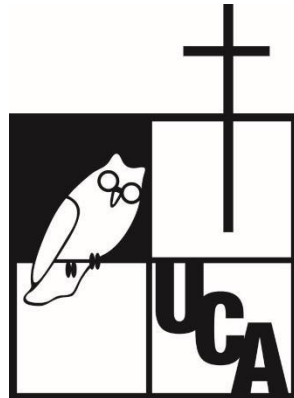


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

JOSE SIMEON CAÑAS



“EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR BANCARIO COMO PARTE
DEL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN EL SALVADOR PARA EL
PERIODO DE 1990-2017”

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

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

AGUILERA LIRA, AURA EMILIA
AGUIRRE PINEDA, ANDREA MARIA
BENITEZ SOSA, ANDREA MARIA
CAÑAS GONZALEZ, DAVID ALFREDO

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE DE 2018

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

JOSE SIMEON CAÑAS

RECTOR

ANDREU OLIVA

SECRETARIO(A) GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNANDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y
EMPRESARIALES

RICARDO FLORES

DIRECTOR(A) DEL TRABAJO

ROMMEL REYNALDO RODRIGUEZ TREJO

SEGUNDO(A) LECTOR(A)

KENNY JAZMIN MENDOZA DE ESCOBAR

“El espíritu de su gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal”

Joseph Schumpeter (1954)

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, gracias a Dios por permitirme culminar esta etapa, por ser siempre mi guía y acompañarme en cada momento.

Gracias a mis padres Mauricio y María Eugenia y a mis hermanos Mauri, Karen y Andres por su comprensión, apoyo, soporte y amor en todo.

A mis compañeros de tesis y de carrera por ser en todo momento el apoyo necesario para alcanzar mí meta.

A mis amigos por siempre darme los ánimos necesarios ante el cansancio.

Gracias Rommel por su apoyo, disponibilidad, por sus asesorías y por siempre orientarnos para obtener cada vez un mejor resultado.

Andrea Aguirre

Gracias a mis padres, Arturo y Maura por su paciencia, comprensión, valores inculcados, confianza en mi capacidad, sus consejos y el innumerable apoyo que siempre me han brindado.

A Violeta, Aura, Cesar y el resto de mi familia por su apoyo, comprensión, paciencia, risas y momentos vividos en estos años.

A mis compañeros de tesis por su responsabilidad, puntualidad y compromiso que nos permitió culminar con este trabajo de graduación y a nuestro asesor Rommel por su guía durante el proceso.

Aura Aguilera

A Dios y a mamita María por permitirme culminar mi carrera.

A mis padres, David y Gladis, por su apoyo, comprensión y motivación, su esfuerzo y dedicación para iluminar el camino y guiarme hasta la obtención de este éxito. A Gladys, cuya dedicación y esfuerzo fueron mi motivación e inspiración. Sin su apoyo en lo académico y lo personal no estaría ahora escribiendo estos agradecimientos. A Adrianita, hasta el cielo mi estrella.

A mis abuelos, Michita, Mama Chave y Don Alfredo, quienes con su experiencia y sabiduría de la vida me aconsejaron en un sinfín de ocasiones. Hasta el cielo Michita, este triunfo es para usted.

Al resto de mi familia, quienes me apoyaron y alentaron hasta el último momento, si los mencionara uno por uno tendría que escribir un apartado extra. A mis amigos,

compañeros de carrera y personas especiales, por su apoyo y su motivación. A Mónica, gracias por tanto en todos estos años.

A mis compañeras de tesis, sin ellas esto no hubiera sido posible.

Solo resta decir, gracias totales.

David Cañas

Agradezco a Dios y a la virgen por darme la sabiduría y el ánimo de poder culminar con mi proceso de graduación.

Gracias a mi amada madre Carmen por su valor, responsabilidad, amor y dedicación por tantos años sin ti nada de esto podría ser posible; a mi padre Milton por cuidarme desde donde está un abrazo hasta el cielo. A mis hermanos Gerardo y William por apoyarme hasta el último momento su amor es muy importante. Para mi abuela Isabel que siempre tuvo la paciencia para apoyarme en este proceso, a mi tía Patricia por su apoyo, consejos y las palabras adecuadas para llevarme por el buen camino. También agradezco a mis tías Pilar y Juliana por estar para mí.

A mis compañeros de tesis y a mi Asesor Rommel por su tiempo y dedicación para finalizar el proceso de graduación.

Andrea Benítez

A Rommel, por su apoyo, consejos y asesorías, por la paciencia y el esfuerzo de su parte para culminar este trabajo.

A Kenny, por ser la lectora y por colaborar de manera atenta con nosotros.

A la UCA, por ser la fuente del saber que nos permitirá la formación profesional.

Andrea Benítez, Aura Aguilera y David Cañas

INDICE GENERAL DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
ANTECEDENTES.....	14
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE LAS VARIABLES.	23
1.1 Política fiscal	23
1.1.1 Política fiscal para la teoría estructuralista.	23
1.1.2 Transformación en el sistema tributario salvadoreño del año 1990-2017....	27
1.1.3 Contraste de la teoría estructuralista con la realidad de El Salvador	33
1.2 Acumulación de capital.....	35
1.2.1 Acumulación de capital desde la perspectiva estructural.	35
1.2.2 Acumulación de capital en El Salvador.	38
1.2.3 Contraste de la teoría estructuralista con la realidad de El Salvador.	43
1.3 Crecimiento económico.	44
1.3.1 El crecimiento económico desde la perspectiva estructuralista.	44
1.3.2 El crecimiento económico en El Salvador	46
1.3.3 Contraste de la teoría estructuralista con la realidad de El Salvador.	51
CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DE POLÍTICA FISCAL.....	53
2.1 Aspectos generales: Implementación de la Política Fiscal durante las gestiones gubernamentales del periodo 1989-2009.	53
2. 2 Gestión gubernamental de Alfredo Cristiani	56
2.2.1 Caracterización del plan de gobierno	56
2.2.2 Caracterización de las políticas fiscales de la gestión del presidente Cristiani .	61
2.3 Gestión gubernamental de Armando Calderón Sol.....	64
2.3.1 Caracterización del Plan de Gobierno.....	64
2.3.2 Caracterización de las políticas implementadas.....	67
2.4 Gestión gubernamental de Francisco Flores	69
2.4.1 Caracterización del Plan de Gobierno.....	69
2.4.2 Caracterización de las Políticas implementadas	71
2.5 Gestión gubernamental de Antonio Saca	75
2.5.1 Caracterización del plan de gobierno	75
2.5.2 Caracterización de las políticas implementadas.....	77
2.6 Gestión gubernamental de Mauricio Funes	80
2.6.1 Caracterización del Plan de Gobierno.....	80
2.7 Gestión gubernamental de Salvador Sánchez Cerén	85
2.7.1 Caracterización del Plan de Gobierno.....	85
2.8 Análisis de las políticas fiscales de ARENA.....	88
2.9 Análisis de las políticas fiscales de FMLN	94

CAPÍTULO 3. EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR BANCARIO	98
3.1 Efectos de la Política Tributaria en el Sector Bancario	98
3.2 Análisis de la relación de los gabinetes bancarios con la administración pública..	103
3.2.1 Explicación de la existencia de relaciones entre juntas directivas de los bancos y la Asamblea Legislativa (2006 – 2017).....	103
3.2.2 Relaciones de parentesco.....	105
3.2.3 Relaciones por donación a los partidos políticos.....	107
3.3 Participación de Sector bancaria en el financiamiento de la deuda del Estado.....	108
3.3.1 Deuda pública en El Salvador.	108
3.3.2 Maneras de financiamiento de la deuda en El Salvador.....	110
3.3.3 Análisis crítico de la deuda pública.	118
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	121
Conclusiones.....	121
Recomendaciones.....	122
ANEXOS.....	127

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Reformas fiscales en El Salvador según el tipo de política que representan y el año de gestión gubernamental en que se aprueban.	55
Tabla 2. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 1989 – 1994.	63
Tabla 3. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 1994 – 1999.	68
Tabla 4. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 1999 – 2004.	73
Tabla 5. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 2004 – 2005.	77
Tabla 6. Reformas Fiscales en la estructura tributaria para el año 2009.....	84
Tabla 7. Reformas Fiscales en la Estructura Tributaria para el año 2012.	85
Tabla 8. Reformas Fiscales en la Estructura Tributaria para el Año 2014.....	87
Tabla 9. Ingresos Recaudados por Impuesto a las Transacciones Financieras, El Salvador 2009-2017 (US\$ millones).	88
Tabla 10. Porcentaje de la cartera de créditos anual de los bancos seleccionados respecto a los créditos consolidados otorgados por los bancos (2003 – 2017).....	104

Tabla 11. Donaciones provenientes de las juntas directivas bancarias a los partidos políticos (2006-2017).	107
Tabla 12. Instituciones financieras privadas que realizaban préstamos a El Salvador en el periodo 2002-2017.....	110
Tabla 13. Emisión de Eurobonos en El Salvador en el periodo 2002-2014.....	112
Tabla 14. Calificación de riesgo para El Salvador, para el periodo 2008-2017.	114

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasa de crecimiento índices encadenados del PIB.....	48
Gráfico 2. Composición de los ingresos tributarios netos (1990).....	89
Gráfico 3. Composición de los ingresos tributarios netos (1994).....	90
Gráfico 4. Composición de los ingresos tributarios netos (1999).....	92
Gráfico 5. Composición de los ingresos tributarios netos (2004).....	93
Gráfico 6. Composición de los ingresos tributarios netos (2009).....	94
Gráfico 7. Tasas de crecimiento de los ingresos tributarios y carga del sistema tributaria 2000-2017.	95
Gráfico 8. Ingresos tributarios netos El Salvador 2008 - 2017 (US\$ Millones).	96
Gráfico 9. Composición de los ingresos tributarios netos 2017	97
Gráfico 10. Participación de los sectores más destacados para el período 2010-2017 en los ingresos tributarios.	98
Gráfico 11. Porcentaje de participación del ISR dentro de los Ingresos tributarios provenientes de la Actividad Económica de los Bancos de 2010-2017.....	99
Gráfico 12. Contraste entre la tributación estimada de la Actividad Económica de los Bancos y la recaudación efectiva (US\$ Millones).....	102
Gráfico 13. Evolución de la deuda pública de El Salvador para los años comprendidos entre 2002-2015. (US\$ Millones)	109
Gráfico 14. Saldos anuales de LETES del GOES US\$ Millones.	115
Gráfico 15. Saldos deudores por tipo de deuda US\$ Millones.	116
Gráfico 16. Estudio comparativo entre tasa LIBOR y tasa de interés de los LETES.	117
Gráfico 17. Porcentaje que representan los títulos valores del Gobierno respecto a créditos productivos otorgados y depósitos, en el Sector Bancario 2001 -2017.....	117

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Línea de tiempo	14
Diagrama 2. Proceso de la Creación de las Políticas Fiscales	24
Diagrama 3. Objetivos e instrumentos de la Política Fiscal	25

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABANSA	Asociación Bancaria Salvadoreña
ACAFESAL	Asociación Cafetalera de El Salvador
ADS	Acción Democrática Salvadoreña
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BVES	Bolsa de Valores de El Salvador
CD	Cambio Democrático
CEPAL	La Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDAI	Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación
Cnel.	Coronel
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGT	Dirección General de Tesorería
DO	Diario Oficial
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social
FONAT	Fondo de Accidentes de Tránsito
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FOSAFFI	Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANANSA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GN	Guardia Nacional
Gral.	General
HSBC	The Hong Kong and Shanghai Banking

IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
ICR	Instituto de Colonización Rural
IRA	Instituto de Abastecimientos
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVU	Instituto de vivienda urbana
JD	Junta Directiva
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LETES	Letras del Tesoro, certificado de crédito de corto plazo (hasta un año de plazo)
LIBOR	London Interbank Offered Rate
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MH	Ministerio de Hacienda
MU	Movimiento de la Unidad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PCN	Partido de Conciliación Nacional, Partido de Concertación Nacional desde 2011-2012
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PEE	Programas de Estabilización Económica
PFI	Políticas Fiscales de Inversión
PIB	Producto Interno Bruto
PRDU	Partido Revolucionario de Unificación Democrática
PRSC	Partido de Renovación Social Cristiana
PUD	Partido Unificación Democrática
PUSD	Partido Unificación Social Demócrata
S.A	Sociedad Anónima
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
SB	Superintendencia de Bancos
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo evidenciar la existencia de los tratos preferenciales por parte de las estructuras políticas de El Salvador, a través de las políticas fiscales, hacia el sector bancario, propiciando así la acumulación de capital en este rubro económico. Este estudio retoma la fundamentación teórica estructuralista de la CEPAL, con la cual se busca generar el contraste con la realidad y obtener elementos empíricos para exponer las relaciones de interés.

En El Salvador la existencia de tratos preferenciales hacia sectores en los cuales se genera beneficios para la élite económica es una práctica común, ya que entre esta y la clase política existen relaciones de interés. Acá se intenta evidenciar los tratos preferenciales a través del estudio histórico del comportamiento de los impuestos hacia el sector bancario, contrastándolo con las tributaciones de diferentes sectores y de las personas naturales.

El desarrollo se ha realizado en tres capítulos: el primero de ellos es la fundamentación teórica y el recorrido histórico de El Salvador en cuanto a las tres variables macroeconómicas de importancia para el estudio, las cuales son política fiscal, acumulación de capital y crecimiento económico. De manera que es en este capítulo en el cual se busca generar las evidencias previas al análisis presentado en los capítulos siguientes. Así mismo, se realiza una síntesis del aporte de la teoría estructuralista sobre cada una de estas variables y de los sucesos pertinentes a cada una de estas acaecida en El Salvador en el período 1990 – 2017.

En el capítulo dos, bajo el análisis de los períodos presidenciales, se analizarán los planes de gobierno y las políticas fiscales que se ejecutaron en esos períodos, realizando un contraste entre estos dos. Es interesante observarlo desde esa perspectiva por el cambio de partido oficial en el año 2009, el cual generó gran incertidumbre para las empresas. A su vez, se realiza un contraste entre la composición de los ingresos tributarios entre período y período.

En el capítulo tres se pretende comprobar la existencia de tratos preferenciales a la banca a través del estudio de las contribuciones tributarias especialmente del ISR, así como la implementación de políticas fiscales que han favorecido al sector bancario y de este modo generar fuentes de acumulación de capital para las personas involucradas en este sector; a su vez, se intenta dar una causa a estos tratos preferenciales a través de las relaciones que existen entre el sector bancario y el Órgano Legislativo. Además de evidenciar la naturaleza del sistema tributario salvadoreño, es pertinente observar la manera en la cual el Gobierno se financia a través de la emisión de deuda para satisfacer la necesidad de liquidez.

Como resultado de todo el proceso de investigación se brinda también una sección de recomendaciones y conclusiones, en la cual el grupo investigador pretende dejar encarriladas una serie de propuestas con las cuales evitar que las prácticas que se están generando en el país se sigan reproduciendo a lo largo de los años.

ANTECEDENTES

En El Salvador, a lo largo de la historia, se han logrado establecer posiciones de poder, en un proceso que comenzó desde la independencia; donde se crearon las instituciones del país. Al cobrar relevancia las actividades comerciales, las instituciones financieras se hicieron necesarias para facilitar las transacciones. Dichas instituciones se caracterizaban por el control de las élites económicas¹ sobre la tenencia de la tierra² y el comercio. Además, se heredan débiles burocracias administrativas³ que no estaban equipadas para la recaudación de la carga fiscal. Como se observa en el diagrama 1 a continuación se realizará un recorrido por algunos de los eventos más relevantes en El Salvador en torno al desarrollo e implementación de políticas fiscales.

Diagrama 1. Línea de tiempo



En la época se aumentaron los impuestos sobre el comercio por ser el sector de mayor expansión y fuente de riqueza, sin embargo, las élites económicas que dirigen sus recursos prioritariamente a las actividades de producción y comercialización del café,

¹ Elite económica en esta investigación hará referencia a elite que perduró bajo relaciones de lazos familiares, al estar constituida inicialmente por comerciantes y grandes tenedores de tierra, aprovecharon la tenencia de los medios de producción, concentrándose en la acumulación de capital.

² Facilitando la propiedad privada, abriéndose las tierras ejidales y comunales en 1881 y 1882 y dándose exenciones especiales a los que dedican sus tierras al cultivo de café. (Schneider 2014).

³ Desorganización del aparato burocrático que sigue a la independencia incentiva evasión de impuestos por lo que los ingresos tributarios no dependen de las intenciones de nuevas autoridades.

producto que habían gozado de exenciones fiscales, no querían comprometer sus recursos para fines públicos⁴, por lo que prefirieron dirigir la atención del gobierno a otras fuentes fiscales como las importaciones, transacciones administrativas e ingresos no tributarios.

El Estado se caracterizaba por ser centralizado con un poderoso y moderno aparato militar, que promovió mediante sus reglamentos la dinámica de trabajo necesaria para cumplir con los objetivos de la elite⁵. Estas movilizaban pocos recursos por conducto de los impuestos, debido a un compromiso ideológico liberal que prefería eliminar toda intervención del Estado en las actividades económicas. Medidas como esta hicieron que el periodo siguiendo con las dinámicas de finales del siglo XIX se caracterizara en el ámbito fiscal por la implementación de políticas que dejaban en evidencia un trato preferencial a favor de los grandes productores, exportadores, comerciantes y banqueros, que a su vez eran quienes conformaban la élite económica del momento (Acosta, 2007).

Por los intereses en las exportaciones de café, el gobierno de El Salvador se hizo presente internacionalmente en la política. Al mismo tiempo el gobierno de Estados Unidos se vio interesado en Centro América por su posición estratégica. Por tanto, desde el inicio del siglo XX se ha involucrado buscando una estabilidad política principalmente asegurada mediante apoyo militar.

Con la presidencia de Manuel Enrique Araujo en 1911 se implementó un proyecto de reformas sociales y económicas en los que destacaron la creación de impuestos directos sobre el capital o propiedad y la expansión del aparato represivo con el que se buscó calmar ánimos de los grupos desposeídos en la época, situación que se mantuvo durante el gobierno de la familia Meléndez-Quiñonez.

A causa de la crisis de 1930 denominada “La Gran Depresión”, se incentivó una movilización de sectores populares, perfilando cambios en la estructura de la economía

⁴ En resumen, las elites liberales se resisten a la intervención estatal sobre el comercio y dirigen la atención a fuentes internas de ingresos, principalmente, a través de impuestos especiales sobre consumo de tabaco, bebidas alcohólicas, impuestos sobre bienes y servicios entre otros. Los impuestos directos sobre la renta o la propiedad eran extremadamente reducidos, no se aplicaban a las haciendas ni se recaudaban sumas significativas de ingresos. (Schneider 2014).

⁵ Se formulan nuevos reglamentos sobre trabajo y vida diaria, leyes contra la vagancia y nuevos códigos civiles que polarizan las relaciones de clase en el ámbito rural. (Schneider 2014).

mundial. En El Salvador las élites económicas decidieron la naturaleza del proyecto de Estado que proponía un régimen fiscal que recaudaba más ingresos de sectores exportadores reflejando así la confianza en sí mismas sobre su control del Estado. Además, se realizó una reforma del ISR y el impuesto sobre la propiedad, aumentando en proporción al ingreso total de 6% a 7.4% (Schneider, 2014); ya que las elites estaban dispuestas a pagar el costo del resguardo de sus privilegios en una sociedad desigual y altamente represiva.

Durante el Gobierno de Pío Romero Bosque se dio una serie de cambios importantes en el país⁶, como resultado de movimientos de protesta en los sectores populares en medio de la crisis económica que afectó al comercio internacional y los ingresos reales disminuyeron, desmejorando las condiciones de vida, con mayor fuerza a grupos con menores ingresos.

Bajo el mandato del Gral. Hernández Martínez el 12 de mayo de 1934, el Banco Salvadoreño celebró un convenio con el Estado por medio del cual renunció al derecho de emisión de dinero, como consecuencia de una reforma al sector bancario que culminó con la fundación del BCR, habiéndose centrado en la emisión de billetes. Dicha institución surgió como una sociedad anónima de economía mixta en la que participaban bancos que dejan de ser emisores, la Asociación Cafetalera de El Salvador y accionistas particulares. Este proceso ayudó a la formación de las bases para una economía moderna (Ver anexo A).

Según Molina Osegueda (2006) en mayo de 1944 inició un periodo caracterizado por el descontento civil que exigía una nueva constitución y nuevas elecciones, en ese contexto aparecen multitud de organizaciones como los partidos políticos PUD y PUSD que motivaron protestas consideradas como una falta de firmeza al controlar la situación social y política por parte del presidente Gral. Menéndez por lo que se pidió su renuncia.

⁶ Entre ellos destacan la realización de las primeras elecciones libres de las cuales resultó electo como presidente el Ing. Arturo Araujo. Nueve meses después, el 2 de diciembre de 1931 al perder la capacidad para mediar los conflictos sociales es objeto de un golpe de Estado dirigido por un grupo de militares, llevando al Gral. Maximiliano Hernández Martínez al mando del Gobierno, terminando con él un periodo de once años en los que el poder del gobierno estaba a cargo de civiles.

Los grupos militares asignaron la sucesión del poder al Cnel. Osmín Aguirre y Salinas. Desde enero de 1945 con el Gobierno del Gral. Salvador Castaneda Castro se dibujaron las líneas de la modernización del Estado⁷ y marcó el inicio de un sistema político basado en la fuerza y la omnipresencia del ejército en todo aparato burocrático; además de la construcción de una estructura económica más diversificada que la anterior a la Segunda Guerra Mundial dejando de lado la centralización de la producción cafetalera.⁸ También constituyó una época de recuperación en la economía exportadora, debido a la mejora de los precios de los productos básicos.

En 1948 los grupos militares⁹ encabezaron un proceso de reformas económicas y sociales mediante el nombramiento de un Consejo de Gobierno Revolucionario. En 1949 se crearon instituciones autónomas como el IRA, IVU e ICR, controlando relaciones laborales con leyes de contratación individual de trabajo, formulando la Ley del Seguro Social y condiciones para el desarrollo sindical, entre otras.

En 1950, al ganar las elecciones el Cnel. Oscar Osorio, se aprobó una nueva constitución donde se definió un papel renovado para el Estado. En esta se aseguró como decreto anexo a la soberanía la emisión de moneda y la dirección de la política monetaria. En la misma década se experimentaba bonanza económica en la que los precios del café y otras materias primas eran altos formando recursos necesarios para continuar con el proceso de acumulación de capital lo que permitió diversificar la matriz productiva, contribuyendo a la modernización económica y social.¹⁰

Un actor importante en el proceso fue la CEPAL, al haber apoyado la coyuntura reformista del momento. El modelo productivo se transformó hacia un denominado Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que hizo pertinente aprobar leyes como: Ley de Fomento de la Industria de Transformación 1953, Ley de Creación de la Dirección General de Comercio, Industria y Minería 1950, Ley del Impuesto a la Renta

⁷ Desarrollando proyectos de electrificación, estudios para la creación del Seguro Social, licitación para la construcción del puente sobre el río Lempa, implementación de medidas en materia laboral y promoción de acercamiento del país a sus vecinos especialmente a Guatemala.

⁸ Al aumentarse la productividad de las exportaciones tradicionales y al abrirse nuevas exportaciones de productos capital intensivos como ganado, azúcar y algodón (SCHNEIDER, A., 2014).

⁹ Cuyo papel en la política cambia en dicho año al convertirse en Defensores del orden social oligárquico (MOLÍNA OSEGUEDA, C), dando un golpe de Estado al Gral. Castaneda, proclamándose "El brazo armado del pueblo" y fundando el Partido Revolucionario de Unificación Democrática PRUD.

¹⁰ Junto a este proceso se construyen nuevas carreteras, puentes, represas, fábricas, viviendas y se amplían los programas de salud y educación.

y a la Vialidad 1951 y 1953, Ley de Industria Hotelera 1953, Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción 1955.

Para la década de 1960 El Salvador y el resto de los países de Centroamérica apostaron por la ISI, la cual buscaba una integración regional con el objetivo de favorecer el comercio de la región. Esto lo hacen mediante la formación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) el cual permitió a los países centroamericanos tener relaciones de libre comercio, de modo que entre los países de la región se promovieran las importaciones entre ellos; y se disminuyeran las provenientes de otros países a quienes se les incrementó la carga tributaria a las importaciones de bienes centroamericanos.

En El Salvador la aplicación del ISI implicó otorgar exenciones tributarias a la industria con la intención que este sector reflejara un impacto favorable en la economía. Efectivamente, durante el tiempo de vigencia del MCCA las exportaciones salvadoreñas pasaron de 20,4 millones de colones a 75,6 millones de colones (Martínez Julia Evelyn, 2015); y de acuerdo con Karen Molina (2016), ésta fue *“la única década en la que la economía salvadoreña creció más del 6%”*.

Esto indica aparentemente que los intentos por dinamizar la economía y adaptarse al resto del mundo habían estado funcionando, sin embargo, las altas tasas impositivas a las importaciones de los países no centroamericanos y la gran cantidad de exenciones que el gobierno de El Salvador aplicó causaron que la política fiscal se debilitara. Esto debido a que los países extranjeros que fueron afectados por la Segunda Guerra Mundial y vieron la necesidad de disminuir tanto sus importaciones de bienes centroamericanos como la inversión en El Salvador.

La disminución de la Inversión Extranjera Directa en El Salvador causada por la guerra reflejó la necesidad de incrementar los ingresos del Estado, sin embargo, debido a las altas exenciones al sector industria, no fue tarea fácil. En este contexto, explica Schneider, el Estado militar enfrentaba condiciones para diversificar y promover el crecimiento de la economía y particularmente necesitaba saciar la acumulación de capital. En 1961 el BCR se convirtió en una entidad del Estado y se creó la SB, que tenía

como objetivo preservar la estabilidad del sistema financiero asimismo regular y hacer cumplir las diferentes leyes y reglamentos aplicables al sistema financiero.

Con la guerra de El Salvador y Honduras se implementó, debido a diversos desacuerdos de intereses políticos y de comercio entre las naciones, una reforma agraria que pretendía mantener a Honduras como país más beneficiado sin importar las consecuencias en que incurriría El Salvador. Debido a esto los países centroamericanos llevaron a cabo el “Protocolo San José” en 1968 como medio para proteger la industria aplicando sobretasas a los aranceles de las importaciones extra regionales. Eso tiene un efecto limitado, mientras productores trasladan el comercio intrarregional libre de aranceles de manera aún más severa a los bienes de consumo, los patrones del comercio exterior se desplazaron hacia productos con aranceles más bajos (Schneider, 2014).

Al finalizar la guerra en 1969 el MCCA se disolvió. A consecuencia de las acciones realizadas durante la década de 1960, tales como el debilitamiento de las políticas públicas, las exenciones fiscales y a los bajos ingresos que percibía provenientes del exterior, el país se enfrentaba a una crisis fiscal. Los ingresos procedentes de impuestos al comercio habían aumentado en la primera parte del periodo cuando la industria incipiente buscaba protección ante las importaciones, cayeron al ser eliminadas las barreras comerciales en el proceso de integración regional.

La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares salió a luz jurídica el 17 de septiembre de 1970, permitiendo a las autoridades regular las actividades monetarias, crediticias, financieras y cambiarias. La Ley de Creación de la Junta Monetaria, por su parte, surgió el 23 agosto de 1973; lo que significó la concentración de la formulación y dirección de las políticas monetarias y financieras en un nuevo ente del Estado y el BCR se convirtió en ejecutor de las resoluciones. Asimismo, la SB y otras instituciones financieras dependían de la Junta Monetaria (BCR, 2008).

En El Salvador inició una crisis en la década de 1970 que se derivaría en grandes cambios políticos; a partir de los fraudes electorales de 1972 y 1977, se agudizaron las contradicciones del sistema que provocó diversos movimientos en los sectores populares

ante la incapacidad de los gobernantes. La élite económica con el propósito de defender sus privilegios junto con la presencia de Estados Unidos (Grinni Héctor, 2014), permitieron las condiciones que condujeron a que se disolviera la Asamblea Legislativa y la CSJ, dando paso a la creación de la Junta Cívico Militar (López Alberto, 2001).

La primera Junta Cívico Militar se desintegra el 3 de enero de 1980, debido a la renuncia del componente civil que alegaba que era la FAES quienes seguían teniendo el poder de mando en las decisiones de la junta pues bloqueaban o retrasaban las ideas reformistas. Fue entonces que se creó la segunda junta de gobierno el 9 de enero de 1980, tras llegar a un acuerdo el componente político (PDC) con el militar (FAES). A través de esta alianza que se deja de lado el componente empresarial, brindando mayores accesos a la generación de las reformas estructurales que se habían planeado.

En El Salvador, las instituciones financieras estaban descuidadas, en el sentido que eran ineficientes pues habían caído en un estado de mora e insolvencia de liquidez (Araujo, 2003); en esta situación, en conjunto con las ideas reformistas de la segunda junta de gobierno, fueron los elementos clave para que se decreta la nacionalización de la banca.

El 7 de marzo de 1980, bajo el decreto N° 158 se aprobó la Ley de Nacionalización de Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de manera que el Estado salvadoreño se convirtió en el accionista mayoritario de las instituciones financieras en el país. De esta forma sería absorbida la mora en la que estas instituciones se encontraban y aliviada la situación de insolvencia de liquidez.

Los objetivos con los que se modifica la propiedad de la banca, según el BCR eran a) eliminar el monopolio de las instituciones financieras, las cuales eran controladas por las familias de la clase dominante; b) democratizar la propiedad de las instituciones financieras; c) Reorientar los recursos financieros para alcanzar una mayor eficiencia, equidad y contribuir de una mejor forma al crecimiento económico del país (BCR, 2008).

Este último objetivo poseía un punto ideológico muy importante dentro del plan que buscaba implementar la segunda junta de gobierno. Se procuraba el cierre de las fuentes de financiamiento al modelo agroexportador, de manera que se debilitara el modelo y así

poder incentivar la producción de bienes no tradicionales de exportación y motivar a los empresarios a buscar nuevos ejes de acumulación de capital (Segovia, 2002).

En el ámbito económico se observaban situaciones de inestabilidad en la banca; por tanto, resultaba imprescindible la nacionalización de esta. Las causas que señala Araujo (Araujo, 2003), son: a) concentración del ingreso; b) concentración del crédito; c) Morosidad; d) financiamiento de la reforma agraria¹¹.

Con la llegada al poder del Ing. José Napoleón Duarte en 1984, el gobierno tomó una postura modesta, en la cual, se continuaría con las reformas que previamente habían sido implementadas por las juntas de gobierno, más no con el objetivo de profundizar ni aplicar más reformas, sino bajo un enfoque de consolidación. Este gobierno planteaba dejar por fuera las políticas neoliberales propuestas por USAID. En 1985 se crea FUSADES y de esa forma se cimientan las bases para la adaptación de El Salvador a un modelo de ajuste estructural con el objetivo de conseguir la estabilidad macroeconómica.

