenidos e influencia de las reformas implementadas sobre la evolución de la deuda salvadoreña.</i>	66
2.3. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE EL SALVADOR:	69
2.3.1. <i>Situación actual del SAFI: 2012.</i>	69
2.3.2. <i>Visión Integral de Reformas a 2012: USAID</i>	73
2.3.3. <i>Retos de la Administración Tributaria.</i>	75
2.4. ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCALES Y EVOLUCIÓN DEL PROCESO RECAUDATORIO.	76
2.4.1. <i>Evolución de los procesos recaudatorios en El Salvador</i>	79
2.5. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO: CONTRASTE CON MARCO TEÓRICO Y RIESGOS FISCALES DE LA DEUDA.	84

2.5.1. Riesgos Fiscales de la Deuda Pública de El Salvador:	87
CAPITULO III	92
3. PROPUESTA ALTERNATIVA DE ADMINSTRACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA HACIA UNA VISIÓN POST-NEOLIBERAL.	92
3.1. COMPOSICIÓN HISTÓRICA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN EL SALVADOR Y SU VINCULACIÓN CON LA DEUDA PÚBLICA.	92
3.2. ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y VINCULACIÓN CON LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL SALVADOR: 2000-2016	95
3.3. COMPONENTES DE UNA ADMINISTRACIÓN DE POLÍTICA TRIBUTARIA HACIA UN ENFOQUE POST-NEOLIBERAL	102
3.3.1. Reformas a Impulsar:	107
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
BIBLIOGRAFÍA:	120
ANEXOS	126

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Ingresos Totales del Gobierno de El Salvador: 2000-2016, expresado en millones de USD.....	41
Gráfico 2: Evolución de la deuda pública de El Salvador: 2000-2016.....	47
Gráfico 3: Montos de Gasto Publico, El Salvador, miles de Millones de USD, 2000 a 2016.....	52
Gráfico 4: Tasa de crecimiento de la deuda y del PIB, El Salvador 2000 a 2016.	54
Gráfico 5: Carga tributaria de El Salvador, 2000 a 2016.	57
Gráfico 6: Evolución de ingresos tributarios y deuda pública de El Salvador, 2000 a 2016, en millones de dólares de Estados Unidos.	68
Gráfico 7: Porcentaje de IVA como proporción de ingreso y del gasto por deciles. El Salvador, 2012.....	85
Gráfico 8: Resultado global con pensiones del SPNF: El Salvador, 2008-2016.....	87
Gráfico 9: Pago del servicio de la deuda como proporción de ingresos tributarios: El Salvador, 2008-2016.....	88
Gráfico 10: Pago de intereses como proporción del pago de la deuda pública: El Salvador, 2008-2016.....	89
Gráfico 11: Gasto presupuestario en pensiones y proporción del presupuesto total proyectado: El Salvador, 2015-2065.	91

Gráfico 12: Composición de los ingresos tributarios periodo 1990 hasta 2015	92
---	----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Resumen histórico de periodos en que se impulsan reformas tributarias en El Salvador 2000 a 2016.....	60
---	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: ingresos recaudados, incrementos percibidos y tasa de crecimiento, por venta de productos especiales, El Salvador 2009-2015.	66
Tabla 2: ingresos recaudados, incrementos percibidos y tasa de crecimiento, sobre impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, El Salvador 2009-2015	67
Tabla 3: tasa de crecimiento de los ingresos tributarios y la deuda del gobierno de El Salvador, 2000 a 2016.	69
Tabla 4: recaudación tributaria a precios corrientes 1990 y 2010.....	93
Tabla 5: Presupuesto por tipo de dirección como proporción del gasto administrativo total. Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2011-2016. Expresado en Miles de USD.	105

INTRODUCCIÓN

Las reformas económicas llevadas a cabo por El Salvador una vez finalizado el conflicto armado estuvieron bajo la sombra del Consenso de Washington, mismo del cual este país fue un fiel seguidor. A pesar de que las reformas implementadas fueron muy profundas, éstas no tuvieron los efectos esperados en lo que a crecimiento económico respecta. Si bien es cierto el crecimiento económico para el período 1990-1995 fue bastante alentador, alcanzando según datos oficiales tasas por encima del 6%, hacia finales de la década de los noventa y de los años 2000 ésta terminó por situarse alrededor del 2%, a excepción del período de 2005-2007 donde se promedió un crecimiento del 3.8%.

Es por lo anterior que no es impreciso afirmar que el problema del crecimiento económico es de naturaleza estructural y no meramente coyuntural, como muchas veces se ha abordado. Por otra parte, además de los problemas estructurales para potenciar el crecimiento económico, se debe adicionar el shock externo que significó la crisis económica de 2008-2009, misma que ha sido la más grave que ha sufrido Estados Unidos y la economía mundial desde la época de la gran depresión de 1929. Esta coyuntura, sin lugar a duda, afectó negativamente a El Salvador como consecuencia de la vinculación económica que ambos países mantienen.

Para el caso salvadoreño en concreto, esta crisis financiera provocó una menor entrada de divisas por concepto de remesas, lo cual vino a deprimir el consumo interno. Además, el shock de los altos precios del petróleo, la caída del sector exportador, entre otros, favorecieron el comportamiento negativo de la economía en esos dos años en particular.

En los años posteriores, si bien es cierto se volvió a la senda del crecimiento económico, éste fue sumamente bajo y no logró compensar las necesidades de financiamiento que el gobierno requirió para este período: Si el crecimiento es bajo, los ingresos vía tributación también lo serán. Esto trajo como consecuencia que la deuda pública pasara del 40% al 50% con relación al PIB tan solo de 2008 a 2009 y en los años venideros ésta no hizo más que aumentar.

La deuda ha venido en constante aumento en los últimos años, y si bien es cierto tiene a la base problemas de crecimiento económico estructurales, es de mucha pertinencia el analizar la gestión fiscal que conduce a que ésta evolucione de determinada forma, en la

medida que la primera es una variable de resultado que se deriva directamente de una gestión administrativa de la “cosa pública”.

Para efectos de esta investigación, y bajo el enfoque de que la deuda es una variable resultado de la gestión de las finanzas públicas, estudiar ésta última como un todo se volvería demasiado complejo de realizar, de manera que se precisará la atención en un único elemento de la gestión fiscal que se considere poco explorado aún y de esa forma, analizar su relación con el tema de la deuda.

Existen autores que consideran que la gestión de las finanzas públicas debe tener en cuenta la eficiencia y la transparencia a la hora de llevar las erogaciones, lo cual debe conllevar un proceso de modernización del gasto público. Sin embargo, no por ello es menos importante el analizar cuál es el financiamiento que se tiene para llevar a cabo estos gastos. Al respecto, A. Shah (2005) considera que los ingresos fiscales son tan importantes como los gastos, derivado de la conexión necesaria que hay entre ambos.

Shah (2005), citando a Musgrave (1969), explica lo siguiente: “Una teoría de las finanzas públicas será insatisfactoria a menos que comprenda tanto el lado de los ingresos como el de los gastos del proceso fiscal.”, de manera que los tributos son el “combustible” que permite al gobierno llevar a cabo sus actividades. Es por esto que la relación deuda-ingresos tributarios se vuelve el eje central de la investigación.

La política de gasto público, si bien es cierto también es trabajo, se deja en un segundo plano en este trabajo en la medida que ya existen en el ambiente académico y de investigación material al respecto: No es difícil escuchar o encontrar contenido donde relacione la deuda con el gasto público; mientras que, por otra parte, casi todos olvidan de los ingresos la preponderancia del vínculo de la política tributaria en la conformación del endeudamiento público.

En la medida que haya estudios más completos al respecto de ingresos y gastos, se dispondrá de más y mejor información para abordar el tema de pre-supuestación, sobre el cual ciertos tanques de pensamiento ya han empezado a analizar; mismo caso con el tema del análisis de la política de endeudamiento, contribuyendo así a un entendimiento más completo del problema de la deuda de El Salvador.

Para lograr lo anterior, el presente trabajo de graduación se divide en tres capítulos donde se aborda de manera conceptual y empírica el tema de la deuda y la vinculación de esta con la administración de los tributos que el Ministerio de Hacienda de El Salvador realiza.

El primer capítulo trata sobre los aspectos conceptuales de la deuda y la administración tributaria, en donde se aborda los aspectos estrictamente teóricos sobre la política fiscal, para luego analizar las concepciones teóricas sobre la deuda pública y el papel del Estado desde las visiones ortodoxas y heterodoxas. Una vez realizado lo anterior, se procede a realizar una aproximación teórica de la política tributaria y la deuda pública para finalizar hablando sobre los procesos de gestión administrativa específicamente de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA).

El segundo capítulo aborda a detalle la tendencia histórica de la deuda y los ingresos en El Salvador, haciendo hincapié en los ingresos tributarios, que son los que ocupan el tema central de investigación. En este apartado se esbozan algunas de las recomendaciones de reforma esbozadas por el FMI en 2011 para mejorar los tributos.

A continuación, se abordan las reformas implementadas en el período de 2000-2016, analizando los objetivos planteados y los resultados obtenidos, para luego pasar a hablar sobre el sistema de administración tributaria en El Salvador, identificando retos que presenta el mismo y algunas de los avances que ha tenido en estos últimos años. Este capítulo concluye haciendo un análisis de la ineficiencia recaudatoria y políticas de incentivos fiscales, así como con un análisis del problema de la deuda y sus perspectivas, para luego hacer un contraste entre la teoría y la práctica.

Por último, el tercer capítulo se orienta en la construcción de una propuesta alternativa post-neoliberal de administración tributaria y de manejo de la deuda pública de El Salvador, para lo cual se aborda la composición histórica de la estructura tributaria y se busca comparar la misma con los países de la OCDE, tomando estos últimos como una hoja de ruta hacia la construcción de un sistema tributario más eficiente y equitativo. Así mismo, se realiza un análisis de las relaciones de poder y su influencia en la administración de la política tributaria que sirva como preámbulo a la definición de componentes específicos y recomendaciones que permitan alcanzar un sistema post-neoliberal.

CAPITULO I

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DEUDA Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

1.1. Aproximaciones teóricas sobre la deuda pública y el papel del Estado.

Actualmente se cuentan con dos posturas económicas dominantes que rigen el camino que toman los intelectuales para el estudio de la economía. Estas posturas son las heterodoxas y ortodoxas. Explicando un poco estos conceptos en base a Escalante (2009) se puede decir que:

“La economía heterodoxa es toda contribución en busca del bienestar social que se opone al planteamiento teórico dominante. Cabe mencionar que la visión heterodoxa no es estática, esta cambia en función de lo que consideramos ortodoxo.”

En ese sentido, los ortodoxos o la economía ortodoxa es la que ha tenido el dominio de la práctica y la enseñanza de la economía y se vincula mucho con la economía neoclásica, pues se cree que todo lo que pasa es el resultado de un individuo por maximizar su bienestar económico mediante el incremento de su renta o la reducción de coste de producción de algún bien. (Zenil Montiel, 2012)

Por otra parte, los heterodoxos han tomado una corriente en pro del desarrollo de la Ciencia Económica utilizando instrumentos, metodologías y conjuntos de conocimientos diferentes a la lógica y logística¹ de la economía neoclásica. Estos tienen como objetivo común buscar explicaciones científicas, claras y rigurosas de la dinámica real de la economía. Se debe destacar que no solo buscan explicaciones alternativas al modelo dominante, sino que buscan aceptar y afrontar el reto cognitivo y explicativo de los fenómenos que enfrentan los economistas. (Contreras, 2014)

A lo largo del tiempo han existido diferentes economistas heterodoxos que han planteado ideas de cambio en la estructura de la economía mundial, pero la fuerza de la ortodoxa dominante no ha permitido establecer un cambio en el sistema, y es que a pesar de que se

¹ Los heterodoxos buscan una inclusión social mayor, garantizar servicios básicos como salud y educación a la población, una distribución más justa de los recursos y un papel más regulador del Estado en miras de tener un control de la economía en miras de garantizar su buen funcionamiento.

ha logrado debilitar aún no ha sido posible instaurar un sistema en miras de fomentar un cambio en esencia del capitalismo.

La política económica de corte ortodoxo ha llevado, sobre todo a América Latina, en un decaimiento de la economía regional. Hay algo que ha olvidado la ortodoxia y es que en Latinoamérica las economías son totalmente diferentes en cada país, y, por lo tanto, no se puede tomar la misma forma de hacer economía en todos los países ya que existen diferencias no solo económicas, sino también políticas y culturales. (Escalante Semerena, 2009)

Esto trae consigo una serie de repercusiones económicas en los Estados que no les permite desarrollar de manera óptima la estabilidad financiera de sus países y llevan a cabo métodos de escape para poder solventar los problemas de corto plazo, pero aumentando los de largo plazo. Precisamente la deuda es uno de estos temas, ya que las economías requieren de dinero para poder administrar el Estado. Cuando los Estados no obtienen los recursos suficientes mediante la tributación, la deuda se torna de mucha importancia. La deuda por su parte depende de las políticas que los gobiernos y las entidades financieras prestamistas asignen para su pago, así como tasas de interés, tiempo de pago y otras medidas.

Por su parte las condiciones de la deuda no siempre son las más adecuadas para todos los países, pues no todos tienen la misma capacidad de producción para poder pagar a sus deudores y deben de recurrir a la generación de letras del tesoro público y emisión de bonos de Estado para financiar sus deudas, así como también reducción de beneficios sociales necesarios para la reproducción de la vida. Estos últimos representan únicamente un gasto para los Estados y estos son muy elevados, ya que implican pago de salarios, maquinarias, infraestructura entre otros para garantizar el buen funcionamiento.

Por ejemplo, Devlin (1985) menciona que en los países latinoamericanos se tienen niveles de deudas alto debido a la gestión ortodoxa que los gobiernos llevan a cabo, y en su estudio demuestra como la herencia histórica de este tipo de gestión ha llevado a generar las crisis actuales de deuda y es que desde este periodo se han tenido condiciones de endeudamiento deterioradas en donde se tienen tasas de interés altas, traspaso de deuda a la banca privada para cubrir la falta de liquides de corto plazo, alto gasto público, poca inversión, corrupción entre otros .

Por su parte, Escalante (2009), le hace una crítica radical a la ortodoxia actual y como esta no centra su objetivo al bien común:

“...la ortodoxia sólo se ha concentrado intensamente en la estabilización de la inflación, el tipo de cambio o la tasa de interés, perdiendo de vista que esto no es el fin, sino un medio para lograr el bienestar social.”

Se puede evidenciar, por tanto, que la ortodoxia en realidad no ha tenido la capacidad de construir un bienestar social en las economías mundiales y que la implementación de estas políticas pone en riesgo no solo el bienestar, sino que también la reproducción de la vida.

Por esta razón para la presente investigación se vuelve necesario estudiar las posturas heterodoxas y ortodoxas, y sobre todo los autores más relevantes que le han dado fuerzas a estas teorías, y como estos han estudiado el tema de la deuda y al Estado para poder determinar el fallo histórico que ha tenido la ortodoxia que ha llevado a que países como El Salvador tengan un alto nivel de deuda, y, por otro lado, estudiar las propuestas de los heterodoxos para poder crear propuestas que busquen un cambio estructural.

1.1.1. Posturas Ortodoxas.

Las posturas ortodoxas siguen hasta el día de ahora dominando la forma en como se hace economía a nivel mundial, es decir, las ideas clásicas y ahora neoclásicas son las que los países y empresas siguen utilizando para hacer funcionar sus economías y sus finanzas. Es importante entonces determinar cuál es el origen de estas posturas y como han ido tomando auge y cada día se hacen más fuertes.

Muchos han sido los economistas ortodoxos que han existido en la historia de la economía, unos con ideas más fuertes que otros. En el presente estudio se tomarán únicamente lo más representativos: primero se toma a los clásicos, quienes iniciaron el análisis del modo de producción capitalista y explicaron el funcionamiento del mismo y luego, se aborda a los neoclásicos, quienes replantearon la teoría capitalista con el fin de explicar con una mayor precisión dicho modo de producción.

Primero se entiende la deuda para los clásicos; hay que destacar que Smith, Ricardo y Mill tenían una idea similar sobre está, aunque la estudiaron en periodos de tiempo y con situaciones distintas. Básicamente la emisión de deuda pública para ellos tenía una

concepción fundamental en esencia y es que esta se adquiría para financiar los gastos de guerra, es decir, era emitida para solventar un gasto improductivo. (Lasa, 1997)

Ellos justificaban este gasto como una consideración de defensa nacional, aunque no se puede perder de vista el hecho de que económicamente era un gasto improductivo y muy grande. El otro punto clave es que para sus teorías se consideraba que existía un pleno empleo en la economía por lo que la economía era muy productiva. Es importante tener estas premisas presentes para entender la teoría de los clásicos ya que a pesar del tiempo estas siguen siendo la base de la economía por la herencia histórica que han dejado. (Lasa, 1997)

❖ Adam Smith

El primer economista clásico en hablar sobre el tema de la deuda fue Adam Smith, también considerado el padre de la economía moderna. El primer autor clásico dedicó un tomo completo en su obra de 1776 titulada *Investigación y sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* a este tema de alta importancia aun hoy en día.

Según Lasa (1997) existen cuatro consideraciones relevantes que explican el déficit gubernamental y de deuda pública en un país según Smith los cuales se pueden enumerar como:

1. ¿Cómo afecta el déficit gubernamental y la consecuente emisión de deuda pública a la acumulación de capital y por lo tanto al sector productivo?
2. Si existe un determinado gasto público ¿es conveniente financiar el gasto a través de impuestos o bien es preferible la emisión de deuda pública?
3. ¿Son los intereses pagados por la deuda pública una mera transferencia de ingresos entre los ciudadanos con implicaciones económicas nulas?
4. ¿Cuáles son las consecuencias del envilecimiento de la moneda como modalidad de liquidación de la deuda pública?

Smith consideraba que con la emisión de deuda pública lo único que se pone en riesgo es el ahorro pues esta deuda es emitida para poder suplir el gasto improductivo de la guerra. Y si estas se financian con impuestos no podrían sostenerse por mucho tiempo. (Smith, 1958)

Smith plantea que manejar el gasto público financiado con deuda es más perjudicial que si se hace a través de impuestos ya que los impuestos tienen un vínculo directo y claro entre la

forma como el gobierno los utiliza para recursos productivos y la carga que estos representan para la sociedad en su conjunto; pero este vínculo se desvanece si se emite deuda pública para financiar el gasto gubernamental. De ahí las sociedades tienden a disminuir su gasto en consumo para poder pagar los impuestos, caso contrario si se emite deuda pública ya que aquí lo que se sacrifica es el ahorro, es decir, la acumulación de capital. (Marroquín Lopez, 2013)

Ante esto Smith, citado en Marroquín (2013) expone que:

“Las expensas de la defensa de la sociedad y las que se requieren para sostener la dignidad del Soberano o principal Magistrado, se invierten ambas en beneficio de toda la sociedad, y por tanto es muy justo sean obtenidas de una contribución general sobre la misma: concurriendo todos sus miembros en proporción posible a sus respectivas facultades.”

La administración gubernamental para Smith claramente tiene como objetivo buscar el bien de la sociedad, por lo que no está del todo mal que este bienestar sea pagado con la recaudación tributaria de la población. Por otra parte, es claro que no siempre se puede sostener este bienestar de la contribución ciudadana por lo que se vuelve necesario adquirir deuda sobre todo en tiempos de guerra en donde la sociedad no tiene los recursos pertinentes para suplir este gasto. (Marroquín Lopez, 2013)

En lo referente al pago de los intereses de la deuda, para explicarlos, Smith hace una crítica al economista francés Melon quien en 1761 exponía que el pago de los intereses de la deuda publica equivale a una situación en la que la mano derecha le paga a la mano izquierda. Para Melon esto significaba que el pago de la deuda era una simple transferencia de ingresos entre ciudadanos sin que tuvieran consecuencias económicas relevantes. (Lasa, 1997)

Smith afirma que esto es una falacia por dos razones importantes: primero la deuda pública es financiada por una parte de capital extranjero, razón por la cual el pago de intereses no puede considerarse como una transferencia entre ciudades.

El segundo es que, aunque la deuda publica fuera en su totalidad interna, en la mayoría de los casos el grupo social que paga los intereses ocupa una posición diferente a la del grupo que los recibe.

En síntesis, para Smith el pago de intereses de la deuda pública es una transferencia de ingresos de un grupo de mayor inclinación al ahorro hacia otro con una relativa elevada propensión al consumo, lo cual trae efectos negativos para la producción nacional.

Por último, Smith plantea en base a ciertos acontecimientos históricos que los soberanos envilecieron la moneda como modalidad para reducir la deuda pública, pero esta situación no siempre tiene el mismo resultado y trae consigo consecuencias dañinas a las economías ya que esto favorece y estimula al deudor, quien es el que se ve favorecido con depreciación real de la moneda y castiga por otra parte al acreedor lo que lleva a que el ahorro sea menos deseado para este. (Smith, 1958)

En base a todo lo expuesto anteriormente se puede evidenciar que Smith no considera del todo viable la adquisición de deuda pública pero no puede descartar el hecho de que es necesaria para poder financiar el gasto público, sobre todo el improductivo. Por otro lado, es importante también evaluar como Smith consideraba al Estado pues esta es la base para entender cómo debía funcionar la economía.

Smith en su obra *Riqueza de las naciones* formula principalmente las leyes del mercado, su objetivo de investigación era obtener “la mano invisible” y es que esta debe de conducir a los intereses privados y las pasiones de los hombres hacia lo que es más conveniente a los intereses de toda la sociedad. (Heilbroner, 1964)

Es importante destacar el enfoque principal de Smith pues, aunque en su obra estudia muchos otros factores es aquí donde el expone el rol que debe de cumplir el Estado en la ciudad y como debe ayudar al mercado a cumplir con este objetivo.

Heilbroner (1964) expone que Smith busca inducir a las personas a doctrina de *laissez faire*, es decir, dejar hacer dejar pasar a las actividades del mercado para buscar el equilibrio. Por esta razón es que el Estado o gobierno en cuanto menos intervención tenga es mejor ya que para él estas instituciones son derrochadoras, irresponsables e improductivas.

Aunque cabe destacar que Smith no es del todo opuesto a toda acción que tenga como finalidad promover el bienestar social, pues previene ciertas condiciones que podían poner en riesgo la vida de las personas y que el gobierno debía de intervenir en ellas como la decadencia en las virtudes del trabajador o los efectos embrutecedores de la producción en masa que ponen en peligro la vida. Por otra parte, apoya la instrucción pública para elevar a

los ciudadanos por encima del nivel de simples dientes de engranaje de una inmensa máquina.

Sin embargo, Smith lo que no comparte es el entremetimiento del gobierno en el mecanismo del mercado. En realidad, el no cree en ciertas políticas como, por ejemplo: en las restricciones a la importación o exportación, las leyes destinadas a proteger a la industria contra la competencia o a los gastos improductivos del mismo. (Heilbroner, 1964)

En conclusión, para Smith debían de desaparecer todos los impedimentos que obstruyeran la libertad del mercado para encontrar sus propios niveles naturales de precios, producción, salarios y beneficios y que todo lo que interfiera en esa marcha libre se hará únicamente a expensas de la riqueza auténtica de la nación. Por esta razón cualquier intervención del gobierno que interfieran con el libre mercado podrían ser interpretados como estorbo al orden natural.

❖ **David Ricardo**

Para Ricardo los empréstitos públicos de todas clases buscan siempre retirar capital o porciones de capital, para dedicarlos al consumo y no al ahorro lo cual es inconveniente para la inversión. También menciona que si en algún momento se tiene un país en donde la economía genera desconfianza llevara a generar una subida en las tasas de interés de capital, y es que un capitalista preferirá no prestar su dinero a las actividades gubernamentales que generan rendimientos menores, si puede tener tasas mayores de interés prestando su dinero a prestatarios individuales. (Marroquín Lopez, 2013).

Ricardo expone que esta especie de ingresos denominado “beneficios de capital” se elevara a expensas de los consumidores, pues los precios se elevarían haciendo que el consumo se vea reducido y los demás servicios productivos estarían menos solicitados y en palabras simples se llegarían a salarios más bajos, trayendo como consecuencias afectar a toda la nación a excepción de los capitalistas. Es claro que esto pone en peligro la acumulación de capital que se tiene en concepto de ahorro. (Ricardo, 1973)

Marroquín (2013) argumenta que para Ricardo el déficit fiscal no afecta a la demanda agregada de la economía. Por esta razón el gobierno puede financiarse su gasto por dos vías, una por impuestos o dos mediante la deuda pública; aunque esta última debe de ser

pagada tarde o temprano y para poder cubrir la misma se deben de generar impuestos adicionales para cubrirla.

Ricardo ante esto expone su problema con respecto a la deuda en base a esta temática y plantea dos interrogantes claves para su estudio (Lasa, 1997):

- Si el gobierno debe hacer frente a un gasto improductivo extraordinario: ¿es más conveniente recaudar un monto equivalente de impuestos o es preferible recurrir al endeudamiento del gobierno?
- ¿Qué efectos tiene el pago anual de intereses que da lugar el endeudamiento?

Ricardo tiene una postura en favor de la imposición basada en un caso de ilusión fiscal. Para Ricardo esta imposición tiene efectos en la acumulación de capital, entre los que se puede mencionar (Ricardo, 1973):

El pago de impuesto siempre se realiza por parte del capital o del ingreso que tiene un país, aunque no siempre la naturaleza formal o legal del impuesto es la que decide si este es al capital o al ingreso. La realidad es que la respuesta del contribuyente es la que hace que un tributo afecte al capital o al ingreso. Esto viene a raíz de que si un impuesto hace que el contribuyente disminuya su ahorro para pagarlo se tiene un tributo al ingreso. Por otro lado, si el contribuyente paga este impuesto y puede mantener su hábito del ahorro de manera constante se trata de un tributo al capital.

Es aquí donde se evidencia que si el gasto improductivo del gobierno si se financia mediante la tributación afecta principalmente en la reducción del consumo y en menor medida afecta la acumulación de capital.

Por otra parte, tenemos dos escenarios que, para Ricardo, citado por Lasa (1997), suceden cuando el gasto del gobierno es financiado por empréstitos: lo que debería de suceder y lo que en verdad sucede.

Para Ricardo el endeudamiento es simplemente un mecanismo que a futuro lleva al inevitable momento de la imposición. Por otra parte, aquellos individuos cuyo horizonte es de largo plazo no deberían considerar distintas las formas de financiamiento del gasto público. Por lo que el gasto de endeudamiento para solventar este gasto debería tener las mismas repercusiones en la acumulación de capital, así como sucede en el financiamiento impositivo.

Ahora bien, aunque ambas metodologías de financiamiento deberían ser equivalentes, Ricardo se encontraba a favor de la imposición de tributos en vez del endeudamiento y es que al depender de la recaudación se tienen menos posibilidades para el malgasto de recursos y evitar los gastos improductivos. Para Ricardo en una perspectiva de largo plazo el financiamiento del gasto a través de deuda es igual al financiamiento tributario, pues de este es que habría que sacarse el dinero para pagar los intereses.

Pero en realidad lo que sucede es algo muy distinto y es que dado que los individuos de una sociedad tienen “ilusión fiscal” sentirán que su dinero les genera mayor riqueza cuando se utiliza el endeudamiento para financiar el gasto público que cuando se hace a través de la tributación. Citando a Lasa (1997) se puede deducir que:

“los individuos ahorran comparativamente más (consumen menos) y la acumulación de capital es mayor cuando el gasto del gobierno es financiado con recaudación tributaria.”

Por el lado del pago de los intereses de la deuda nacional Ricardo plantea que este es una simple transferencia del contribuyente, quien paga los impuestos al acreedor del gobierno que percibe los intereses. Ricardo planteaba que esta transferencia no debía de producir algún efecto sobre la acumulación de capital y la riqueza nacional; ya que no se puede realizar ninguna generalización respecto a las inclinaciones al ahorro y la inversión que se tienen por parte de estos grupos económicos. En palabras simples no puede sostenerse que la propensión al ahorro de los contribuyentes sea distinta de la de los acreedores del gobierno, y los efectos del pago de intereses pueden considerarse neutros o indefinidos. (Lasa, 1997).

❖ **John Stuart Mill**

Mill asume la misma postura de Ricardo en cuanto al tema de la deuda. Los tributos son pagados a través de un sacrificio del ahorro. En cambio, el endeudamiento consume de manera directa los fondos destinados a la acumulación de capital, razón por la cual la deuda pública tiende a empobrecer a los países. (Lasa, 1997)

Ahora bien, para Mill existen ciertas situaciones en que el endeudamiento público no tiene un efecto nocivo sobre la inversión productiva. Entre los motivos que Mill plantea citados por Lasa (1997) se pueden mencionar:

1. Cuando los capitalistas tienen la posibilidad de descargar sobre los trabajadores las consecuencias económicas del endeudamiento gubernamental.
2. Cuando el capital extranjero adquiere los títulos de la deuda pública, en cuyo caso el capital nacional no se distrae de las actividades productivas.
3. Cuando el progreso alcanzado por la acumulación de capital ha llegado a un límite tal que la ganancia ha alcanzado un mínimo práctico.

En conclusión, la contribución más importante de este clásico es la existencia de indicador “seguro y obvio” del impacto del endeudamiento sobre la acumulación de capital nacional: la tasa de interés. Si la colocación de la deuda gubernamental produce un alza en la tasa de interés, se está en presencia de una búsqueda de fondos que compiten con la inversión privada. Por el contrario si se puede colocar los título de deuda sin afectar la tasa de interés es donde se pueden dar una de las situaciones anteriores.

❖ **Neoclásicos.**

Es importante destacar que los neoclásicos han regido las políticas económicas desde los años 20. En este modelo su base está sustentada en el supuesto de que cuando existe una flexibilidad de precios la economía tiende espontáneamente hacia el pleno empleo de todos los recursos productivos.

Es claro que para los neoclásicos al existir un pleno empleo no hay cabida para una deficiencia en la demanda agregada. Por otra parte, el valor total de la producción es igual al valor de los ingresos percibidos por los individuos que intervienen en el proceso de producción.

Lasa (1997) expone que este nivel de ingresos es utilizado para adquirir bienes de consumo en el presente o este dinero se ahorra para consumir en el futuro. Aunque cabe mencionar que este volumen de ahorro no es un impedimento para que la demanda agregada sea igual a la oferta; ya que existe un mercado en donde se asegura que los recursos de la parte de la sociedad que ahorra serán tomados por la otra parte de la sociedad que lo solicitará en préstamo para invertir.

Esto lleva a que la demanda de bienes de consumo e inversión es igual a la producción de bienes y servicios, aquí el mercado de fondos prestables es el que concurre en una oferta

de fondos, que son los ahorros, y una demanda, que es el dinero para poder invertir, el que va a permitir la igualdad entre el ahorro y la inversión.

Los neoclásicos exponen que el ahorro es una función positiva de la tasa de interés real. Por otro lado, la demanda de fondos utilizados a la inversión es una función negativa de esta tasa debido a que se asume que la productividad marginal del capital decrece a medida que se acumula más capital. Además, la tasa de interés, como cualquier otro precio de mercado, se mueve de una manera que asegure la igualdad entre las ofertas y las demandas agregadas.²

Otra variable importante que encierra este modelo es “la teoría cuantitativa del dinero” que expresa que el funcionamiento del mercado monetario. Aquí la variable determinante es la demanda de dinero en el mercado. Para los neoclásicos esto se debe a que el dinero es un activo financiero que no genera ninguna ganancia. Por tanto los individuos no van atesorar dinero en el ahorro ya que la función esencial del dinero es servir como medio de pago de las transacciones; razón por la cual la demanda de este es una función constante respecto al nivel del producto que para los clásicos tiende a estar en el pleno empleo. Este modelo lo que hace es dicotomizar³ la economía en una parte real y otra monetaria. (Lasa, 1997).

Aquí también se plantea el modelo neoclásico conocido como “el punto de vista de la tesorería⁴”, esta idea viene a raíz de que en los años 20 luego de la primera guerra mundial y la crisis del 29 en la bolsa de valores en Nueva York se tuvo una acelerada caída en el empleo por lo que muchos economistas empezaron a crear propuestas de que el Estado debía de tomar las riendas de la economía y poder apalancar esta situación.

Lasa (1997) expone que este tipo de políticas fue rechazada por la “tesorería” debido a que al tener una mayor ocupación gubernamental se tendrían que ver disminuidos los trabajadores del sector privado y la ocupación neta se vería estancada. Para estos el gasto del gobierno se debía de financiar a través de impuestos o a través de la colocación de deuda pública en el mercado de fondos prestables. El financiamiento a través de la emisión de moneda propia no es aceptado debido a que este genera un impacto inflacionario en la economía.

² Es aquí donde Lasa (1997) da la demostración de que se cumple la ley de Say la cual expresa que toda oferta crea su propia demanda

³ RAE: División en dos partes.

⁴ Este grupo era el Ministerio de Finanzas de la Gran Bretaña puesto que para ese momento eran la economía número 1 en el mundo.

Por otra parte, si el empleo público es pagado a través de los impuestos se tendría una caída directa en la demanda la cual compensaría el aumento del gasto público. Pero si esta es financiada a través de deuda pública aumentada demanda de fondos prestables llevaría a un alza en la tasa de interés y los créditos que se adquieren del sector privado para la inversión en la producción se vería disminuida en la misma proporción. Esto lleva a concluir que el aumento en el empleo público se correspondería con una disminución aproximadamente igual del empleo privado.

Ahora bien, esto se vincula con la deuda en el sentido en que si se aumenta el empleo público es señal de que se debe de aumentar el gasto público generando un desplazamiento en la ocupación privada. Los neoclásicos suponen que dado el óptimo funcionamiento del mercado de bienes y de trabajo, la producción está en su nivel máximo por lo que el aumento del gasto público no puede repercutir sobre el producto, ingresos y nivel de empleo.

Lo que en realidad hace el gasto público es desplazar la demanda de bienes y consumo e inversión privados, dada condiciones de pleno empleo, este planteamiento se convierte en trivial, pero el funcionamiento del mercado de fondos prestables y la flexibilidad de la tasa de interés, es el mecanismo de ajuste, cumplen un papel central en lo que respecta al sector desde el cual se produce el desplazamiento.

Lasa (1997) menciona que si el gasto público se ve aumentado debe de incrementarse también la diferencia entre el ahorro y la inversión, este fenómeno se puede dar un aumento al ahorro o la disminución de la inversión, o por una mezcla de estas dos variables. Este también menciona que el ajuste va a depender de la sensibilidad que el ahorro y la inversión tengan con respecto a la tasa de interés.

En conclusión, se puede determinar que, si el ahorro y la inversión tienen este comportamiento, un aumento en el gasto público eleva inequívocamente la tasa de interés, con lo cual se produce un aumento en el ahorro, que representa una disminución al consumo, y sobre todo reduce la inversión.

Es claro que para los neoclásicos la intervención del Estado en el mercado lleva a la contratación de deuda pública para poder subsistir puesto que el ahorro y la inversión se ven disminuidas si el mercado se ve controlado por este ente gubernamental. Adicionalmente la deuda se hace mucha más cara debido a que la tasa de interés fluctúa y no se puede

modificar a menos que el Estado deje la libertad a todos los mercados para alcanzar el equilibrio y evitar que esta varíe en el tiempo.

Los clásicos y neoclásicos tienen la ideología que el Estado no debería de intervenir en la economía, idea originaria de Adam Smith y que no ha perdido la fuerza desde entonces. Para estas corrientes el Estado solo debe de estar como una entidad que cuida el mercado de ser libre y no permitir que nada interfiera con él, es decir, un rol totalmente pasivo en cuanto al tema de economía se refiere. Adicional para la corriente ortodoxa el Estado representa únicamente un gasto, dado que este debe de financiar el gasto gubernamental el cual incluye los beneficios sociales⁵ sin una contrapartida de una retribución monetaria.

1.1.2. Posturas Heterodoxas.

Los economistas heterodoxos, por su parte, tienen una forma de ver la economía bastante diferente, como se mencionó con anterioridad. Esta corriente busca crear nuevas doctrinas de conocimiento que eliminen el paradigma económico dominante, o, al menos, que sean capaces de enfrentarse con ellas en el ámbito teórico con una capacidad explicativa novedosa sobre los problemas económicos de uso corriente. No se debe olvidar que se vive en un mundo heterogéneo en donde la ortodoxia no puede dar respuesta a todos los problemas existentes en los diferentes países; por lo que la heterodoxia debe de buscar que la economía esté al servicio del gobierno y no que este esté al servicio de la economía. (Escalante Semerena, 2009)

La heterodoxia permitirá estudiar y conceptualizar la deuda desde otro punto de vista, pues se podrá ver la manera de realizar una administración diferente de los recursos, y poder alcanzar un beneficio social y económico en equilibrio; y sobre todo en pro del bienestar común.

De igual manera que sucedió con el pensamiento económico ortodoxo, existen muchos economistas que han formado la doctrina económica heterodoxa, los cuales han sido opacados en algunos momentos por la ortodoxia. Sin embargo, sus teorías no han podido ser descartadas totalmente por el *mainstream*, al contrario, sus visiones teóricas y epistemológicas siguen sonando y tomando fuerza en la actualidad. Para el presente estudio solo se hablará de dos grandes pensadores heterodoxos: Primero Karl Marx quien fue uno

⁵ Se incluye: Educación, Seguro Social, Transporte, Pensiones, entre otros que los gobiernos de cada uno de los países estimen convenientes o necesarios.

de los mayores promotores del movimiento anti capitalista, sus ideas fueron las que impulsaron a los demás economistas heterodoxos a buscar alternativas a las que plantea la ortodoxia. Por otro lado, Keynes cuyas ideas incentivaron a la creación de política económica y propuso la capacidad del Estado para gestionar en la economía, y fueron estas las que ayudaron a superar la crisis del 29 en la economía mundial.

Es importante destacar que estos tienen una forma muy distinta de abordar la deuda pública de las economías, pero lo más importante es el rol que el Estado debe de cumplir para ellos, ya que estas ideas rompen el esquema económico predominante.

Por último, se habla un poco sobre Richard Barro quien retoma las ideas de Ricardo para explicar la deuda pero de una manera distinta. Básicamente sostiene que la deuda o impuestos que se adquieran en el presente será la herencia que deberán pagar las futuras generaciones.

Existen muchos otros autores modernos, pero la importancia de Barro es que su teoría sobre la deuda se sigue utilizando hoy en día para el entendimiento fiscal que impera hoy en día.

❖ **Karl Marx**

Marx es uno de los autores más importantes en la ortodoxia y es que este fue quien crítico al modo de producción imperante de su época; a la fecha, sus palabras mantienen su fuerza y vigencia para impulsar cambios sociales.

Un fundamento clave para entender la deuda es que estos teóricos siempre han señalado que las exportaciones de capital financiero y su contraparte lógica, la deuda, generan explotación y crisis, cuando no lleven a la guerra. (Nitsch, 1989)

Surge, ante esta postura, la interrogante: ¿Cómo se logra esta explotación? ¿Qué hace que unos países tengan grandes capitales y otros no? ¿De dónde surge esta deuda pública? Marx dio respuesta a este problema en su obra *“El Capital”* dedicando un capítulo completo a este tema.

En su capítulo sobre *“La llamada acumulación originaria”* Marx expone que este proceso de acumulación tiene una relación con el “pecado original” en teología. Una historia bastante interesante que explica la acumulación original:

“En tiempos muy remotos había, por un lado, una elite diligente, y por el otro una pandilla de vagos y holgazanes. Ocurrió así que los primeros acumularon riqueza y los últimos terminaron por no tener nada que vender excepto su pellejo. Y de este pecado original arranca la pobreza de la gran masa que aun hoy, pese a todo su trabajo, no tiene nada que vender salvo sus propias personas y la riqueza de unos pocos, que crece continuamente, aunque sus poseedores hayan dejado de trabajar hace mucho tiempo.” (Marx, 2000)

Esta acumulación originaria da origen a las clases sociales. Al mismo tiempo, para que exista una transformación del dinero y las mercancías que llevan a crear el capital, se necesita una transformación de capital, la cual solo puede ser obtenida a través de la fuerza de trabajo de los trabajadores libres que solo tiene su fuerza de trabajo para vender. Además de que los diversos factores de la acumulación originaria se distribuyen en una secuencia más o menos cronológica que para los países de Europa en el siglo XVII siguieron la línea del sistema colonial, la deuda pública, el moderno sistema impositivo y el sistema proteccionista. (Marx, 2000)

Marx expone que para que esto se pueda dar y colocar el capitalismo como modelo dominante, se debe de recurrir a la violencia organizada de la sociedad fundamentada en el poder del Estado que los respalde:

“Estos métodos, como por ejemplo el sistema colonial, se fundan en parte sobre la violencia más brutal. Pero todos ellos recurren al poder del estado, a la violencia organizada y concentrada de la sociedad, para fomentar como en un invernadero el proceso de transformación del modo de producción feudal en modo de producción capitalista y para abreviar las transiciones. La violencia es la partera de toda sociedad vieja preñada de una nueva. Ella misma es una potencia económica.”