En las elecciones de 1988, el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) gana la mayoría de las diputaciones en la Asamblea Legislativa; lo que permitió que, durante los últimos años de la gestión del Ing. Duarte en el poder, se comenzaran a fortalecer las ideas neoliberales impulsadas por la gestión del presidente Reagan en los Estados Unidos.

Con la llegada a la presidencia del Lic. Alfredo Cristiani, a través del partido ARENA, en 1989, el sector empresarial llegó de nuevo al poder político; bajo las órdenes de este nuevo gobierno se estableció un programa de fortalecimiento y privatización del sistema financiero, dando paso al proceso de reprivatización de la banca.

Esta medida se llevó a cabo debido a que la estructura organizacional de las instituciones bancarias era ineficiente para su funcionamiento. El sector bancario estaba bajo un régimen político centralizado, en el cual el gobierno tomaba las decisiones desde la administración individual de los bancos hasta la aplicación de la política monetaria

¹¹ Financiar de manera que permitiera la aplicación de la redistribución de la tierra.

(Araujo, 2003). Según el BCR, la crisis económica y social que se vivía durante el período de la guerra generó la desestabilización de la banca, causando una situación de morosidad, que alcanzó casi los 434 US\$, creando a su vez una situación de insolvencia de liquidez (BCR, 2008).

Las situaciones descritas anteriormente fueron el catalizador que impulsó al saneamiento de las instituciones bancarias, desembocando en la privatización completa del sector bancario. Fue el BCR, el principal actor de la transformación de una banca nacionalizada a una banca privada; a través de la puesta en venta de acciones de las instituciones financieras al público.

En la venta de acciones se les dio prioridad a los trabajadores de los bancos y a pequeños inversionistas. Una de las restricciones que existían al momento de vender las acciones de los bancos fue que las instituciones gubernamentales, o el Estado por sí mismo, no podían comprar ni participar en estas compras¹².

El objetivo principal del saneamiento del sistema financiero era convertirlo en promotor del desarrollo económico y social (Araujo, 2003). Además de conseguir una restitución de los patrimonios mínimos para las instituciones bancarias tal como la ley lo exige; como la creación de fondos que garanticen los depósitos del público en las instituciones financieras generando así seguridad de liquidez en los bancos; generar un clima saludable en la economía salvadoreña a través de instituciones financieras sólidas y eficientes. Este proceso se concretizó a través del decreto N° 627 con la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales, la cual era la plataforma jurídica para respaldar el inicio de esta nueva transformación de la banca.

Es a través del decreto legislativo N° 627 que se creó el FOSAFFI, con la finalidad de crear medidas necesarias que coadyuven el fortalecimiento y saneamiento de las instituciones bancarias; además se encargaba de realizar recuperaciones de cartera morosa que se habían adquirido en la administración gubernamental.

¹² Artículo 2 de la ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo, 1990.

CAPÍTULO 1. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE LAS VARIABLES.

1.1 Política fiscal

1.1.1 Política fiscal para la teoría estructuralista.

1. Enfoque de elaboración de políticas fiscales para mejorar la inversión.

Esta corriente de pensamiento plantea que para que en una economía exista crecimiento económico y desarrollo, deben generarse condiciones de estabilidad macroeconómica. En ese sentido, las políticas fiscales que se deben impulsar deben ser de carácter contracíclico, enfocadas en fomentar la inversión con rendimientos sociales adecuados de modo que se eviten que los procesos de crisis y auges se profundicen dentro de las economías.

Las políticas fiscales para la teoría estructuralista tienen como objetivo la promoción de la inversión, ejercen su influencia a través de diferentes canales, y, a su vez, son influenciadas por las restricciones que imponen el espacio fiscal y factores sistémicos, como el desarrollo financiero o el clima de inversión (Fanelli, 2013).

Cuando se adopta una perspectiva sistémica de las políticas fiscales se hace necesario incluir aportes de investigaciones aplicadas sobre el diagnóstico de crecimiento, cambio estructural en economías duales y políticas de crecimiento inclusivo. Al adoptar un enfoque sistémico se busca en última instancia promover el crecimiento inclusivo.

En primer lugar, para realizar políticas fiscales efectivas se deben aplicar las siguientes preguntas para su creación:

- 1) ¿En qué condiciones se justifica recurrir a la política fiscal para promover la inversión?
- 2) ¿Qué objetivos específicos y qué instrumentos fiscales deben conformar la PFI?
- 3) ¿Cómo inciden los factores sistémicos sobre la efectividad de la PFI?
- 4) ¿Se justifica asignar instrumentos y recursos fiscales escasos para la PFI, dado que existen objetivos de política fiscal alternativos?

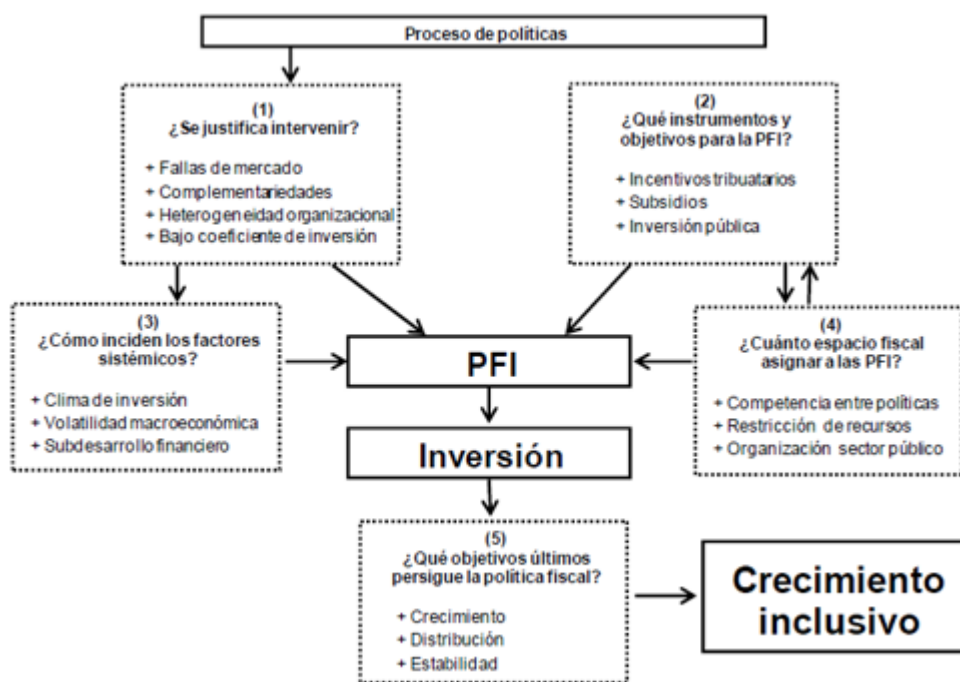
5) ¿Cuáles son los objetivos últimos que la política fiscal busca conseguir al apuntar a la inversión como meta intermedia?

(Fanelli, 2013)

Se debe tomar en cuenta un esquema especializado reflejado en el diagrama 2, utilizado exclusivamente para la realización de políticas fiscales bajo un enfoque sistémico que generan un cambio favorable en la creación y el desarrollo de estas. El proceso da inicio con una de las preguntas antes mencionadas, continuando con la selección de los instrumentos y objetivos, además de tomar en cuenta los factores externos como el clima de inversión, la volatilidad macroeconómica y el subdesarrollo financiero.

Al establecer todos los elementos externos, se toma en cuenta el ambiente en el cual se va a desarrollar, por esto se vuelve necesario verificar el espacio fiscal que se debe asignar a la nueva política. Cuando se cumplen todos los pasos para la creación de la política fiscal debemos observar que el impacto será directamente en la inversión y deberá cumplir con objetivos claros que van a realizar un impacto directo en el crecimiento inclusivo.

Diagrama 2. Proceso de la Creación de las Políticas Fiscales.

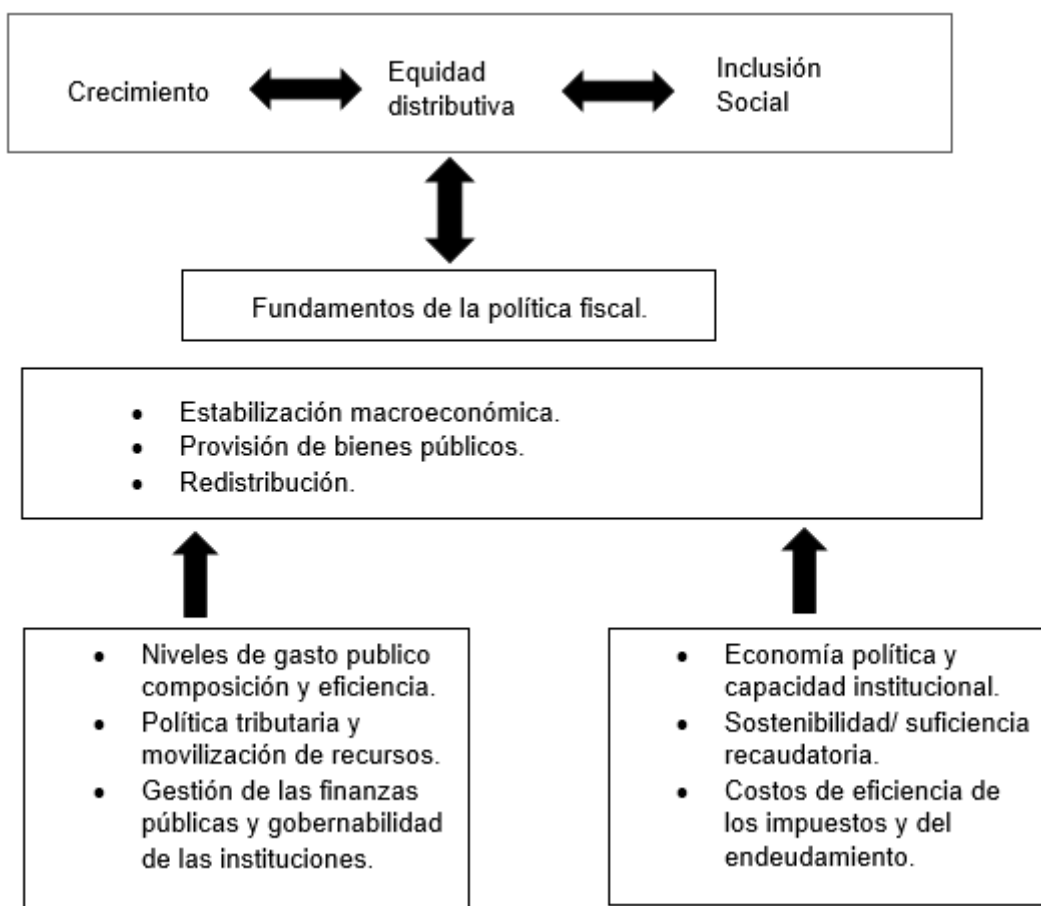


Fuente: en base a información extraída de Fanelli, 2013.

b. *Enfoque de la elaboración de políticas fiscales en tiempos de crisis.*

En el enfoque estructuralista se vuelve importante para el diseño de políticas fiscales con capacidad contracíclica, amplia incidencia en la distribución del ingreso disponible, creciente calidad en el gasto y sistemas tributarios con capacidad recaudatoria, eficientes y equitativas. Para esto se deben cumplir los objetivos e instrumentos propios de la creación de políticas fiscales para economías en crisis.

Diagrama 3. Objetivos e instrumentos de la Política Fiscal.



Fuente: en base a información extraída de (Martner Ricardo, Podesta Andrea, et al. 2013).

Para la elaboración de las políticas fiscales en una economía en crisis deben relacionarse diversos aspectos macroeconómicos con los objetivos de desarrollo, el crecimiento, la equidad distributiva y la inclusión social, la política fiscal cuenta con diversos

instrumentos como el gasto público, los impuestos y el déficit o endeudamiento, que a su vez requieren de instituciones para ser adecuadamente gestionados. Sin embargo, existen factores de economía política, de capacidad institucional, problemas de sostenibilidad fiscal y costos de eficiencia de los impuestos y del endeudamiento que pueden limitar la capacidad para implementar las políticas fiscales (véase el diagrama 3) (Martner Ricardo, Podesta Andrea et al. 2013).

2. Enfoque de elaboración de políticas fiscales en torno al gasto público.

Un enfoque acertado del estructuralismo para asegurar la neutralidad de la política fiscal respecto del ciclo, se acepta ampliamente el criterio de libre operación de los estabilizadores automáticos en circunstancias normales como criterio rector (Martner Ricardo, Podesta Andrea et al. 2013). Debido a esto se recomienda en épocas de crisis fiscales implementar políticas contracíclicas.

La ventaja de implementar políticas contracíclicas según la CEPAL “si la divergencia entre lo esperado y lo efectivo resulta de un choque de demanda externo o interno “normal”, es apropiado dejar operar libremente a los estabilizadores automáticos, combinándolos con una respuesta monetaria más agresiva. Si la divergencia es “grande” o persistente y el choque es de demanda, es conveniente dejar algún espacio para las políticas discrecionales cuando los estabilizadores automáticos no permiten un grado suficiente de estabilización” (CEPAL, 2009).

En los periodos en que se desarrollan procesos de crisis, el estructuralismo enfoca la aplicación de la política fiscal hacia el incremento del gasto público. Blanchard, citado en CEPAL 2009, expone lo siguiente sobre la responsabilidad del Estado frente al gasto público ante una crisis: *“debería considerar el aumento del gasto público más que la disminución de los ingresos. La construcción de puentes o la renovación de escuelas debería tener más efectos sobre la demanda que la reducción de impuestos”*.

Por otro lado, la CEPAL propone que la inversión pública debe realizarse de modo que se logre atenuar la volatilidad de la demanda global, por lo tanto, las inversiones deben ser enfocadas a obtener rendimientos sociales adecuados. La apuesta al gasto público en tiempos de crisis económica se debe, de acuerdo con la CEPAL, a la búsqueda de generar ganancias en términos de bienestar, estabilizar el consumo, reducir la volatilidad del PIB, entre otros.

1.1.2 Transformación en el sistema tributario salvadoreño del año 1990-2017.

La década de 1990 comenzó con estructuras fiscales consistentes con la estrategia del modelo ISI en un mercado regional integrado; en el marco de la ICC el país logró atraer inversionistas a través de la creación de zonas francas de exportación y exenciones fiscales, incluidas las dirigidas hacia rentas financieras, ganancias de capital y dividendos de acciones (Gómez Sabaini, 2005).

Los nuevos sectores emergentes¹³ de la década operaban fuera de los procesos de fiscalización y control de la administración tributaria, al ser poco monitoreados por las instituciones del Estado; en ocasiones porque el Estado renunció a una regulación o imposición de tributos para los nuevos sectores en un esfuerzo por estimularlos. Así, los ingresos se vieron disminuidos y fue evidente que la recaudación no era la suficiente para evitar una crisis fiscal; asimismo, se contaba con la presencia de barreras que evitaban recaudar ingresos eficientemente además de una mala administración tributaria y bases no equitativas.

Dicha situación se intentó compensar por medio de la creación impuestos especiales al consumo y, en menor medida, por medio del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para personas naturales y jurídicas¹⁴ (Schneider, 2014). Sin embargo, los reemplazos más sencillos fueron realizados por medio de los impuestos al consumo interno y los impuestos especiales, estos se materializaron en algunas reformas con un impacto grande en la movilización global.

En 1992, en El Salvador con la firma de los Acuerdos de Paz se dieron por finalizados doce años de guerra civil en El Salvador. Tras esto, la oposición no consiguió participación relevante en la toma de decisiones político-económicas del país (Segovia, 2002), de modo que el partido oficial optó por la implementación de las políticas neoliberales basadas en la liberalización de los mercados, la privatización y la poca o nula participación del Estado.

¹³ Industrias Manufactureras, Comercio y Agricultura y Ganadería (Ver Anexo 1.6).

¹⁴ Los impuestos con mayores niveles de progresividad que permiten beneficiarse de la riqueza de las elites emergentes son: impuestos sobre la renta, sobre la propiedad y sobre los activos.

Estas políticas neoliberales continúan con la inercia de los PAE y PEE, los cuales eran impulsados por USAID, las instituciones financieras internacionales (Segovia, 2002) y FUSADES. Entre estas se proponen la reducción del gasto gubernamental, buscando una reducción del déficit fiscal; disminuir los subsidios a los precios de los bienes de consumo; y evitar el consumo de productos subsidiados (SAPRIN, 2000).

En 1992 se formulan la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado (Ley del IVA¹⁵) mejorando el ritmo en el crecimiento de los ingresos tributarios, esto último se evidencia en que la eficiencia del IVA se ha destacado por ser en Centroamérica la única en cumplir con los estándares internacionales, aunque algunos sectores tienen acuerdos de tasa cero, ocasionando pérdidas e incentivando mayores abusos. A diferencia del anterior, con el ISR no sucede lo mismo, la productividad correspondiente al aplicado sobre personas naturales fue bajo en 2002 con una tasa promedio de 10.8% de los ingresos sujetos a impuestos y de 6.5% de los ingresos totales (Ver Anexo 1.1) (Acevedo, González Orellana, 2003).

En la práctica (Schneider, 2014) la mayoría de los ingresos no provenientes de salarios no pagan impuestos ya que son originados en sectores adinerados que utilizan la planificación fiscal para evadir sus obligaciones y se aprovechan de la base geográfica que usa el gobierno para la recaudación, evadiendo impuestos mediante la declaración de sus ingresos en el extranjero, en esto (Gómez Sabaini, 2005) expresa lo siguiente; *“el principio territorial juega un papel relevante al ser aplicado por la legislación que circunscribe el tributo al principio de fuente, es decir a las rentas obtenidas por los sujetos domiciliados o no en el país, dejando fuera del ámbito de imposición a los ingresos de los domiciliados en El Salvador obtenidos fuera del ámbito nacional”* explica luego, que aunque el tributo contemplaba la aplicación del concepto renta mundial, estas nunca fueron puestas en aplicación¹⁶.

Por esto para la década de los años noventa casi todo el ISR era recaudado de sectores que no pueden evadir el pago sobre todo los asalariados de más bajos y medios ingresos del sector formal, al contemplarse como exentas las rentas financieras, ganancias de

¹⁵ Ley del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, D.O 31/07/92 Tomo 316 D. O 143 N.º 296

¹⁶ Se derogaron en mayo de 1992

capital, dividendos de acciones, entre otras. Agravando la situación, la proliferación de incentivos tributarios que se hicieron comunes inicialmente en la época de vigencia del modelo ISI con el propósito de generar industrias orientadas al mercado interno se siguieron manteniendo incluso después de haberse terminado la puesta en práctica del mencionado modelo, esto produjo más que una sola omisión de impuestos al formar parte de la manera en la que los Estados reorientan a los actores económicos hacia la economía internacional.

El efecto final de los incentivos aplicados es el de complicar los regímenes fiscales volviéndolos ineficientes e inadecuados de acuerdo con las normas internacionales de buenas prácticas. Como resultado los sectores más dinámicos¹⁷ no producen casi ningún ingreso fiscal para la economía nacional y hay poca evidencia que estos estimulen una mayor inversión extranjera (Schneider, 2014).

Como producto de estos cambios, las personas con bajos o medianos ingresos pagan un porcentaje mayor en concepto de impuestos con respecto a sus ingresos que los más adinerados. Por esto la distribución del ingreso es aún más precaria y desigual después de haberse recaudado los impuestos (Acevedo, González Orellana, 2003). Para 1997, los impuestos directos representaron aproximadamente el 30% de la carga fiscal total (Ver Anexo 1.3), casi la misma proporción que en 1990 a pesar de que la proporción del ISR como parte de los impuestos directos aumentó ligeramente (Ver Anexo 1.4), los tributos sobre los activos y las transferencias de propiedad disminuyeron.

Para el mismo año los impuestos indirectos mantuvieron su cuota del 70% del total, aunque su participación se desplazó de los timbres fiscales hacia el IVA. Este se le aplicó a la mayoría de los servicios, productos de mayor consumo y es el impuesto más importante del país ya que representó el 50% del total de ingresos tributarios. Otros impuestos especiales y unos cuantos a la actividad económica representan el resto de los impuestos indirectos.

¹⁷ Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, las Industrias Manufactureras, Comercio al por mayor y al por menor y las Actividades financieras y de seguros.

En 1992 se sustituyeron los impuestos sobre las ventas y los timbres fiscales por el IVA debido a la dificultad que implicaba recaudarlos, la producción de menores ingresos de los esperados y el efecto denominado “cascada”¹⁸ que poseía el impuesto sobre las ventas, con este cambio en la estructura fiscal se amplió la base en la que recae la carga del tributo haciendo que el sistema sea más universal.

El Estado recaudó un alto porcentaje de los impuestos a los que tiene derecho en relación con la cantidad de actividad económica sujeta a los mismos con este gravamen, lo que lo hace productivo (Ver Anexo 1.1). Es importante tomar en cuenta que el IVA grava únicamente el valor añadido al producto, eliminando la distorsión ocasionada por el efecto en cascada, sobre todo si se aplica con pocas exenciones (Schneider, 2014).

Las mejoras en la universalidad tuvieron limitaciones, evidencia de esto son las diferencias en la productividad del IVA en distintos sectores (Gómez Sabaini, 2005). Las exenciones, incentivos fiscales y regímenes especiales disminuyen la proporción de las transacciones totales de los sectores privilegiados que a menudo se comportan de manera más dinámica. Estos sectores son: los servicios y la banca, seguros y bienes inmuebles, que incluyen a los conglomerados financieros que operan en toda Centroamérica de las que sus operaciones regionales no están siendo monitoreadas por parte de El Salvador por no contemplarse en la legislación la gravación de los ingresos provenientes del exterior en la década de los noventa.

La diferencia en los grados de productividad del ISR (Ver Anexo 1.1) son significativos para debilitar la universalidad y su consecuencia más perjudicial radica en la progresividad. Como una especie de impuesto directo el ISR es un mecanismo importante para gravar en proporción directa la capacidad de pago por lo que aquellos con más riqueza deberían ser quienes pagan más impuestos sin embargo las exenciones dañan la progresividad en la medida en que los contribuyentes más ricos pagan menos.

Una manera de medir la progresividad del sistema tributario es medir el impacto de los impuestos en la distribución del ingreso. Los índices de Gini pueden medir la distribución

¹⁸ Se transmitía con cada transacción de la cadena de producción causando distorsiones en las actividades que poseían cadenas de producción más largas.

antes y después de la tributación e indican con un coeficiente más alto cuando la desigualdad es mayor. En el país, en el año 2000 aumentó de 50.19 a 51.65 antes y después de la tributación, la sociedad es más inequitativa después de que el gobierno recauda sus ingresos (Gómez Sabaini, 2005) (Ver Anexo 1.2). Este aumento se debió especialmente al peso del IVA en la carga fiscal, ya que este se aplicó de manera independiente de la riqueza de los contribuyentes y su carga es mayor para las personas en situación de pobreza. Las exenciones al ISR también debilitan su potencial de progresividad del impuesto.

Por su parte, el Impuesto a las personas jurídicas podría ser progresivo, pero es especialmente complejo por la lista de deducciones y exenciones muchas de las cuales benefician a empresas en los deciles más altos y sectores privilegiados. Una de las consecuencias es que el ISR de las personas jurídicas aumenta la desigualdad de un coeficiente de Gini de 50.19 a 50.83 después del gravamen (Acevedo, González Orellana, 2003) (Ver Anexo 1.2).

Una fuente adicional de la regresividad en el régimen tributario salvadoreño es la elusión fiscal¹⁹. Uno de los mecanismos más importantes de elusión fiscal que existe en el país es el de los ingresos obtenidos por los factores productivos en el exterior. Los ingresos internacionales se han convertido en el sector más dinámico para las élites emergentes y el hecho que el Estado no se beneficie de esa riqueza marca una deficiencia significativa con consecuencias regresivas. Para medir cuántos ingresos pierde el Estado en un análisis del ISR del año 2002 realizado por Gómez Sabaini y Schenone, en 2004, se enfocan en la relación entre el ingreso sujeto a impuestos y el ingreso total.

Por definición, la relación entre los ingresos sujetos a impuestos y los ingresos totales debería aumentar en la medida en que aumentan los últimos. Ese es el caso para alrededor de US\$ 20,000 para el año 2002, por encima de esta, la relación de los ingresos sujetos a impuestos con respecto a los ingresos totales comienza a caer y la tasa real pagada por los 216 mayores contribuyentes es menor de 10% muy por debajo de la tasa legalmente establecida del 25% (Gómez Sabaini, 2005). De hecho, el quintil de

¹⁹ La elusión no es igual a evasión, la última es de carácter ilegal. La elusión es la planificación de la actividad económica para ubicarla fuera de la obligación tributaria, por ejemplo, al intervenir en sectores libres de impuestos (Schneider, 2014).

ingresos más altos tiene una tasa real menor de 21.5% con relación al quintil que le sigue. La productividad del ISR de las personas naturales fue baja en 2002, con una tasa impositiva promedio de 10.8% de los ingresos sujetos a impuestos y de 6.5% de los ingresos totales (Acevedo, González Orellana, 2003).

Funde en su informe de “Equidad tributaria en El Salvador” distingue dos fases en las que incurrieron las finanzas públicas entre los años 2005 y 2012. La primera comprende desde 2005 a 2007, esta etapa comprendió el auge de la economía percibiendo también los efectos de la reforma tributaria de 2004; de acuerdo con Funde el déficit fiscal sufrió una disminución equivalente a un punto porcentual del PIB; así mismo expone que con las reformas aplicadas en este periodo incremento relativo de la progresividad del sistema tributario (Pérez Trejo 2014). Este giro en el comportamiento de la carga tributaria representó el inicio de una nueva etapa en las finanzas públicas, no únicamente por las diversas medidas que afectaban a la banca, sino también por los niveles de recaudación que percibieron incrementos en este periodo.

La segunda fase comprende del año 2008 a la actualidad; en este periodo El Salvador enfrentó además de la crisis financiera internacional, diversas reformas tributarias que profundizaron los esfuerzos por disminuir los fenómenos de evasión y elusión que enfrentaba el país. Pérez Trejo (2014) considera que en esta fase la mayoría de los indicadores fiscales se deterioraron. Esto lo atribuye al incremento de la deuda hasta el 56.5% del PIB en 2012.

Las características del sistema tributario indican que están destinadas a privilegiar a los sectores más dinámicos y transnacionales de la economía. En particular el régimen fiscal salvadoreño está dispuesto de tal manera que privilegia las actividades transnacionales de los conglomerados financieros nacionales que operan fuera del país. De acuerdo con un estudio realizado en 2008 por ICEFI, en el país no existe un sistema de tributación para beneficiarse del ingreso global y por ello existen pocos instrumentos legales para controlar el pago de los impuestos en el contexto de cambios tan importantes para la economía nacional (Cabrera, 2008).

Para el año 2012, en El Salvador, según Pérez Trejo (2014): *“al examinar la progresión de la tasa media por deciles de ingreso de los hogares, con una tasa media global de 0.84%, pero en donde el decil más rico asume el 86% del pago del impuesto, mientras que de los deciles 1 al 6, pagan US\$0.0 en concepto de impuesto sobre la renta. En el mismo sentido, la carga tributaria diferencial indica que los hogares situados en los deciles 9 y 10 pagan 2 y 7 veces más que el promedio general, respectivamente.”*

Las reformas en el impuesto sobre la renta han tenido un efecto positivo en la distribución del ingreso. De la misma forma, la eliminación del límite máximo de la tasa efectiva del ISR permitió que el 20% de los contribuyentes de más alto ingreso asuman el pago del 95% del impuesto a las personas naturales (Pérez Trejo, 2014). Algunas de las políticas implementadas por el gobierno salvadoreño mejoraron de manera significativa los índices de desigualdad, pero aún no se cumplen los resultados esperados.

Mientras los actores económicos del país han cambiado, el Estado no ha querido o ha sido incapaz de seguirles el ritmo y las élites emergentes de los sectores más dinámicos no han estado dispuestas a pagar por sus privilegios. Sin embargo, han apoyado los esfuerzos para proveer al Estado de más ingreso mediante el IVA.

El proyecto de Estado que la élite promovió produjo un régimen fiscal con aumentos en la capacidad y algunas ampliaciones en la universalidad, pero con una progresividad limitada. Los cambios que se produjeron en el régimen tributario se apoyaron principalmente en los impuestos indirectos por conducto del IVA. El resultado ha sido un aumento en la cantidad de fondos garantizados por el Estado y una aplicación más universal del derecho fiscal, sin lograr recaudar beneficios de los sectores cada vez más internacionalizados y fracasando en alcanzar una mayor progresividad.

1.1.3 Contraste de la teoría estructuralista con la realidad de El Salvador

La teoría estructuralista, como ya se ha expuesto, plantea que los países periféricos deben apostar por incrementar los niveles de inversión extranjera y el gasto público; así mismo se deben disminuir los impuestos, focalizando estas deducciones en aquellos sectores más pobres, esto lo expone de la siguiente manera la CEPAL:

“También será importante tomar medidas de reducción de impuestos, pero no necesariamente generalizadas, pues en escenarios de incertidumbre los agentes económicos tenderán a aumentar sus ahorros de precaución, más que a percibir estas deducciones como un incentivo al gasto. Si se aumentan las transferencias o se disminuyen los impuestos, será adecuado hacerlo de manera focalizada hacia los más pobres o hacia sectores sobreendeudados” (CEPAL 2009).

Sin embargo, en El Salvador a lo largo del periodo estudiado, se han aplicado diversas políticas fiscales que han buscado incrementar los gastos públicos y los ingresos tributarios mediante el control y disminución de la evasión y elusión. A pesar de las diversas creaciones de políticas fiscales, no se logran cumplir los objetivos que plantea el estructuralismo, los problemas de subdesarrollo siguen siendo los principales para la economía salvadoreña: el bajo crecimiento económico y la baja inversión se encuentran latentes.

El BCR expone en su informe “La política fiscal como herramienta de ajuste cíclico en El Salvador” lo siguiente:

“el rol que potencialmente puede desempeñar la política fiscal en la amortiguación del ciclo constituye una herramienta valiosa para las autoridades nacionales, dada la alta sensibilidad de la economía a choques de diversa índole; su empleo requerirá de un análisis más detallado y profundo de su impacto en la economía, así como también de un esfuerzo fiscal mayor” (Fuentes Julieta, Tobar Silva Marlene, 2003).

La creación de las políticas fiscales en El Salvador está cargado por una serie de procesos burocráticos: en primer lugar, la creación de las políticas fiscales están dirigidas al beneficio de una elite económica que regula desde el poder político y económico las diversas decisiones sobre la administración estatal, por lo que la construcción de políticas fiscales no se lleva a cabo para lograr un objetivo concreto de estabilización de las finanzas públicas, o a beneficiar el desarrollo económico de un país, sino que se enfocan en beneficiar a una elite económica; reflejando una deficiencia en el proceso técnico de la creación de políticas fiscales. En segundo lugar, la aprobación de estas políticas se debe decidir en la Asamblea Legislativa que se encuentra en una polarización que complica la implementación de las políticas que son necesarias para combatir los problemas económicos del país.

A pesar de diversas recomendaciones para tecnificar y mejorar la creación e implementación de las políticas fiscales, es un desafío debido a un sistema fiscal políticamente sesgado, además de un débil sistema tributario que a pesar de los esfuerzos para que sea eficiente aún se encuentra lejos de lograr dicho objetivo.

1.2 Acumulación de capital.

1.2.1 Acumulación de capital desde la perspectiva estructural.

Las políticas fiscales que se aplicaron desde 1990 tienen características neoliberales, en especial, aquellas que influyeron en las fuentes de acumulación de capital. Es decir, se aplicaron políticas fiscales que favorecieron los nuevos procesos de acumulación de capital que se estaban gestando. La banca privada, al ser la nueva vertiente de acumulación de capital de la cual la élite económica se estaba apoderando, era importante crear políticas fiscales que permitieran la generación y acumulación de excedente en este sector.

“Según la visión estructuralista la acumulación de capital es el modo en que el sistema capitalista se constituye y el origen de las mutaciones de las estructuras sociales, económicas, históricas, culturales, etc.” (Ibarra Julio Cesar, 2012).

En el capitalismo periférico la penetración de la técnica genera un desplazamiento de la fuerza de trabajo desde las capas de menor productividad hacia aquellas de mayor, provocando cambios en la estructura ocupacional; en el fondo de dicha estructura suelen persistir capas precapitalistas o semi-capitalistas, que perduran por la insuficiencia histórica de acumulación de capital y por la fuerte presión demográfica, propia de los países subdesarrollados (Ibarra Julio Cesar, 2012).

Los ingresos de la fuerza de trabajo afectada no se incrementan con relación a la productividad, por la competencia regresiva en el mercado laboral, que se encuentra en aquellas capas de productividad nula o muy baja. De esta manera se constituye el

excedente apropiado por la clase capitalista. Esta creación del excedente se realiza en tres fases las cuales están relacionadas directamente con el crecimiento económico.

La primera fase del ciclo: el excedente va a crecer continuamente, producto de las condiciones que enfrenta la clase capitalista en el mercado laboral y en la concentración de los medios de producción. Los conflictos distributivos no se manifiestan en ningún orden, esto se debe a la sensación de bienestar general propia de las fases de recuperación económicas. Así, la inversión del excedente, o parte de él, es la generadora del crecimiento económico, el cual engendra una distribución de los frutos de la creciente productividad que carece de conflictos, logrando así un estado de situación de optimismo y bienestar general (Ibarra Julio Cesar, 2012).

La segunda fase del ciclo en el que los estratos medios van adquiriendo poder social y político, que regularmente se expresa en el ámbito sindical y del Estado, sea en la lucha por la consecución de mejoras salariales y laborales o en la de servicios del Estado más eficientes.

Esta lucha no es otra que la lucha por el excedente económico. De esta manera se encuentra sujeto a dos movimientos opuestos: “crece por incrementos sucesivos de productividad proveniente de la acumulación de capital y decrece conforme aumenta la presión social en el compartimiento de los frutos del progreso” (Ibarra Julio Cesar, 2012). El sistema funciona regularmente mientras crezca en forma continua el excedente como resultado de esos dos movimientos.

En el curso del ciclo económico, el excedente crecerá a una tasa decreciente hasta llegar a su límite crítico en el que habrá llegado a su más elevada proporción respecto al producto total. Se genera debido a que la presión social tiende a aumentar en términos relativos, más que la productividad, o bien porque la consecución de poder de negociación de la clase obrera le permite apropiarse de parte de los incrementos de productividad cada vez en una cuantía mayor (Ibarra Julio Cesar, 2012). Entonces se produce una contradicción entre el régimen de distribución y el de acumulación, en el que el conflicto distributivo genera las condiciones para el advenimiento de una crisis económica y política.

Iniciando de esta manera la tercera fase del ciclo, con un proceso avanzado de democratización de los frutos del crecimiento económico. Los estratos medios tienen un poder social y político que en las fases anteriores no tenían, mientras los estratos bajos se enfrentan a una competencia en el mercado laboral cada vez menos agresiva. El ascenso de la clase media trabajadora resulta trascendental para erradicar los sectores de baja o nula productividad que, en esencia, son los estratos más vulnerables en términos económicos y sociales.

Sin embargo, dadas las condiciones ya expuestas, el excedente se encuentra en su límite crítico en términos de sus posibilidades de distribución y el crecimiento económico requiere necesariamente que crezca el excedente hasta su máxima dimensión posible, por lo tanto cualquier intento de alza en las remuneraciones o de ascenso en la estructura productiva encontrará respuesta en la espiral inflacionaria que sobrevendrá en el posterior ajuste que restablecerá las condiciones para el inicio de un nuevo ciclo (Ibarra Julio Cesar, 2012).

Por lo que se define un sistema con dos fallas en la acumulación, que requiere un continuo incremento del excedente generando así, un conflicto distributivo en la fase final del ciclo y lógicamente, en la distribución, que no puede alcanzar una verdadera democratización de los bienes económicos sin alterar la dinámica del excedente (Ibarra Julio Cesar, 2012).

La acumulación de capital tiene una función insustituible en el crecimiento y, también, en impulsar el desarrollo humano a través de la creación de infraestructura para la salud y la educación. Por ello es natural que en América Latina las iniciativas fiscales para promover la formación de capital hayan ocupado siempre un papel destacado en la agenda de políticas. También que se hayan realizado importantes esfuerzos analíticos para identificar los factores que deprimen o refuerzan el coeficiente de inversión y para diseñar políticas fiscales de promoción de la inversión (Fanelli, 2013).

El excedente, si bien es la fuente primordial de acumulación, no debe ser reinvertido en el desarrollo económico y social de un país. El capitalista como tal, actúa en función de sus propios intereses, ganancias y satisfacciones. Este excedente puede ser distribuido por el

capitalista en el consumo superfluo y las inversiones financieras especulativas como alternativas de empleo del excedente.

1.2.2 Acumulación de capital en El Salvador.

Los ejes de acumulación de capital, en la década de 1990, se vieron afectados de forma considerable por el nuevo modelo bajo el que se estaba gestando la dirección política del país. Este modelo no generó condiciones suficientes para reactivar el sector agrícola, por lo que las élites económicas se dirigieron hacia la vertiente de acumulación de capital en la cual se había inclinado el gobierno con la instauración del nuevo modelo económico (Segovia, 2002).

Según Segovia (2002), al llegar al poder la derecha la participación de los empresarios en el poder político y la toma de decisiones recobró una gran importancia. De modo que las decisiones que se tomaban, en específico para este caso de estudio, la privatización de la banca, sirvieron para impulsar a los grupos económicos dominantes a continuar con la inercia de acumulación de capital.

Es de esa forma que, aunque el proceso de privatización de la banca comenzó dando prioridad en la compra de acciones a los trabajadores de las instituciones financieras y a pequeños inversionistas, siempre fueron los grupos económicos dominantes quienes terminaron por hacerse de las instituciones financieras, en una especie de nueva acumulación originaria de capital (SAPRIN, 2000).

La expansión de la actividad económica hacia la producción para exportaciones no tradicionales se realizó mediante cambios tecnológicos y normativos, representado en instrumentos como el transporte de alta velocidad, contenedores refrigerados y el acceso comercial (Schneider, 2014). En un contexto de globalización se observan ciertos indicadores de la reestructuración de la economía:

- Países se orientaron a la economía internacional, eso lo indica la expansión de las exportaciones.

- La manera en que los actores nacionales se han insertado en los patrones globales de acumulación se evidencia en un cambio en el perfil de las exportaciones. El porcentaje de valor agregado de las exportaciones de agricultura no tradicional aumentó durante la década de 1990 en El Salvador, el sector de las maquilas tuvo un auge generalizado y el turismo aumentó en todos los países.
- La exportación desarrollada en la década de 2000 es la de servicios: incluye centros de llamada o *call centers* que sacan provecho de la capacidad de la región para prestar servicio a la población de habla inglesa y española de Estados Unidos. Estos sectores se convirtieron en emergentes.

La principal ventaja comparativa de los países de Centroamérica ha sido el bajo costo de la mano de obra, combinado con la proximidad geográfica a Estados Unidos²⁰. Sin embargo, ningún país en Centroamérica ha hecho las inversiones necesarias en infraestructura o en capital humano para crear ventajas en la productividad y son, por lo general, propensos a perder eventualmente frente a productores de menor costo.

Los auges en las exportaciones han estado acompañados por sectores financieros en expansión que encuentran mercados libres de capitales y una actividad económica transnacional en aumento que supone importantes oportunidades de acumulación. Simultáneamente las altas tasas de interés y los elevados niveles de deuda pública facilitan el rendimiento y estimulan las ganancias del sector financiero y alianzas con el capital global que han propiciado un proceso de consolidación que ha dejado solo pocos actores en cada mercado.

A menudo se trata de empresas financieras arraigadas en redes familiares poderosas, donde el fuerte posicionamiento en el interior del país permite a estos actores hacerse indispensables para los actores transnacionales pues facilitan contactos con proveedores locales, actúan como importadores y distribuidores de productos extranjeros, se unen a empresas conjuntas y ofrecen contactos políticos (Segovia Cáceres, 2005).

²⁰ El patrón global de reestructuración que hacen de Centroamérica una opción para la producción, en los países menos desarrollados crece una fuente potencialmente ilimitada de trabajo asalariado, la descomposición de los anteriores sistemas integrados de organización y producción industrial y el desarrollo del transporte moderno y las tecnologías de la comunicación (Schneider, 2014).

Según Sánchez Ancochea citado en (Schneider, 2014), con el tiempo las redes financieras más exitosas operan cada vez más fuera de las fronteras nacionales, aunque dentro de la región actúan como actores transnacionales y negocian su acceso directo al mercado de Estados Unidos.

Los actores se han beneficiado y han acelerado la integración de mercados que ocurre en la región durante la década de 1990. El proceso comienza con el MCCA de la década de 1960, pasando por un periodo de desaceleración durante los conflictos de las décadas de 1970-1980. En 1991, junto con Panamá, los cinco países de la región crearon una organización para promover la interacción: Sistema de la integración centroamericana.

En las últimas décadas los países de Centroamérica han cambiado sus patrones de inserción internacional. Los sectores en expansión han sido la manufactura de ensamblaje para la exportación, la agricultura no tradicional, el turismo, las finanzas, las remesas y los servicios. Estos comparten la característica de ser transnacionales en términos de cadenas de producción integradas que operan a través de las fronteras de manera que los países han expandido sus exportaciones a los mercados internacionales, así como su integración en la región.

Schneider menciona que con menores costos en los insumos y en las operaciones dentro del territorio centroamericano, las finanzas salvadoreñas pudieron coordinar la producción en procesos transnacionales que integraron las actividades productivas entre los países de la región. Al operar en todo el istmo los productores agrícolas no tradicionales se aseguraron contra las malas temporadas, los propietarios de hoteles y centros comerciales duplicaron sus inversiones y las maquilas en diversas zonas francas pudieron compartir los insumos en diversas zonas francas pudieron compartir los insumos y los contratos. Este grado de integración necesitó una coordinación dirigida por el capital financiero salvadoreño que ubicó las inversiones para garantizar la compatibilidad de actividades en los diferentes territorios (Schneider, 2014).

Para Schneider, las élites que dirigen estos sectores han emergido como una fracción transnacional del capital, ascendiendo en las economías nacionales y buscando cada vez más el acceso al poder estatal y las políticas a su expansión. Gradualmente se han

constituido en actores políticos conscientes de su poder y han hecho esfuerzos para plantear un proyecto de construcción del Estado que incluya cambios en las instituciones existentes, la construcción de nuevas instituciones y políticas que puedan ayudar a su expansión (Schneider, 2014).

Una de las formas en las que han avanzado estos proyectos de construcción del Estado es mediante la creación de centros de estudios especializados en los que se pueden perfilar políticas, formar líderes y ejercer influencias sobre los gobiernos nacionales. Estas entidades comparten ideas y programas transnacionales a pesar de haber conseguido diferentes clases de éxito en cada lugar.

Fusades acumula experiencia y recursos que le permiten influir en política y las políticas directamente, incluyendo propuestas de candidatos presidenciales y planes de desarrollo para los gobiernos entrantes. El proyecto de Estado que estas élites promueven es muy similar, guiado por la liberalización de los mercados y el comercio en aquellas formas que les permitan insertarse en las cadenas globales de producción.

De acuerdo con ICEFI (2015), es posible plantear que debido a las reformas fiscales aplicadas en los años 2004 - 2005 se ampliaron los niveles de acumulación por parte de la empresa privada debido a la regresividad tributaria en que se incurrió con las modificaciones aplicadas.

Así mismo una de las etapas de la dolarización en El Salvador fue la transnacionalización de la banca, ésta ocurrió en el año 2005, es decir, “los dueños de los principales bancos salvadoreños vendieron la mayoría de las acciones de instituciones financieras a entidades transnacionales” (ICEFI, 2015). En este periodo el Ministerio de Hacienda percibió utilidades de parte de los diferentes bancos que pasaron de US\$ 88.4 millones en 2004 a US\$ 164.3 millones en 2006 (según datos de SSF citados en ABANSA 2018).

ICEFI también expone que hasta la década de 1980 la élite salvadoreña se concentraba en la agricultura y la industria, en cambio para el año 2007 estaba conformada por conglomerados financieros organizados en ocho grupos relacionados por lazos familiares, por juntas directivas o accionistas. Las utilidades totales percibidas por el

Ministerio de Hacienda, de parte de los bancos empezaron a disminuir pasando de US\$ 164.3 millones en el 2006 a US\$ 147.6 millones en 2007 y US\$ 127.9 millones en 2008.

Además de presentar una disminución en las utilidades bancarias reportadas por el Ministerio de Hacienda en el año 2008, también el BCR registró una contracción del crédito al sector privado por parte de los bancos comerciales y de las instituciones financieras, esto debido a la falta de liquidez del período.

Esta situación empeoró para el 2009, al explotar la crisis financiera las utilidades bancarias cayeron a US\$ 44.2 millones para diciembre de dicho año, esto se puede atribuir al ambiente de incertidumbre financiero. De acuerdo con el BCR, las mayores caídas del valor agregado se suscitaron en Bancos, seguros y otras instituciones financieras (BCR, 2011). Para 2010 las utilidades bancarias presentaron un incremento respecto al año anterior, alcanzando los US\$ 116.3 millones, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, sin embargo, éste incremento no supero la situación en que se encontraban antes de la crisis.

La desregulación de los mercados financieros permitió que los flujos monetarios tendieran a incrementarse en un contexto oligopólico. De este modo, la desregulación de las tasas de interés ha permitido que existan diferenciales crecientes entre las tasas pasivas y las tasas activas, beneficiándose las instituciones bancarias. (Quiñonez Castro, 2012).

Para 2011, la internacionalización de la banca fue notable, y el surgimiento de uniones comerciales se llevó a un ámbito diferente al que se denotaba en la banca salvadoreña, desplazando a varios directivos para impulsar una administración de los bancos transnacionalizada.

Pese a que la banca se encontraba en manos de capital extranjero en el año 2015 la banca salvadoreña mostró una reducción, en los niveles de inversión y confiabilidad debido a la primera baja en la calificación que se le dio al país, lo que generó que los bancos aumentaron sus reservas y disminuyeran sus utilidades (Zumma Ratings, 2017).

En el país la banca sigue siendo uno de los principales acumuladores de capital, para el caso es visible que para el año 2017 las utilidades del sistema financiero fueron de US\$ 151.9 millones, es decir, US\$ 12 millones más que en 2016, que registró US\$ 139.9 millones (ABANSA 2017); claramente es uno de los sectores que sigue percibiendo las mayores tasas de acumulación, con la variante que el capital es totalmente extranjero.

1.2.3 Contraste de la teoría estructuralista con la realidad de El Salvador.

Los últimos años han significado para el país un crecimiento del sistema financiero, la llegada de la banca extranjera es percibida como prometedora perfilando un sistema en el cual se puede evidenciar un ciclo capitalista de acumulación de capital, sin embargo, aún es cuestionable si se alcanzan niveles de inversión significativos para la economía salvadoreña.

La falta de inversión para incentivar la economía salvadoreña se ve denotada en que, con la reciente integración de la banca salvadoreña a los conglomerados internacionales, se han introducido nuevas políticas de administración y costos, lo cual ha favorecido en un bajo nivel de gastos operativos (Sandoval Grecia, 2012).

Relacionando, la implementación de una banca internacional en el país, se produce un serio cuestionamiento que se observa en que a pesar de que los capitalistas están generando una acumulación de capital favorecedora, no se realiza la inversión necesaria en la economía para generar un crecimiento económico favorable, desencadenando una serie de preguntas las cuales son: ¿En qué lugar se encuentra ese dinero? ¿Con que fines se utilizó ese dinero? ¿Podría estar en la banca internacional, en paraísos fiscales, etc.?

1.3 Crecimiento económico.

1.3.1 El crecimiento económico desde la perspectiva estructuralista.

Al evaluar las teorías del crecimiento descritas por la escuela de pensamiento neoclásico, se plantean situaciones a largo plazo en las cuales las decisiones políticas y económicas están en función de conseguir la maximización de los beneficios al utilizar de la manera más eficiente los medios de producción. De esta manera los dueños de los medios de producción se convierten en el agente catalizador de la generación de crecimiento económico de los países, relevando al crecimiento económico a ser una finalidad y no una causa del desarrollo.

La teoría estructuralista latinoamericana fue impulsada por la CEPAL como una recopilación de ideas de diferentes economistas y autores. Este pensamiento a través de los planteamientos de su mayor representante Raúl Prebisch, plantea la existencia de una separación de los países en dos clases, las economías centrales que son los países desarrollados y las economías periféricas que son los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Las economías centrales o centros se caracterizan por poseer su aparato industrial desarrollado, el cual les permite satisfacer sus necesidades de producción y a su vez, exportar sus productos, los cuales poseen un alto precio en el mercado interno e internacional (Prebisch, 1973)

Las economías periféricas, por su parte, se caracterizan por orientarse hacia la producción agrícola o de materias primas que son exportados a los centros industrializados. Estos bienes, al ser primarios, se valúan con un precio inferior al de los bienes industriales o bienes finales, en el mercado internacional, lo que genera que exista un intercambio desigual, cuya consecuencia no se reduce solo a la existencia de un déficit dentro de la balanza comercial de los países periféricos, sino que a una dependencia de los centros industriales. Esta dependencia Centro-Periferia causa una ralentización en el crecimiento económico de los países periféricos provocando como efecto final la imposibilidad para pagar sus deudas, creando así, un círculo vicioso que profundiza el subdesarrollo.

¿Cuál es la forma entonces de solucionar estos problemas de bajo crecimiento económico en los países de la periferia? Para el estructuralismo se debe direccionar el crecimiento económico, por más bajo que sea, hacia el impulso de los procesos de industrialización. En ese sentido, la economía de los países periféricos comenzaría a disminuir el nivel de dependencia con el exterior para abastecer su demanda de bienes industriales, disminuyendo así los niveles de déficit en la balanza comercial y generando condiciones favorables para el crecimiento económico. Si esto se lleva a cabo, en un lapso se pasará de ser una economía periférica a una economía semi industrializada.

Sin embargo, para la postura estructuralista, el crecimiento económico en sí mismo no es un fin, más bien es un proceso necesario para alcanzar el fin último de desarrollo humano y el crecimiento inclusivo. Como consecuencia las transformaciones en la estructura productiva no tendrían ningún sentido o razón de ser si no existen modificaciones en la estructura nacional tanto en la distribución de la riqueza como en la implementación de las políticas económicas y sociales; de modo que el crecimiento económico no se encuentre a favor de las élites económicas.

En vista de esto, el crecimiento económico debe ser tratado como el hecho generador para el desarrollo industrial, de manera que, tanto el crecimiento económico como la tasa de acumulación de capital, deben estar a favor del desarrollo industrial (Moncayo Jiménez, 2011). Estas transformaciones deberán ir también en favor de mejorar la condición humana y de esta manera ser una causa de desarrollo humano. De modo que las políticas de inversión que se deben implementar deben estar direccionadas a conseguir crecimiento económico, una adecuada distribución del crecimiento y estabilidad económica y social.

Esta idea de las economías centro y periferia, se ejemplifica con claridad al observar las relaciones económicas que existen entre Latinoamérica y Estados Unidos, pues los primeros, sirviendo históricamente como un huerto, fuente de minerales y otras materias primas, con una grave deuda externa y dependiendo de su principal socio comercial; mientras que la segunda se caracteriza por ser altamente industrializada y haber aprovechado diversos sucesos históricos para posicionarse como una de las economías líderes a nivel mundial.

Tomando en cuenta que El Salvador está dentro de las economías periféricas se estudiará la composición del PIB por sectores y con base en esto se determinarán las causas estructurales del bajo crecimiento económico. A continuación se inicia con el estudio sobre el comportamiento que el crecimiento ha tenido en el período 1990 a 2017.

1.3.2 El crecimiento económico en El Salvador

En este apartado se realizará un análisis del comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB²¹ y de la participación de los sectores dentro del mismo. A su vez, se realizará una descripción de algunos de los hechos que pueden influir en los cambios de la tendencia de la tasa de crecimiento.

El crecimiento económico de El Salvador en los primeros años de la década de 1990 posee una tendencia al alza, tal como se observa en el gráfico 1, debido a la reactivación económica que se generó tras la firma de los Acuerdos de Paz. Con el cambio de modelo económico se generaron tasas de crecimiento económico promedio de 4.10% entre 1991 a 1996. Pese a esto, la tendencia de la economía en los años 1994 a 1996, era de estancamiento y decrecimiento, por esto en el año 1996 la tasa de crecimiento caería cerca de cuatro puntos porcentuales siendo con 0.82% la más baja de la década.

Este cambio de modelo permitió que se privatizara la banca en un proceso de liberalización del sistema financiero, por esto desde 1990 a 1996, la participación del sector financiero en proporción al PIB real del país se incrementó en 1.51 puntos porcentuales. Lo cual es interesante observar pues, este sector cayó en manos de la élite económica dominante.

La tasa de crecimiento del sector financiero en promedio de 1990 a 1996 fue de 11.98%, teniendo su cúspide en 1992 con un crecimiento del 22.55%. Un dato interesante es que, en 1996, el año en el que comienza la regionalización de la banca, es decir, la venta de los bancos a capitales regionales, la tasa de crecimiento de este sector cae a ser del 3.53%. Esto último, en conjunto al porcentaje de participación del sector financiero en el PIB, puede ser una explicación para la caída de la tasa de crecimiento de ese año.

²¹ El 4 de abril del 2018 se publicaron los datos correspondientes al PIB con un año base actualizado para más información (Ver anexo 1.7).

Tradicionalmente la composición del PIB de El Salvador se había caracterizado por tener una gran participación proveniente del sector agrícola, además de esto, el sector de la industria manufacturera ha incrementado su porcentaje de participación en las últimas décadas; sin embargo lo que llama la atención es el comportamiento del sector financiero ya que desde el proceso de privatización ha incrementado significativamente. En ese sentido, es de vital importancia estudiar cómo han sido las tendencias de comportamiento y cuáles son los factores que generan trastornos en ellos.

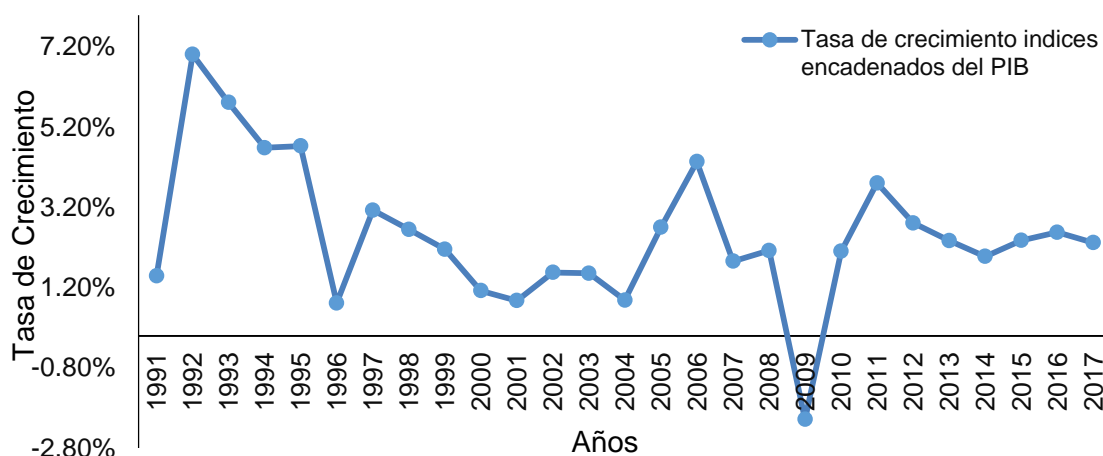
La tendencia de la tasa de crecimiento de los primeros años de la década de 1990 es un reflejo del comportamiento de las ramas más importantes dentro del cálculo del PIB, debido a que no tuvieron tasas de crecimiento positivas o relevantes en promedio, esto significa que las ramas con menos participación tuvieron un crecimiento económico significativo que amortiguó estas caídas.

La realidad económica del país se ve afectada en la década de 1990 con el cambio de modelo económico. Debido a esto, la tendencia de la economía en los años 1994 y 1995 se mantuvo constante, en cambio para el año 1996 se presentó una disminución en dicha tasa, pasando de 4.69% y 4.73% a 0.82%. Esto se evidenció más detalladamente en las tasas de crecimiento de todas las ramas que componen la economía, en especial aquellas cuya participación en el PIB es mayor, fueron bajas o incluso negativas, lo que genera esta desestabilización económica (Ver anexo 1.6).

La tendencia del crecimiento económico tiene una ligera alza en 1997, debido a que su tasa de crecimiento fue de 3.13%, ocasionado por un incremento en el crecimiento de las ramas de actividad económica con una mayor participación dentro de la estimación del PIB, así como un incremento en la tasa de crecimiento del sector financiero que presentó la más alta de todos los sectores (Ver anexo 1.6), pese a no tener una participación mayoritaria (Ver anexo 1.5).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento índices encadenados del PIB

(1991 - 2010; BASE 2014 = 100)



Fuente: elaboración propia con base a datos BCR 2018 (Ver anexo 1.7).

Sin embargo, el alza de ese año no sirvió como punto de inflexión ya que para los sucesivos años la misma tuvo una tendencia decreciente. Aunque para 1998 y 1999 las tasas de crecimiento disminuirían en pocas centésimas de puntos porcentuales, siendo de 2.65% y 2.16% respectivamente, estas variaciones encarrilarían la tendencia decreciente con la que comenzaría el siglo XXI.

Estas tendencias se presentaban principalmente por las crisis económicas en el entorno mundial con énfasis en los efectos derivados de la profundidad de la recesión experimentada por la economía japonesa y en la mayor competitividad de los productos asiáticos por la devaluación de sus monedas, que afectó principalmente al sector comercio al haber disminuido la demanda de los bienes primarios exportables (Tolentino, FUNDE 1999).

Al iniciar el siglo XXI, la inercia del bajo crecimiento económico continuó como se había gestado en la década anterior. Al analizar la tasa de crecimiento promedio de los cinco primeros años de la década del 2000, se observa un descenso de un punto porcentual respecto a la tasa promedio de la segunda mitad de la década de 1990 (Ver Gráfico 1).

Con la dolarización aplicada en 2001 a través de la Ley de Integración Monetaria se esperaba conseguir, entre otros objetivos, estabilizar el crecimiento económico, pero al finalizar este año la tasa de crecimiento había caído a 0.88%; sin embargo, es pertinente reflexionar en que esta medida tendría un carácter a largo plazo y no se verían los efectos de inmediato. Además, al inicio de 2001, el país se vio afectado por dos fuertes sismos de manera significativa, en el sentido de pérdidas de vidas humanas y daños en la infraestructura, lo que puede explicar la baja tasa de crecimiento para este año.

El punto más alto para esta primera parte de la década se encontraría en el año 2002 con una tasa de crecimiento de 1.58%, aunque la diferencia es poco significativa ya que en esos cinco años la tasa de crecimiento no varió a más de 0.70 puntos porcentuales. Para 2003, la tasa de crecimiento no varía tanto respecto a 2002, de hecho, varía solo en -0.02 puntos porcentuales.

Para 2004, la tasa de crecimiento de la economía era de 0.89%, representando una disminución considerable respecto al año anterior de -0.67 puntos porcentuales, esto puede adjudicar el déficit en la cuenta comercial, causado por los tratados de libre comercio firmados para la época.

Pese a esto, para los años 2005 a 2007, parecía que la tendencia iba cambiar pues las tasas de crecimiento tendían al alza. Se refleja en los años 2005 y 2006 cuando pasa de 2.71% a 4.34%. Con los tratados de libre comercio firmados con Estados Unidos, se planteaba una mejora en el comercio exterior, en el sentido que a largo plazo generaría crecimiento económico sostenido, sin embargo, la tendencia en los años posteriores no fue la esperada.

En el año 2009 cuando pasa a ser de -2.08% y aunque para 2010 la tasa regresó a ser positiva (2.11%), el decrecimiento de 2009 dejó evidenciado que el país sufría una crisis económica. El Salvador, sufrió el impacto de la crisis financiera generada en Estados Unidos, la llamada Crisis Subprime, generada desde 2007; por la elevada dependencia económica que existía entre el país norteamericano. Pese a saberse esto, muchos medios adjudicaron el decrecimiento económico al cambio del partido oficial, pues en este año por primera vez en El Salvador las elecciones presidenciales fueron ganadas por un partido que

representaba a la izquierda. La especulación de las empresas sobre lo que podría suceder con el nuevo gobierno, generaron un clima de incertidumbre para las posibles inversiones futuras.

Para estos años, la participación del sistema financiero en la conformación del valor agregado de la economía disminuyó sin ser significativo, es decir, de 2004 a 2009, la participación bajó 1.04 puntos porcentuales y la rama económica más importante para la estimación de valor agregado, como Agricultura, caza, silvicultura y pesca, incrementó 0.94 puntos porcentuales y arrojando tasas de crecimiento promedio de 4.11% y 0.80% respectivamente.

La tendencia para los años siguientes dentro de la década de 2010 no cambió mucho con respecto a la década anterior, se presentaron tasas de crecimiento que oscilaron entre el 2.11%, en 2010, y 2.32%, para el año 2017, (Ver gráfico 1). La tendencia a la baja es clara si se observa en su conjunto el período y pese a que existieron años en que la economía pareció mejorar no se lograron obtener tasas de crecimiento tan altas como en los primeros años de la década de 1990.

Con la implementación de las nuevas reformas fiscales se generó un impacto en el crecimiento económico, que se traduce de manera favorable para el sector público y privado. A propósito de la implementación de las reformas se logra mantener el efecto que contrarresta el estancamiento en el crecimiento de la economía salvadoreña. Para 2011 la tasa de crecimiento fue de 3.81%, lo que significó un ligero incremento en el crecimiento económico en el inicio de la década de 2010, sin embargo, en los años posteriores, la tasa de crecimiento disminuyó, con un resultado para el año 2012 de 2.81%, en 2013 de 2.38% y en 2014 de 1.98%.