Martínez (2016) expone que Marx lo que buscaba con su obra era demostrar que el sistema capitalista se fundamenta en la explotación y el empobrecimiento de la clase trabajadora y a medida se va desarrollando la acumulación de capital, se pone en peligro la reproducción material como la reproducción espiritual de la vida humana.

El capitalismo por su parte tiene en su esencia ser un sistema explotador, desigual y deshumanizador y no puede ser regenerado porque para poder existir y reproducirse precisa de estos mecanismos. (Martínez 2016).

La génesis del capitalismo industrial fue algo que se creó progresivamente. En esta época pequeños artesanos independientes, maestros gremiales e incluso trabajadores asalariados primero tuvieron que transformarse en pequeños capitalistas y a través de la explotación paulatinamente del trabajo asalariado que los llevo a una acumulación de capital, y poco a poco este les permitió posicionarse como capitalistas. (Marx, 2000)

A su vez Marx expone la importancia del sistema proteccionista para proteger a los pequeños capitalistas y ayudarles a seguir aumentando sus riquezas sin ponerlos en peligro:

“El sistema proteccionista era un medio artificial de fabricar fabricantes, de expropiar trabajadores independientes, de capitalizar los medios de producción y de subsistencia nacionales, de abreviar por la violencia la transición entre el modo de producción antiguo y el moderno.”

Esta producción capitalista durante el periodo manufacturero fue la que le permitió a Europa lograr la acumulación de capital, pero esto lo hacían de una manera sin pudor y sin conciencia; y las naciones se jactaban sin ningún remordimiento de toda la infamia que cometían para lograr su objetivo de acumulación.

Al entender el origen de la riqueza del sistema capitalista, es necesario examinar cómo es que los capitalistas utilizan esta riqueza para reproducirla no solo en la producción en masa de productos como se logró en la revolución industrial; sino también en generar dinero a través del préstamo de estos excedentes económicos prestando el dinero a los gobiernos.

Marx expone que el sistema de crédito público fue algo que se implementó en la Edad Media en Génova y Venecia, pero tuvo auge en toda Europa en el ámbito de la industria manufacturera. Así, el periodo colonial fue el clave para incubar este sistema de crédito y a través del comercio marítimo y guerras comerciales hacia que incrementara la necesidad de dinero de las economías.

Es en esta nueva era capitalista donde nace el término “deuda pública” o enajenación del Estado como tal. Marx expone que la única parte de la llamada riqueza nacional que realmente entra en la posesión colectiva de los pueblos modernos es su deuda pública y,

por lo tanto, este se convierte en la doctrina del capital. Aquí es donde surge una nueva forma doctrinaria de analizar el fenómeno del endeudamiento público, la cual expresa que:

“... Un pueblo es tanto más rico cuando más se endeuda.” (Marx, 2000)

El surgimiento de la deuda nos lleva a una simple cosa y la cual es elemental para Marx y es que esta se convierte en la palanca más efectiva para la acumulación originaria, El autor expone que:

“Este fenómeno es como un acto de magia que infunde virtud generado al dinero improductivo y lo transforma en capital, sin que para ello el mismo tenga que exponerse necesariamente a las molestias y riesgos inseparables de la inversión industrial e incluso de la usuraria.” (Marx, 2000)

Para él, los acreedores del Estado no entregan dinero porque la verdad es que la suma que prestan se convierte en títulos de deuda los cuales son muy transferibles y que en sus manos continúan funcionando como si estos fueran la misma suma de dinero en efectivo.

Cabe destacar que, para Marx, no importa que no se tenga una clase rentista ociosa y de la riqueza improvisada de los financistas que desempeñan el papel de intermediarios entre el gobierno y la nación, así como también la súbita fortuna de arrendadores de contribuciones, comerciantes y fabricantes privados, ya que, para estos todos partes, sin importar el tamaño de la misma, del empréstito estatal les sirve como un capital caído del cielo.

Ante esto Marx, en su capítulo XXIV expone la siguiente argumentación:

“la deuda pública ha dado impulso a las sociedades por acciones, al comercio de toda suerte de papeles negociables, al agio, en una palabra, al juego de la bolsa y a la moderna bancocracia.” (Marx, 2000)

Se puede evidenciar que los bancos, por su parte, eran únicamente sociedades de especuladores privados que se establecían a la merced de los gobiernos, ya que tenían el capital suficiente para poder facilitar dinero al Estado cuando este lo requiriera.

Marx explica que esta es la razón por la cual la acumulación de la deuda pública no tiene un medidor más certero que el alza sucesiva de las acciones de estos bancos, cuyo auge data

desde la fundación del Banco de Inglaterra en 1694. Marx explica de manera clara como sucedió este fenómeno:

“El Banco de Inglaterra comenzó por prestar su dinero al gobierno a un 8 % de interés, al propio tiempo, el parlamento lo autorizó a acuñar dinero con el mismo capital, volviendo a prestarlo al público bajo la forma de billetes de banco. Con estos billetes podía descontar letras, hacer préstamos sobre mercancías y adquirir metales preciosos.”

Esto lo que llevo fue a que con este dinero generado por el crédito se convirtiera en la moneda que el banco de Inglaterra utilizaría para facilitar el dinero al Estado y a su vez pagaba por cuenta del mismo los intereses de la deuda pública. Esto convertía al banco en el acreedor perpetuo de la nación hasta que se le fuera devuelto hasta el último centavo.

Marx expone una visión bastante fuerte sobre el tema de la deuda, pues el ya habla de los sistemas financieros para promover y reproducir el dinero y generar así la deuda, haciendo que esta haga más ricos a los bancos, pero ponga en condiciones de pobreza a las personas y al Estado.

Es preciso también hablar de la concepción que Marx tiene del Estado y del rol que este debe de cumplir en el funcionamiento de la sociedad, lo cual es vital para entender la diferencia entre la heterodoxia y ortodoxia.

Existe una diferencia fundamental entre la visión marxista y la visión anarquista; según el primero el Estado es una máquina de dominación de una clase sobre otra, maquina históricamente determinada, que luego es perecible, pero al final es una maquina política de poder cuyo fin es hacer desaparecer en el punto histórico del paso del socialismo al comunismo. Por su parte, de acuerdo con los clásicos anarquistas el Estado es y ha sido siempre una máquina de dominación de clase que debe desaparecer de inmediato, antes y durante la revolución que conduce del capitalismo al socialismo. (Rodríguez, 2012)

Marx, citado por Rodríguez (2012), expone que el Estado debería de estar dirigido por el proletariado; este debería de tomarse en armas para poder lograr una revolución en la forma de dictadura del proletariado, llevando a una socialización de los medios de producción y lograr en un mediano plazo la transición del socialismo al comunismo a través de la

desaparición del Estado, lo cual permita poner en marcha de una sociedad organizada por los trabajadores para beneficio de todos.

Hay una clave conceptual que no se puede dejar de lado para poder comprender el rol del Estado en Marx; se debe de analizar y entender las condiciones materiales existenciales, las relaciones de producción, para poder así entender las formas de dominación sociopolítica existentes y los mecanismos de hegemonía que él plantea.

Rodríguez (2012) define tres fórmulas de conceptualizar el Estado según la teoría marxista:

1° El Estado es el resultado histórico de las irreconciliables contradicciones de clases;

2° El Estado es el representante supremo, es el órgano político esencial de la dominación de clase de la burguesía; y

3° La superación del capitalismo como modo de producción dominante pasa por la superación y destrucción del Estado burgués y su transformación en un Estado proletario, en la transición del capitalismo al socialismo.

❖ **John Keynes**

Keynes explicaba la economía a través del equilibrio que debe existir entre la demanda y oferta agregada, con esto expone que dado un aumento o disminución en los agregados económicos es lo que genera las crisis o los auges en la misma. Esto fue clave para que este autor en la crisis de 1929 escribiera indicaciones para poder solventar la crisis y poder apalancar la situación desfavorable de la economía. (Marroquín Lopez, 2013).

Ahora bien, para entender mejor las recomendaciones de Keynes es clave destacar el rol que él planteaba para el Estado, ya que este debe de tener una participación más activa con el manejo del gasto público y así poder superar la caída sufrida de las inversión privada con la inversión pública (entendiéndose infraestructura, reducción de impuestos, etc.).⁶

Por otro lado, Keynes también habla un poco del tema de la recesión y para esta señala que el Estado debe de implementar políticas en pro del gasto público y buscar la baja en los impuestos en miras de buscar la recuperación de la economía. Keynes ante esto expone lo siguiente:

⁶ Keynes, John. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

“El remedio correcto para el ciclo económico no puede encontrarse en evitar los auges y conservarnos así en semidepresiones permanentes, sino en evitar las depresiones y conservarnos de este modo en un cuasi auge continuo” (Zacarias, s.f.)

Ahora bien, para Keynes, citado por Marroquín (2013), expone que el Estado debe de tener una participación activa mediante la administración de inversión pública para estabilizar la economía y poder así evitar las fluctuaciones. Adicional a esto para Keynes existen tres fuentes de financiamiento del déficit fiscal:

1) Emisión monetaria: La emisión de dinero como fuente de financiamiento del déficit fiscal deriva en mayor tenencia de dinero por parte del público y gran presión de la demanda para obtener bienes y servicios que deriva en alza de precios y se produce la inflación.

2) Emisión de deuda pública: El endeudamiento puede ser útil para financiar el déficit, pero presenta dificultades. Por un lado, se elevan las tasas de interés y el costo de los servicios de la deuda.

3) Superávits acumulados en el pasado son la mejor opción de financiamiento del déficit fiscal. Financiar déficit fiscal y los superávits acumulados en el pasado requiere de gobiernos que deseen ahorrar en la fase expansiva del ciclo económico.

Se puede evidenciar que para Keynes lo más importante es el control del Estado en la economía, ya que el mercado dejó entrever el desequilibrio que puede provocar si se deja desregulado. Por tanto toda política de inversión o manejo de la economía debe de darse bajo la autorización del Estado, pues este será el único capaz de poder corregir aquellas situaciones que el mercado por sí solo no puede.

❖ **Robert Barro**

Barro expone una idea fundamental sobre la proposición de la equivalencia Ricardiana que expresa que:

“es que el consumo de los individuos no se ve alterado ante la decisión del gobierno entre financiar el gasto público mediante impuestos o mediante deuda. La financiación del déficit con deuda se traduce simplemente en un retraso en el pago de los impuestos, ya que se supone que la deuda lleva

implícita un incremento futuro de impuestos. Es decir, no representa riqueza para las familias y no afecta a sus posibilidades de consumo actuales.”
(García, et al., 2001)

Esta propuesta pone en controversia los efectos de la teoría tradicional y la keynesiana, pues en realidad está exponiendo que no se produce ninguno de los efectos que estos autores plantean al adquirir deuda, para los consumidores que esta práctica solo representa el retraso de una carga tributaria futura. Es decir, los individuos son previsores y, por esta razón, basa su gasto no solo en su ingreso actual sino en el ingreso que esperan percibir en el futuro. (Gómez, 2013)

Hay que destacar también que este problema no se ocupa de los efectos económicos del gasto público o de los impuestos como tal, sino que se basa en la comparación de los efectos macroeconómicos de dos opciones de financiamiento del gasto; con impuestos o con deuda. (Lasa, 1997)

García (2001) plantea que la forma más obvia de entender esta cuestión es a través del análisis de comportamiento del consumo y ahorro privado. Ha sido habitual plantear esta cuestión a través del problema de maximización intertemporal de un consumidor racional en el que se incorpora el sector público a través de la restricción presupuestaria que el mismo debe cumplir.

Barro (1989) expone que, si se considera la deuda pública como uno de los activos que componen la riqueza de las familias y los impuestos futuros como pasivos para esas familias, tendremos que la variación en la riqueza familiar originada por la deuda vendrá dada por:

$$A_t^* = D_t - \int_t^{\infty} l_t e^{-rt} dt = -E_t \int_t^{\infty} G_t e^{-rt} dt$$

Donde A es la riqueza no humana (diferencia entre los activos y los pasivos de la familia), r es el tipo de interés y G es el gasto público, que se financia a través de un impuesto (I) no distorsionador (de suma fija) o con deuda (D).

Esta fórmula permite obtener de manera sencilla el resultado de equivalencia Ricardiana, pues indica que las decisiones de los consumidores no se ven alteradas por cambios entre

impuestos y déficit público. La deuda pública que es utilizada para financiar un recorte de impuestos no representa una disminución en la carga impositiva soportada por los consumidores, sino simplemente un retraso en el momento en que deberán hacer frente a esos impuestos y, por lo tanto, el déficit público originará un aumento en el ahorro privado y no en el consumo privado. (García, et al., 2001)

Es importante destacar también que la lógica de la Equivalencia Ricardiana no significa que todos los cambios en la política fiscal son irrelevantes, pues los cambios en la política fiscal si hacen que el consumidor influya en las compras actuales o futuras del gobierno. (Gómez, 2013)

En esencia, Gómez (2013), menciona que la Hipótesis de Equivalencia asume que cuando los individuos eligen su nivel de consumo, racionalmente consideran impuestos implícitos en la deuda pública, por lo que no consideran en la deuda pública o en la reducción impositiva una fuente de riqueza personal.

1.2. Aspectos teóricos de la política fiscal

La política fiscal es un instrumento utilizado por el gobierno central para incidir en la actividad económica de una nación o región; a través de sus componentes básicos: políticas de ingreso, política de gasto, endeudamiento público y gestión presupuestaria. A su vez la política fiscal puede ser un instrumento alternativo de absorción de choques externos, de alguna forma pueden reemplazar el papel que desempeña el tipo de cambio nominal; esto debido a que la política fiscal puede desempeñar un rol estabilizador de la economía en el corto plazo (Fuentes & Tobar 2004: 7)

Dentro los elementos básicos de la política fiscal, los objetivos generales de la misma: incentivar o acelerar el crecimiento económico, mejorar la ocupación de los recursos productivos de la economía y estabilidad de precios.

Existen dos tipos de política fiscal relevantes:

- **Expansiva:** el gobierno busca estimular la demanda agregada, utilizada usualmente cuando la economía se encuentra en una fase de recesión. Dentro de los mecanismos que se utilizan son: aumento del gasto público y/o reducción de impuestos, teniendo el presupuesto un déficit fiscal.

- Restrictiva: el gobierno decide reducir el gasto público y/o aumento de la recaudación fiscal por medio del aumento de los impuestos; tendiendo a llevar a un menor déficit fiscal o lograr superávit fiscal.

La gestión de la política fiscal está respaldada por un fundamento legal, en los artículos 223 – 234 de la Constitución Política de la República de El Salvador, también en la Ley Orgánica de Administración Financiera, y donde se le atribuye al Ministerio de Hacienda dirigir y coordinar la gestión de las finanzas públicas del país.

Usualmente, los componentes de la política fiscal son abordados considerando el Sector Público No Financiero (SPNF), es decir, incluye al Gobierno Central, entidades autónomas, alcaldías y todas las Empresas Públicas No Financieras.

1.2.1. Gestión presupuestaria.

Un presupuesto de forma general, es un plan que contiene estimaciones de los ingresos que espera obtener y gastos proyectados a realizar en un periodo determinado. Particularmente, el Estado, a través del Presupuesto General puede conocer el plan a seguir para sus acciones proyectadas en un periodo temporal determinado. Esta herramienta de política fiscal a su vez permite apoyar el Plan de Desarrollo que desee seguir un gobierno (Dirección General de Presupuesto, 2016).

La base legal del presupuesto se encuentra en la en la Constitución de la República⁷, en los artículos 167, 226 y 229; así como en la Ley de Administración Financiera del Estado. Es obligación contar con un presupuesto para cada año, por lo tanto, este lleva una serie de etapas por la cuales debe de pasar el presupuesto general; como esta expresado en el artículo 31: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El presupuesto general del Estado y los demás presupuestos del sector público se estructuran con arreglo a los principios presupuestarios, especialmente de universalidad, unidad, equilibrio, oportunidad y transparencia, según el art 22.

El presupuesto del Sector Publico No financiero (SPNF) está constituido por presupuesto general del Estado, presupuestos extraordinarios y presupuestos especiales. Dentro de

⁷ A continuación se hará referencia al decreto No. 516, en el cual se desarrolla la ley AFI (Administración Financiera), por lo tanto, únicamente se detallaran los artículos de la mismas en los próximos apartados; caso contrario se detallara la fuente bibliográfica.

este, se comprenderán todos los ingresos que se esperan recolectar de conformidad con las leyes vigentes, y sus estimaciones constituirán metas de recolección, de responsabilidad a cargo de los correspondientes. También se comprenderán los egresos previstos para el logro de los objetivos y metas del gobierno, sostenimiento administrativo del sector público, atención a la deuda pública y otros compromisos gubernamentales, según art. 24 y 25.

En el artículo 27 queda claramente estipulado que el presupuesto del Estado deberá de reflejar un equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento; así mismo para los presupuestos especiales y extraordinarios. Dentro de las partidas que contempla dicho presupuesto, se encuentran los ingresos compuestos por: ingresos corrientes, ingresos de capital, financiamiento e ingresos por contribuciones especiales. Por el lado del gasto se encuentran gastos corrientes, gasto de capital, gastos de contribuciones especiales y costo previsional (Dirección General de Presupuesto, 2016).

La formulación de la política presupuestaria le compete al Ministerio de Hacienda; esta institución propondrá una política presupuestaria al Presidente de la Republica para la discusión y aprobación del Consejo de Ministros. Dicha política determinara las orientaciones, prioridades, estimaciones de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos.

En caso de no ser aprobado el proyecto de ley del presupuesto por la Asamblea Legislativa, se iniciará el nuevo ejercicio fiscal aplicando el presupuesto y salarios vigentes del ejercicio anterior. El Ministerio de Hacienda en caso de ser necesario, no tiene la facultad de realizar modificaciones al presupuesto votado por la Asamblea Legislativa; sino que deben de ser autorizadas por la Asamblea Legislativa y siempre deben de ser informadas al Consejo de Ministerios; Siempre y cuando estas modificaciones se encuentren dentro del marco que expresa el artículo 45.

El incumplimiento de la política presupuestaria faculta al Ministerio de Hacienda a efectuar medidas correctivas que sean necesarias para que los presupuestos institucionales se ajusten a dicha política.

Vale aclarar que para toda modificación del presupuesto que implique modificación en gastos o ingresos no contemplados originalmente, deberán de especificar fuente de recursos que se utilizara para su financiamiento. Los gastos comprometidos y aún no pagados y devengados al 31 de diciembre de cada año, se aplicarán de forma automática al

ejercicio siguiente, así como los créditos presupuestarios disponibles para ese ejercicio fiscal, según el art. 44 y 46.

1.2.2. Política de endeudamiento.

La política de endeudamiento tiene como finalidad, asegurar que el país cuente con los recursos necesarios, para financiar el gasto, las inversiones sociales y económicas prioritarias; cumpliendo siempre con las obligaciones derivadas de la deuda interna y externa; manteniéndose en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Todo nuevo endeudamiento responderá a las prioridades nacionales y deberá de ser contratado de forma responsable, según las capacidades de pago del país (Ministerio de Hacienda, 2013)

La política de endeudamiento también opera en la base de la aplicación de criterios de eficiencia, optimización, uso racional de los recursos, fortalecimiento de las finanzas públicas y protección contra riesgos.

El endeudamiento público puede originarse en: 1) la emisión y colocación de bonos y otros títulos u obligaciones de mediano y largo plazo, 2) contratación de préstamos con instituciones financieras nacionales o internacionales, y otros gobiernos y organismos, 3) contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en no más de un ejercicio financiero posterior al vigente, 4) la consolidación, conversión y renegociación de las deudas, como lo expresa el artículo 86.

Las entidades e instituciones del sector público deberán de tener la autorización del Ministerio de Hacienda para iniciar los trámites de las operaciones de crédito público. Las respectivas instituciones deberán realizar la solicitud respectiva a la Dirección General de Inversión y Crédito Público, con toda la información y documentación necesaria del proyecto a ejecutarse; así como la presentación de informes de forma trimestral de su situación financiera al Ministerio de Hacienda, según el art. 87 y 90.

La gestión y negociación de empréstitos con organismos internacionales, gobiernos, entidades extranjeras y particulares, corresponde al Ministerio de Hacienda y Relaciones Exteriores. En caso de endeudamiento interno, la gestión y negociación le corresponde exclusivamente al Ministerio de Hacienda. También este Ministerio, tendrá la facultad de

reasignar los recursos obtenidos, siempre y cuando no se rompan con las con las condiciones contractuales y normas presupuestarias.

El artículo 93 se menciona un aspecto sumamente relevante: el servicio de la deuda pública estará constituido por la amortización del capital y el pago de intereses, comisiones y otros cargos que se pudieron haber acordado a la hora de realizar en la operación de crédito público. Por lo tanto, dentro del presupuesto de las entidades públicas, debe de haberse consignado con anterioridad los recursos financieros para poder hacer efectivo el pago de dicho servicio.

Una atribución especial que se brinda al Ministerio de Hacienda es poder colocar títulos de crédito público de corto plazo en el mercado de capitales, en caso de necesitar colocar títulos de mediano y largo plazo, este tendrá que contar con la autorización de la Asamblea Legislativa, según el art. 97.

Según Gómez (2002) La deuda del gobierno es considerada dentro de sus pasivos, en la cual debe de especificar si es interna o externa, también para fines prácticos de análisis esta puede ser clasificada en tres puntos de vista: 1) Según la estructura cronológica de los pasivos que deberá pagar el gobierno 2) por el tipo de instrumento 3) por el tipo de tenedor.

Para el año 2010, el endeudamiento público rondaba el 50% del PIB, es por ello que para el periodo 2010 – 2014 el gobierno central, opto por trazar un nuevo objetivo en su política de endeudamiento, en concordancia del Plan Quinquenal de Desarrollo:

“Mantener el endeudamiento público dentro de los parámetros prudenciales, establecidos internacionalmente, evaluando y haciendo una gestión eficiente de riesgos asociados al portafolio de la deuda pública, a fin de garantizar la solvencia y la sostenibilidad fiscal de la deuda, sin desatender el financiamiento de los proyectos prioritarios del plan de gobierno”. (Pérez 2011:18)

Podemos mencionar algunos de los lineamientos relevantes a seguir en relación a la política de endeudamiento son:

- Gestionar los tipos de deuda que sean más favorables para el país, según la naturaleza del destino de los recursos y las condiciones del mercado financiero.

- Establecer un sistema de indicadores de seguimiento y monitoreo del comportamiento de la deuda con el objetivo de aportar a la toma de decisiones en materia de flujo de caja del estado.
- Mejorar la comunicación con la Asamblea Legislativa con el fin de dinamizar o acelerar los procesos de gestión, aprobación y contratación de deuda pública interna y externa.
- Transparentar los procesos de endeudamiento público, dando a conocer a la población en general la relación a las gestiones realizadas ante los acreedores y los mercados financieros.

1.2.3. Política de gasto público.

El gasto público es la cantidad monetaria erogada por el Estado en un determinado ejercicio fiscal, dirigido a cubrir las necesidades de funcionamiento del Gobierno y las necesidades sociales de la población; con la finalidad de contribuir al desarrollo social, económico y político de un país.

La Dirección General del Presupuesto (2010) clasifica el gasto de la siguiente manera:

- Institucional: muestra cuales son los organismos gubernamentales que realizan los gastos, los cuales se clasifican en cuatro grandes categorías: Gobierno Central, Resto del Gobierno General, Empresas Publicas No Financieras y Empresas Publicas Financieras.
- Rubro de gasto: permite el control contable de los gastos y uniformar los conceptos en todas las instituciones públicas. Además, ayuda a ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se le darán al dinero asignado a cada actividad. El gasto según rubro puede ser clasificado: remuneraciones, prestaciones de la seguridad social, adquisición de bienes y servicios, gastos financieros y otros, trasferencias corrientes inversiones en activos fijos, transferencias de capital, inversiones financieras, amortización del endeudamiento público, entre otros.
- Económica: permite mostrar la parte del gasto que se destina a las operaciones corrientes del gobierno y a la creación de bienes de capital, además ayuda a evaluar los efectos económicos que de cada gasto público en el desarrollo económico y social. El gasto es clasificado en: corriente, de capital, aplicaciones financieras y de contribuciones especiales.

- Áreas de gestión: permite identificar las áreas de actividad y propósitos del sector público. Muchas de las actividades que desarrolla el Gobierno se encuentran dispersas entre varias dependencias, de ahí que se hace necesario agruparlas para poder globalizar dichas actividades.
- Rubro de agrupación: conducción administrativa, administración de justicia y seguridad ciudadana, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, deuda pública, obligaciones generales del estado, producción empresarial pública.

Dentro de la política fiscal, el gasto público juega un papel muy importante, puesto que los desembolsos realizados por el Estado para la adquisición de bienes tienen un impacto a nivel macroeconómico, sobre la demanda agregada y otras variables. También como un elemento de combate contra la pobreza y cumplimiento de metas sociales, utilizando instrumentos como transferencias de bienes y servicios públicos, programas de creación de empleo, subvenciones, entre otros. A su vez el gasto puede ser orientado o enfocado hacia el lado de la oferta, impulsando actividades como educación, Investigación más desarrollo, entre otras actividades (Resico, 2011).

Podemos abordar la política de gasto publico trazada por el gobierno central siempre en concordancia del Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 - 2014. El objetivo estratégico de dicha política es: “optimizar y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos para cubrir las prioridades del plan de gobierno, en especial el gasto en la atención las necesidades de la población más vulnerable y en inversión en obras de infraestructura económica y social.” (Pérez, 2011).

- Para lograr el objetivo planteado por el Estado, se implementaron los siguientes lineamientos, como expresa el Ministerio de Hacienda:
- Ejecutar el gasto público de acorde al nivel de ingresos y en función del cumplimiento de los objetivos del plan de gobierno.
- Asignación de los recursos sobre la base de optimización, racionalidad y austeridad, orientando el gasto hacia programas sociales y apoyo al desarrollo económico nacional.
- Priorizar la inversión pública con altos niveles de rentabilidad social, con énfasis en los sectores sociales e infraestructura económica que potencie la actividad económica y crecimiento sostenido del país.

- Realizar una gestión eficiente y transparente del sistema de adquisiciones y contrataciones, aplicando criterios de competencia que permitan optimizar los recursos, sin afectar la calidad de los bienes, obras y servicios, siempre en armonía con la política de ahorro del sector público.
- Construir un portafolio de proyectos de inversión programados para ejecutarse en el mediano plazo y evaluar su viabilidad y factibilidad financiera, y sus fuentes de financiamiento.

Con las medidas antes mencionadas el Gobierno Central buscaba mantener un gasto total del 21% del PIB, para el periodo 2010 al 2014, además lograr un incremento sustancial de la inversión y el ahorro público, para dinamizar la economía y logra financiar proyectos programados, en su mayoría con recursos propios, buscando con ello una sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo (Pérez, 2011).

1.2.4. Política tributaria.

La política de ingresos podemos entenderla como un conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y la forma de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del estado. Una de las tareas principales del Ministerio de Hacienda es captar recursos de la actividad económica, traduciéndose en ingresos monetarios para el estado.

El Estado a través de los tributos logra captar el 75% de los ingresos totales, el objetivo de esta captación de recursos monetarios, es lograr cubrir los gastos públicos, pero también al sistema impositivo es utilizado para incentivar ciertos sectores productivos en la economía; así como modificar la distribución de la renta en la sociedad. Los impuestos son clasificados en tres categorías: 1) progresivos, en donde la tasa efectiva del impuesto aumento en la medida en que la base imponible aumenta. 2) Regresivos, en la medida que la base imponible del impuesto aumenta, la tasa efectiva del mismo disminuye. 3) proporcional, la relación se mantiene constante entre la tasa efectiva del impuesto y la base imponible (Pérez, 2011).

Dentro de los modelos de sistema tributario encontramos tres de ellos como la expresa Aquino (2015):

- Modelo de rentas: este se caracteriza por 1) impuestos al consumo específicos 2) impuesto a utilidades de empresas integrado con impuesto personal a la renta. 3) impuesto personal a la renta de base amplia 4) base imponible, suma algebraica de los gastos de consumo, más la variación neta de su patrimonio en ese mismo periodo.
- Modelo de consumo, por Kaldor y J.E. Meade: 1) sustitución de la imposición personal de renta por un impuesto personal de gasto 2) impuesto personalmente progresivo sobre el consumo total 3) impuesto anual sobre el producto nacional 4) tributación de las ganancias de capital con alícuotas elevadas 5) impuestos sobre donaciones y herencias.
- Modelo mixto por Gerson Silva: 1) equilibrio en la distribución de la carga tributaria, la distribución de renta y el consumo 2) la elección de los medios supone la previa definición de los fines 3) impuesto al consumo sin exenciones.

Según Pérez (2010) la política tributaria juega sin duda juega un papel determinante, dentro de la política fiscal; a diferencia de las políticas de gasto, política de endeudamiento y gestión presupuestaria, es el combustible, que permite a los otros tres componentes de la política fiscal poder concretar o implementar en la realidad los programas, estrategias, estudios, entre otros aspectos, que cada una plantea particularmente para el cumplimiento de un objetivo.

Pérez (2010) considera que necesario tomar en cuenta que las medidas a implementar en materia de política tributaria, de gasto, endeudamiento y gestión presupuestaria pueden variar según sean los objetivos del plan de desarrollo del gobierno durante la una administración determinada. Por ello no se puede hablar de una política, única para todas las administraciones que han pasado y pasaran a lo largo del tiempo.

1.3. Aproximación teórica a la relación entre la política tributaria y la deuda pública.

Para entender el comportamiento de los ingresos y la deuda, es necesario primero conocer el significado de estos términos para poder así comprender las cifras que un país registra.

Los ingresos públicos son los fondos que le sirven al gobierno para financiar el gasto que realiza. Los ingresos por excelencia son los impuestos, además de otros ingresos provenientes de multas, rentas, intereses por mora de multas atrasadas que constituyen el

rubro de los ingresos no tributarios, así como los ingresos de capital. (Morán & Pimentel, 2002)

Estos ingresos para Moran & Pimentel (2002) se pueden obtener de cuatro formas:

Ingresos tributarios

Impuestos son gravámenes obligatorios sin contraprestación no recuperables, establecidos por un gobierno con fines públicos. Además incluyen las recaudaciones de intereses por mora en el pago de impuestos y multas cobradas, así como las utilidades de monopolios fiscales transferidas al gobierno.

Por su naturaleza se podrían clasificar en impuestos directos, cobrados de acuerdo al nivel de ingreso de las personas o entidades, e impuestos indirectos, que se cobra en alguna cualidad o característica de un bien o mercancía y estos son impersonales, es decir, no considera la condición la situación particular del consumidor.

Ingresos no tributarios

Estos ingresos por su parte son todos aquellos que el gobierno obtiene de manera corriente y que no están constituidos como pagos obligatorios, por ejemplo: Resultado de operación de empresas adscritas, ingresos de la propiedad, derechos o tasas administrativas y ventas no industriales, contribuciones al fondo de pensiones de empleados dentro del gobierno y otros como los legados y donaciones voluntarias del sector privado.

Ingresos de capital

Por su parte estos ingresos se comprenden por:

- Ventas de activos de capital fijo.
- Ventas de existencias de materiales estratégicos y de otros productos de importancia especial.
- Ventas de tierras y activos intangibles.
- Préstamos concedidos y directos.
- Créditos en valores públicos.

Donaciones

Para este caso existen dos tipos de donaciones, corrientes y de capital, las primeras se dan cuando se destina para fines generales o gasto corriente y las segundas cuando el beneficiario considera la naturaleza de la transferencia.

Por su parte, la deuda o déficit fiscal es el instrumento utilizado cuando de los ingresos se resta el gasto público y se obtiene un número negativo, es decir, que el gobierno gasta más de los ingresos que recibe y por lo tanto se debe acudir al financiamiento para poder solventar este resultado.

Los países pueden recurrir al financiamiento⁸ tanto dentro como fuera de su territorio a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de título de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

1.3.1. Estudio de los ingresos tributarios y su vinculación con la deuda.

Es importante resaltar que la política tributaria es un buen referente para conocer las prioridades de la política pública, pues además de aportar la financiación parcial o total del gasto y de las obligaciones que tiene cada país, estas afectan las decisiones de consumo, ahorro e inversión. (Rodríguez, 2013)

Latinoamérica es uno de las regiones que más ha modificado su política tributaria, y dada la dependencia comercial que existe con economías crisis, como Estados Unidos o la Unión Europea, ha llevado a que las que sufren estas economías impacten de manera negativa a las economías. Desde la época de la crisis de la deuda, América Latina ha tenido que experimentar reformas muy duras en la política y la administración tributaria, ya que se pasa de un modelo enfocado en demanda a uno enfocado en la oferta. Esto a raíz de una serie de sucesos que trajeron las crisis de las economías desarrolladas a inicios de los 70 que fue en los años en que hubo crisis petrolera. (Rodríguez, 2013).

Esta crisis lo que trajo fue el fin de los periodos de auge que habían tenido los países de Latinoamérica y sobre todo limitó la aplicación de las políticas de keynesianas, en donde, el Estado era quien regia la economía con el fin de obtener nuevos nichos de excedente económico para las economías.

⁸ Financiamiento: Medios a los que el gobierno recurre para obtener recursos financieros y así cubrir un déficit o una aplicación presupuestaria. (Morán & Pimentel, 2002)

Para Rodríguez (2013), a pesar de que se lograron ciertos aumentos en los flujos de ingreso, estos no estaban acompañados de políticas macroeconómicas y lo que se obtuvo en realidad fue un crecimiento artificial el cual terminó a principios de los años 80. Por otro lado, esta crisis dio lugar para dictar que era imperativo adoptar un nuevo modelo tributario que tuviera como objetivo la eficiencia recaudatoria sobre la equidad y también incorporar la adopción de capitales en las economías para incentivar los flujos de dinero.

Este modelo planteaba que la capacidad del gasto público fuera enfocada en la mejora de la distribución secundaria del ingreso. Las reformas que se dieron a los impuestos siguieron dos caminos: primero, la baja de los aranceles para incentivar la apertura económica y, segundo, compensar esta pérdida de recursos a través de impuestos indirectos como el IVA, o los incentivos a la inversión.

Lo que estas medidas lograron en realidad fue la baja de los impuestos directos dada las reducciones en sus tarifas, y cargaron todo el peso de la recaudación al Impuesto al Valor Añadido (IVA). Rodríguez (2013), expone que esta disminución en la recaudación de impuestos al comercio y las transacciones internacionales y dado que esta depende del nivel del IVA que se haya establecido, se puede obtener una menor recaudación por los impuestos bienes y servicios. Esto muchas veces recargar a los impuestos regresivos la responsabilidad principal de la tributación de los países.

Las políticas tributarias en pro de fortalecer la riqueza (por la baja de los impuestos progresivos como el impuesto sobre la renta), llevaron a un discurso en el que se favorecía al capital el cual buscaba reducir el riesgo de impago.

Muchos países de Latinoamérica por su parte sufrieron muchos cambios en cuanto a su estructura tributaria en el periodo 1990-2010. En países como Paraguay, el impuesto general al consumo en 1992 representaba el 15.7% del PIB, para 2010 paso a tener una participación del 51.9%. Este fenómeno se pudo evidenciar en varios países de Latinoamérica como Venezuela. En promedio la participación del IVA, en el PIB, para esta región en 1990 era de 28.3%, en 2000 estuvo en 39% y en 2010 paso a 43.3%. No así con el impuesto a la renta pues en promedio paso de 25% en 1990, luego en el 2000 a 29.6% y llegó al 31.8% de la participación del PIB en 2010.⁹

⁹ Datos obtenidos base a Rodríguez (2013) en su cuadro 1 *Carga y estructura tributaria en algunos países latinoamericanos*. Para profundizar en la tabla ver Anexo 1.

Los países de Latinoamérica son todos heterogéneos en cuanto a recursos y economía, razón por la cual, aunque los organismos multilaterales y la tecnocracia local emitan recomendaciones de manera general para los países, no significa que estos vayan adoptar fielmente o que la población los acepte de manera unánime debido a que no siempre se pueden cumplir.

La Economía Política por su parte plantea que se deben de tener elementos adicionales a lo que respecta al desarrollo de la economía para poder comprender las diferencias de recaudo la estructura tributaria entre países. Por ejemplo, la dependencia histórica, la lucha entre grupos de interés, el papel de los partidos políticos, la presión tributaria sobre otras fuentes de ingreso o la explotación de recursos. (Rodríguez, 2013)

Estas reformas han tenido dos hitos de gran significación en las décadas pasadas: por una parte, la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos al comercio exterior y que ha tenido como respuesta la rápida difusión y fortalecimiento del IVA en toda la región, y por otra, parte el desafío de mayores recursos fiscales emergente de demandas de gasto por el proceso de universalización y madurez de los beneficios previsionales y la expansión de nuevos derechos civiles, económicos y sociales anteriormente no reconocidos por los Estados. Esto ha traído consigo creación de impuestos sobre el trabajo, por ejemplo, con el fin de apalancar la disminución de los recursos de renta generales así como la creación de otros gravámenes poco ortodoxos como los impuestos a los débitos y créditos bancarios. (Sabaini, 2005)

Ante estos factores Sabaini (2005) plantea que existen dos elementos de común denominador en la política tributaria de los países de América Latina:

“Este conjunto de factores, (reducción de aranceles, sustitución por el IVA, mayores cargas laborales, impuestos mínimos y de emergencia, etc.) se podría decir que en alguna medida han estado “marcando la cancha” donde se desarrollaron los procesos de reforma tributaria en AL y reconocen como un común denominador dos elementos o límites de la política tributaria: por una parte la restricción ineludible de tener que captar recursos fiscales, y por la otra los límites que impone la administración tributaria en su capacidad para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento.”

Sabaini (2005) plantea que, aunque los países se encuentren en la misma región, estas políticas en realidad presenta niveles de carga tributaria diferenciada entre territorios por lo que la implementación de políticas económicas homogéneas varía en función de las circunstancias de cada economía.

Esto lleva a que la implementación de estas políticas en la región relacione negativamente la presión tributaria o el gasto público, con el desempeño económico. Es claro que existen países que han crecido de manera positiva con altos niveles de impuestos, así como otros con crecimiento mediocre y una presión tributaria reducida. Sabaini (2005) ante esto expone:

“A medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundando en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.”

En síntesis, a pesar de que ha existido un crecimiento de la presión tributaria promedio en la última década anterior a 2004 en Latinoamérica, este incremento no ha estado al nivel de las expectativas de cubrir con los gastos, dejando así una gran brecha de gastos incumplidos, sobre en todo en programas de seguridad social.

Sabaini (2005) determina que existe una debilidad en las instituciones tributarias y que estas deben de garantizar la aplicación de impuestos que garantice los ingresos mínimos que necesita una economía; esto con el fin que en el mediano plazo se pueda financiar el fortalecimiento de la administración tributaria en miras de mejorar la recaudación del impuesto a la renta, pues este es el mejor impuesto para lograr la aceptación social del sistema tributario.

Dado el factor que la administración tributaria que ha llevado los países de Latinoamérica los últimos años se puede destacar que las políticas tributarias que se han implementado no han logrado del todo cumplir con las demandas que tienen los Estados para cubrir sus gastos primarios.

La carga tributaria no suele tener el impacto deseado con las políticas neoliberales que se han aplicado en las últimas décadas desde la crisis de la deuda, pues las recomendaciones de política tributaria que han llevado a los aumentos del IVA o a la disminución del impuesto

sobre la renta no han tenido los impactos deseados pues solo han generado el beneficio a los capitales más grande y siempre afectan a la población en su conjunto.