Desde finales del año 2014, inicia un cambio positivo reflejado en las tasas de crecimiento como explica el presidente en turno del BCR; “La economía está creciendo por arriba de ese crecimiento potencial, significa que El Salvador desde el 2015 está en una fase expansiva del crecimiento económico. En el 2009 estábamos en una fase recesiva” (Monge Saúl, 2018). Observando que, en 2015, la tasa de crecimiento comienza a incrementarse, de manera significativa con un valor de 2.38% y continuando con esa tendencia se registra para

el año 2016 una tasa de crecimiento de 2.58%, sin embargo, tiene un ligero decrecimiento con una tasa de 2.32% en 2017. Si se hace un resumen en cuestión de tendencia de las tasas de crecimiento, se puede observar que para todo el período es una tendencia decreciente, siendo la tasa de crecimiento promedio es de 2.51%.

1.3.3 Contraste de la teoría estructuralista con la realidad de El Salvador.

Al estudiar el comportamiento del crecimiento económico de El Salvador se puede evidenciar que, al calcular el porcentaje de participación de las ramas de actividad económica, es el sector industria manufacturera el que posee la mayor participación con un 22.86%, pese a eso, a lo largo de todo el periodo al calcular la tasa de crecimiento promedio para los sectores, este rubro se coloca en el cuarto puesto con una tasa de crecimiento de 3.27%.

El sector financiero es quién, en el periodo, se coloca con la tasa de crecimiento promedio más alta, registrándose con un 5.25%. Este sector fue muy dinámico durante el periodo de análisis, pero su dinamismo en sí mismo es incapaz de dirigir a la economía de modo que impulsara un proceso de reactivación económica sostenible.

Ahora bien, ¿qué se puede deducir de eso? pese a que el sector industria-manufacturero es el que posee la mayor participación, la tasa de crecimiento de este sector de la economía refleja que es un sector poco dinámico para el período estudiado, mientras que el sector financiero, que posee la tasa de crecimiento mayor. Lo último contrasta con la teoría estructuralista; ésta expone, que el crecimiento económico debe ser una consecuencia del aprovechamiento del progreso tecnológico y que este crecimiento económico sirva para alcanzar el desarrollo industrial que conducirá al desarrollo de la economía.

Sin embargo, la realidad del crecimiento de la economía salvadoreña evidencia que el sector industrial manufacturero, no cumple con el principio de aprovechamiento del desarrollo tecnológico, de ser así, la tasa de crecimiento de este sector sería mayor como consecuencia del aumento de la eficiencia generada por el progreso tecnológico. A su vez, este sector industrial está al servicio de las exportaciones a las economías centrales, pues

son las empresas transnacionales quienes han instalado sus plantas industriales y manufactureras textiles en el país.

De igual modo, las estructuras productivas y los establecimientos financieros están en manos de la élite económica, pese a que ha sufrido transformaciones, sigue siendo una fuente de presiones sobre las estructuras políticas, de manera que, las decisiones de carácter político se siguen generando en pro de beneficiarla. Contrastando negativamente con la teoría estructuralista, pues en esta se plantea que las políticas económicas deben ir en pro de favorecer el crecimiento inclusivo, el cual incluye aspectos como el desarrollo humano, es decir, capacitación de la mano de obra para asegurar el crecimiento económico, políticas para resguardar la estabilidad económica y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, en términos de distribución.

CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DE POLÍTICA FISCAL

2.1 Aspectos generales: Implementación de la Política Fiscal durante las gestiones gubernamentales del periodo 1989-2009.

Según Schneider, el sistema tributario se caracteriza por la concentración en pocas bases con tasas relativamente bajas que se apoyan principalmente en impuestos indirectos siendo el más destacado el IVA. El resultado es un aumento en los ingresos para el Estado y una aplicación del derecho fiscal más amplia, sin generar beneficios sociales, fracasando en alcanzar un grado mayor de progresividad (Schneider, 2014).

La estructura tributaria ha experimentado una proliferación de cambios legislativos, ejecutivos y judiciales, destacando entre ellas las reformas de los años 1989, 1992, 1995, 2000 y 2004 - 2005. Prueba de esto es que se hayan dado 148 cambios en el periodo de gestión del partido ARENA, dejando 7.4 reformas por año en promedio haciendo del país uno de los más activos. Esto indica el dominio y la cohesión de las élites, así como su facilidad para promover una agenda de construcción del Estado a través de las instituciones que intervienen en la formulación de políticas.

Las gestiones gubernamentales más activas en cuanto a reformas fiscales han sido las de: Cristiani (1989-1994) y Saca (2004-2009) ya que se producen 42 y 39 cambios legales respectivamente en sus gestiones. Incluso en la de menor cantidad de cambios en materia fiscal, en el periodo de 1994-1999, existió un número alto de reformas.

Si se clasifican según el tipo de política que representan; se podrían dividir en las *reformas específicas*, que incluyen nuevas tasas o definiciones de bases²² para sectores particulares, exenciones²³ o incentivos y disposiciones administrativas para facilitar su relación con el Estado. Estas reformas son el resultado de la presión ejercida por estructuras de poder para asegurar sus privilegios en el tratamiento fiscal.

²² La base imponible es la cuantía sobre la cual se calcula el importe de determinado impuesto a satisfacer por una persona física o jurídica.

²³ Privilegio conforme a lo establecido por el Gobierno o la Ley, que excluyen del pago de un impuesto un hecho realizado por un sujeto pasivo, que sin esta exención si pagase el impuesto.

Otros cambios son clasificados como *generales*, algunos de ellos son los cambios al código tributario que define los principios de la imposición, los derechos de los contribuyentes y conceptos sobre fiscalidad que se aplican a todos los grupos y sectores por igual. También se consideran dentro de las *reformas generales*, las leyes que aplican nuevas tasas o bases en todos los ámbitos sin diferenciar entre los distintos sectores económicos. En algunos casos, los cambios reflejan la influencia de expertos técnicos para introducir buenas prácticas internacionales o que las autoridades estatales actúan con cierto grado de autonomía para resistir a la presión de los grupos de interés.

Por último, muchas leyes que se aplican son clasificadas como *administrativas* y toman lugar cuando las responsabilidades y estructuras del Estado cambian, alterando de esta manera la forma en que El Estado y la ciudadanía interactúan en relación con sus contribuciones tributarias, incluyendo los procedimientos de pago y sanciones en caso de violación a las leyes; esto puede reflejar buenas prácticas internacionales o más autonomía Estatal. Estas difieren de las reformas generales en el hecho en que evitan una confrontación directa con los grupos de interés que prestan más atención a las bases y las tasas de interés que a los ajustes administrativos.

En el período de 1990 a 2009 en total se aprobaron 99 leyes que se aplican a bases o sectores *específicos*, 32 que pueden clasificarse como *generales* y 68 de carácter *administrativo* (Schneider, 2014). La proliferación de legislaciones *específicas* concuerda con la cohesión y dominio de las élites transnacionales que buscan beneficios particulares específicamente en el ámbito de las exenciones. El gran número de cambios *administrativos* coincide con el presidencialismo, fenómeno que permite al presidente definir una serie de cambios en los ingresos como una cuestión administrativa y por tanto exenta de la supervisión de la Asamblea Legislativa.

Se puede decir que en la gestión gubernamental de Antonio Saca se promovió el mayor número de leyes específicas y reformas administrativas. Para la gestión gubernamental de Francisco Flores se presentaron numerosas reformas administrativas y en la gestión gubernamental de Cristiani y Francisco Flores se promovieron once y diez reformas generales, respectivamente (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Reformas fiscales en El Salvador según el tipo de política que representan y el año de gestión gubernamental en que se aprueban.

Gestión Gubernamental	Reformas	Promedio/año	Específicas	Generales	Administrativas
Cristiani	39	7.8	24	11	14
Calderón Sol	32	6.4	20	5	13
Flores	35	7	22	10	20
Saca	42	8.4	33	6	21
Año del periodo					
Primero	44	11	27	7	23
Segundo	19	4.75	11	3	11
Tercero	31	7.75	22	11	13
Cuarto	29	7.25	22	9	9
Quinto	25	6.25	17	2	12
Total	148	7.4	99	32	68

Fuente: datos extraídos de Schneider 2014.

Con respecto al momento dentro de la gestión en que los distintos gobiernos fueron capaces o estuvieron dispuestos a aprobar las reformas se obtuvo que; en promedio durante el primer año de cada mandato se aprobaron once reformas, en el segundo año se fue menos activo aprobando menos reformas, mientras que los últimos tres años de cada mandato tuvieron lugar entre seis y ocho reformas por año (Ver Tabla 1).

Según Schneider (2014) considerando el tipo de reforma, las clasificadas como generales tuvieron más posibilidades de ser aprobadas en el tercer o cuarto año de cada mandato y representaron el 23% y 24% respectivamente. En los demás años de gestión dominaron las reformas específicas o administrativas las cuales suman más del 85% del total, llegando a representar el 93% durante el quinto año de cada gobierno.

Las reformas en el primer año representan acciones tomadas en el momento de mayor capital político de cada gobierno después de las elecciones presidenciales. Las reformas específicas se distribuyeron de manera uniforme a lo largo de los años indicando su utilidad para mantener unidas a las diferentes fracciones del sector privado y a los aliados partidistas en la Asamblea Legislativa (Schneider, 2014).

Las reformas generales durante el tercer y cuarto año requieren mayor atención. Es posible que las reformas generales por su impacto general necesitan más tiempo para

construir alianzas, así como una opinión favorable en el legislativo y en la opinión pública. Sin embargo, estos procesos más prolongados no se extienden hasta el quinto año ya que las presiones de las próximas elecciones hacen que la aprobación de nuevas leyes fiscales sea más difícil.

En resumen, la evidencia sugiere que los presidentes salvadoreños han tenido pocas dificultades para aprobar reformas. Sancionaron una serie de reformas por decreto sin debate legislativo y aprobaron leyes durante cada año de su mandato. La mayoría de las reformas fueron específicas y estaban dirigidas a sectores concretos a menudo en forma exenciones. Las leyes generales tendieron a concentrarse en la segunda mitad del mandato presidencial.

2. 2 Gestión gubernamental de Alfredo Cristiani

2.2.1 Caracterización del plan de gobierno

El período presidencial de Cristiani tiene ciertas particularidades que es necesario destacar. Es bajo su mandato que se firman los Acuerdos de Paz, pero también es bajo este mandato que se inician los procesos de privatización de las empresas estatales. Tras salir de un período de guerra, la economía se encontraba en crisis y se optó por aplicar dicho modelo para conseguir dos objetivos: eran la estabilización económica y la reorientación de la economía (Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social, 1989).

Desde esta perspectiva, estos objetivos se lograrían alcanzar si se tomaba la receta neoliberal, es decir, si se generaban las condiciones óptimas para que el mercado funcionara con completa libertad y existiera competencia; así como la reducción de la participación del Estado, a lo que se conoció como la “modernización del Estado” pues se le adjudicaron nuevos roles con los cuales debería funcionar, dejando de lado su participación directa en la regulación de los mercados y precios de los bienes y pasando a ser un ente normador.

Dentro del plan de gobierno de Cristiani se manejó también la idea de un plan de desarrollo económico, pues se planteaba que el desarrollo económico no iba a estar en función de la acumulación de riquezas, sino que, en favor de “generar los recursos necesarios para que la sociedad como un todo pueda mejorar la calidad de vida y entrar en un camino que lleve a la eliminación de la extrema pobreza.” (Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social, 1989).

En ese sentido los objetivos del plan de desarrollo económico eran un crecimiento económico robusto que pudiera ser sostenido en el tiempo y que este fuera causa de una elevación en las condiciones de vida de la población. Para conseguir que el crecimiento sea sostenido en el tiempo el plan de gobierno proponía que debía de existir una serie de pasos que seguir, los cuales se basan en nociones de eficiencia de producción e incrementos de productividad, disminuir la participación del Estado y con todo esto, dándole el rol principal del desarrollo a la participación de la propiedad privada.

Esta descripción muestra claramente la ideología neoliberal con la que el nuevo gobierno actuaría. De manera que se propusieron las llamadas políticas de estabilización las cuales fueron: fiscales, de precios, monetaria y crediticia y políticas aplicadas al sistema financiero, que se implementarían dentro de quinquenio para conseguir que la base ideológica antes expuesta se lograra concretar. La propuesta de estabilización a través de la política fiscal y al sistema financiero son las que interesan para este caso de estudio. De manera que se analizarán con más detenimiento.

La propuesta de aplicación de las políticas fiscales tenía como objetivo limitar el déficit fiscal del sector público no financiero y reducir el déficit de las operaciones corrientes; limitar el acceso al crédito del Banco Central de Reserva por parte del Gobierno Central. Limitar el crecimiento del saldo de las órdenes legalizadas pendientes de pago y diseñar un programa de repago.

Se pensó reformar leyes como la del papel sellado y timbres, para eliminar el papel sellado, consolidar los impuestos de los timbres en un 5% y eliminar algunas exenciones de los impuestos de timbres. A su vez, la Ley de Impuestos Sobre la Renta, cuya reforma se pensó en sentido de modificar la tabla del cálculo del impuesto sobre la renta, dejando

como techo máximo el 50%. Así mismo se proponía desarrollar el proyecto informatizado de control de la deuda y análisis financiero. Así como el reajuste de las cuotas de las instituciones descentralizadas. Realizar ajustes en servicios de agua y alcantarillados y en energía eléctrica, realizando un proceso de saneamiento financiero y administrativo en las empresas públicas.

Mientras que las políticas de estabilización que se planearon aplicar en el sector financiero se planearon bajo la idea de rescatarlo de la crisis en que se encontraba de manera que se “fortaleciera y se modernizara” de modo que se convirtiera como un potenciador y un pilar para el desarrollo económico. Sin embargo, la estrategia que este gobierno pensaba aplicar era una privatización, la cual se planeaba como un proceso de saneamiento de las instituciones bancarias y del sector financiero como tal, a su vez, esto otorgaría eficiencia al debilitado sector bancario. La ineficiencia en las diferentes funciones del sector financiero se reflejaba en la situación de mora en la que se encontraba el sector bancario, esta ascendía a US\$760 millones al 31 de diciembre de 1989 (ICEFI, 2015).

La incapacidad de recuperar las inversiones en préstamos otorgados servía de argumento para el lanzamiento de estas propuestas. Se proponía dar prioridad a los trabajadores del sector bancario y al público en general para que la propiedad de las instituciones no quedara en manos de unos cuantos, limitando también el porcentaje de acciones máximo que una persona podría tener²⁴ no obstante, al momento de implementar estas políticas la élite económica utilizó mecanismos para obtener un mayor número de acciones.

Con respecto a las políticas de reorientación económica, se plantearon con objetivos a largo plazo, estos eran el establecimiento de las políticas neoliberales como un medio para alcanzar la eficiencia económica; establecer un mercado libre, eficiente y competitivo a través de reformas estructurales de envergadura. Las tres áreas sobre las que se propusieron las políticas para llevar a cabo este proceso son: políticas de reducción de la dependencia de la ayuda extranjera; políticas financieras de estabilización y reorientación económica; reformas institucionales y legales.

²⁴ Ninguna persona natural o jurídica puede tener más del 5% de las acciones de un banco, según art. 3 de la ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo, reformada en el decreto N° 640 del 2 de octubre de 1995.

Las políticas financieras de estabilización y reorientación económica estaban planeadas en los ámbitos de la política fiscal, política crediticia, tasa de interés, política cambiaria y comercial. Esto para conseguir los objetivos de tener un crecimiento económico robusto y sostenible a través del tiempo. En lo concerniente a la política fiscal se subdividió en tres apartados los cuales fueron:

- Política de ingresos
- Política de gasto,
- Política de endeudamiento externo del sector público.

Estas políticas debían estar en línea con el nuevo rol y tamaño del Estado, estar acordes con el nuevo modelo de una economía neoliberal y servir para convertir el presupuesto del Ministerio de Hacienda en una herramienta para fomentar la reorientación económica.

En la política de ingresos se proponía elevar la eficiencia en la recaudación de impuestos con el objetivo de incrementar la recaudación y eliminar aquellos impuestos que generen costos excesivos para su recaudación y administración y que a su vez generan una baja recaudación; la eliminación de los impuestos que generarán un costo mayor a la inversión para así incentivar esta última. También eliminar las exenciones y franquicias para incrementar la base imponible. (Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social, 1989).

Respecto a la política de gasto tenía por objetivo principal la eliminación del déficit fiscal, sin embargo, se proponían una política subsidiaria focalizada a los más pobres, es decir, el gasto debería ir orientado al gasto social para coadyuvar a la satisfacción de las necesidades de los más pobres.

Mientras que, para la política de endeudamiento externo del Sector Público no Financiero, debe servir para generar la formación de capital humano, reposición de capital u obras de infraestructura que puedan generar los rendimientos necesarios para actuar en servicio de la deuda y de ese modo no generar desestabilizaciones en la economía.

Si se analiza con detenimiento las posturas respecto a la utilización del ingreso gubernamental, por una parte se plantea la necesidad de reducir el gasto de manera que las políticas sean focalizadas lo que podría verse reflejado como un intento por aplicar políticas de austeridad, sin embargo, cuando se observan las tendencias que se planeaban respecto al endeudamiento por parte del sector externo surge la idea de inversión en capital humano, ahora bien, si por un lado se está tratando de recortar el gasto significaría entonces un intento de redirección del ingreso nacional, sin embargo se está planteando que el gasto en desarrollo humano debe hacerse en función de financiamiento a través de deuda. Esto último puede significar que el gobierno no está percibiendo la cantidad de ingresos tributarios necesarios para solventar sus obligaciones, no obstante, este plan no proponía incrementos o imposiciones tributarias para mejorar los ingresos del ejecutivo.

Mientras que las políticas crediticias y de tasas de interés, tenían como objetivo final el incremento en el ahorro interno y la eficiencia en la movilización y “asignación de recursos, la estabilización monetaria y la generación de solvencia, solidez, eficiencia y competitividad al sector financiero” (Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social, 1989).

Estas medidas se deberían generar nada más mientras se generaba la liberalización del sistema financiero, para poder canalizar de forma apropiada y oportuna los recursos financieros de modo que se le dieran prioridad a las actividades que propiciarán la reactivación económica. A su vez, se proponía la prohibición gradual del financiamiento del déficit del sector público por parte del BCR por el efecto inflacionario que esto genera.

La política cambiaria y comercial, por su parte, se puso como objetivos incrementar la capacidad de la economía para generar divisas e incrementar las ventajas comparativas y competitivas para el incremento de las exportaciones y estimular la inversión nacional y extranjera. Se proponía la liberalización del régimen cambiario para evitar las restricciones al comercio externo.

En las reformas institucionales y legales que se utilizarían para conseguir la reorientación económica es donde se expone el interés del nuevo gobierno por desregular y privatizar

el sistema financiero. Y el objetivo con el que esta acción se planeó fue que el sistema financiero se convirtiera en un “motor” del desarrollo económico y social para el país, objetivo que sólo se cumpliría si se realizaba una intervención privada, dado a la ineficiencia que existe en la administración de las empresas por parte del gobierno, según la visión de corte neoliberal que primaba en ese momento.

2.2.2 Caracterización de las políticas fiscales de la gestión del presidente Cristiani

En el siguiente apartado se realizará una caracterización de las políticas fiscales implementadas en la gestión del presidente Cristiani, en El Salvador. Con este análisis se pretende contrastar las ideas que se habían propuesto con las políticas que realmente se pusieron en práctica durante la gestión, sobre todo las enfocadas en las cuestiones de la banca y el sector financiero.

El discurso de la gestión del presidente Cristiani se basó en incrementar la eficiencia de la administración pública de las empresas que en ese momento controlaba el Estado a través de la privatización y del saneamiento del sistema financiero, todo esto para conseguir estabilidad macroeconómica y crecimiento.

Bajo esa lógica, las reformas que se realizaron en el período fueron un total de 39. Según ICEFI (2015), estas estuvieron en línea con las ideas de incrementar la eficiencia tanto en la administración de los ingresos gubernamentales como en la eficiencia de la asignación del presupuesto de la nación, también es aprobada la ley de la privatización de la banca.

La idea que tomaron la implementación de las políticas fiscales²⁵ fue la de la reestructuración del sistema tributario, las cuales se basaban en la eliminación de impuestos poco eficientes como era el uso de los timbres fiscales sustituyéndolo por el impuesto al valor agregado cuya tasa era del 10% y realizar incrementos graduales de la base imponible en el impuesto sobre la renta (ICEFI, 2015). Lo que resulta de estas transformaciones en la estructura tributaria que realizó el Ejecutivo fue que la naturaleza de estos pasaron de ser progresivos a regresivos, es decir, que el hecho de incrementar

²⁵ Ver tabla 2.

la base imponible para el ISR, impuesto con mayor peso en ese entonces, generaría que la recaudación tributaria ya no dependiera únicamente de los ingresos de las grandes empresas y de las personas con mayores ingresos; esto permitió que los empresarios se sintieran más atraídos a invertir en el país.

Este mismo fenómeno sucedió con la implementación del IVA y la eliminación de los timbres fiscales, ya que el IVA es un impuesto que tasa el consumo, genera que la afectación de la recaudación recaiga de manera indirecta sobre las personas con salarios más bajos.

Sin embargo, ninguna de estas reformas fiscales, tanto a la ley de Impuesto sobre la Renta, como a la ley del impuesto sobre las transferencias de bienes y prestación de servicios afectan directa o indirectamente a las instituciones financieras. Es recalable esto, pues es en este periodo en el que se genera la privatización del sector bancario, pasando estos de ser gubernamentales a estar en manos de agentes privados (personas naturales o jurídicas). Entonces, es fácil deducir que el excedente que pudiera producirse a través de las transacciones financieras dejaría de entrar a las arcas gubernamentales y pasaría a ser parte del acervo de capital acumulado para los capitalistas que se apoderaron de las instituciones bancarias.

Ya que la idea principal del plan de gobierno era generar desarrollo económico y social a través del establecimiento de las empresas y sistema financiero privados y de conseguir nuevas fuentes de acumulación de capital, la opción por esta nueva estructura tributaria favorecía la iniciativa privada y el establecimiento de la acumulación de capital dentro del sistema financiero.

La principal reforma que se aplicó en el gobierno de Alfredo Cristiani es la privatización de la banca, la cual se realizó bajo la idea de sanear y mejorar la eficiencia de la banca que en ese momento era pública. El resultado de este proceso de privatización fue que generó beneficios a las personas que compraron las acciones, quienes en su mayoría pertenecían a la élite económica.

En el proceso de compra las acciones no solo lo hicieron a precios bajos, sino que también utilizaron mecanismos fuera de la ley para poder apropiarse de cantidades mayores a las permitidas; algunos estos mecanismos eran la utilización de terceras personas para realizar las transacciones de compra, de manera que fuera más fácil la obtención de porcentajes mayores de propiedad; se sospechaba la negociación previa de la venta de las acciones, en casos que por ejemplo se vendían en dos el total de acciones de un banco, situación que parecía anómala (ICEFI, 2015).

Estas situaciones irregulares en la venta y apropiación de acciones no solo permitió que los integrantes de la élite económica se adueñaran de los bancos, sino que también dio pauta para que, al momento que se genera la venta de la banca a las transnacionales, se generaran grandes beneficios pues se incrementaron los precios de las acciones, al ser estas transacciones a través del mercado bursátil, no se pagaron impuestos sobre estos beneficios, lo que generó acumulación de capital para la élite económica, sin importar que esos bancos previamente habían estado siendo financiados por el dinero del pueblo.

Tabla 2. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 1989 – 1994.

REFORMAS	MODIFICACIÓN DE IMPUESTO
Ley de Saneamiento del sistema financiero 1990	Se decretó para intentar sacar de la situación de mora las instituciones bancarias.
Ley de privatización de la banca 1992	Esta ley permitió que las acciones de las instituciones bancarias a agentes privados, esencialmente a empleados de los bancos.
Eliminación de impuestos de los timbres fiscales sustituyéndolo por el impuesto a la Transferencia de Bienes muebles y a la Prestación de servicios cuya tasa era del 10% 1992	Con la supresión de este impuesto se pretendió no solo incrementar la eficiencia de la recaudación, sino que también facilitar los procesos burocráticos.
Implementación de la ley del impuesto sobre la renta 1992	Incrementos graduales de la base imponible en el impuesto sobre la renta

Fuente: Elaboración propia con base en ICEFI 2015.

2.3 Gestión gubernamental de Armando Calderón Sol

2.3.1 Caracterización del Plan de Gobierno

El plan de gobierno del Calderón Sol se planificó para continuar con la ideología impuesta por el presidente Cristiani. De manera que se cumplieran básicamente los mismos principios que se habían planteado en el discurso del plan de gobierno de 1989. Los objetivos generales que se plantearon eran, entre otros: Consolidar los sectores progresistas para conseguir un ambiente político estable y democrático, facilitar el desarrollo humano pleno para que exista equidad en el goce de los beneficios del progreso económico y social, lograr la autonomía económica.

Lo que planearon conseguir con una serie de estrategias basadas en el cambio de la forma de ver la realidad salvadoreña, proponiendo cambios de mentalidad, actitud y enfoque para profundizar en la democracia, encontrar la reconciliación entre salvadoreños y para ampliar las fronteras productivas y las oportunidades de generar empleo, respectivamente.

Entre las estrategias que se plantearon existen cuatro planes de acción, los cuales son:

- Plan de acción en el área política
- Plan de fortalecimiento del Estado de derecho y seguridad pública
- Plan de desarrollo económico
- Plan de desarrollo social

Las cuales serían el medio para conseguir los objetivos de ideológicos que el modelo, ya instaurado por el expresidente Cristiani, buscaba perpetuar. De tal modo que cada una de estas áreas se impulsó bajo la noción de limitar la ineficiente administración gubernamental, con énfasis en el área productiva y sus ramas relacionadas; y dejar al Estado como un ente normador y facilitador de los proyectos sociales que generarán una mayor calidad en las personas pues este, según el plan de gobierno, es el centro de la actividad social y productiva.

El plan de desarrollo económico que proponía el gobierno del presidente Calderón Sol, se basaba en conseguir un crecimiento económico fuerte y sostenido en el tiempo, para

lograr la generación de empleos; la consolidación del modelo de economía neoliberal la cual había sido impulsada en la gestión anterior generando así la consolidación del nuevo rol del Estado como un ente regulador.

Asimismo se buscaba atraer la inversión del sector privado mediante la generación de confianza a través de la seguridad jurídica y estabilidad económica y social y se planeó que mediante la inversión en tecnología propiciada por el crecimiento económico se generaría el desarrollo económico, sustentar el crecimiento económico a través del incentivo a la inversión y el ahorro y generar inversión pública en infraestructura para generar desarrollo económico y atraer la inversión.

Para esos objetivos se plantearon diferentes estrategias, de modo que entre las más relevantes se encuentran la modernización de las instituciones del Estado para combatir la ineficiencia e irresponsabilidad de la administración; descentralizar la administración pública para romper con la burocracia; acorde a la búsqueda de eficiencia se propone la privatización de todas las empresas o entes estatales que no vayan acorde a las funciones del Estado; generar políticas que favorecieran la disciplina monetaria y fiscal para que el gasto público se vea disminuido y con una mayor eficiencia; fiscalizar e incrementar la eficiencia en el sistema financiero para generar seguridad en el ahorro del público; liberalizar el mercado para que las empresas que participan en él sean las de mejor calidad para los consumidores.

Con respecto al saneamiento de las finanzas públicas, se generaron con el objetivo de eliminar el déficit fiscal y así terminar con la inflación provocada por este desajuste. Lo que se pensó realizar fue una unificación del presupuesto en inversión tanto ordinario como extraordinario, de manera que se pudiera generar ahorro público. Para este fin se propuso una serie de políticas:

- Política de ingresos
- Política de gastos
- Privatización de activos del Estado
- Inversión pública

En cuanto a las políticas de ingresos el objetivo principal fue mejorar e incrementar los programas sociales a través del financiamiento por el incremento de la recaudación tributaria. Las políticas que se planificaron para conseguir este objetivo fueron entre otras:

- Incrementar la eficiencia en la administración tributaria para reducir la evasión fiscal en impuestos internos y aduanas
- Privatizar los activos públicos prescindibles que no corresponden al papel del Estado en función al nuevo rol que el modelo económico buscaba instaurar
- Aplicar la ley contra todos los evasores que defrauden al fisco, para incrementar los recursos que financien los programas sociales en educación, salud y otros
- Implementar programas contra el contrabando y la sublevación de manera que esto coadyuve a eliminar la evasión fiscal
- Eliminar las franquicias y exenciones del gobierno central para que se cumpla la plena igualdad tributaria

Estas políticas siguen la línea previamente implementada por la gestión anterior demostrando que la visión neoliberal estaba claramente dominando la ideología de los gobiernos salvadoreños. Estas políticas dejan entrever que las estaban planeando en el sentido de la teoría del rebalse, para lograr el desarrollo hay que incentivar que la inversión privada mediante las privatizaciones, generen crecimiento económico.

La política del gasto, por su parte, tenía como objetivo encaminar el gasto en el sentido de reducir el tamaño del Estado, encauzar el gasto corriente a niveles que se mantengan por debajo del nivel de ingreso tributario y que por ende genere ahorro público para poder generar más inversión.

Las políticas que se tomaron para el desarrollo de este objetivo estaban encausadas a explicar la manera en la cual la reestructuración del tamaño del Estado iba a generar ahorro público, tales como mejorar el control del presupuesto del Estado, unificar los presupuestos ordinario y extraordinario, generar una política del gasto social, enfocar gastos a programas que se dedicaran a los más vulnerables, reformar el sector público y establecer políticas apropiadas a capacitación del personal, entre otras.

Respecto a la privatización de los activos del Estado, se refiere siempre a reducir la participación estatal en el proceso productivo, de manera que sea con la administración privada de los activos con los cuales se genere mayor eficiencia en su proceso

productivo. A su vez, esto serviría para que se redujera el tamaño del Estado respecto al mercado.

2.3.2 Caracterización de las políticas implementadas

Durante los cuatro gobiernos de Arena, la elite continuó ejerciendo poder e influencia sobre el Gobierno y siguió impulsando sus proyectos de reforma²⁶ y reconfiguración del Estado, incluyendo la consolidación del proceso de modernización del sistema tributario son prioridad en la imposición indirecta y no con un cambio a reformas para fortalecer la tributación directa. Arena ejerció el poder desde el Ejecutivo y mantuvo control del Órgano Legislativo durante tres de los cuatros periodos al conservar mayoría simple de cuarenta y tres votos por su cuenta o mediante coaliciones²⁷ con partidos de menor participación, que requiere la Asamblea Legislativa para realizar reformas o aprobar leyes²⁸.

Las reformas tributarias buscaban crear las condiciones a favor de la formación de capital, desgravando la carga sobre ingresos y capital y desplazando la carga hacia los impuestos indirectos. El propósito de estos cambios según los objetivos trazados en los planes de gobierno era el de acelerar el crecimiento económico, en especial de las empresas que “derramarían” ganancias a las capas socioeconómicas medias y bajas (ICEFI, 2015).