Se han dado cambios en las estructuras tributarias sobre todo en el periodo de 1990 a 2003, pero Sabaini (2005) expone una serie de hechos estilizados en cuanto a los cambios en las estructuras tributarias de los países:

- ❖ Hay una menor participación de los ingresos al comercio exterior en el total de los ingresos tributarios, que responde en parte a la desaparición de los impuestos a las exportaciones en toda la región y especialmente a un sustancial abatimiento de los aranceles nominales a las importaciones. Estos gravámenes pasaron del 18% en 1990 a 11% en el 2003.
- ❖ Nace un proceso de generalización y fortalecimiento del IVA en toda la región, en todo los países lo implementaron. Este pasó a incrementar su participación total de los recursos tributarios a cerca del 23%.
- ❖ El impuesto a la renta no sufrió cambios sustanciales en este periodo y por el contrario ha permanecido estancado en el periodo de estudio.
- ❖ Se realizó una significativa depuración en el número de impuestos aplicados, especialmente en materia de imposición selectiva, limitándose la misma a gravar actualmente a los bienes y servicios que podríamos denominar inelásticos¹⁰, perdiendo participación en el total de los ingresos y respondiendo a las políticas de simplificación de las estructuras tributarias.
- ❖ Existe el surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias como débitos y créditos bancarios, impuestos a las operaciones financieras y otros gravámenes “heterodoxos” destinados establecer un mínimo de participación de la imposición directa.

Dadas estas estructuras al sistema tributario en América Latina, se puede observar que las políticas implementadas no han ayudado a poder apalancar las necesidades económicas de los gobiernos, y que, la deuda o el refinanciamiento de la misma, es lo que ha ayudado a economías como la de El Salvador para poder cumplir con sus obligaciones sociales, así como el funcionamiento del gobierno en su conjunto. Como se ha expuesto con anterioridad no se ha podido lograr en los países de América Latina una política tributaria, que ayude a cada país de la región a solventar sus problemas de ingresos, dado que las

¹⁰ Aquí se puede mencionar el tabaco, bebidas alcohólicas y gasificas, combustibles y telecomunicaciones

recomendaciones realizadas por los organismos internacionales no siempre son las idóneas dadas las condiciones o la inestabilidad que ya tienen los países.

Y es que existe en la región una desigualdad de ingresos, la cual ha tomado auge desde la segunda guerra mundial y desde los años '90 la tendencia ha sido uniforme entre los países¹¹. Esta evidencia sugiere un movimiento de convergencia en la desigualdad de los ingresos en toda la región. (Sabaini, 2005)

1.4. Procesos de gestión administrativa de la DGII y DGA

A la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) según el artículo 4 de la ley 277-06 se le atribuyen una serie de funciones, dentro de ellas están: 1) La recaudación de impuestos internos, tasas y contribuciones, de conformidad con las leyes y políticas tributarias, 2) establecer planes y programas de gestión administrativa acorde a los lineamientos de la política económica del estado, con el objetivo de lograr cumplir con las metas de recaudación fijadas 3) Establecer y administrar el presupuesto de la entidad, así como gestionar el patrimonio de la misma, 4) administrar de forma eficiente el régimen de impuestos internos, ejerciendo todas las facultades que la ley le otorga.

Según el artículo 3 de la ley general de aduanas, la Dirección General de Aduanas (DGA) le competen todas las funciones administrativas, relacionadas con tributos que gravan la importación a las mercancías, la prevención y represión de las infracciones aduanales y el control de regímenes aduaneros a que se destinen las mercancías.

Estas dos instituciones juegan un papel relevante, puesto que a partir de ellas el estado salvadoreño substraer los recursos financieros de la actividad económica para poder financiar sus operaciones administrativas; así como cumplir las metas trazadas en el plan de desarrollo de país.

A continuación, en los próximos dos apartados se hará referencia a artículos de la ley de Administración Financiera (AFI), caso contrario se detallará la respectiva la fuente bibliográfica:

¹¹ Sabaini expone que esta desigualdad ha aumentado en Sur América y ha permanecido estable en América Central y el Caribe.

1.4.1. Proceso de recaudación

Según el artículo 65, la recaudación de recursos financieros será llevada por las entidades autorizadas por la Dirección General de Tesorería para la recaudación de recursos financieros, recibirán los mismos según las normas establecidas, y tendrán a cargo la custodia temporal y el depósito de todo lo recaudado. También toda entidad facultada para recaudar fondos públicos y otros conceptos por los que el poder público sea responsable, otorgara un recibo que cumpla con los requisitos previos en las normas técnicas de control interno, emitidas por la Corte de Cuentas de la Republica según el artículo 69.

En referencia a los depósitos oficiales, la cuenta corriente única del tesoro público, la cuenta de fondos ajenos en custodia y las demás cuentas del gobierno sujetas a la ley AFI, se mantendrán en el Banco Central de Reserva (BCR). Art 74.

Existe una cuenta corriente única del Tesoro Público, a la cual ingresan directamente todos los recursos financieros proveniente de cualquier fuente que alimente el presupuesto general de la nación y los fondos especiales. La Dirección General de Tesorería, durante la ejecución y final del ejercicio, tiene la potestad de ordenar el traslado de fondos que no han sido utilizados ni comprometidos, de las cuentas subsidiarias a la cuenta principal. Art. 70.

Según Cativo (2017) El Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Política Económica y fiscal realiza estudios e instrumentos sobre los cuales permiten tener una estimación de la recaudación tributaria. El precio del petróleo es utilizado como un barómetro, que permite estimar la recaudación, si el precio del crudo se encuentra elevado, la recaudación será mayor y viceversa.

Si bien para los contribuyentes es una buena noticia, dado que tendrán que pagar por el petróleo y sus derivados un menor precio; para el Ministerio de Hacienda, es una mala noticia, puesto que la recaudación de ingresos se encontrara por debajo de que las expectativas trazadas. La Dirección General de Tesorería tiene la capacidad de poder conocer con exactitud y al cierre del día, los tributos pagados y por ende el saldo disponible en sus cuentas bancaras, (Cativo, 2017)

Cativo (2017) expresa que, del total de ingresos tributarios, existe una parte de ellos realizada por los contribuyentes de forma voluntaria, es decir, que ellos se acercaran a realizar el pago de sus obligaciones tributarias siempre y cuando existan los medios para

poderlo realizar, como: plataformas de pago en línea, depósitos a cuenta, parqueo, personal, infraestructura etc. Mientras existe otra proporción de ingresos tributarios no voluntarios, que es en donde el Ministerio de Hacienda toma su rol activo fiscalizar las actividades económicas de determinados contribuyentes con el objetivo de que hagan el pago de sus tributos de acorde a lo que establece la ley.

Los contribuyentes pueden pagar sus obligaciones tributarias en distintos bancos comerciales, así como en ventanillas ubicadas en el Ministerio de Hacienda. El contribuyente en caso no contar con la disponibilidad económica para hacerle frente al pago correspondiente de sus tributos, puede optar por un máximo de 6 meses plazo según lo establece la ley, Cativo (2017)

Actualmente algunos de los bancos comerciales cuentan con mayores facilidades (mediante tarjeta de crédito) permitiéndole a sus clientes pagar sus tributos hasta un plazo de 12 meses sin intereses. Saldando el contribuyente al instante la deuda con el Ministerio de Hacienda y es ahora el banco comercial el cual tiene la obligación de realizar las gestiones correspondientes de cobranza al contribuyente según el plazo pactado.

Cativo (2017) menciona que el comportamiento de los ingresos tributarios guarda un comportamiento estacional en algunos meses como: abril, en el cual se captan los recursos provenientes de la declaración de renta; mientras para el mes de septiembre, la recaudación viene dada en su mayoría gracias al Impuesto al Valor Agregado; puesto que muchas empresas compran mercadería para iniciar a alimentar su stock, con el fin de poderle hacer frente a la temporada de mejores ventas en el año, en el mes de diciembre.

Dado el comportamiento de los ingresos, el estado debe de poderle hacer frente a sus obligaciones mensuales, por ello se apoya en la emisión de LETES, que me permiten sanear problemas de caja en aquellos meses de bajos ingresos (Cativo, 2017)

1.4.2. Proceso de fiscalización.

El Ministerio de Hacienda es, en la forma privativa, el responsable de la administración central de los recursos financieros del tesoro público y de los fondos ajenos en custodia, actividad que se realiza a través de la Dirección General de Tesorería art. 64.

La Dirección General de Tesorería tiene la competencia para: administrar la cuenta corriente única del tesoro público y la cuenta de fondos en custodia, recaudar de forma oportuna los

ingresos tributarios y no tributarios, concentrar y distribuir los recursos del tesoro público a las unidades financieras institucionales; así como participar conjuntamente en la Dirección General del Presupuesto en la programación y ejecución del mismo.

El retiro de fondos de cuentas bancarias oficiales no podrá ser retirado o traspasados, sino con cheques girados con firmas autorizadas o mediante transferencias debidamente autorizadas por los firmantes art. 76.

Cativo (2017) expresa que la DGII cuenta con un aproximado de 1200 personas, de las cuales 600 ejercen el rol de fiscalizadores. Estos se encargan justamente de fiscalizar a todos los contribuyentes, supervisando que sus actividades económicas se encuentren dentro del marco de la legalidad.

Los contribuyentes a la hora de la elaboración de su declaración de renta, pueden deducir gastos en educación, medicamentos y donaciones. El Ministerio de Hacienda se encarga de realizar un cruce de datos, en caso de no existir consistencia en los datos declarados por el contribuyente. En dicho proceso se le solicita al contribuyente las pruebas físicas de sus gastos efectuados sobre los cuales ha hecho las respectivas deducciones (Cativo, 2017).

En caso que el contribuyente no cuenta con la debida documentación que respalden sus deducciones, el Ministerio de Hacienda eliminara la declaración inicial presentada por el contribuyente y se procederá a realizar una inspección física para que el contribuyente pague sus obligaciones de acorde a su situación real actual (Cativo, 2017).

CAPITULO II

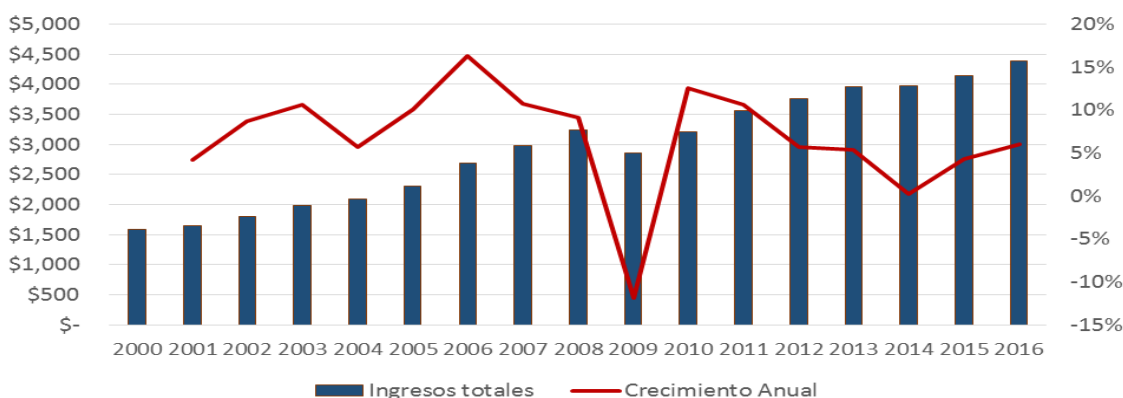
2. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL SALVADOR: 2000-2016

2.1. Análisis histórico de la tributación, la deuda y la administración financiera en El Salvador: 2000-2016.

2.1.1. Evolución de los Ingresos totales:

Los ingresos totales del Estado pueden clasificarse en: Ingresos corrientes (se refiere a los ingresos tributarios, principalmente, aunque también se incluyen ingresos por renta de activos, transferencias de empresas públicas o multas, entre otros), ingresos de capital (venta de activos del estado), así como donaciones de otros gobiernos. En el periodo 2000-2014, los ingresos totales han tenido una tendencia al alza tal y como se muestra a continuación:

Gráfico 1 Ingresos Totales del Gobierno de El Salvador: 2000-2016, expresado en millones de USD.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del BCR.

Como se observa en el gráfico anterior, en un período de 16 años los ingresos totales han pasado de cerca de mil quinientos millones de dólares en 2001 a rondar un poco más de los cuatro mil millones para 2014. A lo largo del periodo, el 2009 fue el único que mostró una disminución de los ingresos como consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional de 2008, cuyos efectos se sintieron con mayor fuerza en El Salvador en 2009 y que provocó que los ingresos cayeran un 10% con respecto al año inmediato anterior. Para 2016, los resultados de los ingresos totales representaron un aumento del 4.3% con respecto al período anterior.

Es importante destacar que los ingresos tributarios para el período descrito fueron la principal fuente de ingresos del gobierno, representando no menos del 90% de los ingresos totales. Para 2016, el peso de los ingresos corrientes alcanzó el 99.24%, según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador. Los otros dos componentes del ingreso total del gobierno (donaciones e ingresos de capital) han tenido una participación sumamente baja.

2.1.2. Evolución de los ingresos tributarios:

Los ingresos tributarios han sido la principal fuente de ingresos del gobierno salvadoreño, descansando en gran medida en impuestos como el IVA y el ISR, que han representado en promedio alrededor del 84% de los ingresos tributarios. De estos dos impuestos, el que más peso ha tenido para el período de 2000-2016 ha sido el IVA, que siempre ha representado por encima del 50% de los ingresos tributarios del gobierno, en contraposición a los ingresos vía impuesto sobre la renta, que siempre ha sido menor.

A pesar de lo anterior, es de remarcar que lo que representa la participación relativa del ISR ha venido aumentando con el paso de los años, ya que para 2016 representa casi el 48% del total de ingresos tributarios, un aumento de casi el 17% con respecto al 2000, ayudado en buena medida por los paquetes de reforma fiscal impulsados a partir de 2009 y la impulsada en 2011 que entra en vigencia en 2012; la cual se enfocó principalmente en modificar la redistribución de la carga tributaria en el país, mediante el establecimiento de mayor exención a los sectores con menores ingresos, manteniendo la carga tributaria a los sectores con ingreso medios y buscando mayor solidaridad a los sectores de ingresos altos (Ministerio de Hacienda, 2012). Lo anterior representa avances significativos en la equidad fiscal.

Sin embargo, todavía hay muchos retos, debido a que la carga tributaria neta es relativamente baja en comparación con otros países de desarrollo similar, tal cual lo expresa el FMI (2011:11). Así mismo, existe oportunidad de incorporar otros impuestos que permitirán seguir avanzando en esta ruta, como el impuesto al patrimonio, impuesto predial y el mono-tributo para enfrentar la informalidad, entre otros.

La tributación, si bien es cierto ha crecido, sigue siendo baja y, por ende, es necesario buscar mecanismos que permitan incrementar la misma. El ICEFI (2005) considera que uno de los obstáculos que han vuelto difícil que las élites políticas hagan verdaderos esfuerzos por aumentar las cargas tributarias en sus países es el “fácil” acceso a recursos externos, ya

sean donaciones o emisiones de deuda, de manera que es más fácil combatir los problemas de déficit mediante estos mecanismos recién descritos que promover mayores ingresos al gobierno vía tributos; sobre todo porque esto tiene un costo político-electoral que éstos actores difícilmente están dispuestos a asumir, aunque sean necesarios para la salud fiscal de los países.

Lo anterior podría tener mucho sentido para el caso salvadoreño, pues si bien se han dado reformas tributarias permanentemente a partir de 2009, también es cierto que la falta de un acuerdo definitivo en materia fiscal –lo que algunos llaman “Pacto fiscal o Acuerdo fiscal”-- han impulsado el aumento de la deuda para poder financiar los problemas de caja que ha tenido el gobierno, en vez de existir una verdadera preocupación por fortalecer las entidades encargadas de llevar a cabo la administración tributaria.

Ante este panorama, organismos internacionales como el FMI consideran que el esfuerzo tributario de El Salvador es bajo en comparación con países de similar condición. Por lo anterior, este organismo internacional plantea aumentar la presión tributaria para dotar al gobierno de mayores ingresos (dentro del marco del acuerdo stand by firmado por el gobierno y el FMI a finales de 2009), cuyas condicionantes enmarcaban un aumento de la carga tributaria y disminución del déficit fiscal, principalmente.

Bajo la misma línea FUNDE (2012) en su estudio *Seguridad Fiscal en El Salvador*, considera la necesidad de adoptar acciones de política pública que prioricen incrementar sustancial y de manera sostenida la recaudación tributaria, con el objetivo de fortalecer al Estado, dotándolo de capacidades de reacción para hacer frente a desequilibrios económicos como lo son las crisis económicas.

En la medida que las reformas tributarias de 2009 y 2011 no alcanzaron los objetivos planteados, (tal cual se presenta en la siguiente sección del presente capítulo), el acuerdo logrado a finales de 2009 fue suspendido a partir de 2012. A partir de esa fecha, las autoridades encargadas de conducir la política fiscal del país han buscado (de forma tibia) la reanudación de dicho acuerdo, sin conseguirlo hasta la fecha. A continuación, se presenta un extracto de las recomendaciones efectuadas por el FMI para mejorar la recaudación tributaria:

2.1.3. Recomendaciones del FMI para incrementar la recaudación tributaria: 2011

El FMI estableció en su documento *Aumento la equidad, eficiencia y recaudación del sistema tributario de El Salvador* una serie de recomendaciones que permitieran impulsar y mejorar la recaudación tributaria del gobierno salvadoreño. En el referido documento, destaca por ejemplo que, para 2010, el aguinaldo no estaba gravado por el régimen general como el resto de las rentas. De hecho, en 2010 se eximió del pago de ISR hasta dos salarios mínimos, lo cual generaba una serie de problemas, por lo cual lo más viable era gravar esta fuente de ingresos de la forma descrita anteriormente.

Así mismo, el documento destacaba que, en cuanto a las tasas de depreciación, estas son altas (a excepción de los programas informáticos) en comparación con la depreciación económica de los bienes y a los estándares contables e impositivos internacionales, de manera que, la misión del FMI pudo comprobar que una reducción de un 25% en este tipo de tasas podría generar una recaudación de solo 0.05% del PIB.

Para lograr que los tributos evolucionen positivamente, la misión del FMI estableció que era necesario impulsar la recomendación del impuesto sobre la renta, gravando los dividendos de las empresas que para 2010 se encontraban exentas, así como inclusión del aguinaldo en la base del impuesto y reducción de las tasas de depreciación al 75% del nivel vigente. Así mismo, se establecía necesario eliminar la exención correspondiente a las ganancias de capital a la compra-venta de acciones o demás títulos valores realizadas en la Bolsa de Valores, para poder hacer avances significativos en el aumento de la recaudación vía renta, al tiempo que medidas de esta naturaleza le darían una mayor progresividad al sistema tributario.

Al respecto de este último punto, relacionado con la eliminación de exenciones de impuesto a títulos valores transados en bolsa, es de destacar que lejos de eliminar las exenciones vigentes, en años recientes se aprobó una reforma para bajar la carga impositiva por ganancias de capital y dividendos de títulos valores a los no domiciliados, pasando del 20% al 4%.

En cuanto al tema de la tributación, es importante también destacar las exenciones y subsidios que el gobierno establece. Así, en cuanto al subsidio a las exportaciones, el fondo consideraba que este debía ser eliminado en la medida que iba en contra de las normas de

la Organización Mundial del Comercio (OMC); además que representaba una pérdida que para finales de la década pasada representaba alrededor de veinticuatro millones de dólares, alrededor del 0.11% del PIB salvadoreño de esos años.

Para aumentar la equidad y eficiencia de la recaudación tributaria salvadoreña, el FMI propuso también la creación de un impuesto al patrimonio. Sin embargo, es de resaltar que a pesar de que son más equitativos y pueden generar más recursos, éstos son difíciles de controlar, de manera que es por lo anterior que en la gran mayoría de países se ha propuesto gravar únicamente los bienes inmuebles en vez de todo el patrimonio.

La creación de un impuesto a la propiedad inmueble -en palabras del FMI-, permite la descentralización, ya que, al tratarse de impuestos con bases inmóviles, la respuesta para evitar mayores presiones fiscales es más limitada y no permite la movilización de dichos activos a otras jurisdicciones donde éstos no sean aplicables. En ese sentido, la entidad internacional promovió el establecimiento de un impuesto a la propiedad inmueble que grave tanto el terreno como las construcciones, y que al principio sea con una base pequeña de contribuyentes en la medida que se mejore la capacidad y control de la administración tributaria del mismo.

Se puede observar que las recomendaciones del FMI han estado encaminadas en un aumento de los tributos como pieza fundamental para poder alcanzar la estabilidad en las finanzas públicas deseadas. A lo largo del período ya mencionado, se han llevado a cabo determinadas reformas, las cuales se plantearán más adelante, dentro de este mismo capítulo.

Por último, el FMI estableció como necesaria un aumento en la recaudación del IVA: En palabras de este organismo, a pesar de que este es uno de los mejores en América Latina en la medida que tiene pocas exenciones, a criterio del fondo todavía existen espacios de mejora. Ante este escenario, el único escenario factible que se toma en cuenta desde el punto de vista de la política tributaria es el aumento de la tasa, la cual, si se incrementara por orden del 2%, esto implicaría alrededor del 1.04% del PIB.

Llevar a cabo lo anterior implicaría un retroceso en la progresividad de la estructura tributaria, ya que este golpearía más fuerte a los sectores de menores ingresos. Al compararlo con sus pares centroamericanos, El Salvador tiene la segunda tasa de IVA más alta de la región.

A pesar de lo anterior, el FMI considera que lo anterior podría ser una alternativa viable para aumentar los ingresos tributarios en la medida que los sectores de más bajos recursos (que serían los más golpeados por este aumento) podrían ser compensados vía gasto público, focalizando la recaudación adicional a estos grupos.

Además de lo anterior, las propuestas para impulsar una evolución favorable de los tributos pasaban por el establecimiento de impuestos a la seguridad y el aumento a las tasas municipales e imposiciones selectivas al consumo. Al respecto, es importante destacar que políticas como la referida a la seguridad ciudadana han sido establecidas por el gobierno de El Salvador, aunque no como parte de una reforma fiscal integral. Este es financiado vía una “contribución especial” cuyos fondos provienen del consumo de servicios de telefonía y relacionados, así como de las utilidades de empresas que superen los quinientos mil dólares.

La contribución antes mencionada ha inyectado cierta liquidez al gobierno para que pueda hacer frente a las crecientes necesidades de financiamiento para combatir la inseguridad; sin embargo, no ha sido suficiente.

En los párrafos anteriores se han esbozado las oportunidades de creación de nuevos impuestos, de incremento de los ya existentes o de eliminación de exenciones, todo con el fin de poder incrementar los ingresos tributarios. Sin embargo, a la hora de analizar la evolución de estos, no se puede dejar de lado lo relacionado a los problemas de evasión y elusión tributaria.

El problema de la evasión y elusión no es exclusivo de El Salvador, este es extensivo al resto de Latinoamérica. El ISD, retomando las estimaciones de la CEPAL, afirma que la evasión en conjunto del IVA y del ISR le costó a los Estados latinoamericanos alrededor del 6.3% del PIB regional. En lo que a El Salvador respecta, según un estudio de grado de la UCA retomado por el Ministerio de Hacienda, para el año 2013 la evasión de estos dos impuestos costó al gobierno salvadoreño alrededor de \$2,005.09 millones, de los cuales \$1,069.58 correspondieron a evasión de IVA y \$793.2 a evasión de ISR.

En acotación a lo anterior, es importante destacar que en El Salvador no existe una metodología oficial¹² para fijar estos índices de evasión fiscal con precisión, lo cual

¹² Dentro de los estudios que abordar la evasión fiscal se encuentra:

- *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador, realizado por la Dirección General de Impuestos Internos, marzo 2012.*

representa un problema ya que los datos relacionados a este tema provienen de fuentes extraoficiales que, seguramente, ocupan diversas metodologías, lo cual propicia diferentes resultados. Por ello se debe elaborar una metodología que permita eliminar este tipo de ambigüedades en los cálculos. Adicionalmente, lo recomendable es que la autoridad tributaria elabore y dé a conocer a la opinión pública anualmente sus propios estudios, pues deberían orientar y proyectar las acciones de la administración tributaria misma con la finalidad de reducir la evasión y la elusión fiscal.

Esto último está relacionado con la administración tributaria que se lleva a cabo, para lo cual es necesario hacer una revisión de la situación en que se encuentra y de los retos de la misma, tal y como se muestra a continuación.

2.1.4. Evolución de la deuda:

La deuda pública es uno de los instrumentos de política económica que puede ser utilizada para alcanzar las metas económicas de los gobiernos; sin embargo, un uso irresponsable de esta herramienta puede llegar a provocar daños importantes, tal cual expresa el BID (2007), citado en Pérez (2013:6).

El comportamiento de los montos de deuda pública total y las tasas de crecimiento inter-anual de la misma se presentan a continuación:

Gráfico 2: Evolución de la deuda pública de El Salvador: 2000-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos BCR (2017)

- *Impactos de la evasión y elusión fiscal en el derecho a la alimentación adecuada. El Salvador dejaría de ser un pueblo con hambre si se pagaran los impuestos, realizado por FESPAD, 2013.*
- *Análisis socioeconómico de El Salvador, realizado por la Universidad José Simeón Cañas, 2015*

En el período de 2000-2016, la deuda pública ha pasado de \$4,815 millones de a \$17,558 millones al cierre de 2016. Para ese mismo período de tiempo, la tasa de crecimiento inter-anual de la deuda es del 8.51%. A lo largo de estos 16 años, se puede identificar períodos en los cuales la deuda ha crecido por encima de este promedio, como es el caso del período 2000-2004, donde la deuda inter-anual creció en promedio a un ritmo del 11.1%.

Lo anterior se dio a causa de los efectos del huracán Mitch (1998), los terremotos de enero y febrero de 2001, así como por la reforma de pensiones que entró en vigencia a finales de la década anterior, a partir de la cual el gobierno central adquirió responsabilidad sobre el pago de pensiones de los cotizantes del sistema público (ISSS e INPEP). Esto impulsó al gobierno a adquirir deuda en los mercados internacionales por medio de la emisión de \$1,300 millones de dólares en el año 2002, a la cual acompañó otra de \$286 millones aproximadamente en el año 2004.

Como resultado de las decisiones implementadas por el gobierno, la deuda de El Salvador tuvo un crecimiento del 24% para el 2002 y de un 5% para 2004. Ambos porcentajes denotan que la estructura de la deuda pública de El Salvador se concentra en mayor medida en la adquirida en el exterior, llegando a representar hasta un 70% del total. Es preciso aclarar que ambos tipos de deuda (tanto interna como externa) han presentado una tendencia al alza con tasa de crecimiento promedio por año del 6% y 7% respectivamente, pero la proporción de cada una respecto a la deuda total se ha mantenido, prevaleciendo al externo la cual ha rondado entre el 62% y 72% desde 2000 a 2016.

Así mismo, como se puede observar en el gráfico anterior, luego del período de 2000-2004, en el período 2005-2007 fue de bastante estabilidad, ya que la deuda creció inter-anualmente a un ritmo promedio del 5%, inferior al 8.51% que presenta todo el período de análisis. Esto permitió que el saldo de la deuda pública oscilara entre el 39-40% del PIB, favorecido por un crecimiento económico que osciló el 3.8%, el más alto de la última época.

La última fase de análisis corresponde de 2008 a la fecha, en donde la deuda volvió a crecer hasta llegar a los niveles descritos, como se expuso al principio de esta sección. Para los años de 2008, la deuda creció 12.38% con respecto a 2007, mientras que, en 2009, el crecimiento de la misma alcanzó el 14.91% con respecto al cierre de 2008. Esto se debe a los efectos de la crisis económica mundial, misma que según Pérez (2013:6) dejó al descubierto la fragilidad del sistema impositivo con una caída de los ingresos de alrededor

del 8.2% en 2009. A grandes rasgos, esto fue consecuencia de la desaceleración del comercio y la caída abrupta de los sistemas del petróleo, por lo cual la carga tributaria se vio disminuida alrededor de 0.7 puntos.

En adición a lo anterior (unido a las contracciones por el lado de los ingresos), el gasto corriente incrementó en 3.6%, según cifras oficiales del BCR, lo que provocó que el déficit fiscal cerrara por orden del 5.7% del PIB, provocando que la deuda total se incrementara un 10% del producto solo en 2008-2009, pasando del 40% al 50% como porcentaje del PIB.

Ante este escenario, en 2009, El Salvador empezó las negociaciones para un acuerdo “stand by” con el FMI, producto del cual el país tuvo a disposición alrededor de \$800 millones que estarían disponibles ante una eventual crisis de liquidez. Tal y como se mencionó anteriormente, los retos que enmarcaba dicho acuerdo no se alcanzaron, producto de lo cual se suspendió el mismo a partir de 2012.

Así mismo, en 2009, se realizó una emisión de bonos por un monto de \$800 millones para poder hacer frente a esta crisis, misma que se vio acompañada por sucesivas emisiones de deuda en mercados internacionales en 2011, 2012 y 2014, alcanzando los \$2,653.50 millones de dólares vía emisión de eurobonos; de conformidad a lo establecido en el informe sobre *Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a Diciembre 2016*, elaborado por el Ministerio de Hacienda 2017, a la base de los datos proporcionados Dirección de Política Económica y Fiscal, Dirección de Inversión y Crédito Público.

El incremento de la deuda internacional ha ido de la mano con el aumento de la deuda de corto plazo (LETES), ya que en 2015 este saldo rondo los ochocientos millones de dólares, mientras que para 2016, éste sobrepasó los mil millones de dólares, según datos oficiales del Ministerio de Hacienda. Casos similares se dieron en 2012 y 2014, donde el gobierno tuvo que recurrir a las emisiones de deuda de largo plazo ya mencionadas para bajar los saldos de LETES.

En el tema de la deuda es de vital importancia destacar que, aun y cuando pareciera que la dinámica fiscal de los últimos años ha logrado estabilizar los niveles de déficit del gobierno central, no hay que olvidar el problema fiscal que representa el fideicomiso de obligaciones previsionales (FOP). Esto ha provocado que, tal y como se mencionó anteriormente, el nivel de endeudamiento total del gobierno ronde el 60% del PIB, muy por encima de lo recomendado para países de renta media-baja como es el caso de El Salvador. La deuda

del FOP es tal que representa alrededor del 15% de la deuda total, y las estimaciones de la dinámica de esta deuda no son para nada alentadoras.

Los factores que han incidido en la deuda se presentan a continuación:

2.1.5. Factores determinantes de la deuda:

El Salvador, a partir de la década de los noventa, empezó un proceso de reconstrucción, el cual implicó una decidida inversión por parte del aparato estatal para impulsar la época de postguerra. En la medida que los gobiernos no siempre contaron con recursos en firme para liderar esta transformación, fue necesario recurrir al endeudamiento público; dotando a esta última de un carácter estratégico que permitiera apuntalar el crecimiento económico suficiente para la generación de ingresos al aparato público y poder así pagar posteriormente lo prestado.

Es importante mencionar que, dada la posición geográfica del país y las condiciones socioeconómicas vulnerabilidad, el país es proclive a sufrir desastres naturales, lo cual también compromete a los gobiernos a la obtención de recursos no solo mediante donaciones (las cuales, por lo general, no son suficientes para financiar la reconstrucción que los desastres naturales provocan), si no que con deuda. Así, Pérez (2013:17), identifica cuatro factores determinantes en la evolución de la deuda, los cuales son: inversión pública, costos de reconstrucción de desastres naturales, gastos corrientes y la deuda previsional. En lo sucesivo, los costos de reconstrucción de desastres naturales se engloban dentro de la inversión pública.

a) Inversión Pública:

El Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador, citado en CEPAL (2015), establece que uno de los objetivos de la inversión pública es dinamizar la economía nacional con el fin de generar las oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y el país. La inversión pública es, por tanto, el motor que ha facilitado la construcción de obras de infraestructura (carreteras, puentes, escuelas, etc.), lo cual es impulsado en gran medida por el endeudamiento público para el financiamiento del gasto de capital.

El artículo 129 de la ley de Administración Financiera (AFI) establece que el proceso de inversión pública tiene 3 etapas:

- Fase de pre-inversión: Se obtiene la información que permite determinar la conveniencia o no de la asignación de recursos a un proyecto.
- Fase de Inversión: Ejecución del proyecto, que comprende desde la decisión de ejecutar hasta que termina e inicia la operación.
- Fase operativa: Cuando el proyecto comienza a funcionar para alcanzar los objetivos establecidos en la fase de pre-inversión.

Para 2016, los montos de la inversión pública ejecutados estuvieron concentrados en desarrollo económico con un 50% del total de inversión pública, el cual se encontró destinado a FODES (28%), energía (37%), industria, comercio y turismo (2%), silvoagropecuario (7%) y Transporte y almacenaje (26%), seguido de desarrollo social con el 44%, y seguridad pública y justicia con el 6%. El Ministerio de Hacienda de El Salvador reportó que el total ejecutado para dicho año fue de 734.9 millones de dólares.

El Banco Centroamericano de Integración Económica aprobó, para el quinquenio 2010-2014, \$225.8 millones para potenciar el desarrollo humano y la infraestructura social mediante una activa política de inversión pública. No obstante, debido a la amplitud de necesidades expresadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, el BCIE (2015:17) plantea la necesidad de fomentar esquemas alternos de financiamiento que no constituyan endeudamientos para el sector público, lo cual puede ser, a criterio de este organismo, mediante los Asocios Público-Privados (APP's), así como priorizar los desembolsos a realizar, lo cual implica un ordenamiento por prioridades de los proyectos a realizar.

El marco normativo ha ido evolucionando para ello, mediante la aprobación de la ley de APP's, ley de fondos de inversión, así como políticas de emprendimiento y de desarrollo para las micro y pequeñas empresas que pueden ayudar a lo anterior.

Vinculado con la inversión pública, la vulnerabilidad de El Salvador ante desastres naturales se demuestra que, aproximadamente en los últimos 31 años, han ocurrido por lo menos 3 terremotos de gran envergadura: octubre de 1986, enero y febrero de 2001, así como huracanes y tormentas tropicales (como el Mitch, por ejemplo), que como se mencionó anteriormente, implicaron costos de reconstrucción financiados a través de deuda. Las

estadísticas oficiales demuestran que los niveles de inversión aumentan con el devenir de dichos eventos.

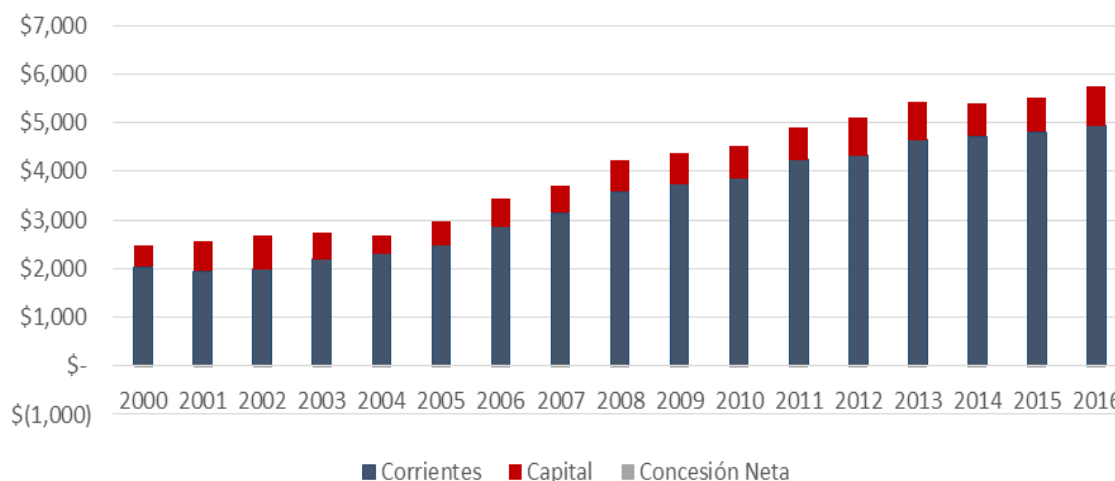
Para Pérez (2013), es importante destacar que muchos de los recursos utilizados en la reconstrucción provienen de reorientación de préstamos contratados previamente para otros destinos; lo cual tiene a su vez a la base un problema de falta de visión por parte de los gobiernos en la formulación de políticas de prevención de desastres que permitan paliar en cierta medida los efectos negativos de los mismos.

A pesar de que esto ha influido en la deuda, los siguientes dos componentes son los que más han influido en la misma, lo cual se demuestra a continuación:

b) Gasto corriente:

El gasto corriente representa un porcentaje elevado del gasto total, según datos del Banco Central de Reserva que se presentan a continuación:

Gráfico 3: Montos de Gasto Público, El Salvador, miles de Millones de USD, 2000 a 2016



Fuente: Elaboración propia en base a BCR.

Como se puede observar en el gráfico anterior, los gastos corrientes representan la mayor parte de los gastos totales, representando el 86% de los gastos totales para 2016. A su vez, el gasto corriente se sub-divide en consumo, intereses y transferencias corrientes.

Como se mencionaba antes al citar a Pérez (2013), el gasto no ha estado enfocado primordialmente en el desarrollo de capacidades humanas y de infraestructura; si no que

éste ha estado más vinculado al financiamiento de los gastos corrientes del gobierno, es decir al pago de préstamos contratados previamente para otros destinos, tal cual se pudo observar en la gráfica anterior.

A criterio de Pérez (2013:21), esto tiene su origen en los problemas estructurales de liquidez del gobierno, lo cual se ve reflejado en los ciclos anuales de ingresos y gastos, donde por lo general los ingresos resultan siendo menores a los esperados y con el gasto lo contrario, brechas que son financiadas con deuda. Es ahí donde adquiere relevancia el mecanismo de emisión de LETES, las cuales como se mencionó anteriormente, han presentado saldos elevados en los últimos años. Esta situación ha obligado a emisiones de eurobonos para convertir esa deuda de corto plazo que presiona la caja fiscal a deuda de largo plazo, que permite un pago más holgado de esa deuda debido a que es a más años plazo y a un menor tipo de interés.

El 14% restante de los gastos corresponde a los gastos de capital, que incluyen los montos de inversión bruta y transferencia neta de capital, así como concesión neta de préstamos; estas últimas con un porcentaje mínimo de participación en el total del gasto público.

a) Deuda Previsional:

La reforma previsional impulsada en la década de los noventa estuvo orientada a pasar de un sistema administración pública de prima escalonada a un sistema de pensiones basado en la capitalización individual. Derivado de esta reforma (que entró en vigor en mayo de 1998), el gobierno central asumió el pago de las pensiones del sistema público a partir de los fondos de las reservas técnicas del ISSS y del INPEP, mismas que para 2001 se agotaron.

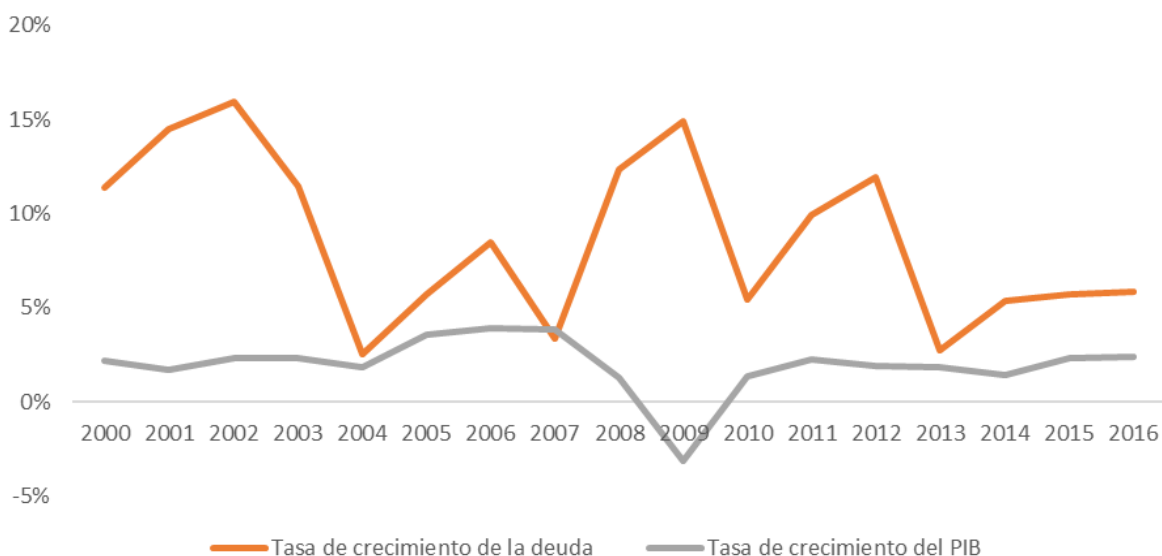
El agotamiento de estas reservas obligó a que el gobierno central hiciera frente a esos desembolsos, lo cual según datos del Banco Central de Reserva representó alrededor del 1.5% del PIB. A partir de esta situación, el gobierno central ocupó el mecanismo de emisión de Eurobonos para 2001-2006 y en los años posteriores, se utilizó la figura del fideicomiso de obligaciones previsionales (FOP) para poder hacer frente a sus obligaciones. El FOP, a grandes rasgos, es un mecanismo por medio del cual, el gobierno central obliga a las AFP a comprar los Certificados de Inversión Previsional (CIP).

Para 2016, el monto ocupado mediante el mecanismo del FOP alcanzó los \$519.8 millones para atender el pago de jubilaciones del sistema antiguo; esto representa más de la mitad del déficit fiscal del gobierno. Esta obligación del gobierno central culminará hasta que fallezca el último de los cotizantes del antiguo sistema, lo cual según estimaciones podría ocurrir dentro de alrededor de 65 años.

b) Bajo crecimiento de la economía

Como una tercera variable a considerar dentro del análisis de la deuda, se encuentra el crecimiento económico: Pese a que la presente investigación se enfoca en el ámbito de la gestión fiscal, no puede omitirse dicho factor; dado que es un elemento determinante al momento de analizar la deuda, sobre todo, es necesario analizar la es el cociente entre la deuda pública y el PIB, debido a que conforme a Blanchard de esta manera es posible saber si la deuda es demasiado alta, en relación con la capacidad del gobierno para devolverla.

Gráfico 4: Tasa de crecimiento de la deuda y del PIB, El Salvador 2000 a 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a BCR.

2.2. Reformas implementadas durante el período 2000-2016: Objetivos planteados versus resultados obtenidos e impacto en evolución de la deuda.

Según Rodríguez (2015), en lo referente a la “problemática fiscal” en El Salvador, éste ha sido un tema discutido por diversos tanques de pensamiento, algunas universidades,

organismos internacionales y especialistas independientes, lo cual ha llevado a que se perfilen 2 perspectivas diferentes con una agenda de trabajo más o menos específica:

La primera, impulsar el crecimiento inclusivo, desde esta perspectiva, el permanente déficit fiscal y los crecientes niveles de endeudamiento son derivados del desempeño macroeconómico y las características estructurales de una economía con baja competitividad, innovación y de la mantención histórica altos niveles de inequidad. Desde esta perspectiva, para mejorar las finanzas públicas está a la base reformar el modelo económico y el patrón de acumulación; los déficit fiscales y altos niveles de endeudamiento público, son solo expresión de un estado de malestar más amplio que acoge a toda la economía.

La postura anteriormente mencionada es compartida por Cabrera, O. y Alvarado C. (2013) quienes en su estudio *“Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada”*. Como parte del análisis los autores, a la base de estudios econométricos, fundamentan su propuesta de abordar la problemática fiscal a partir de la política económica en donde la principal variable es el crecimiento económico. Bajo esta perspectiva, la problemática de endeudamiento en El Salvador podrá ser subsanada mediante una transformación estructural de la economía, en donde la política pública busque alcanzar el pleno empleo y el crecimiento económico inclusivo, entre otros objetivos.

La segunda perspectiva se enmarca en priorizar la sostenibilidad fiscal y su importancia para la estabilidad macroeconómica. Desde esta óptica, los altos niveles de déficit fiscal y endeudamiento público son provocados directamente por las inconsistencias en la gestión de las finanzas públicas, expresadas en el proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto general de la nación.

Dentro de esta perspectiva se enmarca el estudio realizado por FUNDE (2016) *En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en El Salvador*, dicho estudio enmarca su accionar en analizar el problema de liquidez de liquidez, el cual encontrara solución en los diversos ámbitos de las finanzas públicas como lo son: ingresos, gasto, deuda, gestión presupuestaria, institucionalidad y transparencia. Por lo anterior el estudio contempla que a partir del *“aumento de los recursos el Estado permite aumentar los recursos a áreas*

prioritarias para dinamizar el crecimiento económico, mejorar la equidad y asegurar mejores niveles de vida a toda la población.”

Por lo anterior, se entendería que las dos perspectivas desde las cuales ha sido abordado el tema de fiscal en El Salvador, por un lado, es un enfoque macroeconómico, por otro lado, se plantea una postura menos ortodoxa que busca evaluar la gestión, es decir la administración efectuada a nivel instituciones rectoras y administradoras del ámbito fiscal.

Este último enfoque es el que se retoma en la investigación, dado que se considera necesario ahondar en la visión que dicho enfoque brinda al análisis de la problemática fiscal. Por lo tanto, el análisis de la gestión tributaria en El Salvador partirá de una revisión histórica entorno a las reformas tributarias impulsadas e implementadas en el país para el periodo en análisis, destacándose, 2 años en particular, 2004 y 2009. En estos años, se impulsaron y concretizaron reformas tributarias, cada una caracterizada por el contexto nacional e internacional que llegaba a incidir en las decisiones adoptadas por los gobiernos de turno.

Previo a enlistar los principales objetivos planteados en las reformas tributarias impulsadas y ejecutadas, es preciso contemplar el contexto bajo el cual fueron formuladas; anteriormente se ha puntualizado ciertos acontecimientos nacionales e internacionales que han marcado el quehacer económico del país, como lo fueron desastres naturales, crisis económicas, entre otras.

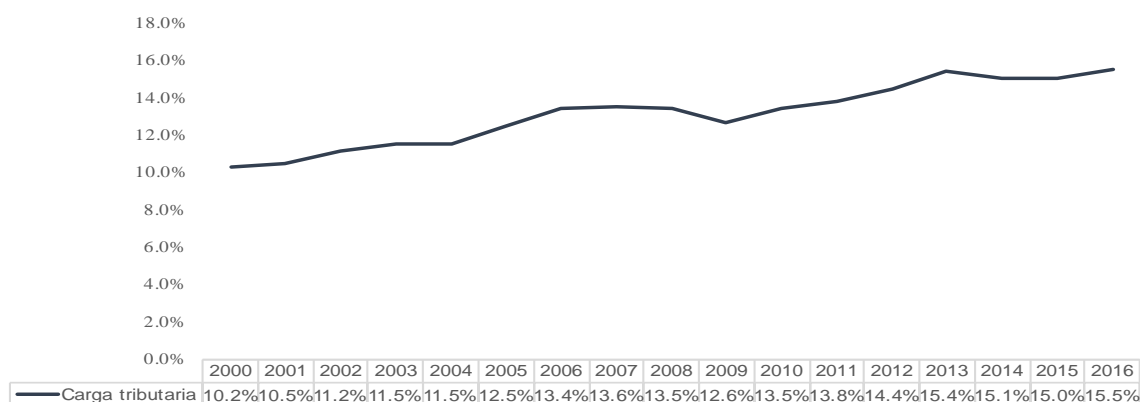
Lo anterior adquiere relevancia dentro del análisis tributario, a partir del hecho, que dentro de los documentos oficiales bajo los cuales se exponían o bien se impulsaban las reformas tributarias, reiteradamente manifiestan una vinculación con aquellas variables relacionadas al crecimiento económico del país, siendo uno de las principales el Producto Interno Bruto (PIB). En este sentido, dado que no es posible desvincular una variable de la otra, se hace posible afirmar que, al hablar de reformas tributarias, su grado de efectividad y eficiencia responderán a temas coyunturales de la economía nacional e internacional.

Como parte de esta inevitable vinculación, Rodríguez y Fuentes (2008) realizan un análisis importante en torno a la presión fiscal, de lo cual aclara que: la “carga tributaria” es el monto de los ingresos tributarios como proporción —o porcentaje— del PIB, es decir, que implica cuantificar cuán representativo llegaron a ser los ingresos tributarios respecto a la producción territorial del país. De dicho análisis, concluyeron que el periodo de 1990 a 2003 se pueden dividir tres periodos significativos:

“En la primera de ellas, que va de 1990 a 1995, la carga pasó del 9% al 11.9%. En la segunda etapa, que se extiende de 1996 a 2003, la carga tributaria varió del 11.1% al 12.0%, prácticamente vario poco. Finalmente, en el periodo 2004-2007, la carga tributaria pasó del 12.2% al 14.1%. En esta etapa, el aumento se debió principalmente a las reformas fiscales de finales de 2004 que comenzaron a impulsarse en 2005 y también al mayor crecimiento del PIB.” (Rodríguez y Fuentes, 2008).

En el gráfico que se presenta a continuación se muestra la evolución de la carga tributaria de El Salvador para el período de análisis:

Gráfico 5: Carga tributaria de El Salvador, 2000 a 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Banco Central de El Salvador.

En la gráfica anterior, se observa que con respecto al año 2000 ha existido un aumento en la carga tributaria, pasando del 10.2% en el año 2000 al 15.5% para el año 2016, creciendo en promedio a un ritmo del 2.72%. Esta carga tributaria es la segunda más baja de Centroamérica, solo por delante de Guatemala y sumamente inferior a lo que muestran países de la OCDE, por ejemplo; lo cual se abordará en el siguiente capítulo.

Es de destacar que al comparar la carga tributaria de 2009 con 2008, ésta tuvo un decremento de alrededor del 6.21%, atribuible a los efectos de la crisis financiera que golpeó a Estados Unidos y de la cual, El Salvador no estuvo exento. Sin embargo, para 2010, ésta se recuperó, producto de la recuperación del PIB y de las reformas tributarias impulsadas en 2009. Para 2012 y 2013, también la carga tributaria aumentó considerablemente, atribuible en cierta medida a las reformas de 2011 y cuyos efectos

provocaron que ésta aumentara un 4.49% y un 6.69% inter-anualmente para 2012 y 2013, respectivamente. Para el resto de años, la carga tributaria prácticamente se ha mantenido en el mismo nivel.

Al respecto, este aumento en la carga tributaria, si bien es atribuible a aumentos en los impuestos, también se ve influenciada por el bajo crecimiento que ha mostrado la economía salvadoreña para todo el período de análisis. Así El Salvador, en promedio, ha crecido a un ritmo promedio de 2% anualmente, una tasa de crecimiento bastante baja.

Por lo anterior, desde la perspectiva de esta investigación, no es posible afirmar que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB ha mejorado únicamente a razón de las reformas, sino que hay que tomar en cuenta lo antes descrito para analizar la misma.

A continuación, se abordarán los objetivos planteados, reformas tributarias impulsadas, acciones implementadas y resultados estadísticos obtenidos a fin de valorar la pertinencia y eficacia de las reformas tributarias ejecutadas, pretendiendo al mismo tiempo identificar la vinculación de estas reformas entorno a la evolución de la deuda.

2.2.1. Objetivos planteados

Cada una de las reformas impulsadas se encuentran focalizadas a diversos componentes de la política tributarias, desde la consolidación de instrumentos jurídicos para regular las relaciones entre el fisco y los contribuyentes, así mismo ver variaciones, modificaciones e incorporaciones en impuestos con el objetivo de incrementar la recaudación, entre otros.

Pero indistintamente de la naturaleza de los cambios impulsados, en su conjunto, cada modificación ha tenido propósitos en común y reiteradamente hacían énfasis en alcanzar los mismos objetivos: en primera instancia, fortalecer los pilares básicos del sistema impositivo, los cuales acorde al Ministerio de Hacienda, estos se componen sustancialmente por el Impuesto al Valor Agregado IVA y el Impuesto sobre la Renta. Como complemento a lo anterior, se verá que los ideales planteados por los impulsores de reformas tributarias era fortalecer el marco jurídico tributario, con lo cual se esperaba una optimización en el proceso de recaudación ya que se simplificaría el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

Como segundo objetivo se planteaban mejorar y aumentar el cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes, dando como resultado un aumento en los ingresos tributarios. Estos ambiciosos objetivos provienen del hecho que para el periodo de análisis

en que se enfoca la investigación, a nivel de instituciones de gobierno, buscaban dar respuesta a las sugerencias brindadas por los organismos internacionales cuyos planteamientos eran enfocados en poder alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas a partir de los tributos mucho más que en el control de los gastos. Cabe aclarar que éste ámbito siempre estuvo entre las recomendaciones generales de los organismos internacionales, especialmente a través de la focalización de los subsidios, que forman parte de las transferencias corrientes del Estado a los ciudadanos.

Es preciso mencionar que las reformas tributarias, si bien es cierto se focalizaban a aspectos meramente cuantitativos y en los cuales se pretendían fundamentalmente una mejoría en la eficiencia y la eficacia en la administración del sistema tributario, al momento de analizar las reformas tributarias no se pudo abstraer del contexto bajo el cual son desarrolladas. Por esta razón los objetivos que las reformas se planteaban no se encontraban desligadas de otros aspectos económicos vinculados y pretendían ser mejorados una vez se autorizaran, y aplicasen las reformas. Como ejemplo de dichos objetivos, el Ministerio de Hacienda (2016) hace alusión a:

- “- Corregir los desequilibrios de las finanzas públicas en beneficio de la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y social.*
- Obtener los recursos necesarios para financiar la nueva visión de desarrollo económico y social, cerrando las brechas en materia social y así construir una sociedad más justa e inclusiva.*
- Avanzar en la construcción de un sistema impositivo más equitativo, proporcional y eficiente, cerrando los espacios de elusión, evasión fiscal y contrabando, así como eliminando privilegios fiscales.” Ministerio de Hacienda (2016)*

Conforme a lo anterior se observa que a nivel de Estado se planteaba ambiciosamente alcanzar intervenciones a nivel macroeconómico, del país, dada la estrecha relación existente entre procesos recaudatorios y los niveles de desarrollo económico del país. De ahí al mismo tiempo se plantea mantener el nivel de endeudamiento público en concordancia con los estándares internacionales, la capacidad de pago del país y con las expectativas de los agentes económicos, para garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

2.2.2. Reformas implementadas en El Salvador 2000 a 2016

Al definir a la política tributaria como un conjunto de medidas que deben ser impulsadas por los gobiernos, y con relación con lo establecido en cada una de las categorías y volúmenes de recaudación de impuestos, las cuales irán en concordancia con los objetivos de la política económica en general y de la política fiscal, en particular; se hace necesario realizar una revisión histórica de cada una de las propuestas no solamente planteadas sino que a su vez aquellas que han sido aprobadas en cada uno de los años. (Ministerio de Hacienda, 2015)

Por lo anterior en miras de ir garantizando el cumplimiento de los ideales planteados por cada uno de los gobiernos y dar respuesta a los eventos coyunturales nacionales e internacionales surgidos en cada uno de los años; se ha presentado en la necesidad de impulsar e implementar un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta, a efecto de financiar la actividad del Estado. Es decir, se ha visto en la necesidad de realizar una serie de reformas al sistema tributario, las cuales dada el impacto esperado y la cantidad de modificaciones que implicaron pueden ser clasificadas en tres periodos desde el 2000 hasta 2016

Cuadro 1: Resumen histórico de periodos en que se impulsan reformas tributarias en El Salvador 2000 a 2016.

Periodo	Medidas impulsadas
2000-2004	Se presentaron y aprobaron un total de 20 reformas que se enmarcaban en el tema fiscal, con especial énfasis en el tema tributario de El Salvador; haciendo alusión a una transición hacia un proceso de recaudación más eficiente ya que implicó el inicio de la restauración de instrumentos legislativos que permitiesen vincular al contribuyente con el fisco.
2005-2012	Periodo fuerte de cambios significativos en torno a leyes de impuestos, que recaen principalmente sobre los consumidores de servicios o bienes específicos. Así mismo, dentro de este periodo se retoman modificaciones a leyes vigentes que enmarcar aumentos en tasas impositivas previamente establecidas. De manera paralela se implementaron una serie de reformas que exoneraban del pago de impuesto a determinadas asociaciones. Es preciso destacar a finales del periodo se dio el primer paso a contar un sistema tributario de carácter más progresivo, mediante una reforma tributaria.

Periodo	Medidas impulsadas
2013-2016	Durante esta fase se presentó una serie de reformas que principalmente, enfocadas a realizar modificación e imposición de tributos dentro del marco del área financiera en donde los gobiernos buscaban adecuar sus estrategias fiscales, a las promulgadas en planes quinquenales y anuales de cada gobierno, para de esta manera lograr obtener recursos para el funcionamiento de sus actividades.

Fuente: Elaboración propia.

Al realizar una acotación al primer periodo de análisis, como primera reforma implementada se hace alusión al Decreto Legislativo No. 230 de fecha 14 de diciembre de 2000, en el cual se emitió el Código Tributario, que entró en vigor a partir del uno de enero de 2001, con el propósito de unificar el marco jurídico tributario que regule adecuadamente la relación entre el fisco y los contribuyentes.

Los principales objetivos eran contar con un instrumento regulador que permitiera dar paso a una administración efectiva de los procesos de recaudación a nivel nacional. Como parte de este código tributario, los organismos gubernamentales planteaban como principal alcance, facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias con lo cual se vería un aumento en el monto recaudatorio.

En los años consecutivos se presentaron una serie de reformas que buscaban realizar modificaciones en la recaudación a nivel de territorios en específico. Cada uno de las reformas fueron focalizadas a municipios en específicos de la nación, con lo cual el gobierno busca transformar la carga tributaria, a fin de adaptarse a la realidad de cada una de las municipalidades. Para el caso del año 2001, se presentaron 3 leyes, reflejadas en los decretos legislativos 639, 640 y 648 en las que se realizaron modificaciones en miras de eliminar aquellos impuestos que no se ajustaban a sus contribuyentes.

Seguidamente, en los años 2002 a 2003 no se presentaron modificaciones significativas dentro del marco tributario, pero es de considerar que dichos años significaron una etapa de adaptabilidad y entrada en vigencia de un proceso de recaudación nuevo, el cual se derivó de un código tributario vigente. Así se registra una tasa de crecimiento de los ingresos tributarios promedio del 8%, por lo que se adjudicaran cambios en términos de recaudación

tributaria. Sustancialmente se presentaron modificaciones en torno a los impuestos municipales que serían vigentes acorde a las necesidades de cada sector.

No fue hasta el año de 2004 donde se presentó el primer cambio abrupto entorno a recaudación tributaria en El Salvador, en razón de la aprobación de 2 decretos legislativos 539 y 540, los cuales hacen referencia a la “Ley de Impuestos sobre productos del tabaco” y la “Ley de gravámenes relacionados con el control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares.” respectivamente.

La primera ley corresponde a la aplicación de impuestos sobre la producción e importación de los productos del tabaco, por lo que se normó de tal manera que se establecería un impuesto específico de (\$0.0225) por cada cigarro, cigarrillo, cigarrito o cualquier otro producto elaborado del tabaco y un impuesto *ad-Valorem* del 39% sobre el precio sugerido de venta al consumidor. Dicho impuesto significó el primer paso a la instauración de impuestos a productos específicos en la nación.

La segunda ley en torno al control de armas de fuego en El Salvador, hace alusión al establecimiento y aplicación de derechos fiscales e impuestos relacionados con el uso, fabricación, importación, exportación y comercialización de armas de fuego, municiones y demás artículos relacionados. Como parte de esta ley, se estableció un cargo para la adquisición de licencias, matrículas y permisos especiales relacionados a la portación o bien a la comercialización de los bienes previamente mencionados.

La implementación de estas reformas y el auge económico percibido en el país para el periodo de 2005-2008, permitieron al Estado financiar sus programas de gasto. De conformidad a lo establecido por el Ministerio de Hacienda (2010), los ingresos tributarios brutos crecieron a tasas promedio de 14.7% en los años 2005-2007. En este sentido se podría observar una tendencia favorable en cuanto a los ingresos tributarios de El Salvador, pero es de destacar, para este periodo en específico se presenta un crecimiento económico del PIB de un 4% anual. Por lo tanto el incremento en los ingresos tributarios no pueden ser adjudicados únicamente a la eficiencia derivada de las reformas impulsadas, sino que a su vez se derivó de un aumento productivo, en el cual se dio pauta a aumentar los niveles de ingresos tributarios .

En los años siguientes comprendidos del 2006 al 2008 no se presentaron modificaciones significativas al tema tributario en El Salvador, ya que se focalizaron en aspectos meramente

de carácter municipal. En este sentido se priorizo la adecuación de impuestos a cada uno de los territorios, así mismo dentro de este periodo, se encontraba en fase de transición para adaptar y aplicar de manera efectiva las reformas implementadas en años anteriores.

Dentro de los periodos de mayores cambios en El Salvador en términos tributarios, destacan los años 2009 y 2011, presentándose modificaciones sobre Ley de Impuesto Sobre la Renta, Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), Código Tributario, Ley Reguladora de la Producción de Bebidas Alcohólicas, Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco, Ley de Impuesto Sobre Bebidas Gaseosas, Jugos, Néctares y Preparaciones Concentradas o en Polvo para Bebidas, Ley del Impuesto a la Primera Matrícula de Vehículos, Ley de Impuesto Especial Sobre Combustibles, Ley de FOSALUD, Código Penal, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos y Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes.

La primera de las dos reformas fiscales aprobadas en El Salvador se focalizaba en ajustes a las bases, tarifas y procesos que se encontraban consignados dentro del Código Tributario. De conformidad a lo establecido por Cabrera y Medina (2013), las modificaciones realizadas en el año 2009 se centralizaron en tres tipos de modificaciones principales:

1. Mecanismos de control que impidieran la elusión, combatir la evasión fiscal y el contrabando.
2. Aumento de las tasas impositivas y ampliación de la base tributaria en los productos con impuestos selectivos.
3. Creación de nuevas figuras impositivas.

Como parte de estas modificaciones aprobadas se realizaron cambios sobre los impuestos a la Renta, el IVA y los Impuestos Específicos al Consumo; los cuales se encuentran estipulados en los Decretos Legislativos 258, 462, 568 principalmente.

Así mismo, en diciembre de 2009, se estableció una tasa impositiva del 10% sobre bebidas carbonatadas o gaseosas simples o endulzadas, energizantes o estimulantes y 5% sobre bebidas isotónicas o deportivas, tonificantes, jugos, néctares o bebidas en jugo; a su vez, se estableció una tasa dentro del 4% y el 6% a la primera matrícula del vehículo (en función del cilindraje o utilidad del vehículo. Y una retención del 5% al transporte de carga internacional. En el año siguiente al establecimiento de esta gran reforma, se realizaron cambios

específicos sobre los mismos rubros ya modificados como lo fueron: el impuesto a bebidas alcohólicas, el cual se incrementó de un 5% a un 8%.

Como parte de los resultados obtenidos de la reforma fiscal de 2009 y los consecuentes modificaciones realizada en 2010, se obtuvo un aumento significativo en términos de recaudación. Conforme a lo establecido por el Ministerio de Hacienda 2015, en su análisis sobre el “Marco fiscal de mediano plazo 2015-2025”, detalla que los ingresos tributarios en El Salvador alcanzaron cerca de \$143 millones, equivalente al 0.6% del PIB. En términos meramente de recaudación es plausible afirmar que la reforma impulsada tuvo resultados favorables e incluso, sobresalientes al plantearse en un corto plazo, ya que presentó un incremento significativo en los ingresos del gobierno. Pero de considerando el contexto bajo el cual se aplica dicha reforma, en 2009 el país se encontraba en un periodo de recuperación económica. Por tal razón el aumento en el ingreso tributario es atribuido en buena medida a la leve dinamización de la economía, percibida en dicho año.

Aunque es de destacar que pese a mostrar niveles de recaudación altos, paralelamente dentro de la esfera fiscal se percibían niveles de endeudamientos igualmente altos. Esta condición deja entre ver, entre otras cosas, una falta de eficiencia en términos administrativos, pues los ingresos captados no eran suficientes para financiar las actividades estatales; teniendo como resultado la necesidad de financiarse mediante herramientas de deuda de corto plazo, como se detalló en secciones anteriores.

Posterior a la aplicación de un gran paquete de reformas tributarias en El Salvador se presenta una nueva reforma en el año 2011, la enfocada principalmente en modificar el impuesto sobre la renta mediante el decreto legislativo 659. Se buscaba contar con una mayor progresividad en la gestión del mismo incrementando la contribución de los impuestos directos. Dicho objetivo se lograría mediante el aumento a la tasa impositiva, pasando de un 25% a un 30%, así mismo dentro de las reformas surgidas dentro de este año se estableció como obligatoriedad:

“La declaración de bienes inmuebles, deberá incluir las obligaciones o deudas relacionadas a los mismos, del ejercicio o período de imposición correspondiente a la declaración del Impuesto sobre la Renta que se acompaña. Los valores de los bienes inmuebles se consignarán al valor de adquisición y el de las deudas se consignará al valor del respectivo

instrumento menos las amortizaciones o pagos efectuados.” (Código Tributario 2011)

Dicha modificación da respuesta a las sugerencias del ICEFI, por lo que el impacto que dichas modificaciones al código tributario implicaron un aumento significativo, dado que del ISR se recaudara \$113.9 millones, equivalente al 0.5% del PIB: \$21.3 millones en la vigencia 2012 y \$92.6 millones en la 2013 de conformidad a lo establecido por el Ministerio de Hacienda (2015), por lo que de manera conjunta las reformas implementadas dentro del periodo de 2009 a 2011 en su conjunto llegaron a reflejar un aumento en los ingresos tributarios dentro de un 9 y 11 por ciento, por lo que la carga tributaria respecto al PIB fue equivalente a 1.2% del PIB.

Dentro del periodo en análisis, la última de las reformas de mayor envergadura en El Salvador, es la implementada en el año 2014, dentro de las cuales se destacan el establecimiento de un 10% a las ganancias de capital por la venta de inmuebles, el establecimiento de un impuesto a las operaciones financieras el cual establece en el Art. 8 “la base imponible del impuesto se determinará aplicando la alícuota del 0.25% equivalente a 2.5 por cada mil dólares, sobre el monto de las transacciones y operaciones gravadas”.

Finalmente, se estableció un impuesto para el control de la liquidez el cual se materializó en la Ley de Impuesto a las Transacciones Financieras, en su artículo 10 que establece: “Los sujetos mencionados en el artículo 6 (agentes de retención) de esta Ley efectuarán una retención en concepto de impuesto para el control de la liquidez del 0.25% o su equivalente del 2.5 por mil, sobre el monto de los depósitos, pagos y retiros en efectivo, cuyo valor por transacción individual o acumulación mensual exceda de US\$ 5,000.00.” El paquete de reformas detallado anteriormente hace referencia a los esfuerzos realizados por el gobierno en que aquellos con mayores ingresos contribuyeran más al fisco.

Como parte de esta modificación en la cual se percibió el establecimiento de una tasa impositiva sobre los servicios financieros prestados por las instituciones financieras que residen en el exterior el gobierno busca minimizar los espacios de elusión, evasión fiscal y contrabando; lo cual desencadenaría una distribución más equitativa de la carga tributaria, dándole mayor participación a los impuestos directos.

2.2.3. Resultados obtenidos e influencia de las reformas implementadas sobre la evolución de la deuda salvadoreña.

Como parte de un análisis global en torno a las reformas tributarias en El Salvador, es de destacar cierto progreso en cuanto al proceso de recaudación; ya que por parte de las instituciones reguladoras se ha buscado una apertura para acercarse a los diversos contribuyentes mediante la regulación y modificación de instrumentos tributarios a nivel nacional.

Si bien es cierto que como parte de las modificaciones a determinados impuestos y la incorporación de leyes especiales, se observa un aumento en la recaudación de tributos, atribuido a la implementación de nuevos impuestos especiales al tabaco, bebidas alcohólicas y aquellas bebidas carbonatadas y no carbonatadas; pese a dichos esfuerzos estas no ha sido suficientes dado que no han presentado los resultados esperados. Es decir, no parece ser sostenibles en el tiempo dado que si bien generan un ingreso mayor de tributos en una etapa inicial, este flujo no permanece constante a lo largo de los años.

Tabla 1: ingresos recaudados, incrementos percibidos y tasa de crecimiento, por venta de productos especiales, El Salvador 2009-2015.

INGRESOS RECAUDADOS POR VENTA DE GASEOSA Y OTRAS BEBIDAS NO CARBONATADAS, EL SALVADOR 2009-2015, En Millones US\$				INGRESOS RECAUDADOS POR VENTA DE PRODUCTOS ALCOHOLICOS, EL SALVADOR 2009-2015, En Millones US\$			
Años	Ingresos	Incremento	Tasa de crecimiento	Año	Ingresos	Incremento	Tasa de crecimiento
2009	\$ 23.80			2009	\$ 17.70		
2010	\$ 30.60	6.8	28.57	2010	\$ 19.30	1.6	9.04
2011	\$ 34.60	4	13.07	2011	\$ 22.20	2.9	15.03
2012	\$ 39.70	5.1	14.74	2012	\$ 24.50	2.3	10.36
2013	\$ 41.80	2.1	5.29	2013	\$ 21.90	-2.6	-10.61
2014	\$ 43.10	1.3	3.11	2014	\$ 21.80	-0.1	-0.46
2015	\$ 47.90	4.8	11.14	2015	\$ 22.10	0.3	1.38

INGRESOS RECAUDADOS POR VENTA DE CIGARILLOS, EL SALVADOR 2009-2015, en Millones US\$			
Año	Ingresos	Incremento	Tasa de crecimiento
2009	\$ 30.90		
2010	\$ 37.70	6.8	22.01
2011	\$ 40.30	2.6	6.9
2012	\$ 35.20	-5.1	-12.66
2013	\$ 30.90	-4.3	-12.22
2014	\$ 34.10	3.2	10.36
2015	\$ 29.40	-4.7	-13.78

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de Transparencia Fiscal 2017

Tal como muestran las tablas anteriores cada uno de los rubros ha permitido que los últimos años se percibieran aumentos sustanciales en la tributación de El Salvador. Solo en el caso de las bebidas carbonatadas se ha percibido una tasa de crecimiento de hasta un 14%, pero es preciso mencionar que se han presentado oscilaciones en cada uno de los rubros en relación a sus tasa de crecimiento, llegando a obtener en cuanto a lo que respecta a los productos específicos como lo cigarrillos y bebidas alcohólicas, tal como muestra las tablas anteriores. Así mismo es de considerar que la instauración de dichos impuestos especiales se enmarca en la meta de reducir el consumo de dichos bienes para evitar el gasto del Estado en la atención de esas enfermedades posteriormente.

Tabla 2: ingresos recaudados, incrementos percibidos y tasa de crecimiento, sobre impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, El Salvador 2009-2015

INGRESOS RECAUDADOS POR ISR, EL SALVADOR 2009-2015, en Millones US\$			
Años	Ingresos	Incremento	Tasa de crecimiento
2009	\$ 949.24		
2010	\$ 996.20	\$ 46.96	5%
2011	\$ 1,126.83	\$ 130.63	13%
2012	\$ 1,249.77	\$ 122.94	11%
2013	\$ 1,479.50	\$ 229.73	18%
2014	\$ 1,521.56	\$ 42.06	3%
2015	\$ 1,545.03	\$ 23.47	2%

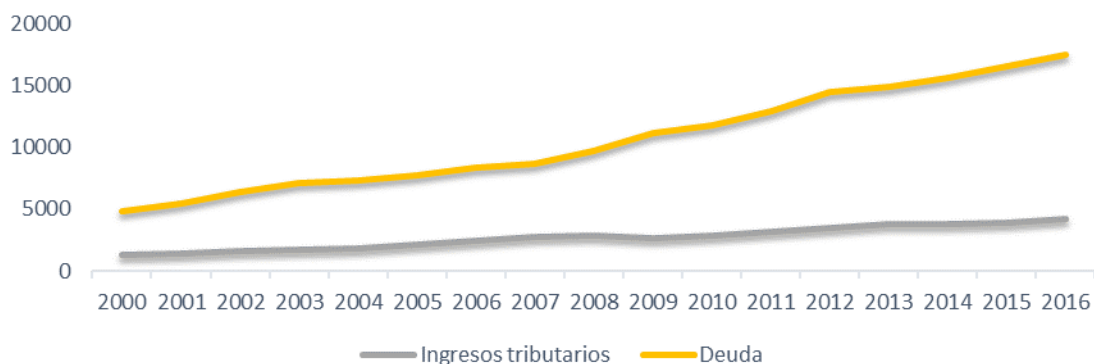
INGRESOS RECAUDADOS POR IVA, EL SALVADOR 2009-2015, en Millones US\$			
Años	Ingresos	Incremento	Tasa de crecimiento
2009	\$ 1,251.24		
2010	\$ 1,432.58	\$ 181.34	14%
2011	\$ 1,574.12	\$ 141.54	10%
2012	\$ 1,676.95	\$ 102.83	7%
2013	\$ 1,730.69	\$ 53.74	3%
2014	\$ 1,720.29	\$ (10.40)	-1%
2015	\$ 1,763.64	\$ 43.35	3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de Transparencia Fiscal 2017

Es de precisar que para el caso de los impuestos más representativos en El Salvador, el ISR e IVA se ha presentado un comportamiento atípico en cada uno de ellos. Pese a que al transcurrir de los años ambos presentan incrementos en términos de montos totales, conforme a la tabla anterior es posible identificar una tendencia a la baja en cuanto a los ingresos percibidos por ambos impuestos; aunque es de destacar que las coyunturas presentadas en algunos años dicho comportamiento varía como es el caso de los años 2011 y 2013, con un crecimiento del 13% y 18% los cuales responden a las reformas implementadas entorno al ISR. Caso contrario el IVA presenta constantemente una tendencia a la baja lo cual puede ser atribuido a la búsqueda de un sistema tributario más progresivo.

De manera generalizada en el país han presentado una tendencia al alza en lo que respecta a los ingresos tributarios, por lo que sería factible afirmar que las reformas impulsadas dentro de estas categorías han sido pertinentes. Pero al tratar el tema tributario y su vinculación con la deuda pública en el país, se reevalúa y analiza si en efecto se ha tratado la problemática. Para lo anterior se hará uso del siguiente gráfico que muestra la evolución de los ingresos tributarios y niveles de endeudamiento público en El Salvador para el periodo de 2000 a 2016.

Gráfico 6: Evolución de ingresos tributarios y deuda pública de El Salvador, 2000 a 2016, en millones de dólares de Estados Unidos.



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de Banco Central de El Salvador.

Como se puede observar en el gráfico anterior, los ingresos en concepto de tributos sí se han incrementado a lo largo del período, pero con un ritmo de crecimiento bajo, a diferencia de la deuda, la cual ha crecido a un ritmo mayor para el período de análisis. Al analizar ambas tendencias es claro notar que la brecha existente entre ingresos y niveles de deuda se hace cada vez mayor.

Por ello, no es posible afirmar que exista una adecuada gestión de las finanzas públicas, especialmente en el ámbito de la administración tributaria de El Salvador en la medida que las reformas antes mencionadas no fueron lo suficientemente profundas para poder eliminar la brecha que este gráfico muestra. Además, el aumento de la deuda es una constante para todo el período: Si bien es cierto en 2008-2009 la deuda aumentó 12% y 15% en relación con el PIB, se observa que esta tendencia es constante para todo el período en cuestión, aunque a una tasa menor.

Tabla 3: tasa de crecimiento de los ingresos tributarios y la deuda del gobierno de El Salvador, 2000 a 2016.

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Δ Ingresos tributarios	5%	8%	10%	9%	5%	17%	17%	10%	6%	-10%	10%	11%	8%	9%	1%	4%	6%
Δ Deuda gobierno	11%	15%	16%	11%	3%	6%	8%	3%	12%	15%	5%	10%	12%	3%	5%	6%	6%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Banco Central de El Salvador

2.3. Sistema de Administración Tributaria de El Salvador:

La administración tributaria de El Salvador está a cargo del Ministerio de Hacienda, la cual depende directamente del Órgano Ejecutivo. Organizacionalmente, dentro del Ministerio de Hacienda, la administración tributaria está encomendada a tres direcciones: Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General de Tesorería (DGT). La Dirección General de Impuestos Internos se encarga de la recaudación de tributos, con excepción a los que son de carácter aduanero, que le corresponden a la DGA, mientras que la DGT es la encargada de la cobranza de las deudas tributarias, de conformidad a lo expresado por Menkos (2013:11).

2.3.1. Situación actual del SAFI: 2012.

El estudio de USAID (2012:21) expresa que, desde una perspectiva financiera, El Salvador contaba a esa fecha con un sólido sistema de administración de las finanzas públicas, lo cual a criterio de ellos explicaba razonablemente la estabilidad fiscal en un período de crisis financieras internacionales y eventos climatológicos adversos.

Del informe PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) de 2009 se destacaba que la credibilidad del presupuesto había sido media-alta, lo cual explica que el desempeño de la recaudación tributaria y la tasa de ejecución presupuestarias fueran catalogadas como “altas”, como consecuencia del alto grado de realismo con las que se proyectaron las metas de recaudación. Sin embargo, se destacó que la formulación presupuestaria fuera catalogada como baja en dicho informe, ya que se denotaba ausencia de criterios estratégicos en la asignación de recursos en las instituciones con mayor peso dentro del presupuesto.

USAID (2012:23) expresa que, para 2009, se llevó a cabo un autoexamen con base a la metodología brindada por el BID/CLAD para medir el rendimiento del sistema de

administración financiera, la cual identificó que las mayores debilidades se encontraban en la planeación estratégica y políticas de gobierno; así como las fortalezas centradas en el sistema de contabilidad gubernamental, así como el procedimiento de ejecución y utilidad del marco fiscal de mediano plazo.

Para lograr una gestión eficiente y transparente en el uso de los recursos públicos, los retos para poder actuar sólida y consistentemente desde la perspectiva de la administración tributaria son los siguientes:

❖ **Instrumentos de mediano plazo:**

Los instrumentos de planeación estratégica de las finanzas públicas cuentan con un desarrollo “modesto”. Si bien es cierto ya se cuenta con un marco fiscal de mediano plazo, para 2012, todavía era considerado por USAID como “débil”, ya que para ese entonces todavía se encontraba bajo revisión de la dirección de política económica y fiscal. Lo anterior, sin embargo, representa un gran paso importante, sobre todo en el contexto de una economía dolarizada, en donde la política fiscal es la única herramienta de política macroeconómica para poder estabilizar la economía.

Así mismo, la autoridad tributaria salvadoreña ha realizado esfuerzos para elaborar un marco presupuestario de mediano plazo, cuyo propósito -según establece USAID (2012)-, es integrar la política fiscal nacional, la planificación estratégica y la formulación presupuestal, buscando mejorar la coherencia entre las políticas nacionales y las proyecciones de egresos, afinar el control y medir mejor los resultados de los diferentes programas.

Lo anterior no debe verse únicamente como simples esquemas metodológicos, si no como un instrumento de administración que debe estar relacionado con los planes quinquenales de desarrollo del gobierno.

❖ **Situación del sistema de tesorería:**

USAID (2012) considera que la evidencia a ese año demuestra que la variabilidad de los ingresos corrientes influye negativamente en la programación financiera y administrativa que termina provocando modificaciones y reasignaciones en partidas presupuestarias que afectan la ejecución presupuestaria. Algunas de las deficiencias planteadas por este organismo respecto del sistema de tesorería actual son:

❖ **Incapacidad de consolidación de saldos bancarios:**

La administración tributaria salvadoreña no cuenta con un instrumento que le permita maximizar la eficiencia en la administración de los recursos públicos, evitando la existencia de fondos ociosos y a la vez promoviendo la “bancarización de los beneficiarios”, lo cual permitiría un mejor control y fiscalización de los movimientos de los recursos públicos.

Para avanzar en la incapacidad antes señalada, USAID (2012:38) considera menester la implementación del sistema de cuenta única de tesorería en sustitución de la cuenta corriente única del tesoro público con el objetivo de mejorar el manejo de caja y las operaciones de endeudamiento a corto plazo, de tal manera que sea posible llevar el mantenimiento de una sola cuenta corriente bancaria en BCR, operada únicamente por la DGT.

❖ **Deficiencias en programaciones de flujos financieros y ejecución presupuestaria:**

Si bien es cierto existe una programación del flujo de caja por medio del cual se puede saber la disponibilidad de liquidez para el cumplimiento de obligaciones de la entidad sobre la base de los pronósticos de ingresos y egresos, el problema radica en que la DGT no cuenta con los instrumentos técnicos ni metodologías suficientes para llevar a cabo una programación de la caja que le permitan gestionar la misma de manera más adecuada.