En 1994 se celebraron elecciones legislativas para las cuales el partido oficial sostuvo una alianza con el partido PCN para poder aprobar un paquete de reformas fiscales entre las cuales destacan:

- Aumento en la tasa del anticipo a cuenta del ISR, del 1 al 1.5% sobre los ingresos brutos mensuales
- Aumento en la retención del ISR a profesionales del 2 al 10% del salario mensual en calidad de crédito a cuenta de la liquidez anual del impuesto

²⁶ Ver Tabla 3.

²⁷ Según CIDA (1997) en los resultados de las comisiones electorales de 1997 se obtuvo para el partido ARENA un total de 28 diputados representantes en la Asamblea Legislativa seguido muy cercanamente por el FMLN con 27 diputados, PCN con 11, PDC con 7, PRSC con 3, CD con 2, coalición PDC-PD con 3, entre otros.

²⁸ Para más información consultar Anexos 2.2; 2.3 y 2.4.

- Reformas a los impuestos específicos al consumo, depurando los productos gravados (bebidas alcohólicas, cigarros y bebidas gaseosas)

Una de las reformas más significativas fue la del aumento en la tasa del IVA del 10 a 13%²⁹, este aumento representó un alto costo político para el gobierno de turno por lo que sus apoyos se vieron reducidos además de afectar de manera directa a las personas de menores ingresos al gravar algunos bienes de consumo. En 1997 los resultados de las elecciones legislativas presentaron una caída en la representatividad del partido Arena, hasta el punto donde una alianza con el partido PCN no era lo suficiente, por lo que se tuvo que recurrir a alianzas con partidos minoritarios para lograr impulsar la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica y proveedoras de servicios de telecomunicaciones (ANTEL).

Tabla 3. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 1994 – 1999.

REFORMAS	MODIFICACIÓN
Privatización de los Activos del Estado: ANTEL y distribuidoras de energía eléctrica	PRIVATIZACIÓN
Aumento en la tasa del anticipo a cuenta del ISR, del 1 al 1.5% sobre los ingresos brutos mensuales	RENTA
Aumento en la retención del ISR a profesionales del 2 al 10% del salario mensual en calidad de crédito a cuenta de la liquidez anual del impuesto	RENTA
Reformas a los impuestos específicos al consumo, depurando los productos gravados	ESPECIFICOS
Aumento en la tasa del IVA del 10 a 13%	IVA

Fuente: elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, Diarios Oficiales y Funde 2008.

²⁹ Incremento del IVA del 10% al 13% se realizó el 8 de junio de 1995, a través del decreto legislativo N.º 370 publicado en el D.O. N.º 114, Tomo 327, del 21 de junio de 1995. (Según ley de transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios) en el cual, referente a esto se hacía la modificatoria en la tasa y se presentaba el período en el cual se iba a dar vigencia esta modificación.

2.4 Gestión gubernamental de Francisco Flores

2.4.1 Caracterización del Plan de Gobierno

Su plan de gobierno fue denominado “La nueva alianza”, en la que se definieron objetivos como, formular una nueva manera de hacer políticas públicas donde los ciudadanos tuvieran participación, la consolidación de la estabilidad macroeconómica, fortalecimiento de la seguridad y la justicia y armonizar el desarrollo con el medio ambiente. Para ello se proponía seguir la línea de los dos gobiernos anteriores en el objetivo de conformar una alianza nacional entre el gobierno, gobiernos locales y la ciudadanía, además, se trazaba lograr una eficiente recaudación tributaria, un uso eficiente de recursos públicos y la reestructuración del presupuesto en función de las prioridades del país. Según ARENA (1999) la estrategia de gobierno se basaba en seis alianzas las cuales se enumeran a continuación.

- Consolidación de la Estabilidad Económica
- Alianza por el Trabajo
- Alianza Solidaria
- Alianza por la Seguridad
- Alianza por el Futuro
- Gobierno Efectivo y Participativo

Destacando la primera alianza, en la que se tenía como fin controlar la volatilidad económica aumentando la productividad y la inserción del país en la economía mundial. Siguiendo los postulados neoliberales esto se lograría mediante:

El fortalecimiento de las finanzas públicas; procurando un aumento de ingresos fiscales, racionalizando la cantidad y calidad del gasto e inversión pública y mejorando los procesos de gestión y control de la administración financiera del Estado. Para esto se pretendía fortalecer la administración tributaria por medio de la ampliación de la base tributaria y el combate de la evasión fiscal; como resultado de las acciones se logró el objetivo referido a la base tributaria y la recaudación fiscal, pero mediante el traslado de la carga tributaria, que recaía sobre el sector empresarial, al sector asalariado con lo que se formó una mayor regresividad en el sistema.

Además, se tenía como objetivo cerrar los vacíos legales que permitían la evasión y elusión fiscal, priorizar la inversión pública y mejorar la eficiencia en la ejecución de los proyectos en función de su beneficio socioeconómico. Se destaca que se continuó con los objetivos planteados en los planes de gobierno antes mencionados, particularmente el de administrar los recursos de privatización en función de las áreas prioritarias, asegurando la mantención de estos recursos en el tiempo y la búsqueda de la neutralidad fiscal de los Instrumentos e Inversiones Financieras (ARENA, 1999). Además, se trazaba mantener una política monetaria congruente con una baja inflación y el crecimiento de la economía, así como respaldar adecuadamente la estabilidad cambiaria, sin embargo, en el periodo de su gestión se elimina dicha potestad dejando a la economía sin política monetaria explícita y recayendo en la política fiscal la responsabilidad de lograr estabilidad macroeconómica en el corto plazo.

También se tenía la intención de promover y atraer inversiones que fueran necesarias para ampliar los recursos financieros y de capital, generación de empleos productivos, incremento y diversificación de la producción, exportaciones, asimilación de conocimiento y tecnología y la generación de divisas. Siempre siguiendo el modelo liberal se le daba un papel especial a la promoción de la competencia, para cumplir con este fin se tenía la intención de diseñar y aplicar una estrategia promocional integral de atracción de inversiones orientada principalmente hacia sectores de mayor valor agregado, que en momento eran la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, las Industrias Manufactureras, Comercio al por mayor y al por menor y las Actividades financieras y de seguros.

Otra de las características que va acorde a la ideología liberal es la creación y consolidación de una estructura institucional con participación del sector privado y siguiendo con el plan de Calderón Sol, se pretendía apoyar el desarrollo del mercado de valores e institucionalizarlo.

Otro punto que destacar ha sido el reordenamiento y descentralización del gobierno nacional con una gestión administrativa eficiente y transparente para lo que se proponía aprobar la Ley de Adquisiciones y Contrataciones³⁰ finalmente aprobada en el año 2000,

³⁰ Decreto No. 868 emitido el 05 de abril del 2000 en el D.O 88 Tomo no. 347 publicado el 18 de mayo del 2000.

diseñar su reglamento y normativa, diseñar e implementar el sistema de compras y contrataciones del Sector Público y revisar y actualizar la normativa existente para la liquidación de activos.

2.4.2 Caracterización de las Políticas implementadas

a. Políticas Fiscales

Desde 1999 las autoridades realizaron esfuerzos para incrementar la recaudación a través de mejoras en la administración tributaria, se introdujo un sistema de autoliquidación de mercaderías y programas más agresivos de fiscalización. En noviembre del mismo año fueron añadidas al listado de rentas no gravables las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital o cualquier otro beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compra venta de beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compra venta de acciones o demás títulos valores, siempre y cuando tales acciones o títulos valores pertenecieran a emisiones inscritas y autorizadas por la BVES y la Superintendencia de Valores³¹, esto fue consistente con el plan de gobierno de las pasadas administraciones gubernamentales y con las tendencias neoliberales.

Se acompañaron por la eliminación de las exenciones al IVA a los granos básicos, frutas y verduras, leche y medicinas en el año 2000, así como la supresión del mínimo no imponible para el pago del ISR definiéndolo en 75,000 colones u US\$ 8,571.43 en el año 2001. Asimismo, para el año 2000, se aprobó con el apoyo del PCN y otros partidos minoritarios la aprobación de un nuevo código tributario, se creó el FOVIAL.

Lo que reflejaron estas reformas³² es la agresividad y el corte neoliberal de las reformas ya que, con el objetivo de aumentar el número de contribuyentes activos se elevó la recaudación del ISR de personas jurídicas y fortaleció la tributación directa, sin embargo, la base de contribuyentes se amplió hacia abajo afectando a las empresas con ingresos más bajos agudizando la regresividad del régimen.

³¹ Decreto Legislativo N°780 Diario Oficial Tomo N.º 345 Número 239, publicado el 22 de diciembre de 1999.

³² Ver Tabla 4.

Este programa de reformas debía de contribuir a la aceleración del crecimiento económico la cual siguiendo la idea neoliberal se alcanza el crecimiento económico reduciendo los impuestos directos. Fue así como las modificaciones se concentraron en desplazar la carga impositiva al consumo, gravando la cadena económica del IVA y ampliando la base gravable y el número de contribuyentes activos. Sin embargo, las reformas afectaron el consumo de los estratos socioeconómicos bajos y medios y a las empresas pequeñas y medianas generando efectos contrarios al crecimiento económico.

La aprobación del código tributario³³ es una modificación del marco normativo que tenía por objetivo la unificación, simplificación y racionalización de las leyes que regulan los diferentes tributos internos. También con esta medida se quería corregir diversos vacíos y deficiencias normativas que presentaba la legislación. La medida más importante fue aprobada en el año 2000, la Ley de Integración Monetaria³⁴ introdujo un tipo de cambio fijo y la circulación irrestricta del dólar con lo que se ancló la política monetaria y cambiaria del país.

El proceso de dolarización requería un fortalecimiento de las finanzas públicas, este se esperaba como resultado de las reformas tributarias aprobadas durante el periodo de 1996-1999. Esta medida provocó que la relación entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa se tornara tensa y dio lugar a una etapa caracterizada por vetos presidenciales a varias leyes promulgadas por la Asamblea, incluyendo el presupuesto general de la nación, como resultado de estas dinámicas en el periodo comprendido por los años 2001-2004 (Hasta el 1 de junio de 2004) no se aprobaron medidas relevantes de política tributaria.

A partir de los noventa siguiendo las tendencias de los demás países de América Latina hay un cambio de orientación hacia la política económica neoliberal, dejando de lado el proteccionismo, implementando una política de liberalización del mercado y apertura comercial con la finalidad de convertir al sector exterior en el motor del crecimiento económico. Otras de las tendencias que se siguió fue la del fomento de la inversión mediante el otorgamiento de incentivos fiscales que últimamente provocan una mayor erosión de la base tributaria y, por ende, una menor recaudación impositiva, sin embargo,

³³ Decreto No. 230 Diario Oficial Tomo N.º 349 Número 241, publicado el 22 de diciembre del 2000

³⁴ Decreto No. 201 Diario Oficial Tomo N.º 349 N.º 241

estas medidas tienden a pesar más que las que buscan la equidad en la tributación, según la CEPAL (FUNDE, 2008).

Con esta aceptación de las políticas neoliberales, El Salvador abre la posibilidad no solo a las estructuras de empresa privada y transnacional, sino que progresivamente se convierte en un país sin decisión sobre sus propias políticas económicas, ejemplo de esto es la dolarización con la cual se pierde la posibilidad de ejercer política monetaria. A su vez, limita la capacidad productiva de las empresas nacionales, pues estas deben competir con las empresas transnacionales que no solo poseen capitales más grandes, sino que también muchas de estas poseen incentivos fiscales, los cuales posibilitan la acumulación de capital en estas empresas.

Es a través de las transformaciones en la estructura fiscal que la base tributaria se erosiona, debido a esto, los niveles de recaudación de los ingresos gubernamentales son bajos y esto causa que sean insuficientes para solventar las necesidades de gasto gubernamental, generando con esto deuda pública y la necesidad de buscar financiamiento.

Tabla 4. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 1999 – 2004.

REFORMAS	MODIFICACIÓN
Sistema de autoliquidación de mercaderías y programas más agresivos de fiscalización	ADMINISTRATIVAS
Fueron añadidas al listado de rentas no gravables las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital o cualquier otro beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compraventa de beneficio que obtengan personas naturales, inversiones o en la compraventa de acciones o demás títulos valores	EXENCIONES
Eliminación de las exenciones al IVA	IVA
Supresión del mínimo no imponible para el pago del ISR definiéndolo en 75,000 colones u US\$ 8,571.43 en el año	ISR

2001	
Nuevo código tributario, se creó el FOVIAL.	GENERAL
Ley de integración monetaria: dolarización	MONETARIA

Fuente: elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, Diarios Oficiales y Funde 2008.

b. Otras Políticas relevantes del periodo

- Dolarización

La estabilidad macroeconómica a corto plazo se pretendía alcanzar mediante el mantenimiento de niveles de producción sostenidos, equilibrio de pagos, baja inflación y pocas distorsiones en el mercado. Mientras que en el largo plazo persigue el objetivo de lograr la utilización y distribución eficiente de los factores de producción y con ello un crecimiento sostenido.

Ante la entrada en vigor de la Ley de Integración Monetaria en enero de 2001, los únicos instrumentos explícitos de política económica son los de política fiscal lo que obliga a las autoridades fiscales a hacer todo el trabajo por sí mismos, velar por la estabilidad del crecimiento económico y el bienestar, sin descuidar su propia función: asegurar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

La situación se vuelve más compleja al considerar los problemas estructurales que el país arrastra y que le impiden lograr mayores tasas de crecimiento y mejores niveles de vida. Los bajos niveles de inversión privada y pública, la preferencia por industrias de bajo valor agregado, bajos niveles de capital humano y la débil institucionalidad, han condenado a la economía salvadoreña a crecer a tasas promedio de 2.01% en los últimos 17 años, limitando con ello el aumento del producto per cápita.

Asimismo, las finanzas públicas están caracterizadas por ser históricamente deficitarias, por acarrear fallas estructurales que limitan el cumplimiento de los fines del Estado, un sistema impositivo que carece de equidad, neutralidad, eficiencia y que provee pocos ingresos; así como un gasto público rígido e ineficiente. El déficit crónico se da como consecuencia de estas fallas en la gestión de las finanzas del Estado y del bajo

crecimiento económico, viéndose obligado el gobierno a recurrir al endeudamiento ante la carencia de otras fuentes de financiamiento (FUNDE, Pérez Trejo 2003).

2.5 Gestión gubernamental de Antonio Saca

2.5.1 Caracterización del plan de gobierno

En 2009, con la toma de posesión de Antonio Saca al frente del Ejecutivo, ARENA continuó con las políticas orientadas a promover la inversión privada. En el plan de gobierno de la nueva administración se observa que considera que para incrementar la riqueza es necesario incrementar los niveles tecnológicos de productividad.

La Secretaría Técnica de la Presidencia refleja en el Plan Quinquenal de Gobierno que la nueva administración tendría dos alternativas para continuar el proceso de transición hacia una economía moderna, estas alternativas son: apostarle al pasado o apostarle al futuro; la primera alternativa consideraba apostar por la protección de actividades que no eran rentables puesto que ya se había comprobado que no generaban ya ningún beneficio, la segunda alternativa implicaba desarrollar actividades nuevas que generarían valor agregado que promovería la disminución de brechas sociales (ARENA, 2003).

En este sentido el plan de gobierno 2004-2009 buscaba lograr un progreso con equidad, estimulando la participación ciudadana, potenciar la formulación de políticas integradas e integradoras, revalorizar la función política, así como la transparencia gubernamental y de gestión, combatir la corrupción y promover la competencia económica. Al plantearse la formulación de políticas integradas e integradoras el gabinete pretendía ejercer “plenitud en su papel subsidiario” (ARENA, 2003) de manera que pudieran utilizar eficientemente los recursos disponibles del periodo.

Estos objetivos se distribuyeron en 16 áreas, en su mayoría planteaban beneficiar a la sociedad garantizándoles seguridad, apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas cobertura de salud, educación, vivienda y el cumplimiento de sus derechos individuales y

sociales con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los derechos de los consumidores y a la vez generar estabilidad macroeconómica.

En principio el plan de la nueva administración buscaba fortalecer el Consejo Nacional de Seguridad Pública y asegurar espacios de recreación libres de pandillas; supervisión del mercado, este buscaba reforzar la institucionalidad del funcionamiento del mercado y la defensa del consumidor promoviendo la transparencia, esto se planeaba lograr mediante la reconversión de la Dirección de Protección al Consumidor en una Defensoría del Consumidor.

Por otro lado, se pretendía actuar en otras áreas que conllevarán a mejorar la situación económica, para ello se propuso la aprobación de la Ley de Competencia y creación del ente encargado de su aplicación y el fortalecimiento de las superintendencias de Pensiones, del Sistema Financiero, de Telecomunicaciones y Electricidad y de Valores. También buscaba racionalizar la inversión pública con el objetivo de disminuir los despilfarros priorizando los proyectos de inversión; disminuir el gasto público, incrementar los ingresos tributarios era otra de las medidas que presentaban en el plan de gobierno, esta última medida tenía por objetivo el combate al contrabando y evasión fiscal.

Unas de las medidas remarcables que se encuentran en el plan 2004-2009 fueron la *“Consolidación del papel de la banca y del BMI como actores principales del desarrollo económico, [...], asegurando el financiamiento de largo plazo para proyectos de inversión”* (ARENA, 2003) esto con el objetivo de promover nuevas actividades y tecnologías. Así mismo se planteó el fortalecimiento del programa subsidiario habitacional, y el *“establecimiento de tarifas en el registro de la propiedad y la conexión de servicios de agua potable, para reducir los costos de las viviendas de interés social”* (ARENA, 2003).

Al evaluar las medidas que llevó a la práctica la gestión del partido en turno durante el periodo 2004 - 2009 se observa que se cumplieron algunos de los objetivos propuestos en el Plan Quinquenal, entre ellos fueron la aprobación de la Ley de Competencia a finales de 2004, y la creación y aprobación del FODES que tenía como objetivo proporcionar una parte de un presupuesto equivalente a US\$ 200 millones a cada una de las alcaldías del país de modo que pudieran invertirlo en obras públicas.

Otra de las medidas aplicadas por la gestión en curso fue la aprobación del programa Red Solidaria, ésta tenía tres ejes de intervención: el primero era “Red Solidaria Familia”, que se encargaba de ejercer acciones que beneficiaran a las familias que vivían en extrema pobreza, capacitando a las jefas de hogar; el segundo eje de acción consistió en “Red de Servicios Básicos” este eje consistía en ofrecer servicios básicos de salud, educación y nutrición; por último, el tercer eje era el de “Red de Sostenibilidad a la Familia” y pretendía generar proyectos productivos y generar microcréditos para los agricultores.

2.5.2 Caracterización de las políticas implementadas

Tanto las políticas³⁵ planteadas en el Plan de Gobierno del nuevo gabinete como aquellas llevadas a cabo desde el inicio de su gestión continuaban con los mismos objetivos neoliberales que comenzó a implementar Cristiani y que dio continuidad la gestión de Calderón Sol. Con esto en mente la administración del mandatario empezó desde sus primeros meses en el poder, a implementar las diversas reformas fiscales que tenían como objetivo primordial disminuir los niveles de evasión y elusión; algunas de las reformas fiscales aplicadas por el mandatario se muestran en la tabla 2 a continuación:

Tabla 5. Resumen de políticas fiscales más importantes aprobadas en el período 2004 – 2005.

AÑO	REFORMAS
2004	Incremento en tasas impositivas de ISR e IVA y designación de algunos bancos como entes recaudadores.
2005	Reforma de Ley de Pensiones
2004	Reforma a la Ley Reguladora de producción y comercialización de alcohol y bebidas alcohólicas
2004	Reforma al Código Tributario para que las agencias de servicio de combustibles estuvieran sujetas al pago a cuenta de ingresos brutos obtenidos por personas naturales por venta de combustibles.
2005	Reforma a la ley de Intermediarios Financieros no Bancarios sobre el secreto bancario.
2004	Reforma a la Ley de Bancos

Fuente: Elaboración propia en base al Informe del CEPAL 2005.

³⁵ Ver Tabla 5.

El incrementó el ISR e IVA y designó algunos bancos para que fueran entes recaudadores de dichos impuestos. Este incremento en las tasas impositivas reflejó un aumento significativo en la recaudación de ISR, pero el aumento fue aún mayor en la recaudación de IVA (Ver anexo 2.4). Conforme la administración gubernamental avanzaba en su gestión la recaudación de los ingresos tributarios netos correspondiente a ISR e IVA iba incrementando rápidamente, y fue hasta 2009 que presentó una disminución que se puede atribuir a la crisis financiera mundial de la época.

Sin embargo, este aumento en las tasas impositivas no fue bien percibido por el sector bancario, Claudio de Rosa, quien era el director ejecutivo de ABANSA para el año 2004, expresó que dicho incremento en las tasas impositivas tendría efectos negativos en la economía del país y que para reactivar la economía las tasas de los impuestos debían mantenerse bajas. La postura de ABANSA se debía a que esta reforma tributaria gravaba directamente los intereses del crédito y de acuerdo con Henríquez (2004) el fisco proponía cobrar un impuesto a aquellos intereses que los bancos no residentes obtenían *“A los bancos no domiciliados se les piensa aplicar una retención única del 10% de renta, y probablemente se les cobraría IVA.”* (Henríquez, 2004).

Otras de las reformas que aplicó esta administración fueron: una a la Ley de pensiones que aprobaba las pensiones vitalicias otorgadas a un grupo de más de 125,000 personas (El Mundo 2016); reforma a la Ley reguladora de producción y comercialización del alcohol y bebidas alcohólicas y al Código Tributario, con esta última reforma mencionada el mandatario alteraba el artículo 154 debido a que las estaciones de servicio estaban respaldadas por el Código Tributario para que estuvieran sujetos a pago a cuenta de ingresos brutos obtenidos por personas naturales por venta de combustibles. Otra de las reformas realizadas por Saca en aras de mejorar los niveles de recaudación tributaria, de acuerdo con CEPAL (2005), buscaba que los sujetos pasivos de los tributos administrados por la DGII y DGA efectuaran el pago de los tributos originales o complementarios que adeudaran a la Fiscalía fue la Ley transitoria de estímulo al cumplimiento de obligaciones tributarias.

Dos de las reformas aplicadas por el gabinete en turno fueron las aplicadas a la Ley de Bancos y a la Ley de intermediarios financieros no bancarios; éstas, de acuerdo con la CSJ, fueron necesarias para mejorar la supervisión bancaria de manera que fuese

favorable al sistema financiero. A pesar de esto la reforma aprobada a la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios refuerza en su artículo 143 el secreto bancario, y establece que éste no sería *“obstáculo para esclarecer delitos para la fiscalización, determinación de impuestos o cobro de obligaciones tributarias”* (Secretaría Ejecutiva Del Consejo Monetario Centroamericano Colección De Leyes Regionales 2005).

Además de las diversas reformas aprobadas durante este periodo, de acuerdo con la CEPAL (2005) para el periodo 2005 – 2008 El Salvador fue receptor de un financiamiento de US\$ 485 millones por parte del Banco Mundial. Este financiamiento estaba enfocado en tres áreas: la primera buscaba un crecimiento equitativo de base amplia, es decir, buscaba apoyar a las empresas medianas y pequeñas, generando a su vez beneficios en el comercio salvadoreño.

La segunda área en que estaba enfocado el financiamiento era la equidad en la formación del capital humano, apostándole a la administración de tierras y educación. Y la tercera área buscaba disminuir la inseguridad en el país, promovía medidas de protección social y buscaba impulsar el desarrollo local. Por otro lado, con el cumplimiento de estos objetivos se esperaba que el clima de inversión del país mejorara al igual que el sector financiero, para esto el Banco Mundial brindaría asistencia técnica sobre estos temas entre otros, sin embargo, no representa otra obligación para los bancos frente al pueblo salvadoreño.

A pesar de todas las reformas que se aplicaron durante la administración de Antonio Saca, actualmente no es posible afirmar que fueron efectivas para disminuir los niveles de evasión ni elusión y tampoco se puede afirmar que mejoraron la transparencia en el manejo de fondos públicos. Es necesario considerar que aun cuando la recaudación de ISR aumentó de 29.33% de los ingresos tributarios netos a 36.38% la recaudación de IVA disminuyó de 52.30% a 47.95% de los ingresos tributarios netos (ver anexo 2.5).

Así mismo, las donaciones del Banco Mundial no fueron las únicas ni tampoco las que representan el monto mayor del período. Debido a la crisis financiera en que incurrió el país y frente a la incapacidad de regular la economía por medio de políticas monetarias,

el Estado recibió varios donativos por parte de diversos entes internacionales como la ONU que iban enfocados a socorrer la situación de las finanzas públicas.

Es importante tener presente que actualmente se está llevando a cabo el caso jurídico que acusa, al ahora expresidente Elías Antonio Saca de haber desviado, durante su gestión gubernamental US\$ 301 millones provenientes de fondos públicos hacia cuentas particulares. Este juicio acusa al exmandatario y a otros seis funcionarios públicos del periodo. Frente a esta situación queda en evidencia que los objetivos de combatir la corrupción que planteaba en su Plan Quinquenal de Gobierno no fueron realmente cumplidos.

2.6 Gestión gubernamental de Mauricio Funes

2.6.1 Caracterización del Plan de Gobierno

En El Salvador la construcción y el desarrollo de los planes quinquenales son cruciales para el mandatario que desea llegar al poder, además se consolida como una línea de seguimiento a las políticas en las cuales, se plantean los objetivos y metas que se desean cumplir.

Con las elecciones presidenciales de 2009 se esperaba percibir un cambio en los objetivos que persiguen las políticas públicas que se implementarían, esto debido al cambio de partido en el poder Ejecutivo que se gestaba. Al comparar las políticas de Antonio Saca y Mauricio Funes y las gestiones gubernamentales que planteaban se observa que la administración Saca desde su Plan Quinquenal de Gobierno buscaba mejorar el clima de inversión de la empresa privada en el país, especialmente el de los bancos; a diferencia de la administración Funes la cual buscaba en primera instancia subsanar los efectos de la crisis financiera, manteniendo como prioridad la inversión pública.

El nuevo partido oficial que ganó los comicios en 2009 tuvo que enfrentar grandes restricciones fiscales que tuvieron parte de su origen en la administración anterior debido no únicamente a la crisis, sino también y en gran medida a las políticas implementadas por el partido oficial saliente. A continuación, se exponen algunas de las medidas plasmadas por el mandatario Mauricio Funes en su Plan Quinquenal de Gobierno.

El plan de gobierno, que se implementó para el periodo gubernamental Mauricio Funes constaba de cinco partes fundamentales: (Segovia Alexander, 2009).

- La primera parte ofrece una reflexión acerca del momento histórico excepcional que está viviendo el país y las consecuencias de dicha situación en términos de la elaboración y puesta en ejecución de políticas públicas
- En la segunda parte se expone la visión de mediano y largo plazo en la que se basa el Plan Quinquenal de Desarrollo, las apuestas estratégicas para el año 2024, las prioridades, los objetivos y las metas para el período 2010-2014
- La tercera parte está conformada por la estrategia formulada para alcanzar los objetivos y las metas
- La cuarta parte la constituye el Sistema de Seguimiento y Evaluación que se ha concebido para asegurar la ejecución efectiva del Plan Quinquenal de Desarrollo
- La quinta parte contiene los anexos, donde figura una serie histórica de estadísticas y de indicadores económicos y sociales

En este plan se buscaba el cumplimiento de diversos objetivos, bajo una situación de finanzas públicas bastante decadente, además de un periodo de crisis en el ámbito mundial, en base a todas las externalidades económicas se crean las siguientes metas a cumplir por parte de la administración Funes:

- Reducir la pobreza entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales
- Lograr una tasa promedio de crecimiento real del Producto Interno Bruto de 4.0% al final del período
- Generar al menos 250 mil nuevos empleos decentes, temporales y permanentes, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública
- Aumentar las exportaciones de bienes y servicios en al menos un 20% al final del quinquenio
- Alcanzar una tasa de inflación anual de 2.8% al final del período
- Reducir el déficit fiscal con relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 2.0% al final del período
- Disminuir la deuda externa pública con relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 46% al final del período
- Alcanzar una cobertura del 95% del servicio de electrificación rural en los 100 municipios más pobres del país

- Ampliar en al menos 250 kilómetros la red de caminos rurales
- Aumentar la cobertura de agua potable en un 80% al final del período en los 100 municipios más pobres (Segovia Alexander, 2009)

Para el cumplimiento de las diferentes metas propuestas se trazaron diversas estrategias de las cuales se considera pertinente para el estudio el análisis de la política fiscal, y las estrategias trazadas con respecto a la banca salvadoreña. Se visualiza un panorama de bajo crecimiento económico relacionando la falta de inversión, debido a un bajo nivel de otorgamiento de créditos a proyectos productivos, que generan una falta de incentivos al crecimiento y surgimiento de las empresas salvadoreñas; por esta razón el plan de desarrollo buscaba realizar un proyecto que logrará el beneficio para el dinamismo de la economía salvadoreña.

Bajo el contexto anterior se planteó la propuesta de la creación del Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo, que estaría conformado por Banco de Fomento Agropecuario, el Banco Hipotecario y el Banco Multisectorial de Inversión, bancos que serían estatizados con el objetivo que éstos contribuyan al desarrollo del mercado de capitales, proyectos de titularización, fideicomisos productivos, capital de riesgo y otros instrumentos (Segovia Alexander, 2009).

La creación del Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo tenía como objetivos principales

- Promover la reforma del sistema financiero nacional, de tal modo que este acompañe las necesidades del desarrollo económico y social del país con recursos financieros adecuados y en condiciones acordes a la realidad nacional (volumen o cantidad, términos de plazos y de tasa de interés, garantías) y a las del mercado financiero nacional e internacional
- Contribuir a la estabilidad económica-financiera y a viabilizar la formulación y ejecución de una dinámica política de desarrollo financiero, que será dirigida y coordinada por el Gobierno
- Conformar un dispositivo bancario para el país, de forma que pueda financiar las necesidades de los sectores productivos y de las familias trabajadoras y que esté en sintonía con las condiciones del mercado financiero
- Estructurar una moderna organización para determinar las normas del Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo y su correspondiente aplicación y para sancionar los casos de incumplimiento de esas normas (Segovia Alexander, 2009)

El plan de desarrollo además de plantearse nuevos proyectos para incentivar la economía salvadoreña buscaba la manera de aumentar los ingresos del Estado y estabilizar las finanzas públicas, es la creación de políticas fiscales, las cuales deben estar enfocadas al establecimiento macroeconómico, además de buscar el endeudamiento responsable y siempre bajo el principio de ser un mecanismo complementario al esfuerzo interno.