❖ **Sistema de Contabilidad Gubernamental:**

En cuanto al sistema de contabilidad gubernamental, USAID (2012:40) hace referencia que la aplicación del principio de “devengo” o “devengado” es parte de la columna vertebral de las normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP) y de las NIIF; mismas que las autoridades de hacienda salvadoreñas han avanzado en aplicar este principio en la contabilidad del sistema público salvadoreño en los últimos años.

A pesar de lo anterior, existen ciertas debilidades que deben resolverse, las cuales se relacionan primeramente con el sistema de libro mayor y los registros auxiliares. Destaca la necesidad de desarrollar de manera integrada y coordinada los sistemas de registro y control de recursos humanos, adquisiciones y contrataciones públicas, inventarios y activos fijos. En segundo lugar, en cuanto a las reformas requeridas al catálogo de cuentas del

sector público y en el clasificador presupuestal de ingresos y gastos, USAID (2012:45) recomienda la actualización del catálogo de cuentas en la Dirección de contabilidad del Ministerio de Hacienda se realice como parte de un ejercicio en conjunto con la dirección de presupuesto, de manera que no se ponga en riesgo la calidad del registro contable.

En tercer lugar, destaca la existencia de un proceso lento de armonización de las normas nacionales de contabilidad, especialmente la escasez de personal que pueda dedicar tiempo a la finalización de dicho proceso, así como la falta de asistencia técnica de los mismos. Como cuarto y último aspecto, en cuanto al devengo presupuestal y contable de los eventos económicos, es necesario se establezcan normas y metodologías para identificar sujetos de cobro, calcular las obligaciones de los mismos, redituar pagos, morosidad y generar la deuda tributaria en los libros auxiliares del sistema de contabilidad gubernamental. Lo anterior, a criterio de USAID (2012:46), abre el debate sobre el tipo de norma de devengo presupuestal que ha de utilizarse para registrar estos hechos económicos y comunicarlos a la ciudadanía.

Estos retos por parte del sistema de contabilidad gubernamental permiten a USAID afirmar que el sistema de contabilidad gubernamental no cubre la totalidad de demandas de información de los usuarios principales: Este organismo expresa que las demandas de información provienen de la forma en cómo evoluciona el sistema presupuestal: En teoría, el sistema de contabilidad debería darle seguimiento al presupuesto; sin embargo, en El Salvador lo anterior ha sido mínimo en la última década.

❖ **Situación en el desarrollo estructural de las organizaciones**

USAID (2012) expresa que, a pesar que El Salvador cuenta con buenos estándares internacionales en cuestión de las finanzas públicas, no tiene plena capacidad para ejecutar nuevas metodologías presupuestarias, así como todos los sistemas de información e implementación de sus leyes.

A criterio de este organismo, lo anterior se debe a la estructura orgánica funcional del Ministerio de Hacienda, la cual es “tradicional” y responde a la oferta de servicios (presupuesto, tesorería, inversiones y contabilidad), de conformidad a lo establecido en la ley AFI. Para el caso de la Secretaría Técnica de la Presidencia, el enfoque es por el lado de la demanda de servicios.

USAID (2012), por tanto, considera que si bien es cierto la ley AFI establece el principio entre planeación y presupuestación, en la práctica se considera que, a nivel metodológico, estas dos instituciones operan de forma diferente. Esto provoca que, por una parte, se realicen planes que no se costean o se interrelacionan con los presupuestos y con las inversiones públicas y, por otro lado, se determinan las acciones gubernamentales en el marco presupuestario, pero no responden a una visión de mediano-largo plazo.

Metodológicamente, por tanto, USAID (2012) esboza que, cuando se pretenden realizar planes sectoriales de mediano plazo en la Secretaría Técnica de la Presidencia, en el Ministerio de Hacienda se están orientando esfuerzos hacia el desarrollo de marcos de gasto institucional de mediano plazo. En la medida que ambas se desarrollan dentro de un mismo marco de acción pública, se esperaría que estas fueran compatibles.

2.3.2. Visión Integral de Reformas a 2012: USAID

El objetivo de un SAFI ordenado y eficiente es el proporcionar a los tomadores de decisión la información necesaria y análisis para que éstos puedan decidir con suficiente información en el proceso de asignación de recursos hacia una diversidad de políticas públicas. En ese sentido, un buen sistema de administración financiera debe integrar las asignaciones presupuestarias con el logro de objetivos nacionales y sectoriales claves, llevando de forma equilibrada los niveles de recaudación tributaria, gasto público y deuda.

Esto se logra mediante la conformación de un esquema macroeconómico que permita guiar y orientar las políticas públicas, de manera que se garantice que todas las acciones y operaciones queden comprendidas en un sistema de información que permita la gestión directa de los usuarios, sin que nada se procese de forma externa.

Para esto, se destacan ciertos aspectos que se consideran claves: El primero es considerar la planeación del desarrollo, ya que por medio de este se contemplan los elementos de planeación que permiten fundamentar la orientación de las acciones públicas a nivel nacional y territorial. Estos último son, a su vez, los campos de acción en donde la planeación debe aplicarse.

Como segundo aspecto, es necesaria la incorporación de una visión sólida de mediano plazo: Como primer paso, es vital contar con un marco fiscal de mediano plazo que permita incorporar una visión técnicamente fundada de la proyección de las variables de finanzas

públicas, de manera que éste pueda dotar los elementos para incorporar objetivos macro-fiscales en las asignaciones presupuestarias.

En consecuencia, con lo anterior, el Ministerio de Hacienda cuenta con un marco fiscal de mediano plazo 2015-2025, el cual -según se establece en el cuerpo del mismo- tiene como propósito contribuir a la predictibilidad y certidumbre de la política fiscal, de manera que éste es una herramienta de planificación en la cual se establece una senda fiscal y financiera sostenible.

El segundo ámbito, siempre en vinculación con la visión sólida de mediano plazo, se encuentra el marco presupuestario de mediano plazo a través del cual, el Ministerio de Hacienda pueda establecer techos presupuestales realistas, basados en estimaciones que sean congruentes con el análisis de los agregados macroeconómicos. Al respecto, esta es una tarea pendiente del gobierno central salvadoreño, que a 2016 todavía no cuenta con un marco presupuestario de largo plazo.

Por último, como tercer ámbito en la visión de mediano plazo es necesario relacionar los presupuestos y el gasto público de forma efectiva con los objetivos de las distintas políticas públicas, para lo cual se deben realizar marcos de gastos sectoriales de mediano plazo, el cual contenga el sustento para la presupuestación por resultados.

Al respecto, en enero de 2016, el Ministerio de Hacienda publicó el manual del marco de gasto de mediano plazo, el cual se define como un instrumento mediante el cual se proyecta, asignan y reasignan los recursos a nivel institucional, con una perspectiva de cuatro años (a diferencia del marco fiscal de mediano plazo, que proyecta 10 años).

El tercer aspecto que debe incorporar un nuevo sistema de administración financiera es un nuevo sistema de tesorería orientado a fortalecer las funciones de la Dirección General de Tesorería y dotarla de mayores capacidades e innovaciones en las normas, prácticas y sistemas para mejorar la provisión de los recursos financieros del fisco a través de su recaudación y cobranza.

Como parte del plan de fortalecimiento institucional de la DGT se deben desarrollar proyectos y actividades relacionadas con la actualización de los procesos, sistemas y control de gestión según estándares internacionales, así como su integración con entidades externas.

En cuanto a los desafíos esbozados en la sección anterior, se debe avanzar en pro de contar con la información del 100% transaccional, así como el mejoramiento sostenido en la fiscalización de egresos, entre otros.

En cuanto al gasto público, el fortalecimiento de las capacidades de la dirección general de tesorería debe ser de importancia primordial para el Estado: En ese sentido, destaca la implementación del modelo de cuenta única de tesorería, mismo que se había planteado como un reto anteriormente y que a partir de 2012 fue implementado por el Ministerio de Hacienda, quien utiliza para sus operación el LBTR (Sistema liquidación bruta en tiempo real); lo cual modernizará la administración de la caja fiscal y la programación financiera de pagos a proveedores, eliminando de esa forma la acumulación de saldos ociosos en las cuentas bancarias del gobierno, según lo estipulado en el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de hacienda.

2.3.3. Retos de la Administración Tributaria.

En esta investigación se reconoce que en El Salvador han existido avances importantes en la administración tributaria; sin embargo, las reformas que se han llevado a cabo no han sido suficientes para garantizar ingresos que permitan dar sostenibilidad financiera al todo qué-hacer público. Esto implica, pues, atender las necesidades de funcionamiento del aparato público, responder adecuadamente a las demandas sociales y obtener los recursos suficientes para pagar el servicio del endeudamiento público. Si bien es cierto todo esto depende no solo de la administración tributaria (puesto que depende también de los otros componentes de la política fiscal como el gasto público, la política de presupuestación y endeudamiento), sí que ésta es de vital importancia porque representa el “combustible” que permite llevar a cabo las acciones del estado.

El ICEFI (2017:39) establece que los resultados de la recaudación tributaria salvadoreña muestran “una carencia de una reforma fiscal integral que consolide la tributación necesaria para responder al financiamiento de las necesidades de la población.” El bajo dinamismo de la economía salvadoreña no ayuda a lograr la obtención de recursos efectivos, de manera que pequeños aumentos en el gasto público generan déficits fiscales, ya que los ingresos no tienen la capacidad de responder en la misma magnitud.

Ante este escenario, el camino a corto plazo a juicio del ICEFI (2017:39) para ampliar la recaudación tributaria es mejorar la eficiencia administrativa de la misma. Esto podría

lograrse mediante una lucha frontal y decidida contra la evasión y elusión, por ejemplo; así como modernizaciones institucionales en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA) del Ministerio de Hacienda.

Lo anterior no debe dejar por lado un acuerdo fiscal entre el gobierno y los partidos políticos de oposición que permita cambios en la estructura tributaria y en la carga tributaria, de manera que la política de gasto público pueda llevarse a cabo sin la necesidad de recurrir a más deuda, misma que está a niveles que rondan el 60% del PIB y que, unido a la baja calificación crediticia que tiene el país, hacen más difícil (y caro) la obtención de recursos en los mercados de capitales internacionales.

2.4. Análisis de Políticas de Incentivos Fiscales y evolución del proceso Recaudatorio.

Como se ha hecho mención en apartados posteriores, al tratar el tema tributario no es posible desprenderse de otros aspectos a nivel económico del país, a razón de que el accionar del Estado siempre estará enfocado en garantizar el funcionamiento sostenible de su gobierno y el bienestar de los habitantes, Por tanto al hablar de política fiscal, esta es definida como una las principales herramientas de las políticas públicas, la cual permite asegurar un crecimiento económico sostenible y, bajo una adecuada aplicación, da paso a la reducción de la pobreza y la desigualdad. (Chacón, P; Hernández, C.; Hernández, M. y Valdez W., 2015)

En lo que respecta a los ingresos tributarios es preciso realizar un recordatorio sobre los principios bajo los cuales son regidos los sistemas tributarios, de los cuales se hará mención dado la envergadura y su vinculación con el devenir histórico en El Salvador en torno al tema de incentivos fiscales,

El principio de generalidad de los tributos o mejor conocido como capacidad de pago: establece que todos los habitantes cuentan con la obligación de contribuir al Estado, a través del pago de impuestos, con el objetivo de financiar los bienes y servicios públicos que presta el Estado. Es preciso aclarar que dicha contribución estará en concordancia con la capacidad económica de cada ciudadano; en tal sentido, todos sin excepciones deben realizar un pago, y aquellos que cuenten con mayores ingresos deben realizar contribuciones mayores que aquellas que cuentan con bajos ingresos ICEFI (2011).

Conforme a lo expresado anteriormente, al definir a los incentivos fiscales como: toda disposición fiscal especial concedida a un proyecto de inversión o una empresa, que ofrece desviación favorable del código fiscal general (OECD, 2015); se entendería que dicha herramienta está transgrediendo el principio de generalidad de pago, y en efecto se trata de un recurso utilizado a nivel empresarial para realizar una contribución menor en términos tributarios, pese a contar con ingresos económicos.

Dentro de esta línea se debe entender a los incentivos fiscales como la acción en que el Estado concede a empresas o personas naturales el no pago de impuestos. Caso contrario la elusión es el o pago de impuestos por parte de empresa o persona natural teniendo como base los vacíos de ley, artilugios contables, artilugios legales, son usados y manipulados para no pagar impuestos.

En lo que respecta a los incentivos fiscales, han sido una de las prácticas que forma parte de una estrategia de crecimiento y desarrollo económico a nivel de los países de la región, impulsado desde la década de 1950 y 1970. Estos incentivos tenían como fin último incentivar a la inversión y progresivamente, tender a un crecimiento económico.

Como parte de los mecanismos bajo los cuales se promulgaron los incentivos fiscales durante esa época se encuentran: las exenciones de impuestos, reducción de tasas tributarias, depreciación acelerada, devolución de crédito fiscal de impuestos, deducciones especiales, creación de zonas extra aduanales con tratos fiscales especiales (zonas francas), entre otros.

Actualmente conforme a lo establecido en el “Informe de análisis sobre la evasión y elusión fiscal en El Salvador” publicado por Iniciativa Social para la Democracia, ISD (2016), de conformidad al Ministerio de Hacienda, las leyes tributarias y programas que promueven los incentivos fiscales vigentes hasta 2016 son:

1. Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización
2. Ley de Servicios Internacionales
3. Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad
4. Ley de Turismo
5. Ley Reguladora de la Prestación Económica por Renuncia Voluntaria

6. Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado

El motivo por el cual se impulsaron y aún se encuentran vigentes varios de los instrumentos legales que fungen como herramientas de elusión fiscal, es debido al hecho que teóricamente los incentivos fiscales son planteados como herramientas que crean una ventaja competitiva respecto a otros países de la región, la cual permitiría que se atraiga más y nueva inversión extranjera al país, propiciando a su vez un desarrollo económico, social, o cultural, el cual será alcanzado mediante la generación de empleos, aumentando la productividad, entre otras.(Roca, 2010)

Teóricamente a la base de un enfoque neoclásico, se establece que el otorgamiento de incentivos fiscales, es una herramienta eficaz para obtener una ventaja comparativa versus otros países de la región, al momento de atraer Inversión Extranjera Directa (IED). En la actualidad pese a contar con estudios econométricos que evidencien en cierta cuantía, la veracidad del enunciado anterior, estos no llegan a ser suficientes para vincular de manera causal una variable con la otra; dado que no es posible abstraerse de que existen otras variables de igual o mayor peso que influyen al momento de invertir en El Salvador.

De conforme al estudio realizado por ENTERPRISE SURVEYS (2016), a 719 empresas que residen en El Salvador, como parte de sus resultados obtuvieron que el principal obstáculo para la inversión extranjera en El Salvador son los delitos o robos, ya que no solo implica un costo en términos de contratación de seguridad privada, sino que a su vez implica pérdidas por robo; mientras que la administración impositiva y regulaciones aduaneras y de comercio exterior, se encuentran en el cuarto y sexto lugar de importancia.

Por lo tanto, la ventaja, en términos teóricos, que presentan los incentivos fiscales no puede ser sostenida a la luz de las apreciaciones brindadas por el sector empresarial en El Salvador, en ese sentido es precisar un análisis a profundidad en lo que respecta a las desventajas asociadas a los incentivos fiscales en el país.

Como parte de las principales desventajas atribuidas a las prácticas de incentivos fiscales se encuentran que, a nivel nacional existe una pérdida significativa en términos de ingresos tributarios al Estado y sumado a esto se genera un costo fiscal adicional. Por lo tanto, al facilitar la elusión se genera una pérdida fiscal la cual obliga a aumentar la presión tributaria

sobre el resto de la economía, dado que el Estado siempre requiere de recursos financieros para el cumplimiento de sus funciones

En términos estadísticos esta pérdida fiscal para el año 2013 alcanzó un monto de aproximadamente \$ 370 millones para el sector exportador y \$120 millones para otros sectores, de conformidad a lo establecido en el informe “Efecto Redistributivo de la Política Fiscal en El Salvador. Año 2013” (Lazo, 2015). Así mismo de conformidad a lo establecido por la Red Centroamericana de Justicia Fiscal (RCJF) citado en Iniciativa Social para la Democracia, ISD (2016), los incentivos fiscales en El Salvador llegan a representar el 5 % del PIB, lo cual en términos monetarios llegara a equivaler \$1,200 millones, dicho monto representa 60 veces la inversión pública del país en infraestructura para escuelas o 10 veces la inversión en infraestructuras sanitarias.

De conformidad con los resultados previamente mencionados, es claro evidenciar que a nivel gestión, las decisiones tomadas a nivel Estatal en lo que respecta a incentivos fiscales no han sido las más acertadas. Han traído consigo pérdidas fiscales significativas lo cual ha generado la necesidad que el Gobierno de El Salvador recurra al endeudamiento público, mostrando con esto una falta de eficiencia al momento de administrar los ingresos tributarios; dado que no se han contemplado los impactos reales sobre el funcionamiento del Estado y la economía nacional, al momento de dictaminar leyes o reformas en torno al tema tributario.

Por lo anterior que cabe la necesidad de estudiar a mayor profundidad el proceso de recaudación que se encuentra vigente en El país a fin de evaluar la eficiencia bajo la cual es implementado, de conformidad a los criterios promulgados por expertos en la materia, lo cual se resume a continuación.

2.4.1. Evolución de los procesos recaudatorios en El Salvador

Contextualizando el papel de las administraciones tributarias, es posible apreciar un cambio sustancial en sus obligaciones y organizaciones, a partir de finales de la Segunda Guerra Mundial, los cuales tuvieron su origen en los cambios estructurales en materia económica, de conformidad a lo establecido por Gómez (2013)

A partir de los años 60 a nivel mundial se daba inicio a una apertura comercial y posteriormente financiera, presento la característica de una expansión del consumo doméstico. Pero fue la aplicación del IVA lo que *constituyó un elemento determinante para el cambio de estrategias de las administraciones tributarias que pasaron de tener que controlar a un escaso número de sujetos a la necesidad de tener que abarcar un amplio espectro de casos que quedaban alcanzados por distintos tributos (Gómez, 2013).*

Ante esta nuevo contexto y amplio espectro de contribuyentes, los diversos gobiernos tuvieron la necesidad de recaer en dos estrategias que les permitieran sobrellevar dicha situación. Una de ellas conforme a lo establecido por Gómez (2013), consistió para el caso salvadoreño en la consolidación de una organización funcional. Posteriormente se recurrió en la creación de departamentos especiales dedicados a un trato directo y exclusivo de grandes contribuyentes. Finalmente se recurrió a una reforma encaminada a Tributación presuntiva o simplificada para pequeños contribuyentes

Lo anterior se refleja en la estructuración de las entidades enmarcadas a la recaudación tributaria, de conformidad a lo establecido en el Plan de Trabajo citado por el Ministerio de Hacienda de El Salvador (2010), la Dirección General de Impuestos Internos DGII, es la encargada de:

“-Aplicar y hacer cumplir las leyes referentes a los impuestos, tasas y contribuciones fiscales, cuya tasación, vigilancia y control, han sido asignados por Ley y en general la asistencia al contribuyente.

-La recepción y fiscalización de declaraciones, en su caso.

-El registro y control de contribuyentes, el pronunciamiento de Resoluciones en sus distintos grados, etc. todo mediante un sistema de operaciones que deberán complementarse con los sistemas normativos, de apoyo, de planificación y demás pertinentes para efectuar todas estas actividades en forma óptima.”

Por su parte el *Manual de calidad 2010*, mencionado por el Ministerio de Hacienda 2017, establece que la Dirección General de Aduanas DGA, es a la que se le adjudica:

“-Aplicación de la normativa aduanera y verificar su exacto cumplimiento.

- Tasar los derechos e impuestos a que estén afectos, el ingreso o la salida de mercancías de acuerdo a los distintos regímenes que se establezcan.

- *Generación de información oportuna.*
- *Fiscalización de las obligaciones aduaneras.*
- *Prevención y represión de las infracciones aduaneras cuando le corresponda.*
- *Emisión de proyectos de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones legales que regulan las actividades aduaneras.*
- *En el ejercicio de sus funciones y en especial en la prestación de los servicios aduaneros, dar cumplimiento con el Sistema de Gestión de la Calidad implementado en la institución.”*

A partir de las delimitaciones en las actividades correspondientes de la DGII y la DGA previamente mencionadas, es posible apreciar que dichas instituciones son las delegadas para ejecutar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales emitidas y aprobadas a nivel de tributación en El Salvador.

El siguiente apartado se denota una sección especial, para analizar los principales cambios que se han presentado dentro de estas dos instituciones, encargadas del proceso de recaudación y fiscalización de los tributos a nivel nacional. Es decir, se realizara una valoración en torno a las buenas prácticas adoptadas por parte de la DGII y DGA, así como aquellos aspectos a mejorar, de conformidad a lo expresado por el Lic. Carlos Cativo (entrevista personal 1 de julio de 2017).

Como parte de las funciones de ambas instituciones, les compete la generación de información oportuna. De conformidad a Cativo (2017), bajo estas instituciones se brindan los datos estadísticos más fiables en relación a los brindados por la Dirección de Política Económica y Fiscal y la Dirección General de Presupuesto. Pero para sustentar dicha aseveración se basa en el hecho que a nivel institucional se han tomado acciones sobre tres factores influyentes al momento de realizar sus cálculos: crecimiento económico, reformas tributarias implementadas y eficiencia administrativa.

Respecto a las dos primeras el entrevistado manifiesta que, a nivel institucional, previo a compartir o divulgar información estadística, contemplan los niveles reales bajo los cuales se encuentra el país, así como los alcanzados en años anteriores. Paralelamente identifican las reformas impulsadas y periodos de vigencia de las mismas, para calcular de manera preliminar cuáles serán los alcances de dichas disposiciones.

En lo que respecta al tercer punto, al hablar de eficiencia administrativa en lo que concierne a El Salvador dentro de la DGII y DGA, se encuentran un periodo transitorio y de constante modernización, a fin de ir alcanzando niveles de eficiencia a nivel de procesos internos y externos con los contribuyentes. Uno de los principales éxitos a nivel institución hace referencia a la implementación de una herramienta crucial que desde su implementación ha implicado un alcance trascendental. Dicho instrumento es el número de identificación tributaria NIT, dado el hecho que es una codificación única utilizada para identificar a las personas naturales y jurídicas sujetas de impuestos.

El NIT es categorizado como una herramienta de gran envergadura, debido a que su utilización se ha extendido a la mayoría de los trámites públicos y privados del país. Es decir, cada vez que se busca realizar un trámite bancario, adquisición de bienes o bien procesos públicos, el NIT es uno de los prerequisites establecidos para poder realizar las transacciones. Por lo anterior a nivel institucional se ha podido contar con un registro y control continuo de los movimientos de los contribuyentes a lo largo de los años.

Consecuentemente las reformas tributarias impulsadas a lo largo de los años, han permitido no solamente obtener mayores ingresos para el Estado, sino al mismo tiempo han servido de herramientas de eficiencia tributaria, al permitir focalizar esfuerzos fiscalizadores en aquellos contribuyentes que representan un mayor porcentaje respecto al total. Por ejemplo, se destaca la reforma al ISR en 2013, donde no solo se incrementó la tasa impositiva de un 25 a 30 por ciento, sino que a su vez se modificó el margen exento, en este sentido aquellos asalariados que recibieran menos de \$60,000 por año, no deberán presentar declaraciones.

Dicha medida permitió reducir el número de declaraciones y más aun de devoluciones, ya que se ajustó y priorizó aquellos contribuyentes que presentaban niveles de ingresos mayores. En este sentido la carga administrativa de los cajeros y fiscalizadores de la DAGII se ve desahogada en cierta medida gracias a la reforma impulsada.

Otra de las medidas legislativas impulsadas a nivel nacional, sería la referente a los impuestos sobre operaciones financieras y el impuesto a retenciones de liquidez. Ambas medidas al igual que la anterior tuvieron como alcance no solo a nivel de montos de recaudación, sino a su vez son herramientas de monitoreo y control sobre los contribuyentes que en este caso puede ser alusión a aquellos grandes contribuyentes no formales; quienes pese a contar con grandes ingresos no son declarados. Mediante el establecimiento de

dichos impuestos se logra retener mediante entidades financieras, cierto porcentaje sobre las operaciones financieras realizadas y da paso a una posterior investigación por parte de los fiscalizadores.

Como una tercera herramienta de eficiencia administrativa, inmersa dentro de las instituciones, Cativo (2017) considera que la aplicación y modernización de un sistema informático integral, no solo ha facilitado el ingreso y actualización de datos de los contribuyentes, sino que a su vez permite agilizar los procesos internos y cruce de información entre instituciones.

Mediante la utilización del sistema informático se ha optimizado el proceso de elaboración de declaraciones, ya que no solo es posible que cada contribuyente la realice en línea, sino que a su vez para aquellos que no han declarado por años consecutivos en cuestión de minutos es posible realizar todas sus declaraciones, situación que en años posteriores hubiese tomado un día de jornada administrativa.

Conforme a lo anterior es posible afirmar que a nivel institucional por parte de la DGII y DGA, se cuentan con herramientas de control, monitoreo y evaluación de la ejecución de los contribuyentes. Sin embargo pese a contar con dichos instrumentos y constantes renovaciones y actualizaciones legislativas aún existen brechas y vacíos administrativos que deben ser contemplados y que aún no se han dado respuesta.

Como principal deficiencia a nivel administrativo se encuentra el poco personal técnico encargado de los procesos de fiscalización a nivel institucional, en términos generales se encuentran una proporción de 1 fiscalizador por cada 10,000 contribuyentes.

Conforme a lo anterior pese a los avances tecnológicos implementados a nivel institucional, aún no se cuenta con la cantidad suficiente de personal, capaz de cubrir la demanda de procesos administrativos, ya que diariamente se presentan diversidad de casos a los cuales los fiscalizadores deben tomar mucha atención para dar respuesta a los contribuyentes, pero sobre todo garantizar el cumplimiento de las leyes referentes a los impuestos, tasas y contribuciones fiscales.

Como una segunda limitante o bien área de mejora a nivel institucional, se presenta alrededor de la comunicación con el sector privado en torno a las disposiciones y regulaciones arancelarias que rigen el país. Si bien es cierto se comunica por diversos

medios de comunicación los procesos y requisitos, diariamente se presentan dificultades al momento de importar, o bien exportar mercadería y es que se buscan saltar procesos, o bien evadir o eludir las contribuciones correspondientes a sus actividades.

De manera general Cativo (2017) plantea que a nivel institucional se han tenido mejoras y logros que han permitido optimizar y agilizar los procesos administrativos lo cual ha permitido perpetuar la credibilidad en los procesos. Pero considera que, existen muchos cambios necesarios que deben realizarse lamentablemente a falta de personal estos no pueden ser realizados de manera ágil. De ahí, considera necesario realizar una constante autoevaluación sobre aquellos procesos que deben mejorarse y seguidamente establecerse metas a nivel institucional, que se enfoquen en superar las deficiencias y pretender niveles de recaudación alcanzables contemplando el entorno económico y social del país.

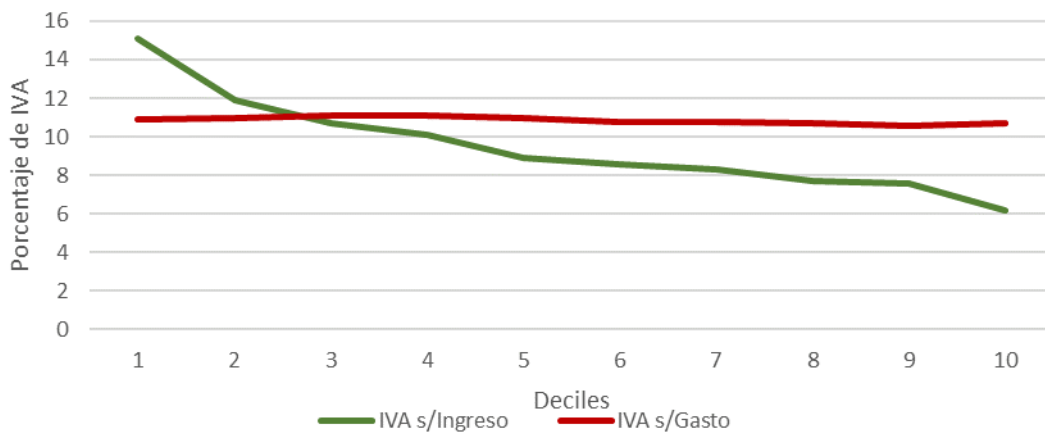
2.5. Principales hallazgos del capítulo: Contraste con Marco teórico y riesgos fiscales de la deuda.

La política fiscal en El Salvador es la herramienta de política macroeconómica, pues al no tener moneda propia no se pueden generar políticas monetarias para poder ofrecer soluciones a los problemas económicos emergentes. Si se hace un mal uso de la política o de la administración tributaria en específico, se pone en peligro el control de la situación económica en el país.

Además de lo anterior, la desigualdad que existe es que los grupos económicos que tienen rentas más altas pagan el mismo nivel de IVA que el resto de la población, consecuencia de que muchos de los sujetos obligados (personas jurídicas principalmente) tienen la capacidad de poder recuperar lo que han pagado en este impuesto mediante las declaraciones del impuesto.

El IVA es un impuesto altamente regresivo, de conformidad a lo expresado por Pérez (2014). Como ya se ha abordado en secciones anteriores dentro de este capítulo, este impuesto presenta pocas exenciones, lo cual lo hace altamente efectivo, aunque sea poco equitativo. A continuación, se presenta el porcentaje de IVA que paga o se le retiene a cada decil de la población, tanto como proporción de su ingreso como del gasto

Gráfico 7: Porcentaje de IVA como proporción de ingreso y del gasto por deciles. El Salvador, 2012.



Fuente: Pérez (2014), en base a datos de la DIGESTYC.

Pérez (2014) expresa que, para calcular este indicador, se ajustaron los gastos por decil para definir el gasto gravado con IVA, para lo cual se restó los gastos exentos de este impuesto. Como se puede observar en la gráfica anterior, al analizar el IVA con respecto al gasto, este es proporcional a lo largo de todos los deciles, lo cual se debe al hecho que, como se describía arriba, es una tasa única que se aplica a la gran mayoría de transacciones sin importar el nivel de ingreso.

Sin embargo, si se analiza este impuesto con respecto al ingreso, se nota una desigualdad en la medida que el ingreso es creciente en la medida que se transita de los deciles de menores ingresos a los de mayores ingresos; lo cual provoca que relativamente los estratos de mayores ingresos paguen menos impuestos, lo de suyo un problema en cuanto a la equidad vertical de los tributos.

Otro factor que se pudo contrastar es la existencia de la evasión fiscal. Hay que destacar el hecho de que, si bien existe teoría al respecto, el conocimiento práctico es poco o nulo, lo cual implica problemas técnicos de medición. Como una aproximación, estudios extra oficiales presentados en un trabajo de grado de alumnos de la UCA mostró que, para el caso salvadoreño, en el año 2013 se evadieron \$2,006.09 millones.

En cuanto a las reformas, se retoma lo esbozado anteriormente respecto de las reformas llevadas a cabo en 2009 y 2011, las cuales tenían como objetivo elevar la carga tributaria

que permitiera poder financiar no solo la política social del gobierno, sino que al mismo tiempo hacer frente a los efectos de la crisis económica de 2008 que tanto impactó en el país.

Estas reformas se apegan a lo planteado por el Ministerio de Hacienda para lograr la recaudación necesaria para cubrir el presupuesto anual presentado por la asamblea; sin embargo, se pudo evidenciar que no se alcanzó a cubrir el gasto público, a pesar de existir un incremento en el índice de recaudación tributaria. Lo que se logró en realidad fue mantener los mismos niveles de endeudamiento existente, e incluso que estos se alzaran dada la falta de incumplimiento de la recaudación.

Los objetivos fueron cumplidos en alguna medida, pues se logró implementar los impuestos ad-valorem de ciertos productos como el tabaco, así como el aumento al impuesto de todo lo relacionado con las armas.

Dada la crisis económica 2008-2009 en Estados Unidos, países como El Salvador tuvieron que reestructurar sus políticas fiscales para poder apalancar la situación de crisis que se estaba viviendo. Para los años 2009 y 2011 se implaron reformas que afectaron principalmente a la población de país, y es que se reformó la ley de impuesto sobre la renta, la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), y otras reformas que generaron impuestos adicionales a productos como el tabaco, bebidas no alcohólicas, impuesto especial al combustible entre otras reformas que buscaban apalancar la falta de liquidez del Estado.

A pesar de que en El Salvador existe un sistema tributario sólido -y que incluso ha sido reformado para obtener una captación mejor-, no se ha podido dejar de depender de la deuda pública para poder financiar al gasto del Estado. A continuación, se presenta el resultado global del gobierno central para 2008-2016:

Gráfico 8: Resultado global con pensiones del SPNF: El Salvador, 2008-2016.



F

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCR.

Lo más importante para poder manejar de manera idónea las finanzas de un país es tener un presupuesto bien elaborado, en miras de no gastar más de lo que se tiene y sobre todo evitar que a la hora de ejecutarlos no se pueda cumplir por falta de recursos. Lo que ha sucedido en El Salvador, en base a la investigación, es que las debilidades más grandes que tiene el país se encuentran en la planeación estratégica y en la implementación de las políticas de gobierno.

En los gobiernos que ha tenido El Salvador en toda su historia reciente, se pueden encontrar muchos errores de gestión de política fiscal: uno de los más graves - pero del que se tiene menos registro- es la evasión y elusión fiscal, otorgado muchas veces a cierto grupo de personas en función de generar un beneficio personal, escudándolo en el paradigma de crear incentivos fiscales para aumentar la inversión y tener así una ventaja comparativa.

A pesar de existir corrientes económicas planteadas para mejorar las economías, es claro que estas no siempre van a ayudar a solventar los problemas pues no todas tienen el mismo comportamiento. Esto hace que a la hora de estudiar la realidad se pueda identificar las deficiencias existentes pues la teoría es una guía, pero en la realidad suceden fenómenos que no ayudan a cumplirla de manera óptima para obtener los resultados planteados, sino más bien a veces perjudican a las economías.

2.5.1. Riesgos Fiscales de la Deuda Pública de El Salvador:

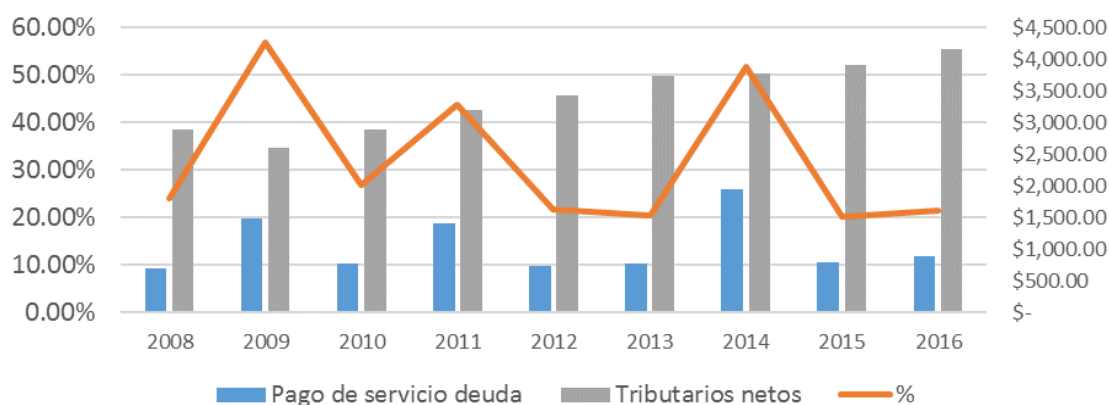
Hablando de la deuda pública, los teóricos clásicos exponían que este era el mejor mecanismo para financiar a los gobiernos en el caso de una necesidad de protección, por ejemplo una guerra dado que adquirir deuda es la forma más eficaz de obtener dinero, ya que el dinero se obtenía inmediatamente, y ninguno de ellos estaba de acuerdo con el

hecho de usar la deuda para financiar los gastos que no fueran para la protección dado que este mecanismo tiene el inconveniente de empobrecer a los países porque se debe de sacrificar el ahorro para pagar los intereses generados y el capital de la misma.

En la actualidad, el endeudamiento sigue siendo una forma fácil de obtención de dinero; sin embargo, el uso del endeudamiento adquiere matices más amplios que los descritos por los clásicos: Si los recursos son destinados a financiar actividades productivas que permitan reactivar la actividad económica -y en la medida que ésta sea transparente y auditable-, el impacto a largo plazo no es el empobrecimiento, tal y como afirmaba Smith, si no que todo lo contrario, en la medida que favorece el crecimiento económico.

El análisis realizado demuestra que en efecto la deuda ha puesto en peligro la economía salvadoreña, la cual ha llegado a niveles insostenibles dados los montos tan altos que se adeudan. El factor más preocupante es que se sigue generando más deuda para poder financiar la herencia histórica que se tiene de la misma. A continuación, se presenta un gráfico de los montos de capital e intereses que ha venido pagando el gobierno central en concepto del servicio de la deuda, así como los ingresos tributarios netos para el período 2008-2016, que es el posterior a la crisis económica mundial:

Gráfico 9: Pago del servicio de la deuda como proporción de ingresos tributarios: El Salvador, 2008-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

Como se puede observar, el pago del servicio de la deuda para todo el período en cuestión ha representado no menos del 20% de los ingresos tributarios netos del país, que es lo que se muestra en el gráfico de líneas. En el pago del servicio de la deuda se muestran picos en los años 2009 y 2014, ya que en esos años se optó por transformar deuda de corto plazo a

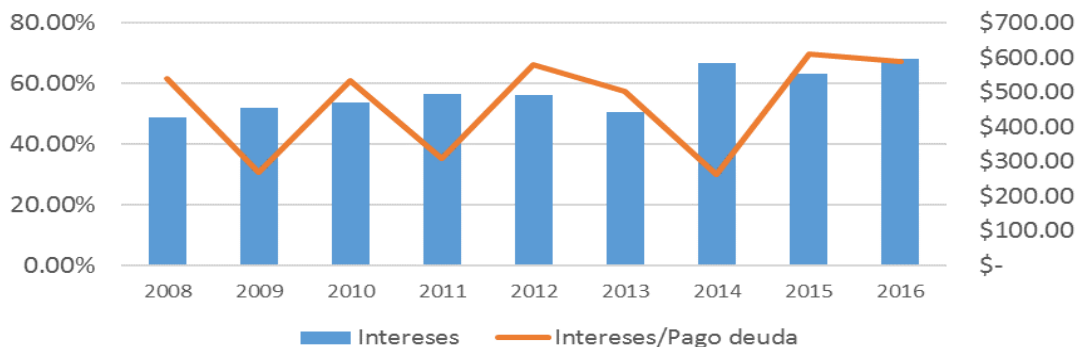
largo plazo, lo cual elevó el monto de la amortización a capital. Para 2014, el pago de servicio de la deuda implicó una erogación de \$889.20 millones de dólares, lo cual implicó un 21.34% de los ingresos tributarios netos del país. Esto implica que, de cada dólar recaudado en concepto de tributos, aproximadamente \$0.21 se destinan a pago de deuda.

Este monto de pago en concepto de deuda pública -considerando principal e intereses- fue mayor que el presupuesto asignado al ramo de salud pública en más de \$200 millones de dólares, ya que el presupuesto de esta cartera de estado fue, para 2016, de \$627 millones de dólares.

Para los años venideros el tema no se ve alentador en comparación con estos últimos años: Al revisar las cifras oficiales, se puede observar que el saldo de LETES -que es deuda local a un plazo máximo de 360 días-, cerró con el saldo más alto de su historia, alcanzando \$1,072 millones. Si bien es cierto que con la emisión de Eurobonos se pre-pagó parte de este saldo (\$274.5 millones aproximadamente, según la página web de la Bolsa de Valores de El Salvador), el vencimiento aún es alto y que ronda los \$800 millones de dólares aproximadamente.

Por otra parte, en aproximadamente dos años (diciembre de 2019), el gobierno central enfrenta el vencimiento de eurobonos por \$800 millones de dólares, por lo cual el tema de la deuda es un aspecto de vital importancia para la salud de la economía salvadoreña, como se expresaba anteriormente. El gráfico 9 muestra el pago de intereses como proporción del pago en concepto de servicio de la deuda:

Gráfico 10: Pago de intereses como proporción del pago de la deuda pública: El Salvador, 2008-2016.