Todo lo anterior para el cumplimiento de los siguientes objetivos de la política fiscal:

- Incrementar de forma sustancial la recaudación tributaria, con la finalidad de que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes, y de este modo generar ahorro corriente para complementar el financiamiento de la inversión pública
- Mejorar la calidad y composición del gasto público corriente, priorizando el gasto necesario para la financiación de las actividades estratégicas definidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo
- Incrementar en forma gradual los niveles de inversión pública de acuerdo con las necesidades de los sectores productivos y sociales a partir de proyectos estratégicos que impulsen la actividad económica, que generen empleo y que mejoren las condiciones de vida de la población (especialmente más vulnerable), y así disminuir las desigualdades sociales existentes
- Reducir el déficit fiscal del sector público no financiero en el mediano plazo, de tal manera que las necesidades de financiamiento sean menores, año con año y así poder tener la flexibilidad necesaria para hacer frente a necesidades apremiantes y circunstanciales de la población
- Mantener el nivel de endeudamiento público en concordancia con los estándares internacionales, con la capacidad de pago del país y con las expectativas de los agentes económicos, y así garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo (Segovia Alexander, 2009)

El plan de gobierno de Funes presentó diversos cambios de los cuales, llevarían a cabo un plan de reformas fiscales concisas para solventar los problemas de financiamiento que presentaban las finanzas públicas, realizando reformas significativas para el sector financiero.

Por lo que las reformas fiscales se crearon para cumplir los objetivos descritos de los cuales el más importante estaría enfocado en conseguir los ingresos necesarios para

financiar el plan de gobierno. Se realizaron diversas reformas para el quinquenio del presidente Funes que consistirán en la creación de nuevas tasas de retención en el impuesto sobre la renta, los aumentos en las tasas en los impuestos selectivos al consumo, y los nuevos impuestos a la primera matrícula de vehículos y al combustible.

Para finales del año 2009 entran en vigor nuevos impuesto que permitieron al gobierno la creación de leyes que abarcaran una mayor recaudación fiscal, que se estipulo sería de gran impacto, y frenaría la evasión y elusión fiscal que era uno de los principales objetivos del gobierno. El principal objetivo para el gobierno fue el de implementar reformas sobre el impuesto sobre la renta, se basaron en la creación de nuevos sujetos de retención, que implicaban los entes del sector bancario y financiero:

Tabla 6. Reformas Fiscales en la estructura tributaria para el año 2009

REFORMAS PARA EL AÑO 2009	MODIFICACIÓN DE IMPUESTO
10% sobre los intereses generados por depósitos de ahorro y plazo a toda persona natural (en promedio a depósitos arriba de \$5,000.00)	RENTA
20% de interés sobre préstamos otorgados por sociedades no domiciliadas en el país (préstamos en el exterior)	RENTA
10% sobre los ingresos que reciben en concepto de beneficios por ganancias o utilidades por operaciones en la Bolsa de Valores de El Salvador.	RENTA

Fuente: elaboración propia en base al Informe del Ministerio de Hacienda 2015.

Debido a las reformas que se aprobaron en el “primer paquete fiscal”, muy famoso entre las elites empresariales salvadoreñas, y con poca aceptación por las organizaciones formadas por las empresas privadas salvadoreñas, debido a esto que la reforma en el primer año de aprobación solo se aplicaron ciertos impuestos.

Por lo que en el año 2012 se aprobaron nuevas reformas que beneficiarían siempre al aumento sobre el impuesto de la renta; siendo algunas dirigidas para las empresas privadas y los sectores financieros y bancarios, las cuales entran en vigor ese mismo año, tratando de cumplir con los objetivos de las políticas fiscales planteadas en el plan de gobierno para el año 2009:

Tabla 7. Reformas Fiscales en la Estructura Tributaria para el año 2012.

REFORMAS PARA EL AÑO 2012	MODIFICACIÓN DE IMPUESTO
Retención del 5% sobre dividendos de las empresas.	RENTA
Incremento de la tasa de pago a cuenta del impuesto sobre la renta del 1.5% al 1.75%.	RENTA

Fuente: elaboración propia en base al Informe del Ministerio de Hacienda 2015

Estas reformas son las implementadas por el gobierno del presidente Mauricio Funes, estas reformas tendrían un impacto en los diversos sectores empresariales; la empresa privada mostraba un descontento con las políticas implementadas en este periodo, generando conflicto de intereses y criticando duramente al partido oficial.

2.7 Gestión gubernamental de Salvador Sánchez Cerén

2.7.1 Caracterización del Plan de Gobierno

Pese al descontento de las elites económicas por el cambio de gobierno, se celebran nuevamente las elecciones en el año 2014, en las cuales llega al poder Salvador Sánchez Cerén, que se postula como el ganador de estas elecciones representando al partido FMLN. El plan de gobierno se trataba de una continuación del gobierno de Funes, siempre velando por el eje del bienestar social, y enfatizado de manera más directa a la reducción de la pobreza, la contribución con sectores de la sociedad como salud, seguridad, y mejoras en la educación.

La creación del plan de gobierno estaba desglosado en cinco partes que eran para garantizar el cumplimiento de los objetivos a cumplir en su quinquenio, estas partes estaban conformadas de la siguiente manera: El buen vivir y el desarrollo humano para El Salvador, transformación del Estado, planeación del desarrollo y participación ciudadana, El Salvador y el mundo: tendencias, cambios y desafíos, instancias y mecanismos del Órgano Ejecutivo para la implementación y territorialización, lineamientos de política

fiscal, inversión y movilización de recursos, Sistema de seguimiento y evaluación (Lorenzana Roberto, 2014).

Se buscaba el cumplimiento de objetivos parecidos a los del quinquenio anterior pero con una variante, un enfoque en proyectos sociales, buscando que la población tuviera acceso a los servicios básicos de una mejor calidad y completamente gratuitos, para la disminución de la pobreza basándose en los objetivos siguientes:

Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país, desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña, incrementar los niveles de seguridad ciudadana, asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad, acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente, asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados, transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.

Además se propuso; impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad, fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país, potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo, avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados (Lorenzana Roberto, 2014).

El plan basado en nueve objetivos para el gobierno son los más importantes para que el crecimiento económico pueda resurgir y mejorar los indicadores de desarrollo. También se mantenía latente, pero sin la misma prioridad la estabilización de las finanzas públicas, pero siempre retomarían la implementación de reformas fiscales, debido a que en el país la política fiscal se vuelve el único medio de financiamiento de los planes de gobierno.

Además, para la implementación de este nuevo gobierno surge la ley de Responsabilidad Fiscal que en el país se implementó como una ley que obligaba a la administración pública a hacer uso correcto de los bienes e ingresos del Estado. Por lo que el gobierno de Sánchez Cerén tiene un nuevo reto que cumplir ante la estabilización de las finanzas públicas.

Por esto se plantean varias características en el plan de gobierno que deben tener las políticas fiscales como requisito para su implementación y desarrollo que son las siguientes:

- Mantener bajo control el déficit fiscal
- Generar los espacios fiscales para financiar las nuevas políticas públicas
- Impulsar una reforma tributaria integral
- Combatir la evasión y elusión fiscal
- Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público
- Proteger la inversión y el gasto social
- Revertir la tendencia creciente del endeudamiento público
- Propiciar reglas de responsabilidad fiscal que generen condiciones de estabilidad y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo (Lorenzana Roberto, 2014)

Por lo tanto, se generaron espacios para que se reformaran los tributos, aunque en el plan no detallaban a los sectores que se aumentaría la carga tributaria; la empresa privada mostro su descontento desde el inicio de las nuevas reformas que serían además de ser reguladas por el Ministerio de Hacienda, también debían cumplir los requisitos de responsabilidad fiscal que adquirió el gobierno de Sánchez Cerén. En lo que respecta al sector bancario se implementaron una serie de impuestos que serían directamente para este sector siempre destinado al aumento del impuesto sobre la renta. Para el año 2014 se incorporó una reforma para el aumento al ISR.

Tabla 8. Reformas Fiscales en la Estructura Tributaria para el Año 2014.

REFORMAS PARA EL AÑO 2014	CREACIÓN /MODIFICACIÓN DE IMPUESTOS
10% a las ganancias de capital por la venta de inmuebles, excepto si se trata de la compra de una primera casa y con valor inferior a \$74,000.	RENTA (modificación)
Impuesto a las operaciones financieras y Ley de Impuesto a las Transacciones Financieras	Creación de un nuevo impuesto a las transacciones financieras.
Impuesto para el control de la Liquidez	Creación de un nuevo impuesto a las transacciones financieras.

Fuente: elaboración propia en base a informe Ministerio de Hacienda 2015.

El aumento de los ingresos tributarios a partir de la implementación de la Ley de Impuesto a las transacciones financieras resultó, una forma de ingreso para el gobierno además de poder controlar el sistema bancario y los montos que circulan en él. Se esperaba recolectar una cantidad importante con la imposición de esta nueva ley, y tal es el caso que para los años siguientes este es el movimiento que presentó el ingreso de este impuesto:

Tabla 9. Ingresos Recaudados por Impuesto a las Transacciones Financieras, El Salvador 2009-2017 (US\$ millones).

AÑO	TOTAL, US\$ millones
2014	20.09
2015	86.5
2016	83.95
2017	84.09
TOTAL	274.63

Fuente: elaboración propia en base a datos del Portal de Transparencia Fiscal.

Este nuevo impuesto género un cambio en el modelo de recaudación tributaria con un aumento en el ingreso tributario para el país, que inició una nueva ley sobre un sistema bancario que se encontraba fuera de la declaración de impuestos. Pero esto no es un indicador referente para demostrar que el trato preferencial al sistema bancario está cambiando, un ejemplo claro es que en junio de 2018 este impuesto se declara inconstitucional y pierde validez la aplicación de este impuesto.

Se puede dar por motivos diversos, este cambio en la estructura fiscal, si bien es cierto por el desarrollo de políticas fiscales menos regresivas, o bien un cambio en la administración gubernamental por parte de una nueva estructura en el poder, o por el simple hecho de buscar el aumento de los ingresos tributarios para promover el financiamiento de un plan de gobierno con una política de gasto público elevado pero que a su vez está contrarrestada por una ley de responsabilidad fiscal, que no permite un el aumento en la deuda pública.

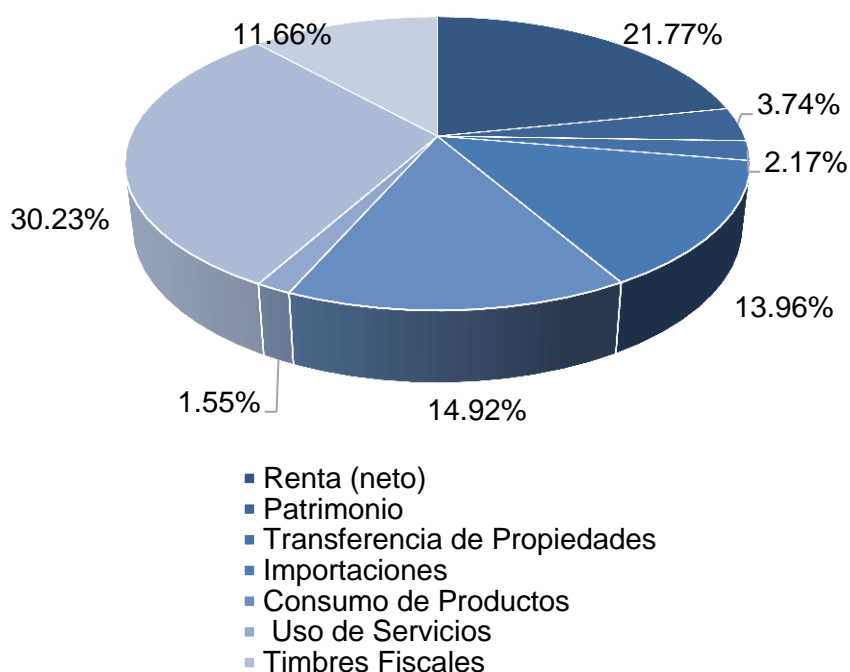
2.8 Análisis de las políticas fiscales de ARENA

Al evaluar los efectos que las políticas tributarias aplicadas por los gobiernos de ARENA tuvieron sobre los ingresos tributarios netos, puede observarse que, desde la primera

gestión gubernamental, estas estuvieron enfocadas a favorecer a la empresa privada; por ejemplo, la eliminación del impuesto al patrimonio por Calderón Sol en 1994; generaron beneficios para la parte de la sociedad que poseía ingresos mayores.

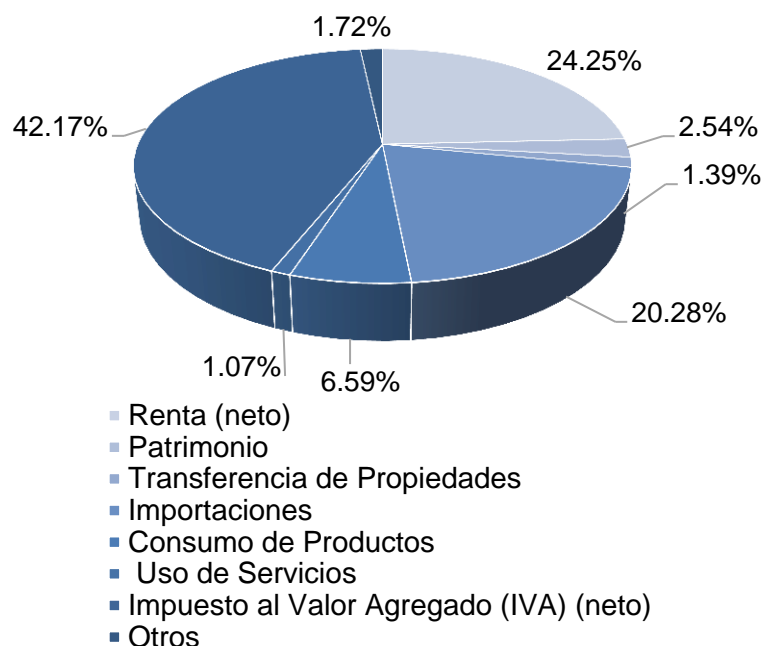
Las medidas antes expuestas, es decir la eliminación de impuestos y creación de otros que tasan el consumo se produce a lo largo de todo el período con diferentes tributos, así como las modificaciones en sus tasas. Las consecuencias de la aplicación de estas medidas fueron que los ingresos tributarios netos estaban compuestos en 1990 en su mayoría por los timbres fiscales que representaban el 30.23%, seguido por el impuesto sobre la renta, con un 21.77% (Ver gráfico 2), mientras que, para 1994 los ingresos tributarios netos reflejarían un incremento del 92.38% respecto a 1990. Con la eliminación de los timbres fiscales y con la imposición del IVA, además del incremento de la base impositiva del ISR generaron más de la mitad de la composición de los ingresos tributarios netos (42.17% para el IVA y 24.25% para el ISR) (Ver gráfico 3).

Gráfico 2. Composición de los ingresos tributarios netos (1990)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda 2017.

Gráfico 3. Composición de los ingresos tributarios netos (1994).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda 2017.

En el período de 1994 a 1999, bajo el mandato del presidente Calderón Sol, la estructura de los ingresos tributarios se ve afectada (Ver gráfico 4), siendo que para 1999, los ingresos provenientes del IVA representaban el 52.48%, cerca de 10 puntos porcentuales más que al inicio del período. Tiene sentido pues la principal reforma al sistema tributario fue el incremento de tres puntos porcentuales al IVA, lo que generaría que la recaudación en ese impuesto incrementara. Además de esta medida, también incrementó al 10% el impuesto sobre la renta a los servicios profesionales, lo que generó que el ISR para el final del período fuera de 30.79%, seis puntos porcentuales por encima del inicio del período presidencial.

El hecho que los ingresos tributarios del gobierno posean esta estructura que se describe anteriormente, es decir, que, en su mayoría, esté compuesto por un impuesto que tasa el consumo, genera la idea que es un sistema tributario de carácter regresivo, de manera que esto beneficia indirectamente a las personas con mayores ingresos, pues en términos relativos, están pagando proporcionalmente menos impuestos que el sector de la población que tienen con respecto a ellos un menor nivel de ingreso. A esto último puede agregarse la eliminación del impuesto al patrimonio, el cual tasaba directamente

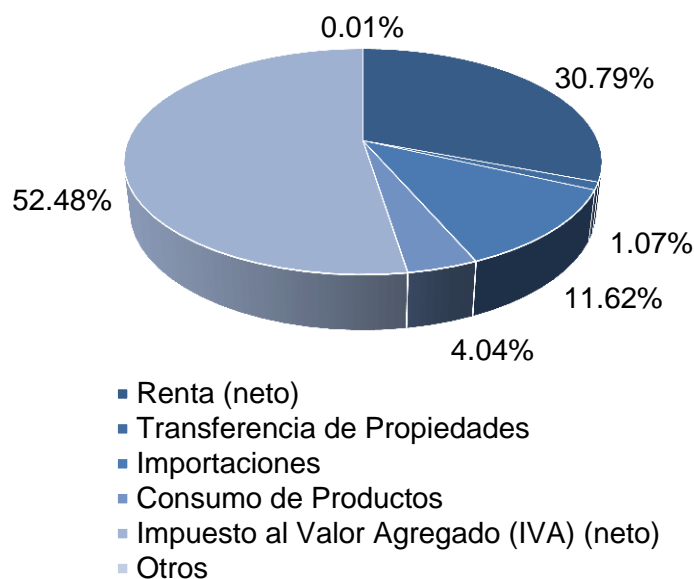
los bienes inmuebles de las personas, ya sean estas para habitación, recreación o producción, de manera que eso beneficia de manera directa a las personas con mayores posibilidades económicas.

Tras la eliminación del impuesto al patrimonio y al impulsar las políticas de privatización previamente establecidas por el presidente Cristiani, puede observarse también que el gobierno estaba tomando decisiones políticas que beneficiaran directamente al proceso de acumulación de capital en el sector empresarial. En estos primeros dos periodos, pese a ser los promotores del saneamiento y privatización de las instituciones financieras, no se generan reformas tributarias que afecten directamente al sector bancario. Las transferencias de compra y venta de acciones a través del mercado de valores no estaban obligadas a pagar impuestos y fue a través de esa salvedad, que en la compra de las acciones de los bancos para pasar de nacionales a privados no hubo pago impuestos y lo mismo sucedió cuando se comenzaron a vender estas acciones a capitales extranjeros.

Esta situación continuó de la misma forma para los bancos en el tercer periodo siendo el partido en turno ARENA, y continuando con las políticas neoliberales se da paso a la Ley de Integración Monetaria. Esta forzó al gabinete de gobierno a fijar el tipo de cambio y a ceder la potestad de emitir políticas monetarias. Ante esta situación desde 2001 las administraciones ejecutivas se vieron restringidas a utilizar la política fiscal como regulador ante los ciclos económicos, esto no tardó en presentar su impacto en la recaudación tributaria.

Como se observa en el gráfico 4, las políticas aplicadas por las administraciones anteriores y los primeros meses del mandatario conllevaron a que la recaudación de IVA e ISR fueran los más significativos de los ingresos tributarios netos, alcanzando el 52.48% y 30.79% respectivamente del total recaudado en 1999. Se creó un nuevo impuesto de carácter regresivo, el Fondo de conservación vial, el cual es un impuesto sobre el consumo de la gasolina, teniendo para 2004 los impuestos que tasan el consumo un peso en la composición de los ingresos tributarios netos de 55.98%.

Gráfico 4. Composición de los ingresos tributarios netos (1999)

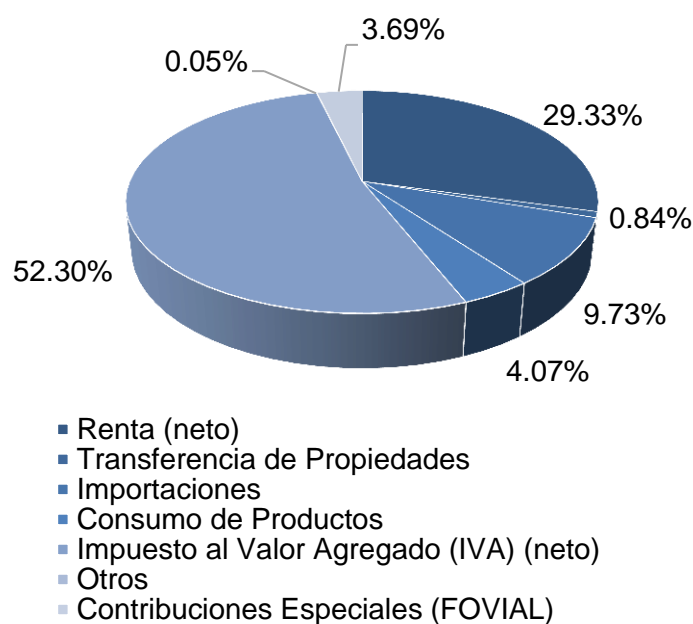


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda 2017.

Debido a las políticas aplicadas en los periodos anteriores a la administración 1999 - 2004 que buscaban disminuir la evasión fiscal y ampliar la base tributaria los ingresos tributarios netos incrementaron en más de US\$ mil millones para el año 2000 (Ver Anexo 2.4).

En 2004 los ingresos tributarios por IVA e ISR representaron el 52.3% y 29.33% de los ingresos tributarios netos como se muestra en gráfico 5, pero para 2005 se esperaba un incremento a raíz de las reformas que afectaron directamente a estos tributos; sin embargo el único que presentó un incremento fue el ISR que representó en ese año el 31.35% del total de ingresos tributarios netos, y en el caso del IVA sufrió una disminución al 51.77% (Ver Anexo 2.4).

Gráfico 5. Composición de los ingresos tributarios netos (2004)

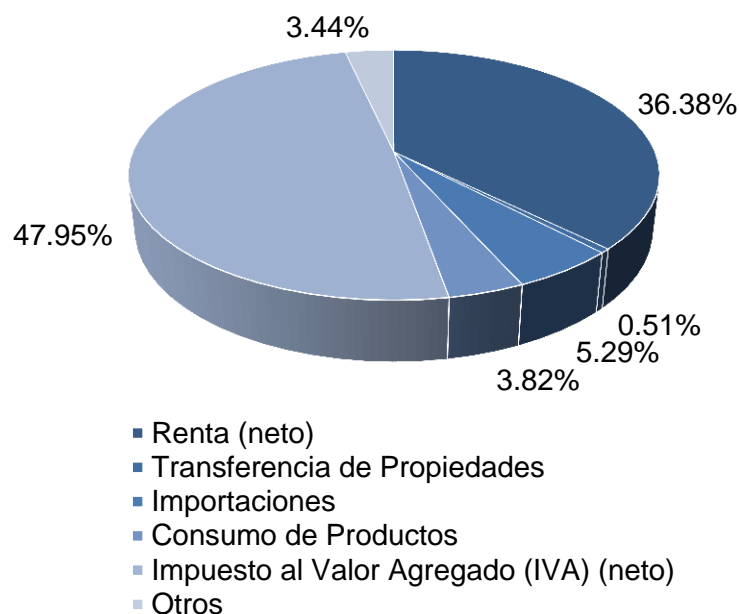


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda 2017.

De igual forma las reformas aplicadas al ISR e IVA que incrementaron su tasa de recaudación en 2004, y a lo largo del periodo 1989 - 2009 las políticas tributarias tenían el propósito de disminuir los niveles de evasión y elusión fiscal, así que provocaron que la carga tributaria que tenía el pueblo salvadoreño fuera aún mayor. Esto se tradujo en un incremento en los ingresos tributarios netos, incremento que aún en 2009 (año en que estalló la crisis financiera en el país) fue alto en comparación con los primeros años de administración del partido en turno.

Conforme se desarrollaba la gestión del mandatario Saca González se desarrollaba a nivel internacional la crisis financiera, las políticas tributarias implementadas por la gestión en turno no reformaron en ningún momento las nuevas tasas impositivas, esta decisión conllevó a que en 2009 cuando estalló la crisis financiera en El Salvador los ingresos tributarios netos estuvieran compuestos por el 48% de IVA y 36% de ISR (Ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Composición de los ingresos tributarios netos (2009)



Fuente. Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda 2017.

2.9 Análisis de las políticas fiscales de FMLN

La situación de las finanzas públicas para el inicio del periodo de 2009, ligado a un cambio político importante, sumado a una crisis económica mundial se volvería el escenario para que iniciara el gobierno del presidente Mauricio Funes, la llegada del FMLN en el poder, puso en tela de dudas si estarían preparados para sobrellevar una situación de crisis como la que se acercaba.

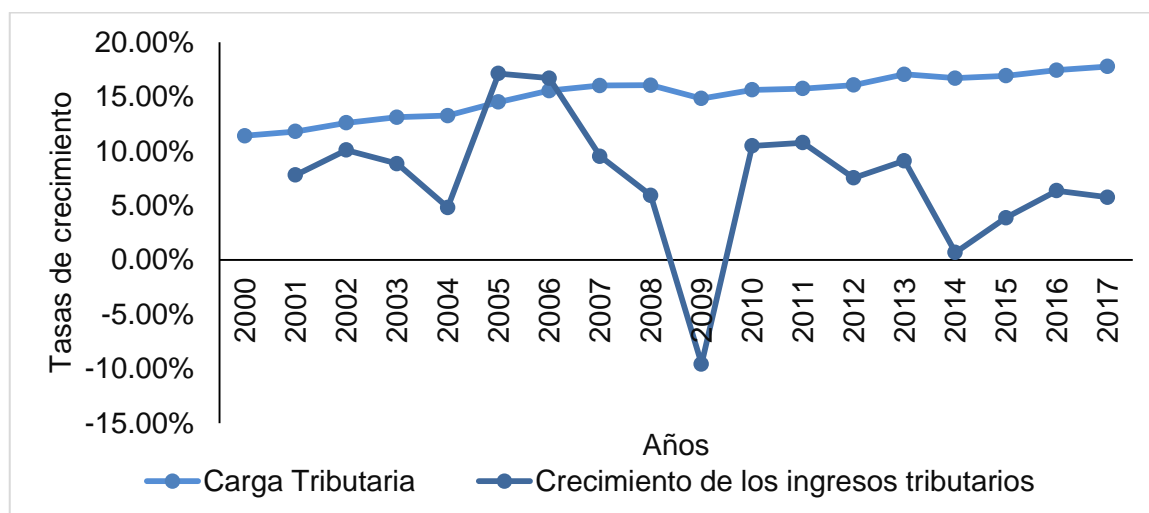
Por esto se buscó en el gobierno del presidente Funes realizar incrementos de las tasas impositivas, ya que se necesitaba con urgencia un aumento en el gasto público; según (Menkos, 2014):

“No fue posible aumentar el gasto público según las necesidades del país, debido a que no se ha contado con mayores ingresos fiscales. Estos mostraron una fuerte caída del 19.7 al 18.4% en el año 2009. Esta fuerte baja fue originada por la crisis, mientras que la débil recuperación económica posterior no ha favorecido un resurgimiento vigoroso los ingresos fiscales.”

Las reformas fiscales se crearon para solventar los problemas de financiamiento de la administración tributaria con el fin de generar mayores ingresos fiscales para financiar el

gasto público y los programas sociales que prometió el gobierno de Mauricio Funes en su plan de gobierno.

Gráfico 7. Tasas de crecimiento de los ingresos tributarios y carga del sistema tributaria 2000-2017.

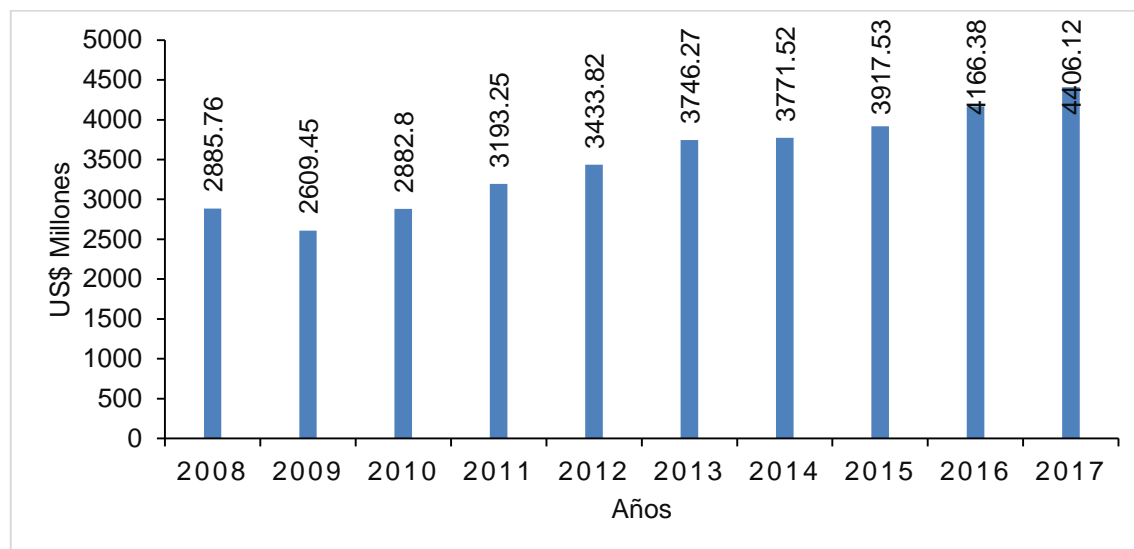


Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR.

La implementación de las reformas fiscales durante periodo del FMLN se observa en el gráfico 7, se observa una disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios para el año 2008 en el gobierno de Saca, esto se debe a las políticas de favorecimiento a las empresas privadas, y en el 2009 se observa una tasa de crecimiento negativa de los tributos, después de la aplicación de las reformas tributarias en 2010 se denota un cambio significativo en la tributación, alcanzado niveles de recaudación mayores.

Es pertinente evaluar de qué manera aumentaron los ingresos tributarios en los gobiernos del FMLN, para observar si las reformas fueron efectivas al momento de aplicarlas. Al observar el gráfico 8 se puede intuir que el crecimiento se logra debido a que en 2010 se aplicaron las primeras reformas tributarias, que, ligadas a la mejora en las finanzas salvadoreñas, después de afrontar una crisis económica mundial ligado a las reformas implementadas por el gobierno de Funes, mejoraron de cierta manera la recaudación de los tributos, pero estas aún no eran lo suficiente para cubrir los compromisos financieros del gobierno para solventar la deuda pública.

Gráfico 8. Ingresos tributarios netos El Salvador 2008 - 2017 (US\$ Millones).