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

Al analizar la gráfica anterior, se observa que el pago de intereses es un monto considerable del pago total del servicio de la deuda, representando para los últimos dos años casi el 70% del total. Para 2009, 2011 y 2014 aparece un dato bajo de intereses como proporción del pago de la deuda. No obstante, hay que tomar en cuenta que en estos años hubo emisiones en mercados internacionales por montos considerables, que permitieron amortizar deuda de corto plazo, pero con fondos provenientes de deuda también –es decir, pagar deuda con deuda--.

El pago de intereses es un factor de preocupación en cuanto a la deuda pública se refiere, ya que, debido a la incapacidad de la administración tributaria de contribuir a unas finanzas públicas ordenadas -y en gran medida también a la incapacidad de alcanzar acuerdos políticos-, El Salvador tuvo un “default” en abril de 2017, lo cual llevó a las agencias calificadoras de riesgo a rebajar la calificación de riesgo desde B- a CCC+. A estos bonos se les considera “bonos basura” (junk bonds, en inglés). Esto se traduce en una mayor percepción de riesgo por parte de los inversores, de manera que, si el gobierno quiere seguir endeudándose, deberá de hacerlo pagando tasas mayores.

Con respecto a esto último, las calificadoras de riesgo han venido subrayando desde hace tiempo que el alto grado de polarización política es una de las causas que han impedido el alcanzar acuerdos suficientes que permitan al gobierno reducir su nivel de endeudamiento y asegurar la estabilidad de las finanzas públicas. Moody’s y Standard & Poor’s han hecho especial énfasis en lo anterior.

La baja en las calificaciones de riesgo no es un tema nuevo: Desde 2015, el pago de intereses por endeudamiento ha ido en aumento, y para muestra un botón: Según datos de la Bolsa de Valores de El Salvador, el país pasó de contratar LETES con rendimientos de aproximadamente el 2.9%, a colocar deuda de corto plazo con rendimientos que rondaban el 6.5% para finales de 2016 y alcanzando, en ciertas colocaciones, el 7.25% en 2017.

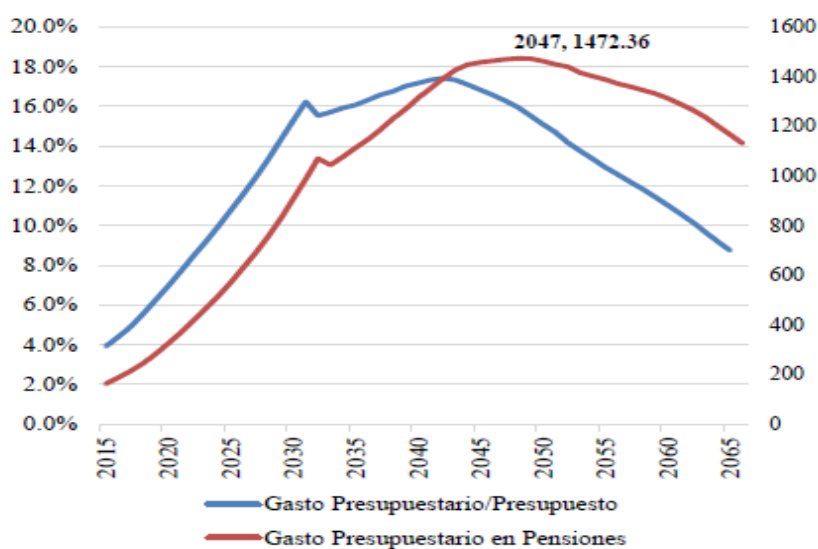
La percepción de riesgo es tal que, por títulos a 360 días -asumiendo ceteris paribus las condiciones propias de los mercados financieros- el gobierno está pagando el mismo cupón que un bono a 30 años, contradiciendo la máxima financiera de mayor plazo, mayor riesgo. Esto se vuelve especialmente preocupante en un contexto en que la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) está incrementando los tipos de interés, que se han mantenido en mínimos históricos desde 2008. Estas combinaciones de factores deben ser condicionantes

suficientes para llevar a cabo reformas tributarias que permitan terminar con la dinámica de endeudamiento vigente a la fecha.

Al hablar de deuda no se puede dejar de hablar del tema de pensiones: El déficit actuarial del sistema de pensiones urge de reformas a la brevedad posible, ya que tal y como está configurado actualmente, presenta riesgos demasiado elevados que volverían insostenible el manejo de las finanzas públicas a mediano plazo. Al revisar el impacto de la deuda previsional en la deuda pública total, se observa que el saldo de los CIP “A” a 2006, año de creación del FOP, era de únicamente 0.5% del PIB; mientras que, a 2015, esto significa el 13.8%, un aumento elevado en cuestión de solo 10 años y las proyecciones es que este saldo aumente hasta el 32.4% del PIB para 2030, según datos del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, al comparar el gasto destinado al pago de pensiones, se puede observar que ha venido en aumento en los últimos años y se espera que mantenga dicha tendencia hasta aproximadamente 2040, cuando represente alrededor del 17% del gasto total del presupuesto, además que se espera que para 2023 ascienda a más de \$500 millones de dólares, según estimaciones del Ministerio de Hacienda. Esto se muestra en la gráfica que se presenta a continuación:

Gráfico 11: Gasto presupuestario en pensiones y proporción del presupuesto total proyectado: El Salvador, 2015-2065.



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

CAPITULO III

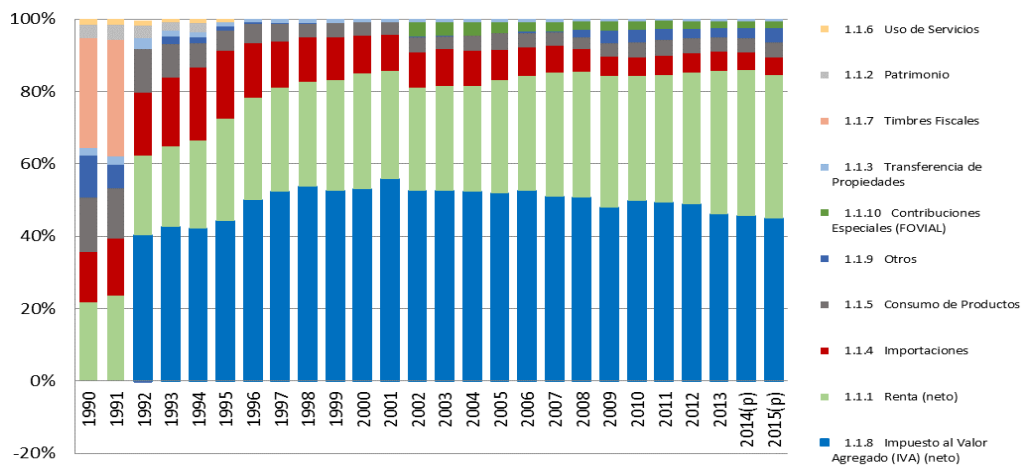
3. PROPUESTA ALTERNATIVA DE ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA HACIA UNA VISIÓN POST-NEOLIBERAL.

3.1. Composición histórica de la estructura tributaria en El Salvador y su vinculación con la deuda pública.

En El Salvador el manejo de la política fiscal históricamente ha tendido a mostrar un carácter pro-cíclico a medida las variables fiscales fluctúan por las condiciones del ciclo económico. Periodos de alto crecimiento económico han propiciado un aumento sustancial en los ingresos fiscales, mientras que periodos de bajo crecimiento o estancamiento han traído como consecuencia un deterioro de los ingresos fiscales; donde el Estado enfrenta dificultades para contrarrestar el lento crecimiento mediante medidas de estímulo de la demanda agregada, tal y como expresan Acevedo y González (2003).

Adicionalmente, la economía salvadoreña se ha caracterizado por contar con una estructura tributaria basada en impuestos indirectos. Retomando lo esbozado en el capítulo dos, pero para la serie completa de 1990-2015, como se puede observar en la gráfica X, el IVA representaba para el periodo 1992 hasta el 2001 alrededor de un 49% del total de ingresos tributarios mientras el ISR el 28%. Sin embargo, en los últimos años, el ISR ha pasado a tener una mayor participación en los ingresos tributarios, llegando en 2015 a contar con una participación del 40% en el total de ingresos tributarios, gracias a una serie de reformas tributarias llevadas a cabo entre 2009 y 2011.

Gráfico 12: Composición de los ingresos tributarios periodo 1990 hasta 2015



Fuente: Elaboración propia en base a BCR (2017).

A partir de los programas de ajuste estructural implementados en los años 90, la economía salvadoreña dio paso a la instauración del modelo neoliberal, el cual trajo consigo una serie de cambios en materia económica; impulsando políticas que perseguían la liberalización de la actividad económica; esto implicó la reducción o eliminación de aranceles e impuestos, para lograr dicho cometido, lo cual se tradujo en una pérdida gradual de ingresos estatales por este tipo de tributos.

Históricamente los ingresos nunca han sido suficientes para cubrir la totalidad de los gastos, es decir, que el Estado se ha visto obligado una y otra vez a contraer deuda para poder financiar sus actividades, mostrando evidencia de la existencia de un problema estructural en la captación de ingresos. Por lo tanto, es sumamente difícil que manteniendo las condiciones de una estructura tributaria como la que caracteriza a El Salvador, basada en impuestos indirectos, pueda existir una solución favorable a este problema estructural.

Si comparamos a El Salvador con los países desarrollados que conforman la OCDE, observamos una estructura tributaria distinta. La participación de la recaudación total sobre la producción es más del doble en los países desarrollados que en El Salvador. Es decir, que estos logran captar más recursos del proceso de creación del producto y la riqueza nacional, lo cual les permite financiar con mayor holgura el aparato público sin necesidad de recurrir constantemente a la emisión de más deuda.

Tabla 4: recaudación tributaria a precios corrientes 1990 y 2010.

	1990			2010		
	El Salvador	ALC	OCDE	El Salvador	ALC	OCDE
Participación de la recaudación tributaria total en el PIB	10.5	13.9	33.0	14.9	19.4	33.8
Impuesto en bienes y servicios	5.4	7.1	10.4	8.7	9.9	11.0
impuestos a rentas y utilidades	2.0	3.2	12.5	4.4	4.8	11.3
Contribuciones a la seguridad social	14.0	2.5	7.6	1.7	3.6	9.1
Impuestos a la propiedad	0.5	0.7	1.8	0.1	0.8	1.8

Fuente: elaboración en base a Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe.

La situación latinoamericana no es muy distinta si la comparamos con la salvadoreña puesto que en la región predomina una estructura tributaria basada en impuestos indirectos, con una recaudación por debajo de 10 puntos porcentuales (como proporción del PIB) a comparación de los países de la OCDE.

Los países de la OCDE cuentan con una estructura basada en impuestos directos, a diferencia de El Salvador, que su principal fuente de financiamiento descansa sobre impuestos indirectos. Esto deja en evidencia la necesidad de transformar la estructura tributaria salvadoreña basada en impuestos regresivos hacia una en impuestos progresivos.

La economía salvadoreña tiene muchos rasgos característicos del modelo neoliberal, un modelo que si bien es cierto viene a la baja a nivel mundial, todavía mantiene cierta fuerza en algunas partes del mundo para mantener una política económica de este tipo. Bajo esta lógica económica, El Salvador no ha sido capaz de revertir el problema de la suficiencia de los ingresos. Si bien se han implementado una serie de reformas tributarias que han dotado a la administración tributaria de mayores ingresos; estos no han sido suficientes para cambiar la estructura tributaria regresiva. Ante esto, se plantea buscar una solución fuera del modelo económico en la actualidad, planteando una alternativa post-neoliberal.

Este modelo alternativo busca fortalecer la participación del Estado en la actividad económica, con esto no nos estamos refiriendo a un Estado con pleno control de toda actividad económica, sino más bien, únicamente a uno que tenga mayor incidencia dentro de la misma. Con ellos se busca impulsar un cambio estructural que permita dar paso una estructura tributaria basada en impuestos directos, impactando directamente a la población y empresas con mayores ingresos.

Cimentar una estructura tributaria progresiva permitirá a la economía salvadoreña no solo paliar los problemas de ingresos con que históricamente ha enfrentado; sino también hacer una mejor distribución del ingreso en toda la sociedad. Respecto de la desigualdad de ingresos, el FMI (2011) considera que la desigualdad ha incrementado en los últimos años, sobre todo después de la crisis económica de 2008-2009 que no hizo sino aumentar esta brecha entre ricos y pobres, y esto es un problema que se ha reproducido a nivel mundial, de manera que no es exclusivo de un determinado país o región.

De la misma forma, la política fiscal a través del gasto juega un rol importante que no podemos dejar a un lado, puesto que dicho gasto debe de ir enfocado primordialmente a

aquellos sectores o grupos sociales más vulnerables - mediante medidas de política económica bien diseñadas - de tal forma que genere impacto únicamente sobre el público objetivo trazado por la respectiva política; evitando que otros sectores de la sociedad se vean beneficiados por estos programas, cuando en realidad no lo necesitan.

Un modelo post-neoliberal contempla un Estado con mayor injerencia en el que-hacer económico. Siempre hablamos bajo el mismo sistema de producción capitalista, pero ahora expresado bajo un modelo con mayores regulaciones, distinto del modelo neoliberal. Con un Estado autónomo e independiente se pretende minimizar la influencia de las elites económicas en materia de política fiscal, la cual han ejercido durante el neoliberalismo en el país.

3.2. Economía Política de las políticas tributarias y vinculación con la deuda en América Latina y El Salvador: 2000-2016

La Economía Política se enfoca en el estudio de las relaciones de poder que existen en una sociedad entre los distintos agentes económicos y analizar los impactos que éstas tienen en el qué-hacer económico. Para el caso de El Salvador, donde el problema fiscal es un problema de capital relevancia y que ha colmado la agenda política de los últimos años, se vuelve menester realizar este tipo de análisis, sobre todo a la luz de reformas que permitan avanzar hacia una economía post-neoliberal.

De lo anterior se desprende la necesidad de un sistema tributario eficiente que permita dotar a la administración tributaria de recursos suficientes para atacar la inequidad que caracteriza a la economía salvadoreña y los impactos negativos que lo anterior provoca en la evolución de la deuda.

El llevar a cabo dichos procesos se da, según ciertos autores, en determinados momentos de la historia de un país. Para entender esto, el análisis económico de las políticas tributarias no puede separarse del análisis político-electoral: Con respecto a las reformas tributarias, Mahon (1997) presenta determinantes de las reformas tributarias en los países de América Latina, los cuales son: crisis, ciclo electoral, tipo de régimen y presión internacional. Esta enumeración es válida no solo para América Latina, sino que también para el caso de El Salvador y se debe aprovechar el entendimiento de la misma para lograr lo anterior.

Con respecto a las crisis: el autor expresa que éste es un buen momento para poder llevar a cabo las reformas, ya que en teoría bajo este contexto se pueden superar por lo menos momentáneamente las coaliciones de oposición política que usualmente bloquean las reformas importantes. Para esto, es necesario superar la polarización política que caracteriza el sistema político salvadoreño y que impide la concertación en la búsqueda de acuerdos de nación, ya que se impone más el interés particular que el interés general.

Bajo el enfoque de Mahon (1977), retomado por Gómez Sabaini (2009), las reformas deben enfocarse en la búsqueda de equidad; misma que no debe quedarse únicamente en círculos académicos, sino que debe trascender hasta llegar a proyectos legislativos bien estructurados que permitan alcanzar lo anterior, lo cual a su vez es un instrumento para la redistribución del ingreso, de conformidad a lo expresado por Pérez (2014).

En cuanto al tipo de régimen: la democracia tiene costos, y los mismos son elevados: Por un lado, implica costos económicos derivado de erogaciones de recursos por varios millones de dólares que podrían ser ocupados para otros fines. También, el costo de la democracia no se define únicamente en términos monetarios, sino también de tiempo: En la medida que no se trata de regímenes autoritarios, la democracia busca consensos entre los diversos actores políticos para buscar un mejor acuerdo, lo cual lleva su tiempo. Respecto de esto último, para el caso salvadoreño, la incapacidad de alcanzar acuerdos ha tenido sus manifestaciones en la economía, mismas que se manifiestan en la administración de la política tributaria y en la evolución de la deuda.

Concretamente, la facilidad que el gobierno central ha tenido para adquirir deuda ya sea en mercado local (vía LETES, préstamos a los fondos de pensiones), o mercados internacionales (emisiones de eurobonos, préstamos bi-laterales y multi-laterales con organismos internacionales), ha permitido que los actores políticos no insistan en la búsqueda de acuerdos de país, razón por la cual acuden al endeudamiento.

Esto refleja un problema importante del sistema democrático salvadoreño: De repente, como en ciertos momentos de la historia, podría resultar más fácil optar por un modelo dictatorial, en donde no sea necesaria la búsqueda de consensos entre fuerzas políticas, y, por tanto, que se haga lo que el “dictador” estime conveniente: Sin embargo, eso también tiene sus costos (pérdida de libertad, exclusión de la toma de decisiones, entre otras), lo cual

implicaría un retroceso importante a todos los (pequeños) avances que el sistema político salvadoreño ha dado.

Gómez Sabaini (2009) expresa al respecto que los sistemas dictatoriales como el de Augusto Pinochet en Chile, en la década de los setenta, por ejemplo, son más efectivos para impulsar reformas a gran escala; sin embargo, también considera que procedimientos democráticos estables son exitosos también en dirigir reorientaciones en la estrategia económica, que es lo que se requiere en El Salvador, pues también se enfrenta un problema acerca de la caducidad del modelo económico neoliberal.

En cuanto al ciclo electoral: Mahon (1997) considera que las reformas necesarias es mejor hacerlas en los primeros meses de un nuevo gobierno, ya que por lo general en este momento los gobiernos todavía disfrutaban de altos niveles de popularidad y, en la medida que no tengan ciclos electorales nuevos a la vista, pueden asumir los costos políticos de este tipo de decisiones. Esto ha sido válido para el caso salvadoreño, donde las reformas se han centrado en períodos en donde las administraciones han recién llegado al ejecutivo, tal es el caso de las efectuadas en 2009 y 2014. Con respecto a las reformas de 2014, es importante aclarar que si bien es cierto se llevaron a cabo en los primeros meses del mandato del quinquenio 2014-2019, el costo político se quiso trasladar al presidente saliente, justificando que fue a propuesta de este último. Sin embargo, ambos eran del mismo partido político, por lo cual ambos asumieron, en cierta medida, el costo de dicha medida.

Por último, en lo que respecta a la presión internacional: esta es fundamental para la aplicación de reformas, sobre todo en lo que respecta a países u organismos internacionales que condicionan el desembolso de fondos al impulso de ciertas reformas que permitan garantizar que los gobiernos cumplirán con “su parte del trato”. Además, siempre en el ámbito de las reformas tributarias, tal y como expresa Gómez Sabaini (2009), siempre existe el efecto “imitación”, lo cual se toma como un parámetro para llevar a cabo reformas. Ejemplo de ello —en el caso salvadoreño— es la reforma al sistema de pensiones donde se tomó como ejemplo “el caso chileno”, entre muchos otros.

Además de lo anterior, Gómez Sabaini (2009) retoma, dentro de este análisis de economía política, el grado de desarrollo de los países y la estructura económica que estos presentan. Como se planteaba en el capítulo anterior y a principios de este, en lo referente a la estructura tributaria, la mayor parte de ingresos tributarios que obtiene el estado

salvadoreño están orientados al consumo y no a las fuentes de riqueza, lo cual representa una debilidad estructural de los gobiernos para cumplir eficazmente su rol.

Así mismo, la administración tributaria juega un papel operativo en la concentración en la distribución del ingreso, especialmente en la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas. La alta concentración del ingreso es un problema que se extiende a lo largo y ancho de América Latina, de manera que la base potencial de impuesto a la renta es muy reducida, tal y como expresa Gómez Sabaini (2009). Esta realidad es diametralmente opuesta en países que cuentan con clases medias más extendidas, ya que la base imponible es mayor, como es el caso de los países europeos.

Lo anterior, expresa este autor, ha llevado a las administraciones tributarias a la aplicación de impuestos “sustitutivos simplificadores” para compensar las caídas en los impuestos sobre la renta, como consecuencia de los obstáculos que se presentan. Los obstáculos pasan por los niveles de evasión y elusión, las limitaciones en la capacidad de control por parte de las administraciones tributarias, así como las exenciones. Para el caso salvadoreño, destacarían dentro de este marco el impuesto a las operaciones financieras (IOF) y las contribuciones especiales a la seguridad ciudadana (CESC), aplicados en las reformas de 2014 y 2015, de conformidad a lo expresado en el capítulo dos.

Éstos impuestos son, hasta cierto punto, manifestación de dos problemas: Deficiencias en la administración tributaria y/o falta de voluntad política por parte de los actores involucrados, lo cual provoca que la recaudación potencial de ciertas administraciones sea mucho mayor que la efectiva.

En lo anterior, por tanto, influye el dilema entre eficiencia y equidad: Existen impuestos que son más eficientes a la hora de aumentar los tributos, como lo son los destinados al consumo, aunque estos sean menos equitativos, ya sea por la falta de voluntad política o a ineficiencia de la administración tributaria; en la medida que estas últimas no cuentan con los recursos suficientes para poder identificar evasores. Ambos problemas se manifiestan para el caso salvadoreño, ya que además de la falta de voluntad política, las unidades funcionales encargadas de recaudar y fiscalizar los tributos no cuentan con los recursos económicos, tecnológicos y de capital humano para poder realizar esta tarea de forma eficiente, entre otros problemas.

Además, de los puntos ya abordados anteriormente relacionados con el grado de desarrollo de los países, la concentración de la riqueza y lo relativo a los momentos políticos para llevar a cabo reformas tributarias, conviene abordar a las instituciones políticas; analizando para ello los poderes que mueven a estas instituciones y la influencia que por tanto esto tiene en la economía. Para el caso, el poder económico-empresarial, en el caso salvadoreño, ha tenido una influencia importante en las decisiones de política tributaria que se han venido tomando y, a su vez, en el desarrollo de la deuda.

Y es que, desde una perspectiva técnica, lo económico debería condicionar lo político, pero la realidad nos muestra que éste ideal no siempre se cumple y termina sucediendo justamente lo contrario: Lo político-electoral condiciona considerablemente lo económico, y detrás de estos poderes políticos, hay grupos económicos que ejercen su influencia a través de los primeros para que se tomen decisiones que les sean favorables. Al respecto, conviene analizar el texto de Durand (2009), en donde el autor expresa tres tipos de relaciones que conviene analizar para tener una visión holística del poder empresarial: La Primera es la relación entre el poder empresarial y el Estado, la segunda es la de Estado y sociedad, mientras que la tercera es la de poder empresarial-sociedad.

Antes de ahondar en estas tres visiones, conviene traer a colación las funciones del estado, según la visión de Bresser Pereira (2009), las cuales se detallan a continuación:

- **Regulador:** El Estado debe cumplir un papel regulador del Mercado, de tal forma que pueda permitir y facilitar su funcionamiento eficiente pero también limitar su comportamiento cuando sea incoherente y en contra del bienestar colectivo. Según Bresser-Pereira (2009) se ha comprobado que los mercados no son autosuficientes ni autorregulados por lo que el Estado debe ser la principal institución que se encargue de velar por el correcto funcionamiento del mercado que se puede volver ineficiente en momentos de crisis y ajeno a los valores políticos y humanos fundamentales.
- **Productor:** El Estado puede tomar un rol productor en la economía, principalmente de aquellos bienes básicos relacionados con la infraestructura económica que permita dinamizar los mercados. A la vez, puede ser el principal productor de aquellos bienes que permitan cubrir las necesidades vitales de la población.

- **Protector:** El Estado debe cumplir un papel protector de la sociedad, donde se haga prevalecer el bienestar común por sobre el interés individual, es decir que se permita corregir las imperfecciones del mercado con respecto a los valores, principios y justicia social.
- **Inductor:** El Estado puede tomar un rol inductor de la inversión productiva y desarrollo tecnológico-científico, es decir, tomar un papel activo en la creación e implementación de estrategias que permitan dinamizar y atraer la inversión, así como la innovación en procesos tecnológicos y científicos que lleven al desarrollo.

La primera visión encaja bajo el entendido que los poderes empresariales ejercen influencia sobre el Estado para que este último lleve a cabo acciones de política que desemboquen en acciones que precisamente les beneficien. Esto es un tema del que todos hablan, pero como expresa Durand (2009), esta relación no siempre es tan clara: "(...) es bastante difícil de responder porque la relación es privada, opaca, y muchas veces no solo cercana, y hasta íntima, sino colusiva; a veces corrupta".

Y es que el poder empresarial no se manifiesta únicamente a nivel nacional o local, sino que es un entramado más complejo ya que es hasta cierto punto intrínseco al modo de producción capitalista que rige a la gran mayoría de sociedades del mundo; de manera que la influencia de estos bloques empresariales es una cuestión extendida a nivel mundial; es, pues, global.

Lo anterior valida la tesis de que los problemas de la deuda salvadoreña son, en importante medida, producto de la incapacidad de llevar a cabo reformas que sean lo suficientemente profundas como para obtener recursos suficientes que permitan distribuir el producto social hacia las clases menos favorecidas. Dada la presencia del poder empresarial, en la medida que esto puede socavar sus ganancias (debido al pago de más impuestos o modificaciones al alza de los ya existentes), estos grupos han bloqueado éste tipo de acciones a través de los diversos vehículos políticos que éstos tienen.

La segunda relación que Durand (2009) destaca es la de estado-sociedad, sobre la cual se intenta verificar la influencia del poder empresarial: Al respecto, ésta es la más fácil de observar, puesto que es el gobierno el que construye carreteras, salud, educación, seguridad, justicia, etc.; enmarcado dentro del rol protector que Bresser Pereira establecía anteriormente. Este último hacía énfasis precisamente en la necesidad que el Estado, dentro

de sus funciones, se asegure de garantizar el bienestar general por encima del bienestar particular, buscando por ende favorecer a las mayorías.

En los últimos años, la incorporación de los programas sociales como una herramienta para mejorar la distribución de la riqueza y mejorar la presencia del Estado en aquellos lugares donde históricamente se había ausentado ha sido un factor que ha influido en el aumento de la deuda, ya que se han llevado a cabo sin tener una base económica para ello y en ciertas ocasiones, no se ha focalizado lo suficiente. Esto no implica que se tengan que eliminar estos programas, si no que de lo que se trata es de rediseñar los mismos y mejorarlos, buscando hacerlo más eficaz y con claras fuentes de financiamiento para que sean sostenibles en el tiempo.

Este tipo de acciones representa un avance en el aseguramiento de que el Estado vele por el interés general por encima del particular. Sin embargo, hay mucho trecho por avanzar, ya que la administración tributaria debe enfocarse en buscar obtener recursos para poder financiar los mismos de manera sostenible y no a la base de endeudamiento, como ha sido la constante en los últimos años.

Por último, está la relación poder empresarial-sociedad: Tal y como expresa Durand (2009), esta no pasa únicamente por una relación de trabajo o de proveedor de servicios, si no que ésta va más allá. Al respecto, se considera que esta relación de poder empresarial-sociedad es tan grande y de tanta influencia en la sociedad actual que provoca que esta última se vuelva ciento por ciento empática con los intereses particulares de estos grupos y defiendan los mismos como propios, aunque éstos no se vean afectados de alguna forma por ello.

Lo grave del asunto es que, en la gran mayoría de casos, ni siquiera se dan cuenta de esto, pues la élite económica utiliza hábilmente los medios de comunicación, los centros de pensamiento afines a sus intereses, los lineamientos de los organismos internacionales, para incidir en la opinión pública que lo público es, por naturaleza, defectuoso, ineficaz, corrupto, ineficiente y opaco en cuanto a la información, aspectos que vienen a afectar la legitimidad del Estado, de sus medidas, de sus políticas. Ante esta situación, el estado debe replantearse estos problemas en el marco de una sociedad democrática, en la búsqueda de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos sin excepción alguna.

3.3. Componentes de una administración de política tributaria hacia un enfoque post-neoliberal

A la fecha no se cuenta con un concepto claro y concreto en lo que respecta al enfoque post-neoliberal, pero dicho término es implementado en diversos escritos contemporáneos que los ámbitos sociales económicos y políticos de las naciones latinoamericanas, dado que, conforme a lo establecido por Cruz, V.; Jiménez, E. y Soriano, T. (2015):

“el post neoliberalismo surge del descontento de economías periféricas como Latinoamérica ante los resultados del modelo neoliberal, los cuales han tenido efectos negativos en estos países (endeudamiento, aumento de la brecha de desigualdad, etc.)”.

Cuando se habla de una economía post-neoliberal, de lo que se trata es de instaurar un modelo económico que busque la reducción del papel del mercado y aumentando la participación del estado en la economía, de manera que pueda cumplir con las funciones del estado descritas anteriormente. Así mismo, hay que tener claro que una visión post-neoliberal no necesariamente implica un sistema post-capitalista, pues el neoliberalismo es solo una variante de entre otras tantas que tiene este sistema.

Al hablar de un enfoque post-neoliberal no se puede especificar una teoría en concreto ya que, se encuentra en un proceso de construcción: en otras palabras, al momento se cuenta únicamente con un paradigma, el cual está influenciado a partir de las políticas económicas y sociales implementadas por los diversos gobiernos en los países de Latinoamérica, teniendo la particularidad de tratarse de gobiernos de “Izquierda” o “Centro-izquierda”, quienes buscan impulsar e instaurar medidas alternativas antes las problemáticas nacionales.

A este punto, también es de vital importancia dejar claro que el aumento de la participación del estado en la economía debe ser ordenado, buscando un equilibrio entre regulación e iniciativa privada, siempre y cuando prime el interés general por encima del interés particular, no solo de las élites empresariales o políticas, como ha sucedido en Sudamérica con el caso de Odebrecht, por ejemplo.

La visión anterior es compartida por García Delgado y Chojo Ortiz (2006), y por Coraggio (2004), citados en *Análisis crítico del proceso de integración centroamericana: hacia una*

propuesta de integración post neoliberal, donde se retoma que el post-neoliberalismo alternativo, busca romper con la lógica neoliberal impuesta por el Banco Mundial y el FMI en el Istmo Centroamericano, y, consecuentemente, recuperar la soberanía y un poder más autónomo de las naciones latinoamericanas. Para lograrlo anterior Ceceña, 2010 plantea que es necesario establecer una arquitectura institucional distinta a la existente, brindando a los Estados mayor independencia sobre la economía mundial, lo cual será logrado a partir del fortalecimiento de los mismos.

García Delgado y Chojo Ortiz (2006) plantean que el post-neoliberalismo se encuentra basado en cuatro pilares: sustentabilidad, equidad, productividad y consenso:

- La sustentabilidad: establece que debe ser alcanzada desde tres vías, la primera de estas sería desde un ámbito macroeconómico en donde se buscaría controlar la volatilidad de las economías nacionales generando en estas condiciones para hacer frente a crisis económicas. La segunda vía desde la cual puede ser alcanzada la sustentabilidad es desde el ámbito sociopolítico, en el cual buscara evitar el desplazamiento de grandes sectores poblacionales y busca reparar fracturas sociales para mantener la gobernabilidad. Como última vía para alcanzar el la sostenibilidad es desde el ámbito ambiental, en donde se contempla el soporte ecológico del nuevo modelo de acumulación. García Delgado y Chojo Ortiz (2006)
- La equidad hace referencia a cómo está distribuido el ingreso, en donde se conciben sistemas tributarios progresivos, así como el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social y la generación de empleo mediante la inversión pública; esta equidad debe ser social, espacial y temporal. García Delgado y Chojo Ortiz (2006).
- La productividad contempla que las estructuras de producción y los insumos tecnológicos locales, no deben estar bajo el control de las fuerzas del mercado, sino más bien deben ser objetos publico prioritarios. Desde esta perspectiva los autores plantean la necesidad de incorporar a la estrategia de desarrollo la perspectiva regional, guardando una vinculación con el aumento de la inversión y consolidar cadenas productivas de mayor envergadura.
- Respecto al consenso, es un pilar esencial el cual, si es garantizado posibilita que las medidas tomadas tengan como eje al Estado de Derecho y la democracia, dado que serán diseñadas conforme a las opiniones de los diversos sectores de la población; buscando así una nueva relación de Estado –mercado mediante la reconstrucción de

la seguridad social y la mejora en la gestión pública (García Delgado & Chojo Ortiz, 2006).

A partir de los cuatro pilares mencionados anteriormente, y bajo una idea preliminar sobre el enfoque post-neoliberal que este nos brinda, es posible abonar a dicho concepto algunas concepciones necesarias, las cuales se vincularán directamente con la administración de la política tributaria. Es decir, teniendo como base los cuatro elementos anteriormente mencionados, se hará mención sobre los componentes necesarios dentro de la administración de la política tributaria en El Salvador.

En las últimas secciones se contemplaron aspectos políticos y relaciones de poder económico que en buena medida interfieren en el qué-hacer económico del país, por lo que es necesario tenerlos presente ante cualquier propuesta, al ser estos determinantes al momento de impulsar y buscar la aprobación de ciertas medidas, políticas o normas que se enmarquen dentro al aparato gubernamental; y sustancialmente, dichas esferas influyen en el desarrollo eficiente de las instituciones al verse sujetos a las disposiciones de los tomadores de decisiones.

Dentro del que hacer administrativo de las diversas instituciones rectoras, fiscalizadoras y regentes de la política tributario, es necesario impulsar y concretizar procesos eficientes que logren garantizar tanto el cumplimiento de las obligaciones de todos los contribuyentes. Pero al mismo tiempo debe permitir dar atención oportuna a los mismos en los periodos más cortos, con la mayor calidad y fidelidad en la información para todos por igual.

En este sentido, previo a la promoción y establecimiento de reformas tributarias que busquen ampliar los ingresos del Estado mediante la ampliación o instauración de nuevos tributos, es preciso, como primer paso, dedicarse a reestructurar el sistema organizacional de las instituciones, específicamente de la DGA y DGII: dentro de esta transformación, se debe partir por una ampliación del personal operante dentro de ambas instituciones, pero dicho incremento será dirigido principalmente en las áreas de fiscalización y departamento encargado del monitoreo y seguimiento de los contribuyentes, para lo cual se necesita un aumento en la asignación presupuestaria que se hace a estas carteras.

A continuación, se presenta el presupuesto asignado a la DGII, DGA y DGT en proporción del presupuesto de gastos de funcionamiento de hacienda de 2011-2016.

Tabla 5: Presupuesto por tipo de dirección como proporción del gasto administrativo total. Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2011-2016. Expresado en Miles de USD.

Año	DGII	DGA	DGT	Total	Presup. Gasto Funcionamiento	(%)
2011	\$16,156	\$13,064	\$5,240	\$34,462	\$55,118	62.52%
2012	\$16,989	\$13,378	\$6,652	\$37,021	\$69,194	53.50%
2013	\$19,843	\$17,047	\$6,431	\$43,323	\$77,965	55.57%
2014	\$19,856	\$18,608	\$6,804	\$45,270	\$77,243	58.61%
2015	\$20,034	\$26,869	\$7,356	\$54,261	\$101,043	53.70%
2016	\$19,934	\$34,274	\$7,658	\$61,868	\$110,513	55.98%

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

Como se puede apreciar en la tabla anterior, si bien es cierto los montos nominales asignados a cada dirección han aumentado con respecto a 2016, sobre todo en el ramo de aduanas. Sin embargo, al analizar este presupuesto como proporción del gasto de funcionamiento del ramo de Hacienda, se puede observar que la asignación presupuestaria de las 3 direcciones antes mencionadas ha venido en disminución, pasando del 62.53% en 2011 al 55.98% en 2016. Contar con una administración tributaria eficiente en el proceso de recaudación de impuestos, necesita de más recursos.

Lo anterior, por tanto, tendría como primer propósito reducir la carga administrativa que actualmente cuenta el personal dentro de las instituciones. Como se mencionó en secciones anteriores existe una relación de un fiscalizador por cada 10,000 contribuyentes, mediante el aumento de personal se esperaría disminuir esa proporción, y, en ese sentido, brindar una atención más personalizada, permitiendo consecuentemente dar un seguimiento a aquellos casos que presenten mayores irregularidades al momento de declarar.

Así mismo, dicha medida será dirigida no solo a agilizar los procesos, sino a su vez ampliar la comunicación y educación de los contribuyentes en torno al tema fiscal, mediante una atención más personalizada se lograría enfatizar y hacer conciencia al contribuyente sobre los procesos, reglamentos e implicaciones legales sobre la omisión y/o presentación de informa errónea; al ser la falta de disciplina o bien la falta de una cultura fiscal, los factores determinantes al momento de atrasar los procesos administrativos.

De manera simultánea y complementaria al tema, es requerido realizar un ordenamiento y establecimiento de procesos a seguir ante casos atípicos o bien ante casos que se presenten con bastante frecuencia con el objetivo de contar con una respuesta inmediata, generalizada y acertada; en la cual se plante el procedimiento ideal que contemple la mayoría de las variables atípicas dentro de cada situación. Por ejemplo las apelaciones o bien aquellos casos en los cuales no se presenta una documentación incompleta o aquella de la cual se sospeche existe algún tipo de manipulación.

Una vez logrado la renovación interna a nivel institucional es posible dar paso a un proceso de innovación entorno a la política tributaria ante la cual se hace necesario contemplar una actualización de las actuales legislaciones vigentes en cuanto a los instrumentos de recaudación tributaria. En este sentido es necesario evaluar cuales impuestos son realmente coherentes con la dinámica actual de la economía salvadoreña y a su vez evaluar la incorporación de nuevos impuestos que graven aquellas actividades generadoras de ingresos; pero que a su vez contribuyan a la sustentabilidad de la economía, en miras e ir avanzando hacia estructuras tributarias más progresivas.

De conformidad a lo anterior a la base del enfoque post-neoliberal presente en las medidas adoptadas en los recientes gobiernos en Latinoamérica es posible considerar, impulsar la implementación de nuevos impuestos que se enfoquen en grabar las emisiones de carbono, como una medida que permita aumentar los ingresos tributarios. A su vez es una herramienta coercitiva para reducir dichas emisiones y paulatinamente garantizar mejores condiciones ambientales para la población.

Así mismo dentro del entorno de la recaudación, es necesario impulsar medidas alternas que permitan contar con un mayor control sobre aquellos sujetos evasores de impuestos, que abarcan desde la economía formal hasta la informal. Especialmente con respecto a este último se hace necesario contar con una mayor vinculación entre organismos financieros que permitan monitorear los flujos de ingresos de personas naturales, llevan paulatinamente a un caso que permita evaluar y amonestar a aquellos contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones fiscales.

En este sentido bajo el ejecución de medidas de control e iniciativas impositivas se dará paso a la inyección de mayor ingresos a las arcas del Estado. Pero este aumento recaudatorio debe estar acompañado de una transformación en cuanto a la imagen del

gobierno. Primero mediante la optimización en los procesos administrativos de recaudación, pero a su vez debe demostrar como los aumentos en la riqueza son distribuidos de manera más equitativa y focalizados de manera eficiente, dando como resultado una mayor confianza en la población la cual al percibir los beneficios de sus contribuciones. Tendencialmente permitirá aumentar las declaraciones voluntarias lo cual dará paso a un aumento gradual y exponencial de los ingresos tributarios y un cambio positivo en la evolución de la deuda nacional.

3.3.1. Reformas a Impulsar:

Bresser Pereira et al. (1993) consideran que, para superar la crisis fiscal del Estado pasa no solo por la generación de un superávit presupuestario, sino también por reducir la deuda pública, tanto interna y externa, recuperando de esa forma el crédito del Estado y la credibilidad de la población en el mismo. Para ello, a primera vista es menester una reestructuración de la deuda pública, buscando alargar los vencimientos y haciendo un verdadero esfuerzo por evitar seguir en la dinámica del endeudamiento de manera sistemática, como lo ha perseguido el gobierno central en la historia reciente.

Para ello, es imprescindible restablecer el ahorro público como una parte esencial de una reforma económica, en conjunto con el aumento en la carga tributaria a la que se ha hecho mención a lo largo de esta investigación. Nadie debería objetar que los gastos superfluos también deben reducirse, lo cual pasa por aumentar la transparencia de los recursos públicos para asegurarse que éstos se ocupen para lo que fueron recaudadas originalmente y, por ende, no vayan a parar a bolsillos particulares de miembros del gobierno o de la administración tributaria, como presumiblemente se cree ha pasado en administraciones anteriores. Sin embargo, conviene recordar que en la medida que esto es de lo que suele hablarse generalmente en el “vox populi”, para efectos de esta investigación se considera secundario porque el énfasis se ha puesto en la administración tributaria, pero no por ello es de menos importancia.

Aclarado lo anterior, en cuanto a las reformas a impulsar, Bresser Pereira (1993) expresa que éstas pueden ser llevadas a cabo en dos sentidos: Ya sea mediante un sacrificio fiscal fuerte en el cual se aumenten los impuestos y se re-estructure la deuda, o eximiendo de los sacrificios a los sectores dominantes de la economía al mismo tiempo que se introduce el ajuste en términos fiscales y se aplican las reformas.

En cuanto a la primera alternativa, se debe tener en cuenta lo que Mahon (1997) comentaba acerca de los ciclos electorales para poder escoger el momento en el cual se han de llevar a cabo las mismas. Al respecto, Bresser Pereira (1993) comenta que si estas reformas no son bien ideadas ni se llevan a cabo de forma decidida, las posibilidades de fracaso son altas. Así mismo, esto debe ir acompañado de transparencia en la administración de los recursos provenientes de los nuevos impuestos y de eficiencia en cómo se ha de priorizar el gasto de los mismos, el cual tendría que ser enfocado en amortizar deuda.

La segunda opción vendría siendo algo de menor envergadura, ya que el sacrificio que se les pide a los grupos de poder (de quienes depende la estabilización y reanudación del crecimiento) es bajo. A pesar de esto, Bresser Pereira (1993) expone que es poco probable que gran parte de la sociedad civil (trabajadores y clase media en general) acepten esta situación, por lo que existe posibilidad que esto se venga abajo, por lo que la crisis no quedará plenamente resuelta. Países como México, Argentina y Perú han optado por la segunda opción, pero los resultados no han sido claros.

Por último, no se puede dejar de lado el factor de presión internacional, que tal y como mencionaba Mahon también, tiene un alto grado de influencia en las reformas a implementar. El problema es que muchos de estos programas de estabilización recomendados son demasiado caros y no brindan luces sobre cómo recuperar el ahorro público y promover la reanudación del crecimiento económico.

De manera general, para el caso salvadoreño, el problema de la deuda y de la sostenibilidad fiscal se logrará, a grandes rasgos, por dos vías al unísono: Crecimiento económico y ajuste fiscal. Para estabilizar el ratio de deuda-PIB al 40% en un horizonte de 10 años, Aquino et al. (2015) expresan que es necesario un ajuste fiscal del 3.48% del PIB y lograr superávit primario de 1.89% del PIB de manera consistente para el plazo antes descrito. Para lograr éxito en esta tarea, estos autores expresan que es necesario un amplio compromiso del gobierno y de diversos sectores de la sociedad para diseñar y aprobar un marco de consolidación fiscal, unido a un compromiso firme del gobierno para ejecutar políticas fiscales y de endeudamiento acordes a la meta propuesta, ubicando a la deuda en una trayectoria sostenible.

Por otra parte, Gomez Sabaini (2013), al hablar de las reformas necesarias para un sistema tributario eficaz, considera un punto abordado anteriormente: Cada país tiene sus propias

particularidades y por ello no se puede aplicar una “receta general” ya que ésta no puede aplicar para todos los países. Por tanto, las mejoras que aplican al gobierno salvadoreño para mejorar no solo el sistema tributario, si no que, para garantizar unas finanzas públicas sostenibles en el tiempo, son las siguientes:

- a) Adecuación del nivel de ingresos tributarios para garantizar la suficiencia de los ingresos, continuando de esta forma con las reformas tributarias establecidas desde 2009, buscando disminuir la evasión y elusión fiscal.

- b) Reformas al sistema de pensiones, que como se mencionó en la parte final del capítulo anterior, presenta un enorme desafío para la administración tributaria y para las finanzas públicas en su conjunto, lo cual requiere de una reforma que garantice no solo sostenibilidad a largo plazo, sino que también pensiones dignas. Según cifras oficiales, la tasa de reemplazo neta ronda alrededor del 45.2%. Esta cifra es menor que el promedio para el caso de países como México, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras y Panamá, con tasas de reemplazo netas del 64% y con tiempos menores de cotización promedios.

- c) Eliminación de ciertos impuestos “discrecionales” como el Impuesto a las operaciones financieras y, en cambio, proponer la creación de impuestos que graven directamente la riqueza. Al respecto, no solo implica ampliar la base del ISR, sino que también introducir nuevos impuestos como el impuesto al patrimonio, por ejemplo.

- d) Atención de equidad horizontal y vertical: En cuanto a la equidad horizontal, de lo que se trata, es de que las personas con un mismo nivel de renta (o riqueza) paguen lo mismo, por el lado de los tributos. Por otra parte, en cuanto a la equidad vertical, se busca entonces es de que las cargas tributarias estén relacionadas con sus niveles de renta, de manera que los que tienen mayores ingresos paguen más que los que tienen menos. Esto implica llevar a cabo reformas que propicien un sistema tributario progresivo, lo cual es una hoja de ruta a tomar para alcanzar un mayor nivel de desarrollo, como se comprobaba al analizar a los países de la OCDE.

El optar por enfocarse en propiciar la equidad horizontal, no solo implica contar con una transformación en el ámbito tributario, ya que al mismo tiempo es necesario evaluar el impacto que tiene el gasto tributario, específicamente los incentivos fiscales: Los costos de oportunidad de los ingresos tributarios versus posibles inversiones deben de evaluarse ya que hasta el momento no se cuenta con evidencia de la correlación positiva entre incentivos e inversión.

- e) Estimular la eficiencia y eficacia de la administración tributaria: Si bien es cierto se ha llevado a cabo reformas de organización funcional, unidades especializadas para atender a grandes contribuyentes y simplificación de la tributación para pequeños contribuyentes, los retos son grandes todavía: La globalización y la apertura internacional conlleva especiales reto que deben llevar a las administraciones tributarias a proteger sus sistemas impositivos de la competencia extranjera nociva (paraísos fiscales): De acuerdo a Gomez Sabaini y Morán (2013), la normativa relacionada con los precios de transferencia entre empresas relacionadas, limitación de deducción de intereses entre empresas del exterior y los cambios en los principios jurisdiccionales en materia de imposición de renta son desafíos a los cuales se deben acoplar.

En el aumento de la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, se contempla la necesidad también de procurar que los presupuestos generales de la nación que se presenten a la Asamblea Legislativa concuerden con las obligaciones reales que tiene que hacer frente el gobierno central a lo largo del período, a fin de evitar llenar partidas presupuestarias con montos que no corresponden a los reales que se han de erogar.

En ese sentido, adquiere especial relevancia lo establecido por la sala de lo constitucional, en su resolución 1-2017/25-2017 emitida el 26 de julio del corriente año, en donde declara inconstitucional el presupuesto general emitido para 2017 en la medida que incumplía con los principios de equilibrio presupuestario y universalidad, originado por el desfinanciamiento de partidas específicas, lo cual ya llevó al país a un impago en abril de 2017. Esta situación tuvo que ser solventado con re-asignaciones presupuestarias en la medida que el acceso a mercados internacionales se vuelve limitado por el alto interés que se ha de pagar a cambio, consecuencia del riesgo país.

Por tanto, la administración tributaria debe enfocarse no solo en la búsqueda de un sistema tributario más eficiente y progresivo, sino que también en sumar esfuerzos para que el resto de políticas que conforman la política fiscal estén enfocadas en la misma línea para generar sostenibilidad a las finanzas públicas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La administración de la política fiscal, y, en particular de la política tributaria, ha tenido influencia en la evolución de la deuda de El Salvador para el período de análisis en la medida que los responsables de la gestión financiera del Estado no han sido capaces de llevar a cabo de manera permanente acciones que permitan asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano-largo plazo. Si bien es cierto que la administración tributaria ha fallado en proponer reformas con análisis técnicos bien fundamentados y orientados a buscar unas finanzas públicas saludables, no se puede obviar el hecho que, el alto grado de polarización política ha tenido también influencia en el crecimiento de la deuda pública salvadoreña.

En el capítulo uno, a nivel teórico se establecía que en la medida que los gobiernos pueden influir en el qué-hacer económico de un país por medio de la política fiscal y política monetaria, El Salvador presenta un reto particular ya que posee una economía dolarizada, de manera que su único campo de acción se concentra en la política fiscal. La dolarización, al actuar como una camisa de fuerza en la medida que no se puede emitir billetes y monedas a discreción del soberano, obliga a que la administración tributaria sea eficiente y acorde a las necesidades económicas particulares del país para lograr objetivos de mediano-largo plazo establecidos y al mismo tiempo evitar desequilibrios en la economía.

En el marco teórico se citaban a los autores clásicos de la Ciencia Económica y su visión respecto de la deuda. Estos puntos de vista retomados posteriormente por estudios de tanques de pensamiento locales, argumentando que la deuda es una opción con la que cuentan los gobiernos para poder financiar determinadas actividades, para lo cual no se cuenta con los fondos en un momento en particular, pero se espera que en el futuro se tengan los mismos; siempre y cuando este endeudamiento sea para fines muy particulares. Sin embargo, al contrastar este elemento teórico con la realidad, se puede observar que en gran parte se adquiere deuda para pagar deuda, mediante reconversiones de deuda de corto plazo a largo plazo, una práctica sistemática que no se ha podido detener y se ha profundizado en los últimos años.

También, a nivel teórico, se definieron las diferentes medidas que componen a la política fiscal, como preámbulo para entender bajo qué enfoque en particular de la política fiscal se desarrollaría la investigación, que es la política tributaria y particularmente de la

administración que se hace de la misma. Así mismo, se hace mención de los procesos administrativos de las diferentes unidades funcionales de la administración tributaria de El Salvador, instancia liderada por el Ministerio de Hacienda de manera general y por las direcciones de impuestos internos, aduanas y tesorería, de manera específica.

En lo que respecta al capítulo dos: En cuanto al aumento de la deuda, se expone que esto tiene varios determinantes para el caso salvadoreño, como lo son la inversión pública, el gasto corriente y el tema previsional, por el lado del gasto. Este último tiene especial relevancia en el desenvolvimiento de la misma; aunque está fuera de los alcances propuestos por esta investigación, por lo cual no se ahondó al respecto. Sin embargo, sí es verdad que, ante esta realidad, la administración tributaria no ha hecho el esfuerzo suficiente por encontrar formas de financiar lo anterior, si no que ha tomado la “opción fácil”, que ha sido el endeudamiento, consecuente con lo expresado al principio de este apartado.

En cuanto a la capacidad de la administración tributaria de promover mayores ingresos, se puede observar que si bien es cierto han crecido los ingresos totales (a excepción de 2009), la deuda lo ha hecho también y a un ritmo más acelerado. Este aumento de ingresos totales se ha debido en buena medida al aumento de los ingresos tributarios, derivado de las reformas impulsadas en 2009, 2011 y 2014.

Lo anterior, a su vez, ha provocado que la carga tributaria aumente para todo el período en cuestión; sin embargo, es preciso hacer un alto y reconocer que este dato se encuentra sesgado en cierta medida por el bajo crecimiento que ha experimentado la economía desde finales de la década de los noventa, en donde el PIB apenas alcanzó tasas de crecimiento promedio del 2% del PIB, cifra por debajo de lo recomendado por los organismos internacionales para poder salir del sub-desarrollo. Al respecto, se hacía mención también que la carga tributaria de El Salvador es baja incluso en comparación con otros países con características similares, de manera que las oportunidades de mejora son amplias.

En cuanto a la administración tributaria como tal, se reconoce que si bien es cierto El Salvador cuenta con un sistema financiero sólido para la administración de las finanzas públicas, existen muchos retos por resolver para mejorar la gestión del gobierno en cuanto al tesoro público. Para mejorar la gestión de las finanzas públicas, USAID planteaba que un buen sistema de administración debía integrar las asignaciones presupuestarias con el logro

de los objetivos nacionales y sectoriales claves, llevando para ello de forma equilibrada los niveles de recaudación, gasto y deuda.

Lo anterior requería de visiones claras de mediano-largo plazo, considerando para ello una adecuada planeación del desarrollo que permita fundamentar la orientación de las políticas públicas no solo a nivel nacional, si no territorialmente también. Así mismo, otro aspecto relevante era la relación entre el presupuesto y el gasto público, contrastando los mismos con las distintas políticas públicas, mismas que a su vez deben estar acordes a la visión de mediano-largo plazo establecido para el gobierno. Esto se vincula con la administración tributaria ya que todo esto debe tener fuentes reales, propias y sostenibles de financiamiento, que permitan que estas políticas se mantengan en el tiempo, lo cual implica que éstas no se deberán de financiar por medio de deuda pública.

A nivel institucional, la administración tributaria ha dado pasos importantes: En cuanto a los instrumentos de mediano plazo, que era una de las debilidades del SAFI a 2012, se ha avanzado con la publicación del marco fiscal de mediano plazo 2015-2025; así como el marco de gasto de mediano plazo, relacionado con la relación entre el presupuesto y gasto público. Sin embargo, todavía no se cuenta con un marco presupuestario de mediano-largo plazo, pero sí ha habido avances con respecto a 2012.

En cuanto al sistema de tesorería, a 2012 se identificaba como retos la incapacidad de consolidación de saldos bancarios, así como programaciones de flujos financieros y ejecución presupuestaria: Al respecto, si bien es cierto se deben desarrollar proyectos para mejorar el control de la tesorería del gobierno central, ha habido avances: Entre ellos destaca la implementación del sistema de cuenta única de tesorería, lo cual ayuda al manejo de la caja y de las operaciones de endeudamiento a corto plazo. En cuanto a la programación financiera a pagos de proveedores, constituye un avance la implementación del LBTR (Sistema de liquidación bruta en tiempo real).

Destacar también las medidas tomadas en cuanto a la creación de unidades especiales de atención a grandes contribuyentes y simplificación de la tributación para los mismos, en línea con perseguir a aquellos contribuyentes que sean más fáciles de fiscalizar y que aporten mayores recursos, que es la estrategia que la administración tributaria ha tomado debido a que se encuentra rebasada técnicamente, como se describía en el cuerpo de la investigación.

El sistema de administración tributaria presenta retos sobre los cuales es necesario avanzar: Además de los procesos de modernización propios de la administración tributaria, orientados a optimizar, agilizar y diversificar los procesos de fiscalización, monitoreo y seguimiento de la DGII, DGA y DGT, es necesario también ampliar la base tributaria mediante un ataque decidido a la evasión y elusión de impuestos, a partir de lo cual se podrían obtener mayores recursos. Por supuesto, esto también tiene sus costos, lo cual pasa por dotar de mayores recursos a la administración tributaria para mejorar la función de fiscalización que estos ejercen.

Una de las carencias más importantes de la administración tributaria para eficientizar los procesos propios de su gestión pasa por la falta de recursos suficientes para poder llevar a cabo todos los procesos: Si bien es cierto que la base tributaria potencial es mayor a la real, y a pesar que diversos tanques de pensamiento y esta misma investigación hablan sobre evasión y elusión tributaria, la realidad es que la administración tributaria se encuentra rebasada para cumplir con lo anterior: Con el personal que cuentan actualmente, es muy difícil poder hacer seguimientos, auditorías y demás de todos los contribuyentes. Ante este panorama de falta de personal, la estrategia se ha orientado principalmente a seguir a los “grandes contribuyentes”, buscando fiscalizar de forma más eficiente a los mismos y que éstas empresas paguen lo que les corresponde por ley.

Así mismo, es importante revisar las políticas de incentivos fiscales: Si bien los incentivos fiscales forman parte de estrategias de crecimiento y desarrollo económico para atraer inversión, el éxito de estas es cuestionable. Diversos estudios llevados a cabo por diversos tanques de pensamiento muestran que, en los determinantes de la inversión extranjera directa, existen otros factores que son de mayor relevancia que las exenciones fiscales.

En el “vox populi”, los diversos grupos económicos con influencia en el espectro político-económico ejercen presión para impulsar este tipo de políticas por parte de la administración tributaria, ya que esto atraerá mayores niveles de inversión. Sin embargo, esto no ha sido así y mayor problema aun resalta el hecho que, cuando se fijan este tipo de exenciones, los gobiernos establecen ciertas metas que se deben cumplir para mantener lo anterior, lo cual presenta un problema en dos vías: La primera, la capacidad que tiene el gobierno de auditar el cumplimiento de esto y por otro, la voluntad de los empresarios para poder cumplir con las mismas, por lo cual es un aspecto a considerar.

A pesar que el tema de las exenciones fiscales y subsidios son temas que se han venido abordando desde hace varios años, (El FMI, por ejemplo, abordaba estos temas como aspectos de preocupación desde 2011), este estudio refleja que realmente no ha habido esfuerzos significativos por redefinir este tipo de políticas, sobre todo a la luz del problema de la deuda que requiere de mayores ingresos para poder hacer frente a la misma. Por el contrario, en vez de eliminar exenciones, en algunos casos estos se han flexibilizado, mermando de ingresos potenciales que tan necesarios son en la coyuntura económica actual.

La revisión antes mencionada debe hacerse con cautela, ya que se compite con otros países de la región que también están en busca de IED, de manera que se debe hacer un análisis de qué sectores deben contar con este tipo de ventajas y no solo optar por reducir las mismas de forma pareja, ya que esto puede provocar efectos negativos, por lo que es necesario re-plantear este tipo de medidas.

En cuanto a las reformas tributarias implementadas desde 2009 a la fecha, éstas han tenido como objetivo fortalecer el marco jurídico tributario, mejorar y aumentar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, así como el fortalecimiento de los pilares básicos del sistema impositivo, que son el IVA y la renta. Si bien es cierto esto aumentó los ingresos del gobierno central como resultado del aumento de los tributos, tal y como se ha mencionado a lo largo de toda la investigación, también la deuda creció.

La explicación a lo anterior se engloba en un contexto en el cual el gobierno central aplicó los denominados proyectos sociales, orientados a favorecer una distribución más equitativa de la riqueza a través del Estado, lo cual, a criterio normativo del grupo, es bueno, ya que es una medida de re-distribución de la riqueza. Sin embargo, se debe avanzar en dotar de fuentes de financiamiento sostenibles a estos programas para que puedan mantenerse por largo tiempo.

En cuanto al tema deuda, la evolución que ésta ha tenido pone en riesgo la sostenibilidad fiscal: Como se demostraba recién, el pago del servicio de la deuda ha venido en aumento, y en especial el de los intereses. Esto, en un entorno económico adverso para el gobierno en la medida que el pago de intereses tendería a crecer como consecuencia del riesgo país y de la subida de tipos de interés de la FED, vuelve necesaria la adopción de reformas al sistema previsional, por ejemplo, cuya influencia en la deuda ha crecido aceleradamente

después de la crisis de 2008 y con una tendencia que no se espera se detenga a corto plazo.

Con respecto al capítulo tres, en cuanto a la comparación de la estructura tributaria con respecto a los países de la OCDE, se observa que el país tiene bajos niveles de recaudación tributaria con respecto al PIB en comparación con estos países avanzados: Se observaba que los impuestos y contribuciones, a 2010, son menores que los países de la OCDE, lo cual influye en los niveles de desigualdad, mismo que a criterio de organismos internacionales, ha aumentado en los últimos años, lo cual impacta en el crecimiento y por ende, en la recaudación tributaria.

Lo anterior, sin embargo, tiene sus dificultades, ya que la realidad política no es siempre favorable en pro de alcanzar estos resultados. Por ello es necesario concientizar a las élites políticas y a los grupos de poder económicos, de modo que todos trabajen en conjunto para lograr una mayor equidad a la estructura tributaria que permita poner un alto a la dependencia del endeudamiento público.

Para solucionar problemática, por tanto, es necesario mayor crecimiento económico, acompañado de un ajuste fiscal no solo por la vía del gasto como normalmente se dice, sino que también a través de los ingresos, en la medida que estos sirven como la “gasolina” para financiar los gastos. En ese sentido, la administración tributaria debe hacer esfuerzos más grandes y buscar consensos con las diversas fuerzas políticas para alcanzar lo anterior, ya que de lo contrario el escenario es desalentador.

RECOMENDACIONES

Para aliviar la deuda pública, la administración tributaria debe ser lo suficientemente técnica y transparente para liderar propuestas de reformas por el lado tributario, de manera que ésta pueda contar con los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones encomendadas de forma sostenible a mediano-largo plazo.

La administración de la política fiscal (dirigida en su conjunto por el Ministerio de Hacienda), en cuanto al tema de la deuda, debe ser quien guíe el proceso de reforma al sistema previsional, que como se destacaba en esta investigación, está sometiendo a presiones importantes los recursos de la caja fiscal y que, de no hacerse las reformas necesarias, el costo será mayor. El tiempo no se detiene, y a medida que este pasa, los costos

económicos son cada vez mayores. Esta reforma debe procurar aliviar los problemas financieros a mediano-largo plazo, pero sin descuidar el componente de la rentabilidad para los cotizantes, en pro de asegurarles una vejez digna.

En cuanto a la política tributaria, es necesario dotar de mayores recursos a la administración tributaria para poder ejercer de forma más eficiente su función de fiscalización, a la vez que ésta debe impulsar la creación de nuevos tributos o ampliación de los ya existentes: Desde esta perspectiva, se toleraría un aumento del IVA, de conformidad a lo expresado por ciertos organismos internacionales, siempre y cuando dicho aumento forme parte de una estrategia integral que incorpore nuevos impuestos al patrimonio, así como un cambio en la política de exenciones fiscales y zonas francas que, en su conjunto, permita lograr un sistema tributario más progresivo.

En cuanto a las exenciones, no se trata de eliminar totalmente este tipo de beneficios, pues de lo que se trata es que el otorgamiento de los mismos se haga en base a criterios que fomenten la sostenibilidad de la vida del ser humano a largo plazo: Exenciones a empresas que inviertan en salud, educación o medio ambiente en determinadas áreas de vulnerabilidad identificadas podrían ser acreedores de este tipo de beneficios, de preferencia por períodos específicos de tiempo, no de carácter vitalicio.

La administración de la Hacienda Pública, por tanto, debe detener la lógica seguida en estos últimos años de que, en vez de buscar consensos políticos, se opta por emitir deuda. De conformidad a los pilares de una economía post-neoliberal, se debe buscar consensos dentro de un sistema político democrático que permita llevar a cabo las medidas necesarias para un manejo sostenible a largo plazo de las finanzas públicas, procurando asegurar la equidad horizontal y vertical no solo del gasto, si no que de la política tributaria también. Esto tiene que hacerse no solo a nivel del gobierno central, sino que también por las municipalidades; es decir, a nivel regional, buscando que estas tengan mayor autonomía y de esta forma poder cumplir con los pilares sobre los cuales descansa una economía post-neoliberal.

La administración tributaria debe, por tanto, hacer cambios institucionales y basar sus acciones en la búsqueda de la sostenibilidad de las finanzas públicas de El Salvador, y no en los cálculos políticos que de este accionar se derivan. Si bien es cierto, como se ha mencionado anteriormente, esto implica una política tributaria más progresiva y efectiva en

el proceso de recaudación, en la medida que la administración tributaria es la encargada de todo el ciclo de gestión de las finanzas públicas, en complemento a la política tributaria, la administración se debe encargar de que el resto de instrumentos de política pública estén orientadas también a generar sostenibilidad.

La sentencia de la sala de lo constitucional de fecha 26 de julio de 2017 demuestra cómo aún existen vacíos en cuanto al proceso administrativo respecta, y es de notar que se está recurriendo nuevamente en un proceso de endeudamiento para dar cumplimiento a obligaciones de corto plazo del Gobierno en vez de buscar acuerdos que permitan erradicar esta dinámica de endeudamiento, causada también por el desequilibrio financiero con que cuenta el presupuesto general de la nación que es discutido y presentado a la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Hacienda.

En ese sentido, el presentar un presupuesto general de la nación real, que contemple los montos reales a desembolsar por cada una de las partidas presupuestarias, es necesario para no tener que recurrir a deuda y de esta forma, mejorar la planificación financiera del estado a lo largo del año.

BIBLIOGRAFÍA:

(ICEFI), I. C. d. E. F., 2014. *Los Incentivos Tributarios a la Inversión; Promoción de empleo o pérdidas de oportunidades para el desarrollo.*, San Salvador: s.n.

ACE International Consultants, 2013. *Rpetición de Estudio PEFA para El Savlador (Repeat Assesment)*. [En línea]

Available at:

[http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4122_PEFA_El_Salvador-
Informe_Final_\(20_AGOSTO_2013\).pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4122_PEFA_El_Salvador-Informe_Final_(20_AGOSTO_2013).pdf)

[Último acceso: 2017].

Anon., 2015. El Salvador tiene el segundo IVA más alto en la región. *elsalvador.com*, 27 julio.

Anon., s.f. s.l.:s.n.

Aquino, L. A., 2015. *Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño 1980-2014*, San Salvador: BCR.

Barro, R. J., 1974. *Digital Access to Scholarship at Harvard*. [En línea]

Available at: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3451399>

[Último acceso: 20147 julio 23].

Barro, R. J., 1989. The Ricarndian Approach to Budget Deficits. En: *Journal of Economic Perspectives*. s.l.:s.n., pp. 37-54.

Cáceres, C., 2014. *Acuedo Fiscal y Reforma Tributaria en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.

Cepal, 2017. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe "La Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible"*, Santiago: s.n.

Cindy Stephanie Arévalo Mendoza, G. E. O. G. M. S. G. C., 2015. *El Deteriodo de las Finanzas Públicas en El Salvador: Orígenes y Manifestaciones. Período 1999-2013*, San Salvador: Universidad Nacional .

Contreras, M. A., 2014. *Economía de UNAM*. [En línea]
Available at: <http://www.economia.unam.mx/smh/economia-heterodoxa.html>
[Último acceso: 20 mayo 2017].

Daniel Artana, I. T., 2015. *La Eficiencia de los Incentivos Fiscales "El Caso de las Zonas Francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. [En línea]
Available at:
<http://infofiscal.conare.ac.cr/images/docs/citada/Artana%20D.%20Y%20Templado%20I.%202015%20La%20eficacia%20de%20los%20incentivos%20fiscales.pdf>
[Último acceso: 2017].

Devlin, R., 1985. Deuda Externa y crisis: El ocaso de la gestión ortodoxa. *Revista de la CEPAL*, 1(27), pp. 35-51.

Diana Cecilia Cabrera Hernández, M. I. L. I. A. M. Q. A. C. S. S. A., 2016. *Análisis crítico del proceso de integración Centroamericana: Hacía una propuesta de integración por neoliberal*, Antiguo Cuscatlán: UCA.

Dirección de Política Económica y Fiscal, 2017. *Ministerio de Hacienda*. [En línea]
Available at:
http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DPEF02000015_Estadisticas_fiscales_a_Diciembre_2016_09_Febrero_2017_4v.pdf
[Último acceso: 2017].

Escalante Semerena, R., 2009. Heterodoxia versus ortodoxia. *Cuartilla Gaceta Facultad de Economía*, 1(28), pp. 1,7-8.

FUNDE, 2014. *Equidad tributaria en El Salvador*. [En línea]
Available at: <http://www.repo.funde.org/879/1/ETribut-ES.pdf>
[Último acceso: 2017].

FUNDE, 2015. *Insitutiiciones Fiscales en El Salvador*, San Salvador: s.n.

FUNDE, 2016. *En la búsqueda de la sostenibilidad de la Deuda en El Salvador*. [En línea]
Available at: <http://www.repo.funde.org/1209/1/Sostenifiscal.pdf>

García, A., Ramajo, J. & Piedraescrita Murillo, I., 2001. *Equivalencia Ricardiana y Tipos de Interés*, Badajoz: Instituto de Estudios Fiscales.

Gobierno de El Salvador, 2010. *Plan Quinquenal 2010-2014*, San Salvador: s.n.

Gómez, M. E. B., 2013. Análisis empírico de la Hipótesis de Equivalencia Ricardiana para México. *Economía Informa*, 1(382), pp. 77-85.

Hacienda, M. d., 2017. *Estadísticas Básicas Sobre las Finanzas Públicas a Diciembre 2016*. [En línea]

Available at:

http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DPEF02000015_Estadisticas_fiscales_a_Diciembre_2016_09_Febrero_2017_4v.pdf

[Último acceso: 2017].

Haciera, M. d., 2012. *Prestación de la Dirección General de Impuestos 2012*. [En línea]

Available at:

http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Publicaciones_y_Boletines/Publicaciones_y_Bolet%EDnes_Reforma_Renta/Presentacion_Reformas_2011_act_30_11_12.pdf

[Último acceso: 2017].

Heilbroner, R. L., 1964. *Vida y Doctrina de los grandes economistas*. Primera ed. Madrid: Aguilar, S.A. de ediciones.

ICEFI, 2013. *Reformas Tributarias en Centroamérica, 2009-2012*, Guatemala: s.n.

ICEFI, 2016. *La eficiencia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. [En línea]

Available at:

http://icefi.org/sites/default/files/la_eficacia_de_los_incentivos_tributarios_a_la_inversion_en_centroamerica.pdf

[Último acceso: 2017].

Iniciativa Social para la Democracia (ISD), 2016. *Informe de Análisis sobre la Evasión y Elusión Fiscal en El Salvador*, San Salvador: s.n.

Juan Carlos Gómez Sabaini, D. M., 2013. *Política tributaria en América Latina: Agenda para una segunda generación de Reformas*, Santiago: CEPAL.

Juan Carlos Gómez Sabaini, J. P. J. R. M., 2017. *Consensos y Conflictos en la Política Tributaria en América Latina*, Santiago: CEPAL.

Lasa, A. J., 1997. Deuda, inflación y déficit: Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal. En: *capítulo II*. Izrapalapa: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 1-24.

Lasa, J. A., 1997. El Teorema de Equivalencia Ricardiana en la Versión de Robert Barro. En: *Deuda, Inflación y Déficit. una Perspectiva Macroeconómica de la Política Fiscal*. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 1-36.

Luis Adalberto Aquino, J. O. A. M. M. C., 2015. *Documentos Ocasionales 2015-01 "Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública con Remesas Familiares*, San Salvador: Banco Central de Reserva.

Marroquín Lopez, B. E., 2013. *Deuda pública como fuente de financiamiento de inversión pública*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

Martínez, J. E., 201. *Carlos Marx y la Crítica a la Economía Política Clásica*. s.l.:s.n.

Marx, K., 2000. Capítulo XXIV "La llamada acumulación originaria". En: *El Capital*. Primera reimpression ed. México: FCE.

Menkos, J., 2013. *Reformas Fiscales en América Latina. El caso de El Salvador (2009-2012)*. [En línea]

Available at: http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/Doc_16.1_El_Salvador.pdf [Último acceso: 2017].

Ministerio de Hacienda, 2010. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010-2014*, San Salvador: s.n.

Ministerio de Hacienda, 2013. *Reformas Conducentes a Aumenta los Ingreso Fiscales, Reformas Tributaria en El Salvador 2009-20014*. Santiago: s.n.

Ministerio de Hacienda, 2015. *Marco Fiscal de Mediana Plazo 2015-2025*, San Salvador: s.n.

Ministerio de Hacienda, 2015. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2026*. [En línea]
Available at:
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/Marco_Fiscal_de_Mediano_Plazo_2016-2026_29-0720161_VR6.pdf
[Último acceso: 2016].

Ministerio de Hacienda, 2016. *Propuesta sistema previsiona Mixto*. [En línea]
Available at:
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Publicaciones_y_Boletines/Boletin/Reforma_Pensiones/Presentacion_Modelo_Mixto_%2022022016_v25.pdf
[Último acceso: 2017].

Moody's Investors Service, 2013. *Ranting Action: Moody's downgrades El Salvador's issuer rating to Caa1 from B3 and changes outlook to stable from negative*, Nueva York: s.n.

Morán, R. A. & Pimentel, W. A., 2002. *El impacto del déficit fiscal en la década de los noventa y los determinantes de los ingresos tributarios (análisis empírico)*, San Salvador: Universidad Centroamerica José Simeón Cañas.

Nitsch, M., 1989. *La Teoría Económica y La Deuda Externa Latinoamericana*. Berlín, Simponio Public Debt in Latin America in Historical Perspective.

Núñez, R. H., 1998. *Las escuelas de pensamiento y el déficit público*, Madrid: Univerdad Complutense.

Omar de la Torre, A. C., 2017. *S&P Global Ratings baja calificaciones soberanas de El Salvador a 'CCC-' de 'B-?' y las coloca en Revisión Especial con implicaciones negativas*, México: S&P Global Ratings.

Reserva, B. C. d., 2013. *Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada*. [En línea]
Available at: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1063091089.pdf>
[Último acceso: 2017].

Ricardo, D., 1973. *Principios de economía política y tributacion*. Montevideo: Ayuso.

Rodríguez, M. L., 2012. *El Estado de Marx: aproximaciones críticas a la visión marxista del Estado en la sociedad contemporánea*, s.l.: Ensayos de Ciencia Política.

Rodríguez, R., 2015. *Presentación de Clase Política Fiscal*. Antiguo Cuscatlan: UCA.

Rodríguez, V. M. C., 2013. La tributación en América Latina desde la crisis de la deuda y el papel del legislativo en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 15(28), pp. 257-280.

Sabaini, J. C. G., 2005. *Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión*, s.l.: CEPAL.

Smith, A., 1958. En: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Mexico: FCE, pp. 805-843.

Víctor Mnauel Cruz Bonilla, E. J. J. A. T. E. S. T., 2015. *Recomendaciones para la Transformación del Sector Externo hacia una Economía Post Neoliberal*, Antiguo Cuscatlan: UCA.

Zacarias, H. D., s.f. *La intervención del Estado con el fin de estabilización económica. La óptica de la teoría de Keynes*, Buenos Aires: Instituto nacional de capacitación política.

Zenil Montiel, K. E., 2012. *Scribd*. [En línea]

Available at: <https://es.scribd.com/doc/102507286/La-economia-ortodoxa>

[Último acceso: 20 Mayo 2017].

ANEXOS

Anexo 1

Carga y estructura tributaria en países de Latinoamérica, millones USD, 1990 A 2010.

Carga y estructura tributaria en algunos países latinoamericanos

País	IGC (1990)	IGC (2000)	IGC (2010)	IR (1990)	IR (2000)	IR (2010)	PT (1990)	PT (2000)	PT (2010)
Paraguay	15,7(92)	43,0	51,9	13,0	18,2	18,4	9,4	10,8	13,4
Venezuela	4,7(93)	31,9	50,8	88,0	45,7	33,3	17,7	12,9	10,9
Panamá	12,9	14,8	24,7	36,2	43,4	42,5	10,3	9,6	12,5
Nicaragua	13,1	19,3	40,5	22,3	16,3	32,6	8,3	13,8	18,2
Perú	17,4	47,1	49,1	5,9	20,1	35,7	10,9	12,3	14,8
R. Dominicana	17,8	23,0	34,2	31,5	24,7	22,4	7,1	11,2	12,6
Honduras	18,6	34,9	37,5	23,4	19,7	30,5	12,3	13,8	14,6
Argentina	28,4	37,0	30,6	5,00	22,0	20,6	12,1	18,1	26,4
Costa Rica	30,1	38,1	36,9	16,7	22,8	30,0	10,7	11,9	13,2
El Salvador	30,2	53,1	49,7	21,8	31,9	34,5	9,1	10,2	13,6
Colombia	30,9	43,0	43,1	41,7	39,0	40,1	6,6	9,4	12,2
México	31,0	32,6	37,1	43,3	44,5	53,0	9,3	9,2	10,1
Guatemala	32,7	44,2	48,8	21,8	23,3	29,7	7,6	10,6	10,5
Ecuador	36,3	51,5	42,0	16,5	18,1	27,8	7,8	10,0	15,2
Uruguay	38,9	38,1	52,0	11,7	26,0	25,3	13,8	14,6	18,1
Chile	48,4	50,0	47,8	17,7	26,5	41,5	13,1	16,2	16,9
Brasil	50,5	50,0	51,6	23,5	25,1	27,6	19,9	23,2	25,0
Bolivia	51,1	50,0	51,4	9,4	17,3	26,0	8,2	15,2	17,5
Promedio	28,3	39,0	43,3	25,0	26,9	31,8	11,0	13,0	15,3

En Paraguay y Venezuela el año entre paréntesis de la primera columna corresponde al año en que se calculó, pues el IVA solo se creó en 1992. En Argentina, Brasil y México se toman los datos del gobierno general; en los demás se considera el nivel central.

Fuente: Ilpes-Cepal, elaboración propia.