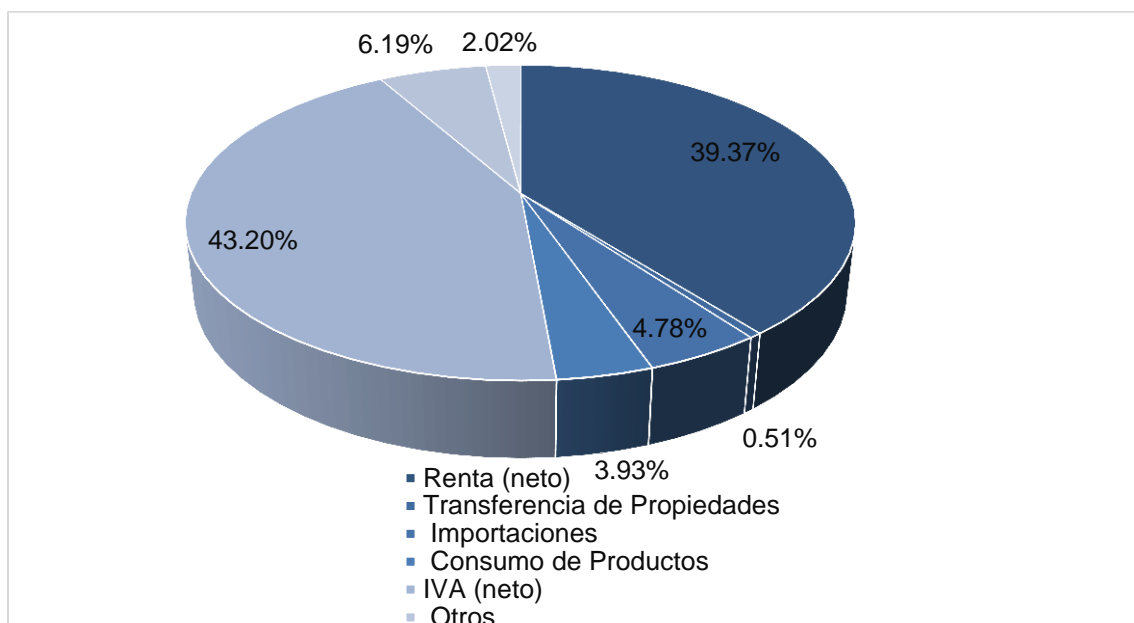


Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR.

La aplicación de estas reformas se puede tomar como un plan de saneamiento de las finanzas públicas, pero debemos tener en cuenta que al verificar la estructura tributaria podemos denotar un modelo bastante regresivo en cuanto a implementación de carga tributaria debido a que al iniciar la segunda administración del partido en turno, se encontró con una estructura tributaria desglosada en el gráfico 9, en el cual se observa que el mayor peso lo tiene el IVA, que es un impuesto sin ninguna distinción, además el ISR se figuraba como el segundo en recaudación de impuestos, conformando entre los dos un 84.33% de todos los ingresos tributarios.

Pero el cambio en los siguientes años se puede ver en el gráfico 9 que, no de una manera drástica, pero para el año 2017, la estructura tributaria muestra una mejora en cuanto a una mayor participación del ISR que se volvió a 39.37%, significando un logro en cuestión de cambios en la estructura de los tributos salvadoreños.

Gráfico 9. Composición de los ingresos tributarios netos 2017



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR.

La implementación de las políticas en 2009-2017 marco un cambio en la estructura tributaria que se había mantenido por tantos años. Cabe destacar que en estos periodos sucedió algo diferente, y el trato preferencial a la banca se vio en menor proporción que en los demás periodos, debido a que de manera sutil pero efectiva se comenzó a regular las transacciones del sector bancario, que, a pesar de generar millones de utilidades al año, son pocos los impuestos que se perciben por parte de este sector.

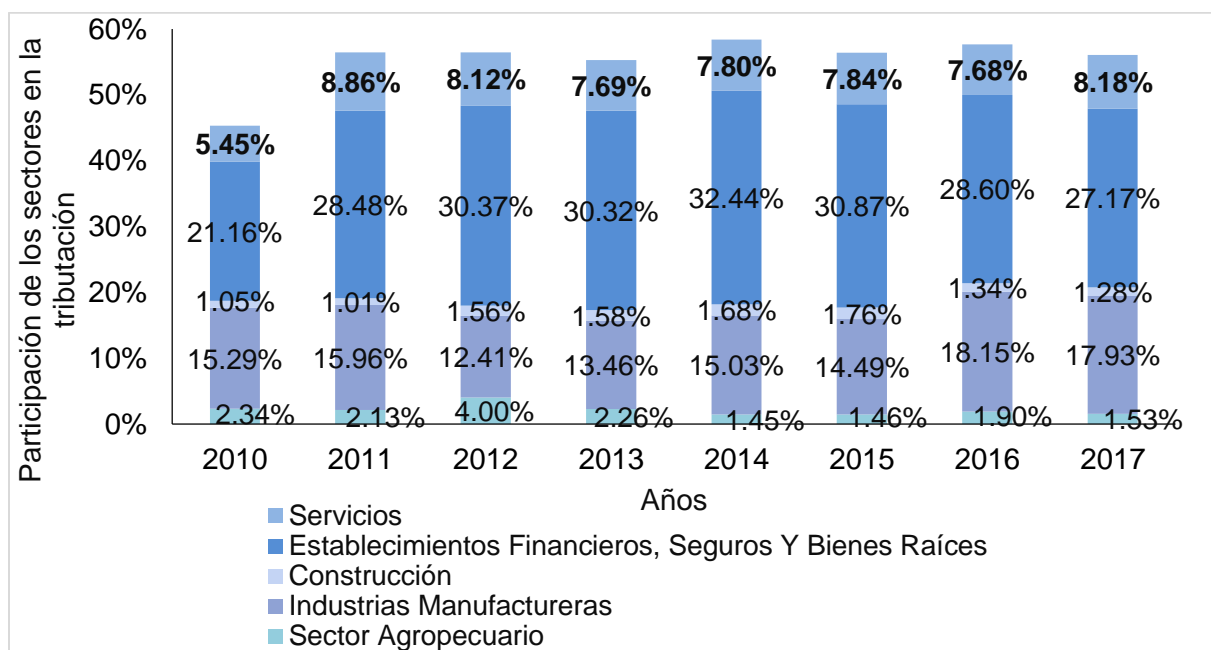
CAPÍTULO 3. EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR BANCARIO

3.1 Efectos de la Política Tributaria en el Sector Bancario

En este segmento se persigue demostrar el trato preferencial al sector bancario en base al análisis de los datos disponibles sobre la recaudación por el rubro de actividad económica, tomado de la base de datos del MH en línea. Como se explicará de una manera más extensa en el anexo titulado “Limitantes para la investigación” (Ver anexo 3.1), se encontró el obstáculo de la disponibilidad de los datos dentro del período 1989-2009 para poder realizar un análisis más extenso acerca del tema en cuestión en el período completo de estudio.

Además, se encontró con la dificultad de que los datos fueron brindados únicamente por ABANSA, ya que el MH alegó la inexistencia a la fecha de dichos registros, por lo que podrían existir un vacío en el seguimiento de las operaciones del sector bancario con respecto al reporte de sus datos.

Gráfico 10. Participación de los sectores más destacados para el período 2010-2017 en los ingresos tributarios.

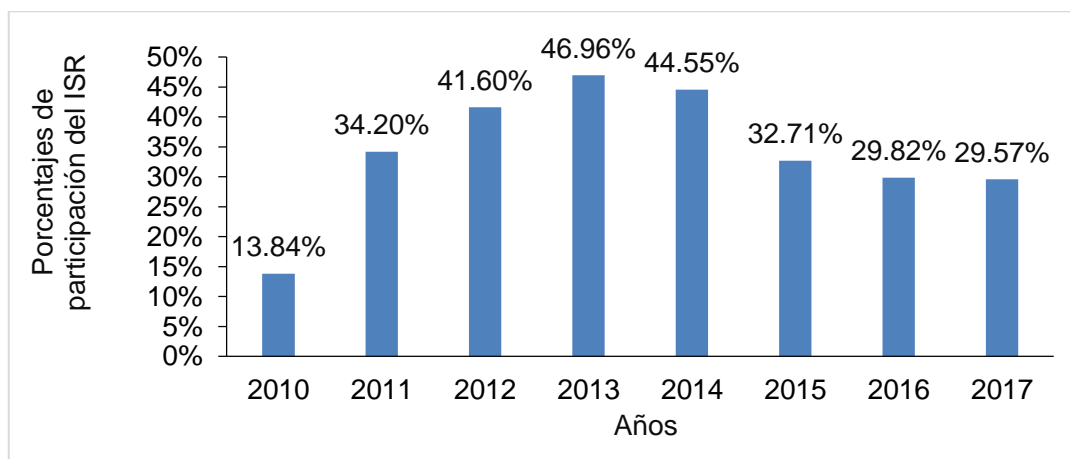


Fuente: elaboración propia con base en datos de transparencia fiscal del MH.

Como primer punto se muestra en el Gráfico 10 la participación de los sectores identificados como relevantes en los ingresos tributarios. Para el período 2010-2017 se tomaron el Sector Agropecuario, Industrias Manufactureras, Construcción, Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Raíces, y los Servicios; en los que se encontró que el sector de Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Raíces tiene la mayor participación dentro de la tributación (Ver Anexo 3.2), incluso al ser contrastada con un sector tan amplio como las Industrias manufactureras y los demás servicios.

Dentro del rubro se analizó en específico la actividad bancaria y la composición de los ingresos tributarios que provienen de dicha actividad con el objetivo de visualizar la relevancia de los ingresos provenientes del ISR. El Gráfico 11 muestra los cambios sufridos en el período de estudio, desde el 2011 hasta el 2014 sigue una tendencia al alza, al ser su participación mayor para dichos años.

Gráfico 11. Porcentaje de participación del ISR dentro de los Ingresos tributarios provenientes de la Actividad Económica de los Bancos de 2010-2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos de transparencia fiscal del MH.

Esto se explica por una combinación entre la recuperación económica luego de la crisis, como se observó en el capítulo anterior (Ver gráfico 6 y 7) y las reformas tributarias que entraron en vigor en 2009 y 2012: la implementación del 10% sobre los intereses generados por depósitos de ahorro y plazo a toda persona natural; el 20% de interés sobre los préstamos otorgados por sociedades del exterior del país; el 10% sobre los ingresos que reciben en concepto de beneficios por ganancias resultantes de las operaciones en la BVES; la retención del 5% sobre los dividendos de las empresas, el

incremento de la tasa de pago a cuenta del impuesto sobre la renta del 1.5% al 1.75%; y la reforma del año 2014 que gravaría con el 10% a las ganancias de capital por la venta de inmuebles.

Es relevante el cambio ocurrido de 2010 a 2011 en los ingresos tributarios que provienen de la actividad bancaria por el incremento significativo de la participación del ISR en ellos principalmente debido a la influencia que ejerció la recuperación de la economía posterior a la crisis.

Para todo el periodo la participación del ISR bancario³⁶ tuvo un promedio de 34.16% y a comparación con la participación del IVA bancario para todo el periodo fue mayor la primera debido que el IVA solo es aplicado sobre las transacciones de intermediación financiera que algunas veces son incluidas en las comisiones de los servicios bancarios tales como retiros de efectivo mediante el uso de tarjetas de crédito, recargos, entre otros.

Para los últimos tres años de la serie, se obtiene una menor participación del ISR bancario dentro de los ingresos tributarios, lo mismo ocurre con los provenientes del IVA bancario, esto se debe al cambio dentro de la composición de dichos ingresos tributarios al ponerse en vigor la Ley de Impuestos a las Operaciones Financieras³⁷ que provocó un incremento significativo sobre la recaudación correspondiente a los Impuestos Diversos en donde más del 55% de ellos provienen del nuevo tributo desde su entrada en vigor (Ver anexo 3.3).

Cabe destacar que por naturaleza del sector las contribuciones son por arriba del 90% provenientes de personas jurídicas por lo que en el siguiente análisis se utiliza una tasa del 30% siguiendo con las indicaciones de la Ley del ISR considerando las modificaciones realizadas en diciembre del año 2011 (Asamblea Legislativa, 1991) al ser los ingresos imposables mayores a los descritos.

³⁶ Para efectos de comparación, el IVA (Ver anexo 3.3) representó en promedio el 20.55% de los ingresos tributarios.

³⁷ Decreto Legislativo N°764 emitido el 31 de julio de 2014, publicado en el Diario Oficial No. 142 Tomo N.º 404. Derogado el 15 de junio de 2018.

Como parte del esfuerzo por evidenciar el trato preferencial a las actividades bancarias por parte de la política tributaria, se construyó un indicador proxy que pretende cuantificar en primera instancia las utilidades de los bancos por medio del producto que se obtiene del crédito neto por el promedio de las tasas activas y pasivas correspondientes a los diferentes periodos³⁸ (Ver anexo 3.4), en segunda instancia se le aplicó la tasa correspondiente al ISR, estableciendo primero como supuesto que la grabación se efectuaría tal y como se realiza a una empresa.

Por lo tanto, para los años 2010 y 2011 se utilizó como tasa el 25% y a partir del 2012 al 2017 el 30%³⁹, esto con el objetivo de construir un estimado de lo que se tributaría del ISR proveniente del sector bancario si no existieran exenciones tributarias, fenómenos como el de elusión y evasión tributaria, entre otros interferentes; y, posteriormente, compararlo con los datos oficiales de la recaudación del ISR para el periodo.

En este segmento se encontró que el periodo comprendido entre los años 2010-2013, coincidiendo con la teoría, la recaudación efectiva es mucho menor que la “potencial” denominada proxy en el gráfico 12. Para 2010 el ISR proxy para los bancos es de US\$ 186.32 millones en contraste con lo recaudado en ese año (US\$ 12.66 millones) demuestra una diferencia significativa y por lo general se observó que para el periodo antes mencionado la recaudación proxy es mayor a los US\$ 100 millones y disminuye progresivamente US\$ 75 millones hasta el 2013. Al contrario, para la recaudación efectiva del ISR bancario la tendencia es creciente para el periodo, aumentando aproximadamente US\$ 75 millones.

A partir de 2013 la recaudación proxy disminuye aceleradamente alcanzando niveles inferiores que el de la tributación efectiva en 2013 e incluso negativos desde el año 2014, en cambio la recaudación efectiva presenta un crecimiento menos acelerado de 2013 a 2014 y posteriormente presenta una disminución de US\$ 13 millones para el periodo comprendido entre 2014 y 2017. Esta dinámica coincide con los acontecimientos del

³⁸ Basados en la guía de orientación se pudo determinar que el crédito neto sería una buena aproximación a las rentas sujetas a retención (DGII, 2011).

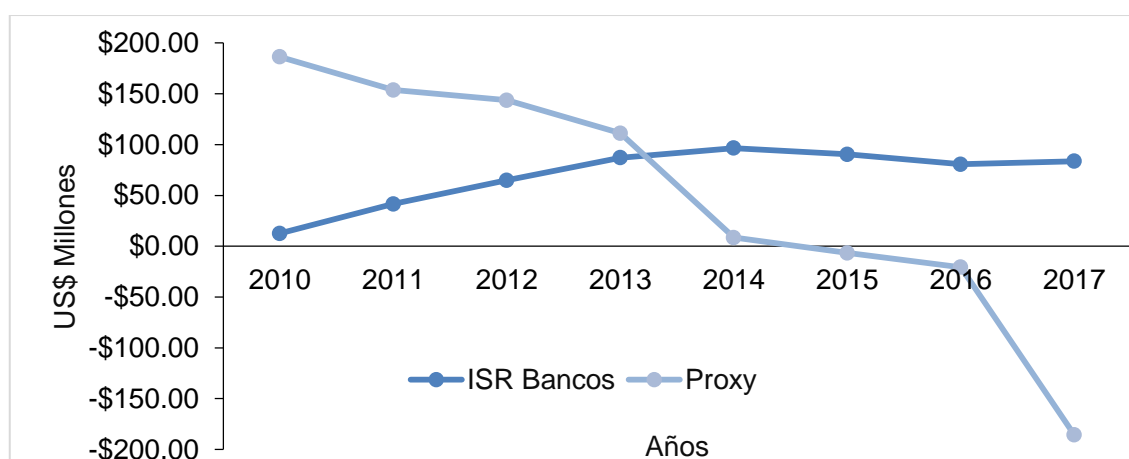
³⁹ Ya que el 14 de diciembre del 2011 mediante el Decreto Legislativo N° 957, publicado en el D.O No. 235 Tomo 385 el 15 de diciembre del 2011, en vigencia desde el 1 de enero del 2012, en la que se incrementa la tasa del ISR para los ingresos mensuales superiores al de \$22,857.15 de 25% a 30% y para las personas jurídicas, uniones de personas, sociedades irregulares o de hecho, domiciliadas o no se les aplica una tasa de 30% si poseen rentas imponibles mayores a \$150,000 si son menores se aplicará la tasa del veinticinco por ciento (25%).

periodo, los mayores volúmenes de renta recaudados se le atribuyen al efecto de reformas fiscales como la de 2012 (incremento de pago a cuenta del ISR) y la leve tendencia a la baja percibida de 2014 a 2016; a la disminución de las utilidades reportadas por los bancos al fisco.

Ambos datos estimados coinciden en un cambio en sus dinámicas a partir del año 2014, en el caso de la variable proxy esto se explica por el hallazgo de utilidades negativas⁴⁰ para los años 2014-2017, lo que significaría un indicio sobre la existencia de mecanismos como “capitalización delgada” la cual le permitiría al banco seguir operando y otorgando préstamos, gracias a financiamiento propiciado por las casas matrices, además de desviar las utilidades generadas en el país hacia la casa matriz, la cual generalmente se ubica en países que podrían ser de baja o nula tributación con respecto a El Salvador, o incluso, ser paraísos fiscales.

Esto se orienta a un pago de un menor monto de impuestos en un país como El Salvador en donde las dos últimas gestiones gubernamentales han aumentado un poco la carga tributaria de manera progresiva lo que podría generar un traslado de sus recursos a países de poca o nula tributación en donde se conserven sus utilidades.

Gráfico 12. Contraste entre la tributación estimada de la Actividad Económica de los Bancos y la recaudación efectiva (US\$ Millones)



Fuente: elaboración propia en base en datos del BCR y de transparencia fiscal del MH.

⁴⁰ Esto representa un indicador de lo que podría estar sucediendo dentro de las cuentas provenientes de la Actividad Bancaria de frente a que no se cuenta con datos oficiales, por lo que no puede tomarse como un hecho o una cuantificación real, por lo que el análisis se reducirá a presentar resultados en forma de indicios o hallazgos.

3.2 Análisis de la relación de los gabinetes bancarios con la administración pública

En este apartado se evidenciará la existencia de intercambio de intereses entre los tomadores de decisiones de política fiscal, es decir, los representantes legislativos de los partidos políticos y los integrantes de las juntas directivas de los bancos. Los integrantes de las juntas directivas a través de donativos a los partidos políticos o a través de uniones familiares entre estos grupos buscaban favorecerse con las decisiones que se toman en cuestión de políticas fiscales, ya sea en términos de tributación o emisión de deuda.

3.2.1 Explicación de la existencia de relaciones entre juntas directivas de los bancos y la Asamblea Legislativa (2006 – 2017)

Luego de explicar los procesos de transformación en la propiedad bancaria y los procesos fiscales que, en materia de exenciones y otras medidas, han beneficiado a estas instituciones, se vuelve importante estudiar las relaciones de interés que estaban detrás de estas tomas de decisiones. Es por eso por lo que en este apartado se pretende evidenciar las relaciones que ciertas juntas directivas de los principales bancos en El Salvador han presentado con la Asamblea Legislativa con el fin de favorecer a ambas partes.

Cabe mencionar que, tras la privatización de la banca las familias más acaudaladas del país se hicieron de la mayor parte de las acciones de los bancos privados. De igual forma, son algunos miembros de estas familias acaudaladas quienes forman parte de la clase política salvadoreña, ya sea directa o indirectamente. Las relaciones que se observan entre la clase política y las juntas directivas de los principales bancos de El Salvador van desde la donación de grandes cantidades de dinero hacia algunos partidos políticos que están a favor de la ideología neoliberal, hasta relaciones de parentesco ya sea por consanguinidad o afinidad.

Es conocido que actualmente el sector bancario en El Salvador no es de capitales salvadoreños, más bien, son multinacionales o transnacionales quienes poseen la mayor parte de las acciones. A este proceso se le conoció como transnacionalización de la banca las cuales comenzaron a comprar las acciones de los bancos en el año 1996 con

el proceso de regionalización y concretándose en la década de los 2000, no obstante, la participación de las familias ex propietarias de los bancos no desapareció de las juntas directivas, siendo pues participantes activos de éstas.

Las juntas directivas de los bancos que se examinarán en este apartado son los cuatro más grandes, provenientes de instituciones de carácter histórico en el país y quienes, en un determinado momento, compran los LETES, bonos y otras fuentes de financiamiento para el gobierno; quienes, a su vez, a lo largo de la historia, han tenido relación directa o indirecta con la Asamblea Legislativa (quienes son los que aprueban la emisión de deuda), de manera que hacen estos procesos poco transparentes.

Estos bancos son Banco Agrícola, S.A. anteriormente Banco Agrícola Comercial S.A.; Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A. anteriormente City Bank salvadoreño S.A y previo a esto Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A.; Banco Davivienda salvadoreño, S.A. previamente Banco HSBC salvadoreño, S.A. y previo a eso Banco Salvadoreño S.A. y Scotiabank El Salvador, S.A anteriormente Banco de Comercio de El Salvador, S.A. Los cuales se han tomado como referencia de investigación debido a la importancia que poseen a nivel operativo, histórico y porque son los principales compradores de deuda emitida por el gobierno.

Tabla 10. Porcentaje de la cartera de créditos anual de los bancos seleccionados respecto a los créditos consolidados otorgados por los bancos (2003 – 2017)

AÑO	% DE LA CARTERA DE CRÉDITOS RESPECTO A LOS CRÉDITOS CONSOLIDADOS
2003	79%
2004	79%
2005	82%
2006	82%
2007	79%
2008	78%
2009	75%
2010	75%

2011	72%
2012	72%
2013	68%
2014	67%
2015	63%
2016	63%
2017	60%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Superintendencia del Sistema Financiero

En la tabla 10 se puede observar la importancia operacional que poseen los bancos seleccionados para realizar el análisis, ya que entre estos 4 bancos se maneja en promedio el 73% de los créditos otorgados en el período de 2003 a 2017, lo que demuestra el volumen de dinero que manejan estas instituciones bancarias.

3.2.2 Relaciones de parentesco

A lo largo de la historia de El Salvador, las familias con mayores recursos han tenido dos formas de intervenir en la sociedad, la primera de estas es uniéndose en matrimonios entre ellas para poder conservar sus riquezas y formando lazos de poder empresarial y político. La segunda forma es a través de la generación de presión sobre los tomadores de decisiones políticas para que estas vayan encausadas a beneficiar al sector empresarial.

Con esta última idea, es posible observar que no se limitan nada más a la generación de presión, sino que también incursionan en el ámbito político, para esto, miembros de estas familias forman parte de los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el caso de las instituciones bancarias se han observado dos ejemplos dentro de este periodo.

- a) Ávila Qüehl: Son una pareja de hermanos, Ramón y Guillermo. El primero formó parte de la Asamblea Legislativa, por el partido ARENA en el período 2006 – 2009. Mientras que el segundo, forma parte de la junta directiva del banco Agrícola, y para ese período fungió como director suplente. Es importante estudiar

este caso ya que el diputado Ramón está implicado en investigaciones de desvío de fondos de Taiwán (Lemus, Labrador, 2014).

- b) Samayoa Rivas: Son dos hermanos quienes al igual que en el caso anterior, Rodrigo formó parte de la Asamblea Legislativa, por el partido GANA (2012 – 2015) y José Mauricio formó parte de la Junta Directiva del Banco Cuscatlán fungiendo como director y presidente (2006 – 2009), sin embargo, estos no coincidieron en el mismo período. Cabe destacar que el José Mauricio Felipe Samayoa Rivas, estaba siendo investigado en el caso del desvío de fondos proporcionados por Taiwán (López, 2016).

Estos casos son importantes pues en ambos existe un implicado en el caso de desvío de fondos de Taiwán, y siendo estos también partícipes de la élite económica financiera. Se realiza el contraste de las juntas directivas de los bancos con la Asamblea Legislativa porque es en este organismo en el cual se toman las decisiones tanto de política fiscal y tributaria, como la toma de decisiones de emisión de deuda para financiar las necesidades de liquidez del gobierno.

Las instituciones bancarias se vieron beneficiadas con exenciones fiscales, las cuales permitían que la acumulación del excedente generado en este rubro económico fuera íntegramente a los bolsillos de las familias acaudaladas que habían comprado acciones⁴¹ o que continuaban perteneciendo a las estructuras dueñas de estas instituciones. Por lo que se generó la inquietud que, a través de estas relaciones de parentesco por consanguinidad se generaban una incidencia a las presiones necesarias para continuar con los beneficios otorgados por el Estado.

Así como existen las relaciones de consanguinidad, pueden existir algunas relaciones por “compadrazgo” las cuales serían más difíciles de evidenciar de manera que se ha estimado que es a través de las donaciones a los partidos políticos, que se intenta demostrar la existencia de las relaciones de interés. A continuación, se presenta este análisis.

⁴¹ Inciso 14, art. 4 de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Se determinan rentas no gravables: “Las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital, o cualquier otro beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compra venta de acciones o demás títulos valores, siempre y cuando tales acciones o títulos valores pertenezcan a emisiones inscritas y autorizadas por la Bolsa de Valores y la Superintendencia de Valores, y la colocación de los mismos sea realizada a través de una Bolsa de Valores legalmente autorizada.”

3.2.3 Relaciones por donación a los partidos políticos.

Para los partidos políticos es importante tener aliados económicos, ideológicos y políticos, de manera que éstos utilizan sus medios de decisión para poder atraerlos y mantenerlos de su parte, brindándoles facilidades y beneficios, estos aliados podrían definirse como relaciones de “compadrazgo”⁴²; de igual forma, a los empresarios les beneficia en gran medida hacer estas alianzas con los partidos políticos. Este intercambio de intereses se ve reflejado en las instituciones bancarias en el sentido de donaciones por parte de integrantes de las juntas directivas o de las instituciones como tal. Para efectos de observar con detenimiento los resultados de la investigación que se realizó para destacar este intercambio de intereses, se muestra la Tabla 11.

Tabla 11. Donaciones provenientes de las juntas directivas bancarias a los partidos políticos (2006-2017).

Integrante de JD	Miembro activo de JD en el momento de la donación	Banco	Fecha de donación	Cantidad donada	Partido donado
FREDDIE MOISES FRECH HASBUN	Sí	DAVIVIENDA	2010/2011/2012	\$ 90,150.00	ARENA
JOAQUIN ALBERTO PALOMO DENEKE	Sí	DAVIVIENDA	2011/2012/2013/2017	\$ 24,583.33	ARENA
JOSE MAURICIO FELIPE SAMAYOA RIVAS	Sí	BANCO CUSCATLAN	2009	\$ 4,000.00	ARENA
JUAN ANTONIO MIRÓ LLORT	Sí	CUSCATLAN	2012/2014	\$ 19,000.00	ARENA
LA INSTITUCIÓN	N/A	BANCO AGRICOLA	2009	\$ 12,000.00	ARENA
MOISES CASTRO MACEDA	Sí	HSBC/ DAVIVIENDA	2009/2011	\$ 10,000.00	ARENA
LA INSTITUCIÓN	N/A	BANCO AGRICOLA	2006	\$ 10,000.00	PCN
LA INSTITUCIÓN	N/A	BANCO CUSCATLAN	2006	\$ 25,000.00	PDC
LA INSTITUCIÓN	N/A	BANCO AGRICOLA	2006	\$ 25,000.00	PDC

Fuente: elaboración propia con base a datos obtenidos de Transparencia activa.

⁴² Se define como compadrazgo a la relación no familiar entre dos personas o en este caso una persona y un partido político, a través de la cual exista un intercambio de intereses (ya sea económicos o de otra índole), que beneficien a ambas partes.

En la tabla 11 se observan diferentes miembros de las juntas directivas de los bancos más grandes de El Salvador, los cuales donaron dinero a los partidos políticos de derecha, esto se puede entender como una medida de incentivo con la finalidad de mantener a través de la vía legislativa los beneficios que se les estaba otorgando en materia de exenciones tributarias.

El Banco Davivienda Salvadoreño es el que más dinero ha donado a los partidos políticos, con un total de US\$ 114,743.33 a través de los integrantes de su junta directiva, le sigue el Banco Agrícola, el cual ha donado un total de US\$ 47,000.00 mediante la persona jurídica y los integrantes de la junta directiva. Estos dos casos son un reflejo del intento de conseguir un intercambio de intereses de parte de la Asamblea Legislativa a favor de los bancos, se puede observar con claridad pues no son solo los representantes de las juntas directivas quienes donan activamente a los partidos políticos, sino que también existe evidencia de donativos provenientes de la figura jurídica de la institución bancaria (los bancos en adelante).

Los bancos buscan favorecerse del peso político que generan los partidos de derecha en la Asamblea Legislativa para salvaguardar sus intereses y obtener beneficios extra; estas uniones se convierten en alianzas estratégicas ya que es a través de los bancos que el gobierno consigue financiarse al momento de emitir deuda a través de LETES.

En concordancia de esto, los bancos comienzan a comprar las LETES que el gobierno emite como medida de paliar su falta de liquidez, de manera que la estructura de necesidades y conveniencias o más bien, el intercambio de intereses cambia de rumbo. Es ahora la institución gubernamental la que necesita al sector bancario; pues de lo contrario las finanzas estatales podrían caer en impago o acumular deudas a los proveedores.

3.3 Participación de Sector bancaria en el financiamiento de la deuda del Estado

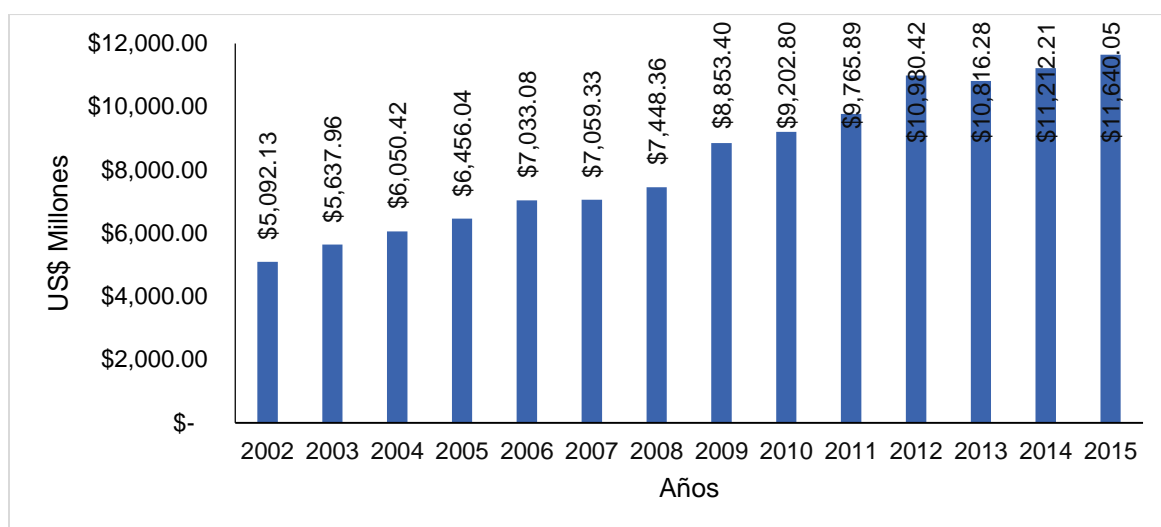
3.3.1 Deuda pública en El Salvador.