Anexo 2:

Base de datos de Ingresos, El Salvador, Millones de USD 2000 a 2016

CONCEPTOS	Años				
	2000	2001	2002	2003	2004
1 Ingresos Corrientes	1488.87	1598.59	1746	1915.51	2047.85
1.1 Tributarios (netos)	1344.08	1448.9	1595.2	1736.33	1819.96
1.1.1 Renta (neto)	429.09	431.4	457.2	502.93	533.72
1.1.2 Patrimonio	0	0	0	0	0
1.1.3 Transferencia de Propiedades	11.56	11.6	12.1	13.7	15.26
1.1.4 Importaciones	140.56	146	154.7	177.66	177.13
1.1.5 Consumo de Productos	48.75	49.2	66.5	61.73	74.16
1.1.6 Uso de Servicios	0	0	0	0.04	0
1.1.7 Timbres Fiscales	0	0	0	0	0
1.1.8 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	714.06	809	837	911.35	951.8
1.1.9 Otros	0.06	0.1	2.8	1.74	0.82
1.1.10 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	0	1.6	64.9	67.18	67.07
1.2 No Tributarios	144.8	149.69	150.8	179.18	227.89
1.2.1 Renta de Activos	12.4	11.5	7.6	10.85	7.14
1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	3.1	1.19	1.2	5.51	6.14
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	1.3	0.2	1.2	2.57	4.02
1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	23.9	27.4	34	27.27	26.39
1.2.5 Multas y Otros	104.1	109.4	106.8	132.98	184.2
2 Ingresos de Capital	1.3	0.4	2.3	0.4	1.25
2.1 Venta de Activos	1.3	0.4	2.3	0.4	1.25
3 Donaciones	94.5	51.4	45	67.19	46.75
3.1 Sector Privado	0	0	0	0	0
3.2 Resto del Mundo	94.5	51.4	45	67.19	46.75
3.3 Otros	0	0	0	0	0
4 Ingresos Totales	1584.67	1650.39	1793.36	1983.1	2095.85
5 Devoluciones	108	81.2	89.8	76.04	105.23
5.1 Renta	22.4	24	22.9	27.14	30.97
5.2 I V A	85.6	57.2	66.9	48.9	74.26

CONCEPTOS	Años				
	2005	2006	2007	2008	2009
1 Ingresos Corrientes	2258.84	2647.86	2917.18	3190.7	2773.81
1.1 Tributarios (netos)	2131.68	2487.55	2724.38	2885.76	2609.45
1.1.1 Renta (neto)	668.34	787.55	933.19	1004.11	949.24
1.1.2 Patrimonio	0	0	0	0	0
1.1.3 Transferencia de Propiedades	16.35	18.56	20.97	17.79	13.43
1.1.4 Importaciones	180.85	199.69	203.84	178.84	137.99
1.1.5 Consumo de Productos	95.35	97.39	97.77	95.78	99.7
1.1.6 Uso de Servicios	0	0	0	0	0
1.1.7 Timbres Fiscales	0	0	0	0	0
1.1.8 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	1103.52	1307.65	1389.41	1460.72	1251.24
1.1.9 Otros	0.9	7.69	8.9	62.62	89.72
1.1.10 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	66.37	69	70.3	65.91	68.13
1.2 No Tributarios	127.16	160.31	192.8	304.95	164.36
1.2.1 Renta de Activos	9.94	30.7	11.56	11.26	3.26
1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	10.31	10.22	12.05	5.29	25.34
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	5.02	5.91	8.48	11	8.04
1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	28.56	30.57	31.03	29.64	28.64
1.2.5 Multas y Otros	73.33	82.91	129.68	247.75	99.09
2 Ingresos de Capital	0.13	0.03	0.03	0.09	0.05
2.1 Venta de Activos	0.13	0.03	0.03	0.09	0.05
3 Donaciones	48.5	36.17	55.62	52.22	83.48
3.1 Sector Privado	0	0	0	0	0
3.2 Resto del Mundo	48.5	36.17	55.62	52.22	83.48
3.3 Otros	0	0	0	0	0
4 Ingresos Totales	2307.47	2684.06	2972.82	3243.02	2857.34
5 Devoluciones	97.69	85.97	152.41	203.78	226.63
5.1 Renta	31.3	31.15	35	49.28	54.67
5.2 I V A	66.39	54.83	117.4	154.49	171.96

CONCEPTOS	Años				
	2005	2006	2007	2008	2009
1 Ingresos Corrientes	2258.84	2647.86	2917.18	3190.7	2773.81
1.1 Tributarios (netos)	2131.68	2487.55	2724.38	2885.76	2609.45
1.1.1 Renta (neto)	668.34	787.55	933.19	1004.11	949.24
1.1.2 Patrimonio	0	0	0	0	0
1.1.3 Transferencia de Propiedades	16.35	18.56	20.97	17.79	13.43
1.1.4 Importaciones	180.85	199.69	203.84	178.84	137.99
1.1.5 Consumo de Productos	95.35	97.39	97.77	95.78	99.7
1.1.6 Uso de Servicios	0	0	0	0	0
1.1.7 Timbres Fiscales	0	0	0	0	0
1.1.8 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	1103.52	1307.65	1389.41	1460.72	1251.24
1.1.9 Otros	0.9	7.69	8.9	62.62	89.72
1.1.10 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	66.37	69	70.3	65.91	68.13
1.2 No Tributarios	127.16	160.31	192.8	304.95	164.36
1.2.1 Renta de Activos	9.94	30.7	11.56	11.26	3.26
1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	10.31	10.22	12.05	5.29	25.34
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	5.02	5.91	8.48	11	8.04
1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	28.56	30.57	31.03	29.64	28.64
1.2.5 Multas y Otros	73.33	82.91	129.68	247.75	99.09
2 Ingresos de Capital	0.13	0.03	0.03	0.09	0.05
2.1 Venta de Activos	0.13	0.03	0.03	0.09	0.05
3 Donaciones	48.5	36.17	55.62	52.22	83.48
3.1 Sector Privado	0	0	0	0	0
3.2 Resto del Mundo	48.5	36.17	55.62	52.22	83.48
3.3 Otros	0	0	0	0	0
4 Ingresos Totales	2307.47	2684.06	2972.82	3243.02	2857.34
5 Devoluciones	97.69	85.97	152.41	203.78	226.63
5.1 Renta	31.3	31.15	35	49.28	54.67
5.2 I V A	66.39	54.83	117.4	154.49	171.96

CONCEPTOS	Años			
	2010	2011	2012	2013
1 Ingresos Corrientes	3071.86	3343.47	3588.11	3902.57
1.1 Tributarios (netos)	2882.8	3193.25	3433.82	3746.27
1.1.1 Renta (neto)	996.2	1126.83	1249.77	1479.5
1.1.2 Patrimonio	0	0	0	0
1.1.3 Transferencia de Propiedades	16.1	16.35	19.88	20.74
1.1.4 Importaciones	150.54	167.35	179.59	199.21
1.1.5 Consumo de Productos	119.69	140.4	146.09	145.07
1.1.6 Uso de Servicios	0	0	0	0
1.1.7 Timbres Fiscales	0	0	0	0
1.1.8 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	1432.58	1574.12	1676.95	1730.69
1.1.9 Otros	98.7	99.26	90.36	98.97
1.1.10 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	69	68.94	71.18	72.09
1.2 No Tributarios	189.06	150.22	154.29	156.3
1.2.1 Renta de Activos	4.07	3.42	2.31	2.73
1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	24.71	3.29	7.75	9.78
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	33.51	11.04	7.21	10.17
1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	31.21	43.04	44.94	35.59
1.2.5 Multas y Otros	95.58	89.43	92.08	98.03
2 Ingresos de Capital	0.23	0.17	0.19	0.01
2.1 Venta de Activos	0.23	0.17	0.19	0.01
3 Donaciones	142.85	213.87	170.03	57.13
3.1 Sector Privado	0	0	0	0
3.2 Resto del Mundo	142.85	213.87	170.03	57.13
3.3 Otros	0	0	0	0
4 Ingresos Totales	3214.95	3557.51	3758.32	3959.71
5 Devoluciones	188.96	293.35	251.55	197.83
5.1 Renta	55.2	65.98	67.6	26.86
5.2 I V A	133.76	227.37	183.95	170.97

CONCEPTOS	Años		
	2014	2015	2016
1 Ingresos Corrientes	3935.8	4092.58	4353.93
1.1 Tributarios (netos)	3771.52	3917.53	4166.38
1.1.1 Renta (neto)	1521.56	1545.03	1659
1.1.2 Patrimonio	0	0	0
1.1.3 Transferencia de Propiedades	24.41	20.43	22.67
1.1.4 Importaciones	181.28	194.18	206.48
1.1.5 Consumo de Productos	149.39	162.33	170.15
1.1.6 Uso de Servicios	0	0	0
1.1.7 Timbres Fiscales	0	0	0
1.1.8 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	1720.29	1763.64	1813.01
1.1.9 Otros	101.03	152.3	209.52
1.1.10 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	73.56	79.62	85.56
1.2 No Tributarios	164.28	175.05	187.56
1.2.1 Renta de Activos	2.82	2.46	3.35
1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	3.28	0.56	2.41
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	11.55	11.57	11.08
1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	45.33	50.78	58.06
1.2.5 Multas y Otros	101.3	109.68	112.66
2 Ingresos de Capital	0.04	0	0.07
2.1 Venta de Activos	0.04	0	0.07
3 Donaciones	32.94	46.15	33.48
3.1 Sector Privado	0	0	0
3.2 Resto del Mundo	32.94	46.15	33.48
3.3 Otros	0	0	0
4 Ingresos Totales	3968.78	4138.73	4387.48
5 Devoluciones	217.49	200.52	71.63
5.1 Renta	27.8	29.84	30.76
5.2 I V A	189.69	170.68	40.87

Anexo 3

Base de datos de Deuda del Gobierno, El Salvador, Millones de USD 2000 a 2016

CONCEPTOS	Años				
	2000	2001	2002	2003	2004
1 Deuda Pública Total	4815.71	5514.16	6391.9	7125.47	7305
1.1 Sector Público No Financiero	3907.53	4648.01	5546.9	6087.18	6425
1.1.1 Gobierno	3567.9	4267.82	5066.6	5618.64	6034.02
1.1.1.1 LETES	479.1	670.2	0	90	205
1.1.2 Resto Del Gobierno General	9.67	9.44	13.7	14.17	13.28
1.1.3 Empresas Públicas No Financieras	329.96	370.74	466.6	454.37	377.7
1.2 Sector Público Financiero	753.88	745.96	749.6	775.79	682.1
1.3 Banco Central De Reserva	154.3	120.2	95.4	262.5	197.9
2 Deuda Externa Pública	2831.3	3147.7	3987.1	4717.2	4777.9
2.1 Sector Público No Financiero	2629.5	2988.3	3859.3	4354.9	4512.8
2.1.1 Gobierno Central	2316.5	2632.5	3456.7	3937.4	4141.1
2.1.2 Resto Del Gobierno Central	0	0	1.5	3.8	3.7
2.1.3 Empresas Públicas No Financieras	313	355.8	401.1	413.7	368
2.2 Sector Público Financiero	47.5	39.2	32.4	99.8	67.2
2.3 Banco Central De Reserva	154.3	120.2	95.4	262.5	197.9
3 Deuda Interna Pública	1984.41	2366.46	2404.8	2408.27	2527.1
3.1 Sector Público No Financiero	1278	1659.7	1687.6	1732.28	1912.2
3.1.1 Gobierno Central	1251.4	1635.3	1609.9	1681.24	1892.92
3.1.2 Resto Del Gobierno General	9.67	9.44	12.2	10.37	9.58
3.1.3 Empresas Públicas No Financieras	16.96	14.94	65.5	40.67	9.7
3.2 Sector Público Financiero	706.38	706.76	717.2	675.99	614.9

CONCEPTOS	Años				
	2005	2006	2007	2008	2009
1 Deuda Pública Total	7721.96	8373.99	8652.43	9723.59	11173.54
1.1 Sector Público No Financiero	6803.16	7416.87	7460.93	7927.6	9332.52
1.1.1 Gobierno	6435.37	7008.07	7035.09	7403.7	8795.57

CONCEPTOS	Años				
	2005	2006	2007	2008	2009
1.1.1.1 LETES	180.02	222.28	310.58	583.8	430.52
1.1.2 Resto Del Gobierno General	14.35	14.7	15.44	14.54	17.84
1.1.3 Empresas Públicas No Financieras	353.44	394.1	410.4	509.35	519.1
1.2 Sector Público Financiero	723.5	860.92	1130.5	1470.69	1634.12
1.3 Banco Central De Reserva	195.3	96.2	61	325.3	206.9
2 Deuda Externa Pública	4976.1	5692.6	5444.3	5837.3	6550.3
2.1 Sector Público No Financiero	4620.6	5398	5281	5417.55	6237.5
2.1.1 Gobierno Central	4262.5	4998.4	4864.4	4902.9	5709.8
2.1.2 Resto Del Gobierno Central	5	5.5	6.2	5.3	8.6
2.1.3 Empresas Públicas No Financieras	353.1	394.1	410.4	509.35	519.1
2.2 Sector Público Financiero	160.2	198.4	102.3	94.45	105.9
2.3 Banco Central De Reserva	195.3	96.2	61	325.3	206.9
3 Deuda Interna Pública	2745.86	2681.39	3208.13	3886.29	4623.24
3.1 Sector Público No Financiero	2182.56	2018.87	2179.93	2510.05	3095.02
3.1.1 Gobierno Central	2172.87	2009.67	2170.69	2500.8	3085.77
3.1.2 Resto Del Gobierno General	9.35	9.2	9.24	9.24	9.24
3.1.3 Empresas Públicas No Financieras	0.34	0	0	0	0
3.2 Sector Público Financiero	563.3	662.52	1028.2	1376.24	1528.22

CONCEPTOS	Años			
	2010	2011	2012	2013
1 Deuda Pública Total	11778.32	12951.2	14493.11	14888.18
1.1 Sector Público No Financiero	9669.28	10204.1	11402.57	11282.5
1.1.1 Gobierno	9115.43	9658.9	10879.93	10714.97
1.1.1.1 LETES	190.89	569.68	866.81	628.31
1.1.2 Resto Del Gobierno General	40.74	62.8	84.89	106.18
1.1.3 Empresas Públicas No Financieras	513.1	482.4	437.75	461.35
1.2 Sector Público Financiero	1957.64	2600.1	2929.34	3342.38
1.3 Banco Central De Reserva	151.4	147	161.2	263.3
2 Deuda Externa Pública	6831.4	7141.6	8050.3	8069.7

CONCEPTOS	Años			
	2010	2011	2012	2013
2.1 Sector Público No Financiero	6579	6720.6	7631	7596.1
2.1.1 Gobierno Central	6055.1	6228.6	7183.9	7180.7
2.1.2 Resto Del Gobierno Central	10.8	9.6	10.5	13.4
2.1.3 Empresas Públicas No Financieras	513.1	482.4	436.6	402
2.2 Sector Público Financiero	101	274	258.1	210.3
2.3 Banco Central De Reserva	151.4	147	161.2	263.3
3 Deuda Interna Pública	4946.92	5809.6	6442.81	6818.48
3.1 Sector Público No Financiero	3090.28	3483.5	3771.57	3686.4
3.1.1 Gobierno Central	3060.33	3430.3	3696.03	3534.27
3.1.2 Resto Del Gobierno General	29.94	53.2	74.39	92.78
3.1.3 Empresas Públicas No Financieras	0	0	1.15	59.35
3.2 Sector Público Financiero	1856.64	2326.1	2671.24	3132.08

CONCEPTOS	Años		
	2014	2015	2016
1 Deuda Pública Total	15691.24	16586.42	17558.22
1.1 Sector Público No Financiero	11712.5	12233.76	12619.66
1.1.1 Gobierno	11117.9	11541.24	11861.64
1.1.1.1 LETES	328.41	793.91	1072.56
1.1.2 Resto Del Gobierno General	163.51	187.86	185.13
1.1.3 Empresas Públicas No Financieras	431.09	504.66	572.89
1.2 Sector Público Financiero	3744.24	4196.46	4725.76
1.3 Banco Central De Reserva	234.5	156.2	212.8
2 Deuda Externa Pública	8959.46	8789.22	9261.16
2.1 Sector Público No Financiero	8512.9	8423.17	8773.03
2.1.1 Gobierno Central	8124.5	8011.76	8322.01
2.1.2 Resto Del Gobierno Central	16.4	16.9	20.4
2.1.3 Empresas Públicas No Financieras	372	394.51	430.62
2.2 Sector Público Financiero	212.06	209.86	275.33
2.3 Banco Central De Reserva	234.5	156.2	212.8

CONCEPTOS	Años		
	2014	2015	2016
3 Deuda Interna Pública	6731.78	7797.2	8297.06
3.1 Sector Público No Financiero	3199.6	3810.6	3846.62
3.1.1 Gobierno Central	2993.4	3529.49	3539.63
3.1.2 Resto Del Gobierno General	147.11	170.96	164.73
3.1.3 Empresas Públicas No Financieras	59.09	110.15	142.27
3.2 Sector Público Financiero	3532.18	3986.61	4450.43

Anexo 4

Características de las emisiones de Eurobonos en El Salvador en Millones de USD de 2002 a 2017.

Características de las emisiones de Eurobonos (Montos en millones de US\$)

EMISIONES DE BONOS DE EL SALVADOR 2002-2017

Datos de Mercado al 27-feb-17

Fecha Emisión	Vencimiento	Monto Emitido Millones de US\$	Años Plazos	Cupón	US Treasury Momento de Colocación	Spread (pb) Momento de Colocación	Demanda Momento de Colocación	# de Veces Libro	Precio de la Emisión	Precio Promedio al que compraron las AFP	Calificadoras ^{b/}			Precio de Mercado ^{c/}	Rendimiento al Vencimiento ^{d/}
											Moody's	Fitch	Standard & Poor's		
03-abr-02	10-abr-32	500.0	30	8.250%	5.724%	265	2,500.0	5.0	98.646%	101.846%	Baa3	BB+	BB+	97.820%	8.510%
23-jul-02	24-jul-11	300.0	10	8.500%	4.442%	300	1,200.0	4.0	106.842%						
17-oct-02	24-ene-23	451.5	20	7.750%	4.190%	381	1,625.0	3.6	99.670%	106.421%	Baa3	BB+	BB+	100.610%	7.670%
25-feb-03	24-ene-23	348.5	20	7.750%	3.800%	355.5	1,160.0	3.3	102.750%	106.421%	Baa3	BB+	BB+	100.610%	7.670%
14-sep-04	21-sep-34	286.5	30	7.625%	4.133%	349	2,649.0	9.2	100.000%	106.691%	Baa3	BB+	BB+	101.570%	7.460%
01-jun-05	15-jun-35	375.0	30	7.650%	4.245%	345	800.0	2.1	99.474%	102.737%	Baa3	BB+	BB+	91.820%	8.540%
19-abr-06	15-jun-35	400.0	30	7.650%	5.236%	240	1,071.2	2.7	100.148%	102.737%	Baa3	BB+	BB+	91.820%	8.540%
13-jul-06	15-jun-35	225.0	30	7.650%	5.191%	275	1,000.0	4.4	96.710%	102.737%	Baa3	BB+	BB+	91.820%	8.540%
20-nov-09	01-dic-19	800.0	10	7.375%	3.345%	403	3,500.0	4.4	100.000%	100.000%	Ba1	BB	BB	101.690%	6.860%
25-ene-11	01-feb-41	653.5	30	7.625%	4.494%	313	1,618.9	2.5	100.000%	100.000%	Ba1	BB	BB-	90.650%	8.550%
05-dic-12	30-ene-25	800.0	12	5.875%	1.835%	424	5,102.4	6.4	100.000%	99.984%	Ba3	BB	BB-	89.060%	7.750%
18-sep-14	18-ene-27	800.0	12	6.375%	2.530%	384.5	4,685.0	5.9	100.000%	100.000%	Ba3	BB-	BB-	89.220%	7.970%
28-feb-17	28-feb-29	601.1	12	8.625%	2.400%	619.6	3,331.7	5.5	100.000%	100.000%	B3	B-	B	101.130%	8.470%
Total		6,241.1													
2023 Put ^{a/}	2013														
2034 Put ^{a/}	2019														

Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, Dirección de Inversión y Crédito Público, con datos de circulares de oferta, BCR, Credit Suisse, Bloomberg y Calificadoras de Riesgos.

Notas:

- La emisión 2002 es una reapertura de la emisión 2001, por lo tanto los años plazos son similares. De igual forma se le ha dado tratamiento a los bonos emitidos en 2006.

a/ Opción Put: significa que los inversionistas pueden anticipar la redención del bono.

b/ Calificaciones al momento de la emisión. No obstante, a la fecha de este Informe las calificaciones de todos los eurobonos eran B3 / B- / B

c/ Precios a la fecha del presente Informe. Fuente: Bloomberg.

d/ Rendimiento manteniendo los títulos al vencimiento, exigido por el mercado a la fecha del presente Informe

Anexo 5

Cálculos estadísticos sobre ingreso y gasto público de El Salvador, 2000 a 2016, en Millones de USD.

Años	2000	2001	2002	2003	2004
PIB	\$ 7,531.02	\$ 7,659.75	\$ 7,838.99	\$ 8,019.31	\$ 8,167.72
Ingresos	\$ 1,584.67	\$ 1,650.39	\$ 1,793.36	\$ 1,983.10	\$ 2,095.85
Deuda	\$ 4,815.71	\$ 5,514.16	\$ 6,391.90	\$ 7,125.47	\$ 7,305.00
Ingresos tributarios	\$ 1,344.08	\$ 1,448.90	\$ 1,595.20	\$ 1,736.33	\$ 1,819.96
Carga Tributaria	18%	19%	20%	22%	22%
Tasa de crecimiento de los ingresos tributarios	5%	8%	10%	9%	5%
Tasa de crecimiento de la deuda	11%	15%	16%	11%	3%
Tasa de crecimiento del PIB	2%	2%	2%	2%	2%

Años	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	\$ 8,458.70	\$ 8,789.62	\$ 9,127.15	\$ 9,243.37	\$ 8,953.77
Ingresos	\$ 2,307.47	\$ 2,684.06	\$ 2,972.82	\$ 3,243.02	\$ 2,857.34
Deuda	\$ 7,721.96	\$ 8,373.99	\$ 8,652.43	\$ 9,723.59	\$11,173.54
Ingresos tributarios	\$ 2,131.68	\$ 2,487.55	\$ 2,724.38	\$ 2,885.76	\$ 2,609.45
Carga Tributaria	25%	28%	30%	31%	29%
Tasa de crecimiento de los ingresos tributarios	17%	17%	10%	6%	-10%
Tasa de crecimiento de la deuda	6%	8%	3%	12%	15%
Tasa de crecimiento del PIB	4%	4%	4%	1%	-3%

Años	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	\$ 9,076.02	\$ 9,277.21	\$ 9,451.72	\$ 9,626.26	\$ 9,763.48
Ingresos	\$ 3,214.95	\$ 3,557.51	\$ 3,758.32	\$ 3,959.71	\$ 3,968.78
Deuda	\$11,778.32	\$12,951.20	\$14,493.11	\$14,888.18	\$15,691.24
Ingresos tributarios	\$ 2,882.80	\$ 3,193.25	\$ 3,433.82	\$ 3,746.27	\$ 3,771.52
Carga Tributaria	32%	34%	36%	39%	39%
Tasa de crecimiento de los ingresos tributarios	10%	11%	8%	9%	1%
Tasa de crecimiento de la deuda	5%	10%	12%	3%	5%
Tasa de crecimiento del PIB	1%	2%	2%	2%	1%

Años	2015	2016
PIB	\$ 9,987.92	\$10,224.28
Ingresos	\$ 4,138.73	\$ 4,387.48
Deuda	\$16,586.42	\$17,558.22
Ingresos tributarios	\$ 3,917.53	\$ 4,166.38
Carga Tributaria	39%	41%
Tasa de crecimiento de los ingresos tributarios	4%	6%
Tasa de crecimiento de la deuda	6%	6%
Tasa de crecimiento del PIB	2%	2%

Anexo 6

Cálculos estadísticos sobre Deuda de El Salvador, 2000 a 2016, en Millones de USD.

Variables		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Monto en millones de USD	Deuda del Gobierno Central	3596.57	4309.1	5092.13	5637.96	6050.42	6456.04
	Títulos Valores	780.7	1309.19	2533.1	2969.44	3379.53	3776.81
	Préstamos	2787.2	2958.67	2508.4	2626.9	2632.09	2640.28
	Garantizada	28.67	41.24	50.63	41.62	38.8	38.95
	Deuda Externa	2335.5	2664.3	3495.13	3968.65	4170.32	4292.1
	Deuda Interna	1261.07	1644.8	1597	1669.31	1880.1	2163.94
Tasa de crecimiento	Deuda del Gobierno Central		16.54%	15.38%	9.68%	6.82%	6.28%
	Títulos Valores		40.37%	48.32%	14.69%	12.13%	10.52%
	Préstamos		5.80%	-17.95%	4.51%	0.20%	0.31%
	Garantizada		30.48%	18.55%	-21.65%	-7.27%	0.39%
	Deuda Externa		12.34%	23.77%	11.93%	4.84%	2.84%
	Deuda Interna		23.33%	-2.99%	4.33%	11.21%	13.12%
% Respecto Deuda del Gobierno Central	Títulos Valores	22%	30%	50%	53%	56%	59%
	Préstamos	77%	69%	49%	47%	44%	41%
	Garantizada	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Deuda Externa	65%	62%	69%	70%	69%	66%
	Deuda Interna	35%	38%	31%	30%	31%	34%

Variables		Años					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Monto en millones de USD	Deuda del Gobierno Central	7033.08	7059.33	7448.36	8853.4	9202.8	9765.89
	Títulos Valores	4345.2	4377.49	4658.41	5657.16	5678.41	6019.74
	Préstamos	2648.07	2643.9	2745.24	3138.4	3437.09	3639.15
	Garantizada	39.81	37.94	44.7	57.84	87.3	107
	Deuda Externa	5029.01	4893.1	4938.36	5758.4	6112.5	6282.4
	Deuda Interna	2004.07	2166.23	2510	3095	3090.3	3483.49
Tasa de crecimiento	Deuda del Gobierno Central	8.20%	0.37%	5.22%	15.87%	3.80%	5.77%
	Títulos Valores	13.08%	0.74%	6.03%	17.65%	0.37%	5.67%
	Préstamos	0.29%	-0.16%	3.69%	12.53%	8.69%	5.55%
	Garantizada	2.16%	-4.93%	15.12%	22.72%	33.75%	18.41%

Variables		Años					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Deuda Externa	14.65%	-2.78%	0.92%	14.24%	5.79%	2.70%
	Deuda Interna	-7.98%	7.49%	13.70%	18.90%	-0.15%	11.29%
% Respecto Deuda del Gobierno Central	Títulos Valores	62%	62%	63%	64%	62%	62%
	Préstamos	38%	37%	37%	35%	37%	37%
	Garantizada	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Deuda Externa	72%	69%	66%	65%	66%	64%
	Deuda Interna	28%	31%	34%	35%	34%	36%

Variables		Años				
		2012	2013	2014	2015	2016
Monto en millones de USD	Deuda del Gobierno Central	10980.42	10816.28	11212.21	11640.05	11992.24
	Títulos Valores	7111.95	6952.84	7458.01	7939.1	8370.9
	Préstamos	3767.98	3762.14	3660	3602.16	3490.75
	Garantizada	100.49	101.3	94.2	98.8	130.6
	Deuda Externa	7252.25	7242	8178.8	8083.56	8433.51
	Deuda Interna	3728.17	3574.28	3033.41	3556.49	3558.73
Tasa de crecimiento	Deuda del Gobierno Central	11.06%	-1.52%	3.53%	3.68%	2.94%
	Títulos Valores	15.36%	-2.29%	6.77%	6.06%	5.16%
	Préstamos	3.42%	-0.16%	-2.79%	-1.61%	-3.19%
	Garantizada	-6.48%	0.80%	-7.54%	4.66%	24.35%
	Deuda Externa	13.37%	-0.14%	11.45%	-1.18%	4.15%
	Deuda Interna	6.56%	-4.31%	-17.83%	14.71%	0.06%
% Respecto Deuda del Gobierno Central	Títulos Valores	65%	64%	67%	68%	70%
	Préstamos	34%	35%	33%	31%	29%
	Garantizada	1%	1%	1%	1%	1%
	Deuda Externa	66%	67%	73%	69%	70%
	Deuda Interna	34%	33%	27%	31%	30%

Anexo 7

Informe de calificación de riesgo de El Salvador, elaborado por S&P Global R

Estadísticas Clave

El Salvador –Indicadores Principales										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INDICADORES ECONÓMICOS (%)										
PBI nominal (miles de millones, Moneda local)	23.14	23.81	24.35	25.16	25.56	26.32	27.21	28.19	29.21	30.26
PBI nominal (miles de millones, US\$)	23.14	23.81	24.35	25.16	25.56	26.32	27.21	28.19	29.21	30.26
PBI per cápita (000s US\$)	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.3	4.4	4.6	4.7	4.9
Crecimiento real del PBI	2.2	1.9	1.8	1.4	2.3	2.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Crecimiento real del PBI per cápita	1.9	1.6	1.6	1.1	2.0	2.1	1.1	1.0	1.0	1.0
Crecimiento real de la Inversión	13.8	(1.4)	9.3	(6.4)	8.1	(0.1)	1.4	1.3	1.3	1.3
Inversión / PBI	14.4	14.1	15.0	13.6	14.2	13.9	13.9	13.9	13.9	13.9
Ahorro / PBI	9.6	8.8	8.4	8.7	10.5	11.7	9.0	8.8	8.7	8.6
Exportaciones / PBI	28.0	25.6	26.4	25.8	26.3	25.3	23.0	22.9	22.8	22.6
Crecimiento real de las exportaciones	9.3	(7.3)	4.8	(0.9)	2.5	(0.3)	1.4	1.3	1.3	1.3
Tasa de desempleo	6.6	6.1	5.9	6.2	5.5	5.5	6.0	6.0	6.0	6.0
INDICADORES EXTERNOS (%)										
Balance de la cuenta corriente / PBI	(4.8)	(5.4)	(6.5)	(4.8)	(3.6)	(2.2)	(4.9)	(5.1)	(5.2)	(5.3)
Balance de la cuenta corriente / ingresos de la cuenta corriente	(11.3)	(12.4)	(14.9)	(11.1)	(8.1)	(5.0)	(12.1)	(12.6)	(12.8)	(13.1)
Ingresos de la cuenta corriente / PBI	42.6	43.3	43.7	43.5	44.5	43.8	40.7	40.5	40.4	40.4
Balanza comercial / PBI	(20.6)	(20.7)	(21.7)	(20.7)	(19.6)	(17.8)	(19.2)	(19.3)	(19.3)	(19.4)
Inversión extranjera directa neta / PBI	0.9	2.0	0.7	1.2	1.6	1.4	0.7	1.0	1.0	1.0
Inversión de cartera neta / PBI	0.0	(0.0)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Requerimientos de financiamiento externo bruto / ingresos de la cuenta corriente y reservas utilizables	100.8	99.4	98.9	102.3	103.5	102.3	102.5	110.3	118.1	126.6
Deuda externa neta en sentido estricto / ingresos de la cuenta corriente	78.8	86.3	89.7	95.1	86.0	91.1	105.3	111.8	118.1	124.4
Pasivos externos netos / ingresos de la cuenta corriente	121.0	133.4	137.8	135.5	130.3	138.6	156.5	163.8	170.9	178.0
Deuda externa de corto plazo por vencer / ingresos de la cuenta corriente	19.2	11.2	13.7	16.9	19.9	22.0	20.3	21.8	21.0	20.3
Reservas utilizables / Pagos de la cuenta corriente (meses)	3.2	2.6	3.1	2.7	2.6	2.8	3.1	2.3	1.4	0.6
Reservas utilizables (mil. US\$)	2,518	3,193	2,756	2,692	2,786	3,238	2,494	1,568	653	-335

INDICADORES FISCALES (% gobierno general)										
Balance / PBI	(3.9)	(3.4)	(4.0)	(3.6)	(3.3)	(2.9)	(4.1)	(4.7)	(4.8)	(5.0)
Cambio en la deuda / PBI	4.1	6.9	1.5	3.4	3.2	3.5	4.1	4.7	4.8	5.0
Balance primario / PBI	(1.7)	(1.2)	(1.6)	(1.2)	(0.8)	(0.2)	(0.7)	(0.8)	(0.7)	(0.6)
Ingresos/ PBI	19.1	19.8	20.1	19.7	20.2	21.0	21.3	21.6	21.9	22.2
Gastos / PBI	23.0	23.2	24.1	23.3	23.5	23.8	25.4	26.3	26.7	27.2
Gasto de intereses / ingresos	11.5	11.2	11.9	12.0	12.4	12.8	15.8	18.1	18.9	19.8
Deuda / PBI	50.4	55.9	56.2	57.8	60.1	61.8	63.9	66.4	68.9	71.5
Deuda / ingresos	264.4	282.8	279.8	293.3	297.9	294.6	299.8	307.2	314.6	322.2
Deuda neta / PBI	48.9	51.5	54.5	56.2	58.8	60.4	62.5	65.0	67.6	70.3
Activos líquidos / PBI	1.5	4.4	1.7	1.6	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2
INDICADORES MONETARIOS (%)										
Crecimiento del IPC (Índice de Precios al Consumidor)	5.1	1.7	0.8	1.1	(0.7)	0.6	2.0	2.3	2.3	2.3
Crecimiento del deflactor del PBI	5.7	1.0	0.4	1.9	(0.7)	0.6	2.0	2.3	2.3	2.3
Tipo de cambio al cierre del año (ML/US\$)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Crecimiento de activos de bancos en el sector residente no gubernamental	5.1	3.4	9.8	6.2	5.9	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Crecimiento de activos de bancos en el sector residente no gubernamental / PBI	41.6	41.8	44.9	46.1	48.1	50.8	53.5	56.2	59.0	62.0
Crecimiento real del tipo de cambio efectivo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Síntesis de los Factores de Calificación

Tabla 2
El Salvador - Síntesis de los factores de la calificación

Factores clave de calificación

Evaluación institucional	Debilidad
Evaluación económica	Debilidad
Evaluación externa	Debilidad
Evaluación fiscal: Flexibilidad y desempeño	Debilidad
Evaluación fiscal: Deuda	Debilidad
Evaluación monetaria	Debilidad

El análisis de S&P Global Ratings de la calidad crediticia de un soberano se basa en su evaluación y asignación de puntuaciones de cinco factores clave de calificación: (i) evaluación institucional; (ii) evaluación económica; (iii) evaluación externa; (iv) el promedio de la flexibilidad fiscal y desempeño, y de la deuda, y (v) evaluación monetaria. Cada factor recibe una evaluación en una escala numérica que va de '1' (el más fuerte) a '6' (el más débil). La puntuación fiscal es el promedio de la clasificación de desempeño y flexibilidad fiscal y de la clasificación de nivel de deuda soberana. Sección V. B. del artículo de criterios "Metodología y supuestos para calificar Gobiernos Soberanos", (23 de diciembre de 2014) resume cómo se combinan los distintos factores para determinar la calificación en moneda extranjera, mientras que la sección V. C. detalla cómo se han obtenido las puntuaciones. Este resumen de calificación indica si consideramos que los factores individuales de calificación que figuran en nuestra metodología constituyen una fortaleza o una debilidad para el perfil crediticio soberano, o si consideramos neutrales. Los conceptos de "fortaleza", "neutral" o "debilidad" son absolutos y no en relación con los soberanos en una categoría de calificación dada. Por lo tanto, los soberanos con calificación alta suelen mostrar más fortalezas, y los soberanos con calificación baja, más debilidades. De acuerdo con la metodología de S&P Global Ratings para calificar soberanos, un cambio en la puntuación de los factores antes mencionados no lleva en todos los casos a un cambio en la calificación, tampoco un cambio en la calificación indica necesariamente cambios en una o más de las evaluaciones.

Anexo 8

Informe de calificación de riesgo de El Salvador, elaborado por MOODY'S



Rating Action: Moody's downgrades El Salvador's issuer rating to Caa1 from B3 and changes outlook to stable from negative

Global Credit Research - 13 Apr 2017

New York, April 13, 2017 – Moody's Investors Service has today downgraded El Salvador's issuer and senior unsecured debt ratings to Caa1 from B3 and changed the outlook on the issuer rating to stable from negative.

The key drivers of the downgrade to Caa1 are:

- 1) The recent missed payments on pension-related bonds signal a higher risk that the political impasse in the Legislative Assembly could lead to missed payments on government debt obligations
- 2) The failure to reach an agreement to issue long-term debt raises government liquidity risks and tests local banks' capacity to absorb additional short-term debt, which is already at record high levels.

The stable outlook reflects our view that the Caa1 rating captures the balance of risks to El Salvador's sovereign credit profile.

El Salvador's long-term foreign-currency bond and deposit ceilings were lowered to B2 from B1. Short-term foreign-currency bond and deposit ceilings remain unchanged at NP.

RATINGS RATIONALE

RATIONALE FOR DOWNGRADE TO Caa1 FROM B3

POLITICAL RISK RAISES DEBT REPAYMENT RISK

On April 7, the trust fund created by El Salvador's government to finance obligations to the pension system (Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, FOP) began to miss payments on pension certificates (Certificados de Inversión Previsional, CIP). The pension certificates are held by private and public sector pension funds.

It is our understanding that the pension certificates do not carry a sovereign guarantee. Therefore, based on the available information, we do not consider the missed payments on the pension certificate to be a default by the government of El Salvador under Moody's definition of default.

However, this credit event constitutes the first time a decision has been made to miss a debt-related payment. Prior to this, the government had made all debt related payments, while building up arrears in other non-debt payments.

The missed payment occurs in the context of a political impasse between the ruling party and the main opposition party in the Legislative Assembly. Disagreements between the two parties have obstructed fiscal policy and government debt management, leading to rising arrears and the recent missed payment. We see the missed payment on the pension fund obligations as a signal that risks for government debt payments have risen.

GOVERNMENT LIQUIDITY RISKS CONTINUE TO RISE

The government is required to obtain a two thirds majority approval in the legislative assembly to issue long term debt. This has been a long standing feature of El Salvador's debt management framework. However, over the past year, the ruling party (FMLN) has failed to secure approval to issue long-term debt from the main opposition party (ARENA), due to disagreements over policy priorities and an increasingly acrimonious political relationship.

The government has instead financed itself with short-term debt (LETES). In January 2016, LETES surpassed the \$800 million mark, a level at which refinancing conditions began to deteriorate, reflecting the limited absorption capacity of the relatively shallow domestic market. By November 2016, banks began to slowly reduce their exposure to LETES, suggesting tightening liquidity conditions for government debt. Short-term

government paper outstanding is now about \$1.06 billion, challenging local banks' capacity to absorb additional amounts.

While it is unlikely that banks would stop rolling over LETES, which could lead to a default on short-term debt, the longer the political impasse prevents the issuance of long term debt, the greater the liquidity pressure in the short term debt market.

The ruling party and the opposition are currently in negotiations to issue long-term debt to retire short-term debt. Should such an agreement be reached, it would alleviate near term liquidity pressures. However, these pressures would likely return. For instance, last November the Legislative Assembly did reach an agreement to authorize issuance of \$550 million in long-term debt and also approved a Fiscal Responsibility Law (FRL) which, at that time, represented an important break to a political impasse that had been ongoing for a year.

The November agreement allowed the government to retire only \$307 million of LETES and pay 2016 arrears. The potential reduction in LETES is insufficient to materially lower liquidity risks as the total outstanding amount will remain at around \$800 million. If no additional long-term debt issuance is authorized (the government's original request was \$1.2 billion) the authorities will be forced to prioritize payments and will likely run up arrears.

Even though negotiations are ongoing, there have been multiple setbacks, and it has become increasingly clear that the two political parties' positions are very difficult to reconcile. Negotiations revolve around amending the 2017 budget to include underestimated spending and on how to comply with the FRL, which mandates a reduction in non-financial public sector deficit by at least three percentage points of GDP over the next three years. Reaching an agreement will likely become even more difficult in the second half of 2017 as campaigns for legislative elections, which are scheduled for March 2018, intensify.

RATIONALE FOR THE STABLE OUTLOOK

The stable outlook reflects our view that the Caa1 rating captures the balance of risks to El Salvador's credit profile. It is our baseline assumption that under increased financial strain the government will prioritize government debt service over other expenses. However, the risks that political considerations could change priorities have risen.

WHAT COULD CHANGE THE RATING UP/DOWN

Upward pressure on the Caa1 rating would come from a material reduction in political and government liquidity risks. Such a reduction could stem from an additional agreement between the FMLN and ARENA to approve a second tranche of long-term debt issuance, sufficient to retire a significant portion of short-term debt paper, and prevent a recurrence of future political disagreements raising debt repayment risks. Fiscal adjustment that reduced borrowing requirements would also be positive for the credit profile.

Downward pressure on El Salvador's Caa1 ratings would emerge if we no longer expected that the government would prioritize debt service over other payments and saw more imminent pressures towards a credit event that caused losses to bond holders that are higher than those consistent with a Caa1 rating. Such a change in view would occur if an agreement to access long-term funding remains elusive for a prolonged period. Even though Moody's does not rate El Salvador's short-term government debt, further escalation of financial stress related to LETES would raise the credit risks related to the government's long-term debt.

GDP per capita (PPP basis, US\$): 8,620 (2015 Actual) (also known as Per Capita Income)

Real GDP growth (% change): 2.4% (2016 Actual) (also known as GDP Growth)

Inflation Rate (CPI, % change Dec/Dec): 1.1% (2016 Actual)

Gen. Gov. Financial Balance/GDP: -3.2% (2016 Actual) (also known as Fiscal Balance)

Current Account Balance/GDP: -2.5% (2016 Actual) (also known as External Balance)

External debt/GDP: 59% (2016 Actual)

Level of economic development: Low level of economic resilience

Default history: No default events (on bonds or loans) have been recorded since 1983.

On 13 April 2017, a rating committee was called to discuss the rating of the El Salvador, Government of. The main points raised during the discussion were: The issuer's governance and/or management, have materially decreased. The issuer has become more susceptible to event risks.

The principal methodology used in these ratings was Sovereign Bond Ratings published in December 2016. Please see the Rating Methodologies page on www.moody.com for a copy of this methodology.

The weighting of all rating factors is described in the methodology used in this credit rating action, if applicable.

REGULATORY DISCLOSURES

For ratings issued on a program, series or category/class of debt, this announcement provides certain regulatory disclosures in relation to each rating of a subsequently issued bond or note of the same series or category/class of debt or pursuant to a program for which the ratings are derived exclusively from existing ratings in accordance with Moody's rating practices. For ratings issued on a support provider, this announcement provides certain regulatory disclosures in relation to the credit rating action on the support provider and in relation to each particular credit rating action for securities that derive their credit ratings from the support provider's credit rating. For provisional ratings, this announcement provides certain regulatory disclosures in relation to the provisional rating assigned, and in relation to a definitive rating that may be assigned subsequent to the final issuance of the debt, in each case where the transaction structure and terms have not changed prior to the assignment of the definitive rating in a manner that would have affected the rating. For further information please see the ratings tab on the issuer/entity page for the respective issuer on www.moody.com.

For any affected securities or rated entities receiving direct credit support from the primary entity(ies) of this credit rating action, and whose ratings may change as a result of this credit rating action, the associated regulatory disclosures will be those of the guarantor entity. Exceptions to this approach exist for the following disclosures, if applicable to jurisdiction: Ancillary Services, Disclosure to rated entity, Disclosure from rated entity

Regulatory disclosures contained in this press release apply to the credit rating and, if applicable, the related rating outlook or rating review.

Please see www.moody.com for any updates on changes to the lead rating analyst and to the Moody's legal entity that has issued the rating.

Please see the ratings tab on the issuer/entity page on www.moody.com for additional regulatory disclosures for each credit rating.

Ariane Ortiz-Bollin
Asst Vice President - Analyst
Sovereign Risk Group
Moody's Investors Service, Inc.
250 Greenwich Street
New York, NY 10007
U.S.A.
JOURNALISTS: 212-553-0376
SUBSCRIBERS: 212-553-1653

Atsi Sheth
MD - Sovereign Risk
Sovereign Risk Group
JOURNALISTS: 212-553-0376
SUBSCRIBERS: 212-553-1653

Releasing Office:
Moody's Investors Service, Inc.
250 Greenwich Street
New York, NY 10007
U.S.A.
JOURNALISTS: 212-553-0376
SUBSCRIBERS: 212-553-1653