La deuda pública es una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son asignadas. Además, son todas las

obligaciones insolutas del sector público, contraídas en forma directa o a través de sus agentes financieros (WorldBank).

La situación de deterioro de las finanzas públicas lleva al gobierno a recurrir a diferentes métodos de financiamiento para cumplir con las obligaciones financieras de la administración gubernamental. Desarrollando diversas estrategias para lograr el financiamiento, llevando a las diversas administraciones de manera histórica a recurrir a terceros, ocasionando compromisos de parte del gobierno con élites e instituciones que brindan los recursos necesarios, generando un endeudamiento no solo financiero sino también de negociaciones de poder con la élite económica salvadoreña. El desarrollo histórico de la deuda pública se refleja de la siguiente manera en el gráfico 13.

Gráfico 13. Evolución de la deuda pública de El Salvador para los años comprendidos entre 2002-2015. (US\$ Millones)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

En El Salvador los periodos que más contribuyeron al crecimiento de los niveles de la deuda pública son los de Francisco Flores y Mauricio Funes. Además, en el último año de gobierno de Antonio Saca se generó una situación crítica de las finanzas públicas debido a que comenzaba a percibirse una caída en la recaudación tributaria como resultado del impacto de la crisis financiera mundial. El último año de gestión de Saca significó un deterioro acelerado de las finanzas públicas, provocado por varias razones entre las que sobresalen según Salgado Melissa (2012): aumento de gasto debido a período preelectoral, disminución de ingresos debido a caída de la actividad económica,

problemas de uso inadecuado de los fondos públicos que van desde flagrante corrupción a ineficiencia del gasto.

El constante déficit con el que cuentan históricamente los gobiernos salvadoreños, y en los últimos años la emisión desmedida de LETES, que están generando un déficit mayor para la economía salvadoreña dificultan el análisis cuantitativo de los tratamientos preferenciales por sector y actividad económica. Por lo que se pretende realizar un análisis de cómo ha evolucionado de manera segregada la deuda pública salvadoreña, identificando cuáles con las instituciones con las que el gobierno tiene un mayor endeudamiento. Para el análisis se vuelve necesario verificar las empresas financieras privadas que brindan los préstamos al gobierno, la emisión de eurobonos y la emisión de LETES que utilizan las administraciones gubernamentales para cubrir el déficit fiscal.

3.3.2 Maneras de financiamiento de la deuda en El Salvador.

a. Préstamos de entidades financieras privadas.

Para los años 2002 al 2009 se utilizó la técnica de financiamiento por parte de los bancos internacionales, financiando una parte importante de la deuda pública del país en los años 2002 y 2003 según el informe de gestión financiera figuran como principales entes de financiamiento el Banco Agrícola y el Banco Cuscatlán (Ver Tabla 12).

Además, el principal banco extranjero Banco Bilbao Vizcaya encargado de los financiamientos del déficit desde el año 2002 al 2009, brindando al país préstamos millonarios, este banco reconocido internacionalmente por su gran valor y estabilidad financiera es uno de los principales accionistas de las AFP a nivel latinoamericano. En el año 2009, los préstamos de empresas financieras privadas dejan de figurar en las entidades que financiaban al estado.

Tabla 12. Instituciones financieras privadas que realizaban préstamos a El Salvador en el periodo 2002-2017

Año	Institución	Millones de dólares
2002	Banco Bilbao Vizcaya	13,6
	Kreditanstalt Fur Wierderaufbau	11,7
	Instituto de crédito oficial (España)	15,75
	Meril lynch	5

	Banco Agrícola	43,8
	Banco Cuscatlán	4,8
2003	Banco Bilbao Vizcaya	11,8
	Kreditanstalt Fur Wierderaufbau	10,1
	Instituto de crédito oficial (España)	15,4
	Meril linch	5
	Banco Agrícola	23,9
	Banco Cuscatlán	21,9
	2004	Banco Bilbao Vizcaya
Kreditanstalt Fur Wierderaufbau		9,2
Instituto de crédito oficial (España)		15,4
2005	Banco Bilbao Vizcaya	8,2
	Kreditanstalt Fur Wierderaufbau	8,4
	Instituto de crédito oficial (España)	15,4
2006	Banco Bilbao Vizcaya	1
	Compañía Española de seguros de créditos	0,1
	Compañía Francesa de Seguros	0,3
	PNC, Bank, NA. AS	1,2
	Deutsche - Bank	0,2
	Banco Santander Central Hispano (SANT)	1,8
	Banco Nova Scotia	0,3
2007	Banco Bilbao Vizcaya	4,5
	Kreditanstalt Fur Wierderaufbau	6,5
	Instituto de crédito oficial (España)	15,4
2008	Banco Bilbao Vizcaya	2,8
	Kreditanstalt Fur Wierderaufbau	5,5
	Instituto de crédito oficial (España)	15,4
2009	Deutsche - Bank	0,7
	La caja de Ahorro y Pensiones	0,1
	Banco Bilbao Vizcaya	1,8
2010	Deutsche - Bank	0,1
	La caja de Ahorro y Pensiones	
	Banco Bilbao Vizcaya	
2011	Deutsche - Bank	0,1
2012 - 2017	No se realizaron ese tipo de transacciones	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de MH (Ministerio de Hacienda 2018)

b. Emisión de Eurobonos.

La necesidad de darle solución al deterioro de las finanzas públicas y el débil sistema tributario salvadoreño, se toma la decisión de reforzar algunas de las medidas que había implementado el Estado financiar sus gestiones administrativas. Por lo que se vio en la necesidad de realizar la emisión de eurobonos que son un mecanismo utilizado para el financiamiento del déficit y así disminuir la presión al alza sobre las tasas de interés a nivel nacional. Además, el acceso al mercado externo implicaría un menor costo del

financiamiento aprovechando los bajos tipos de interés en los mercados internacionales, siendo la emisión de eurobonos una forma segura de financiamiento.

En El Salvador la emisión de Eurobonos es una práctica utilizada por la mayoría de los gobiernos. Esta práctica toma mayor relevancia en 2006 como se observa en la tabla 13 y con mayor detalle el anexo 3.5; se refleja una emisión mayor de bonos. Estas prácticas se acrecentaron debido a la crisis fiscal que estaba afrontando el país, en los siguientes años se mantuvieron los niveles de emisión de eurobonos, pero en el 2012, a pesar de una ley de responsabilidad fiscal, se realiza una emisión nuevamente con el objetivo de estabilizar las finanzas públicas y no caer en una situación de incumplimiento de las obligaciones del Estado lo que generó un aumento sustantivo de la deuda estatal.

Para 2015 se muestran los propietarios de los eurobonos, en la tabla 13 y con mayor detalle en el anexo 3.5 el principal banco en apoyar la emisión de los Eurobonos es el Citi Group Global Markets Inc. Para 2016 se emiten US\$ 800 millones los cuales fueron respaldados por el Banco de Desarrollo Venezolano, realizando un *rollover* para financiar el pago de LETES emitidos, los cuales si no se realizaba esta emisión caerían en impago. Que dejan a grandes rasgos observar, que las decisiones financieras en la economía salvadoreña están ligadas de manera directa al poder político, lo que se vuelve un conflicto de intereses y compromisos con las élites económicas.

Tabla 13. Emisión de Eurobonos en El Salvador en el periodo 2002-2014.

Año	Institución	Millones de dólares
2006	Eurobonos Vencimiento - 2006	150
	Eurobonos Vencimiento - 2007	50
	Eurobonos Vencimiento - 2011	653,5
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	253,8
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2009	Eurobonos Vencimiento - 2011	653,5
	Eurobonos Vencimiento - 2019	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	286,5

	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2011	Eurobonos Vencimiento - 2019	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	286,5
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
	Eurobonos Vencimiento - 2041	653,5
2014	Eurobonos Vencimiento - 2019 Citi Group Global Markets Inc y J,P,Morgan	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	800
	Eurobonos Vencimiento - 2025 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034 Citi Group Global Markets Inc	286,5
	Eurobonos Vencimiento - 2035 Deutsche Bank Securities Inc.	375
	Citi Group-JP Morgan	625
	Eurobonos Vencimiento - 2041 Deutsche Bank Securities Inc.	653,5
	Eurobonos Vencimiento - 2027 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2024 Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)	120

Fuente: elaboración propia en base a datos de MH (Ministerio de Hacienda 2018). Para más información revisar anexo 3.5.

c. Emisión de letras del tesoro (LETES).

Las LETES son reconocidas como Letras del Tesoro en dólares y se consideran un instrumento de inversión adecuado para mantenerse en moneda extranjera y que, a diferencia del atesoramiento del billete, rinde una apreciable tasa de interés. Las LETES, un instrumento de deuda pública de corto plazo, son como un plazo fijo en dólares, que se negocia a través del mercado bursátil.

En El Salvador para el año 2008 se presenta una crisis en las finanzas públicas, por lo que recurren a la emisión de LETES para el cumplimiento de sus obligaciones financieras, a partir de esto el gobierno comienza con la emisión indiscriminada de LETES. Para 2012 se presentan altos niveles de endeudamiento en el cumplimiento del pago de LETES, pero para 2016 se deben realizar financiamientos en las deudas a largo

plazo para poder salir de una potencial situación de impago (Ver gráfico de 15). Debido a las malas decisiones y a la emisión de LETES las diversas instituciones financieras internacionales colocaron en su calificación a El Salvador como de alto riesgo variando de la siguiente manera:

Tabla 14. Calificación de riesgo para El Salvador, para el periodo 2008-2017.

Años	Standard & Poors	Moody's	Fitch Ratings
2008	BB+	Baa3	BB+
2013	BB-	Ba3	BB-
2014	B+	Ba3	BB-
2015	B+	Ba3	BB-
2016	B-	B3	B+
2017	CCC+	Caa1	CCC

Fuente: Elaboración propia en base a Estándar &Poors, Moodys y Fitch Ratings.

El riesgo crediticio en El Salvador incorpora diversos temas, las clasificadoras de riesgo son las encargadas de calificar las inversiones en un país, para nuestro país surge un problema y una caída en su clasificación debido a un impago que se llevó a cabo en el 2017. Como se observa en la tabla 14 El Salvador mantenía su clasificación en desde el año 2008, pero el impacto más grande se ve en el 2017 por que las clasificadoras anuncian que caerían en una situación de impago, debido a decisiones políticas no podían cumplir con las obligaciones de pago que estaban programadas.

Generando una situación de inestabilidad en las finanzas públicas, llevando al gobierno a una crisis tanto nacional como internacional, que para solucionar esta situación de impago se toma la decisión de emitir una cantidad de Bonos que convierten la deuda de corto plazo, a una deuda de largo plazo.

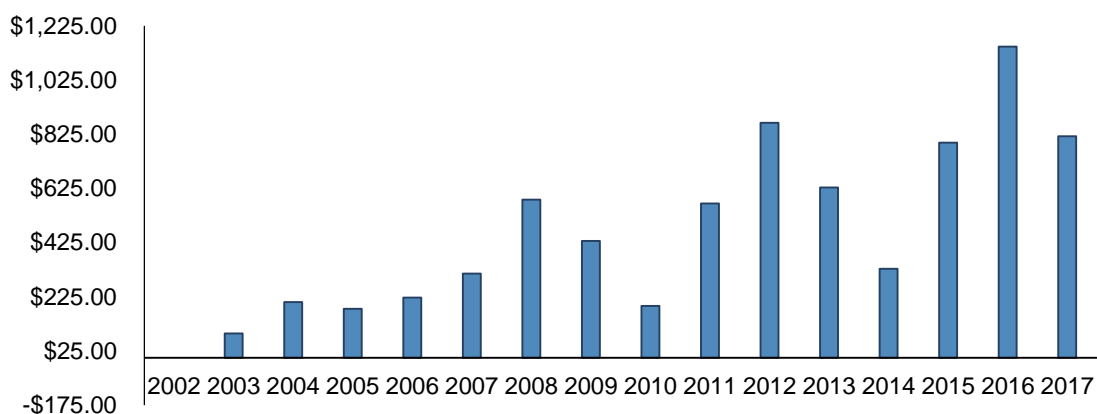
La tabla 14 refleja los cambios en las categorías de riesgo en la economía salvadoreña, se puede observar que desde 2008 a 2017 ha tenido un incremento en el riesgo de impago de las obligaciones adquiridas. Sin embargo esta caída en la categoría tiene una serie de causas, una de ellas, es la falta de liquidez para poder cancelar la deuda a corto plazo en 2015, de manera que se buscaba solventarla con emisión de eurobonos; esta emisión fue retrasada por los diputados de ARENA, de modo que el riesgo de caer en impago generó la caída en la categoría y en la perspectiva del país (Urbina, 2017).

Lo que sucede al retrasar la emisión de eurobonos, es la necesidad de solventar la deuda de corto plazo emitiendo nueva deuda de corto plazo, es decir, a través de LETES, los cuales, a raíz de la modificación de la categoría y la perspectiva de país tendrían una tasa de interés mayor, lo que beneficia a los compradores de los LETES, los cuales en el caso de El Salvador, en su mayoría son las instituciones Bancarias.

De esto último se puede deducir que el retraso en la aprobación de la emisión de deuda de largo plazo por parte de la Asamblea Legislativa fue una estrategia para beneficiar a las instituciones bancarias, para que estas pudieran percibir beneficios mayores a través de la compra de estos títulos valores.

El deterioro de la calificación de país vuelve la emisión de LETES un proceso con mayores costos para el Estado, empeorando la situación fiscal salvadoreña. Generando altos niveles de endeudamiento y precarizando aún más las finanzas estatales; la tendencia se mantiene en que los ingresos presupuestados no logran suplir las necesidades de gasto y, por consecuencia, se necesitan modificaciones constantes en el sistema tributario salvadoreño.

Gráfico 14. Saldos anuales de LETES del GOES US\$ Millones.



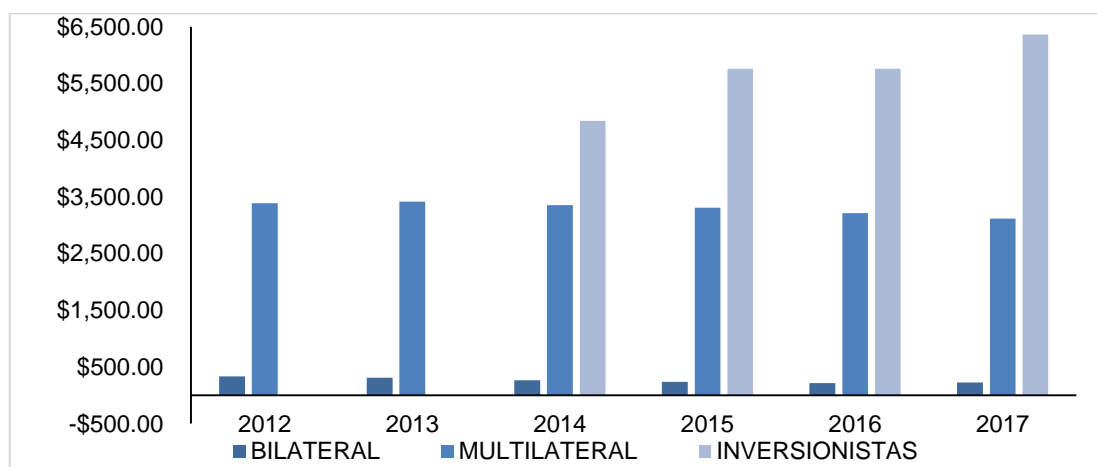
Fuente: datos extraídos de MH (Ministerio de Hacienda, 2018)

La deuda pública de El Salvador se define como deuda publica bilateral y multilateral en un principio como las maneras de financiamiento del gobierno, debido a la polarización política y a los conflictos partidarios para la aprobación de préstamos con entidades financieras para el desarrollo, el gobierno toma la decisión de la implementación de

LETES, que pueden ser adquiridas por una gran cantidad de inversionistas nacionales e internacionales.

El gran problema como se puede observar en el gráfico 15 es que la deuda a medida que se implementan las emisiones de LETES, la principal responsabilidad que adquiere el gobierno es con los inversionistas, que debido a las tasas de interés que pueden generar en la compra de LETES, se perfilan como uno de los principales ganadores con la deuda adquirida por el administrativo.

Gráfico 15. Saldos deudores por tipo de deuda US\$ Millones.

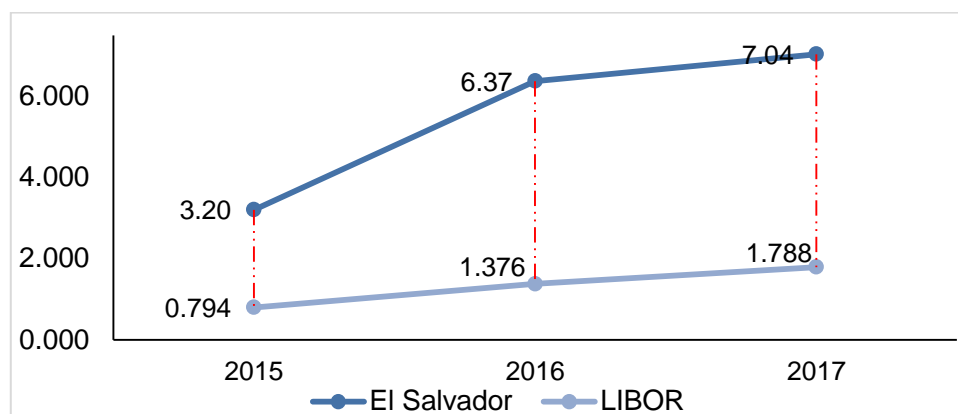


Fuente: elaboración propia con base en datos de transparencia fiscal del MH.

Se vuelve necesario realizar un estudio comparativo entre la tasa LIBOR, uno de los estándares principales para definir la tasa de interés de los préstamos a corto plazo, cabe destacar que se le agrega un “spread” variante por cada país, pero en el caso de El Salvador como se puede observar en el gráfico 16 la tasa de interés es bastante alta, debido a la inestabilidad de las finanzas salvadoreñas.

Denotando un cuestionamiento válido, en que momento al tomar las decisiones para el financiamiento de la deuda pública, se toma en cuenta que la mayor parte debe estar respaldada por emisión de LETES (ver gráfico 16), si es un mecanismo con elevadas tasas de interés que generan un efecto contraproducente para las finanzas públicas, generando a largo plazo un mayor endeudamiento y menos posibilidades de solventar el déficit.

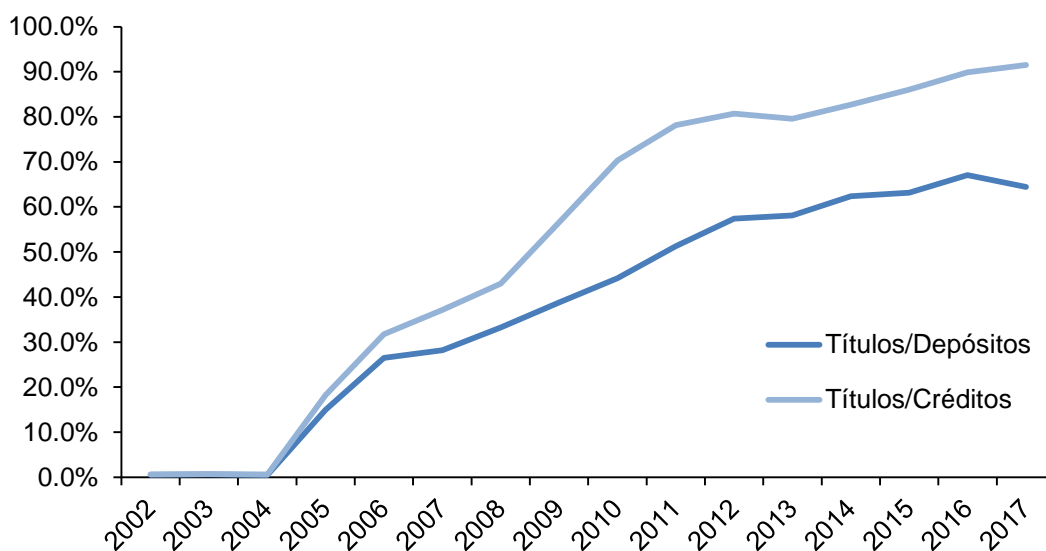
Gráfico 16. Estudio comparativo entre tasa LIBOR y tasa de interés de los LETES.



Fuente: elaboración propia con base en datos de Bolsa de Valores y Global Rates.

La deuda pública salvadoreña en los últimos años presenta un discurso que se mantiene en el país; las diferentes entidades financieras expresan la necesidad de disminuir los impuestos para generar una mayor inversión en el país, al mismo tiempo se exigen políticas de austeridad. Pero de igual manera si no se tienen los fondos necesarios la administración pública debe endeudarse nuevamente.

Gráfico 17. Porcentaje que representan los títulos valores del Gobierno respecto a créditos productivos otorgados y depósitos, en el Sector Bancario 2001 -2017



Fuente: elaboración propia con base a datos de estadísticas del BCR.

En el gráfico 17, puede observarse que los títulos valores emitidos por el gobierno que están en posesión de los bancos tienen en términos nominales, representan casi el mismo volumen que los créditos productivos otorgados y que los depósitos del público en custodia de los bancos. De lo cual, se puede determinar ciertas observaciones. La primera de ellas es que la importancia de las inversiones en títulos del estado ha ido incrementando a lo largo de los años, ya que desde 2013 hasta 2017, representan en promedio un 85.9% de los créditos productivos otorgados, siendo que los intereses pagados por los títulos estatales son mucho mayores que los pagados por los créditos.

A su vez, puede observarse que desde 2005 hasta 2017 en promedio, los títulos valores representan en promedio el 46.9% de los depósitos, cobrando mayor importancia en los últimos años. Partiendo de esto se puede deducir que, como en principio es a través de los depósitos que se realizan las inversiones de largo plazo como son los títulos estatales.

Lo que se concluye es que, las inversiones en títulos valores estatales para las instituciones bancarias en cuestión de acumulación de capital, cobran una gran importancia pues son fuente de un gran rendimiento ya que la tasa de interés con la que se compran estos títulos es alta, los ingresos a través de estos intereses no son tasables a través del impuesto sobre la renta, de modo que son ingresos netos para las arcas bancarias lo que incrementa sus utilidades y facilita la acumulación de capital.

3.3.3 Análisis crítico de la deuda pública.

El análisis de la deuda se puede explicar de una manera más profunda desde la perspectiva de la escuela de Frankfurt, el análisis de esta escuela explica los principios en los cuales se basa el proceso de crisis económicas. El concepto de crisis neofrankfurtiano según Muñoz, Blanca (2012): *“se remonta al examen que Marx hizo del desarrollo histórico capitalista. Para Marx, este desarrollo es inseparable del proceso de explotación. La dialéctica entre beneficio y explotación determina asimismo una dialéctica de conflictos y contradicciones no sólo económicas sino especialmente políticos, sociales y culturales.”*

Para el análisis de la crisis según Habermas Jürgen (1999) construye su análisis partiendo de la siguiente interrogante: *¿las estructuras del capitalismo tardío parecen contener una crisis económica de largo plazo, luego es ésta una crisis económica o es una crisis desplazada dirigida hacia una crisis sistémica a partir de la que habrá que considerar diversas tendencias a la crisis dentro de los subsistemas de esta sociedad?*

Bajo este cuestionamiento Habermas realiza un estudio sistémico en el cual clasifica las crisis en tres tendencias fundamentales: tendencias a las crisis económicas, tendencias a las crisis políticas, tendencias a las crisis socioculturales. La Teoría de la Crisis habermasiana se sintetiza en una enumeración de la serie de contradicciones que afectan al sistema de las sociedades post-industriales avanzadas. Estas contradicciones se resumirían en:

- El sistema económico no produce la cantidad requerida de valores consumibles
- El sistema administrativo no aporta decisiones racionales en el grado requerido
- El sistema de legitimación no produce motivaciones generalizadas también en el grado necesario
- El sistema sociocultural no genera sentido motivante de la acción en el grado imprescindible y básico

La conclusión última a la que llega Habermas es la articulación del concepto de crisis no tanto sobre los procesos de carácter económico sino sobre los procesos ideológicos y significativos colectivos y, aquí, la motivación social y la racionalidad se han convertido en los fenómenos más vulnerados por el sistema. La irracionalización global de todas las esferas sociales, si no se toman medidas esenciales, puede ser el rumbo de las futuras sociedades de capitalismo tardío (Muñoz, Blanca 2012).

En el caso de las crisis fiscales parten del hecho que el Estado no puede cubrir la cuota social que la población requiere, por lo que se comienza a generar un endeudamiento del cual se aprovecha las clases hegemónicas, para controlar el poder político y económico. El capitalismo y las crisis van de la mano, por esto que para que el capitalismo siga dominando debe coexistir con las crisis financieras.

Para el caso de El Salvador claramente se evidencia que existe una elite que se beneficia de las crisis fiscales, lucrándose de la deuda pública para aumentar el capital, la necesidad de financiamiento del Estado, “indirectamente” beneficia al sistema financiero privado y a los inversionistas tanto nacionales como internacionales, que son los mismos que presentan el discurso de austeridad fiscal y saneamiento de las finanzas públicas.

El análisis a simple vista refleja una elite que se desarrolla desde la época de los 90 y sigue manteniendo su poder económico y político, una elite financiera que se está beneficiando de la precaria situación de la economía salvadoreña como lo evidencia (Urbina, 2017):

“El elevado clima de polarización ha permitido que unos pocos logren incrementar sus ganancias, solo porque ostentan el capital financiero y tienen la facilidad para hacerlo. Sin embargo, es difícil no pensar en teorías conspiratorias cuando uno de los bandos en pugna política, es y ha sido afín a los dueños del capital financiero del país.”

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Los beneficios de la banca salvadoreña son evidentes al momento de revisar y acotar las cifras de los tributos que corresponden a este sector; reflejando una menor carga tributaria en comparación con los demás sectores a pesar de generar grandes utilidades. Evidenciar un trato preferencial al sector bancario no es fácil debido a la falta de información, pero a grandes rasgos, como se demuestra en la investigación, las elites económicas se han posicionado en el sector financiero al momento en que la banca fue privatizada y más al momento de venta de capitales al mercado internacional. Algunas de las familias de la élite económica aún se encuentran presentes en las juntas directivas de los bancos, las cuales mantienen el poder político para seguir favoreciendo los intereses de la banca.

La Política Fiscal Salvadoreña desde 1990, ha mostrado fallas y un débil sistema tributario que no es capaz de cumplir con las obligaciones financieras, además de su incapacidad de cumplir con el saneamiento de la deuda pública por el contrario sigue generando un mayor déficit a corto plazo y buscando refinanciarla por medio de emisiones de bonos a largo plazo, generando choques económicos que pueden llevar al país a una situación de impago en las obligaciones primordiales del estado.

La acumulación de capital por parte del sector bancario comienza su auge en la época de 1990 al momento de la privatización de la banca, dando inicio a una elite económica que percibía las mayores utilidades debido a un sistema tributario sesgado y comprometido con el poder económico. Los tributos para el sector bancario no tuvieron la eficacia que debían, por la falta de regulación para este sector se genera una fuga de capitales. La banca generaba el proceso de acumulación en El Salvador pero no generaba la inversión necesaria en la economía, la constancia con la que se efectuaba este proceso llevo a El Salvador a caer en trampas de bajo crecimiento, que estancaron el crecimiento y desarrollo, además del aumento de la deuda pública por no contar con los ingresos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, debido a la presión que económica de las élites en el sistema tributario se generan diversas crisis en el funcionamiento de las finanzas estatales.

Recomendaciones

Dentro de la investigación se ha estudiado la forma en la cual a través de los medios políticos y legales se ha facilitado la acumulación de capital para el sector bancario. Las recomendaciones por presentar como resultado de esta investigación deben ir en línea de prevención respecto a las situaciones de poca transparencia y ante la poca regulación respecto a los beneficios económicos generados a través de las operaciones bancarias.

- Impulsar la prevención del uso abusivo de los convenios fiscales por parte de los bancos, sobre todo en los casos en los cuales la acumulación de capital proveniente de los beneficios generados por la exención tributaria o por intereses generados por la compra LETES.

- Incrementar los niveles de transparencia de manera que se declararen los beneficios obtenidos a través del sector bancario por parte tanto de los propietarios de las instituciones como de los inversionistas. De manera que esto sirva a la administración tributaria para que los niveles de evasión de ISR e IVA disminuyan y puedan mejorarse los niveles de recaudación de dichos impuestos.

- Generar e impulsar un impuesto que tase el patrimonio global⁴³ para el sector financiero, retomando el impuesto sobre el patrimonio que tasaba la propiedad de los bienes inmuebles, pero incluyendo a este el patrimonio financiero⁴⁴, aprovechando los incrementos en la transparencia previamente recomendados; de manera que paulatinamente estos niveles de recaudación contribuyan a transformar la estructura del sistema tributario actual a una estructura más progresiva.

- Impulsar la independencia de las personas naturales y jurídicas de las instituciones bancarias respecto a las estructuras de los partidos políticos y de los miembros de la Asamblea Legislativa, a través de instrumentos legales, con los cuales se consiga robustecer la transparencia y la credibilidad, así como disminuir los niveles de corrupción, con la finalidad de evitar que se generen intercambios de intereses en forma de beneficios hacia las estructuras financieras. Estas medidas deberán facilitar el incremento de las regulaciones para el control de salidas de capitales generados en el sector bancario para evitar que estos lleguen a paraísos fiscales. Esto a través de gravámenes sobre las cantidades que se estuviesen movilizand o hacia estos destinos.

⁴³ Patrimonio global: Patrimonio inmobiliario y el patrimonio financiero incluidos. Desarrollado por Piketty en "El Capital en el siglo XXI", 2014.

⁴⁴ Patrimonio financiero: Dinero en las cuentas bancarias de las personas.

BIBLIOGRAFIA

- ABANSA, 2006.** Memoria de Labores 2005; El Salvador.
- ABANSA, 2017.** Memoria de Labores 2017; El Salvador.
- ABANSA, 2018.** Reporte de utilidades al mes de referencia en millones de dólares. San Salvador, El Salvador.
- ACEVEDO, C. and GONZALEZ ORELLANA, M., 2003.** El Salvador Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación. Washington D.C.
- ACOSTA, A.** Municipio, Estado y crisis económica. El Salvador, 1870-1880. Una contribución al análisis desde las haciendas municipales. *Revista de Indias*. **2007**:367-402.
- ARENA, 1999.** Programa de Gobierno Administración Francisco Guillermo Flores Pérez (1999-2004).
- ARENA, 2003.** País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009. San Salvador
- ARTANA, D. y NAVAJAS, F., 2008.** Política tributaria en El Salvador. Propuesta para el financiamiento del desarrollo. El Salvador.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1991.** Ley del Impuesto Sobre la Renta. Hacienda y Presupuesto edn.
- BCR, 2010.** Informe de situación financiera 2009. El Salvador.
- BCR, 2011.** Informe de la situación económica 2010. San Salvador.
- BCR,** Evolución del sistema financiero en El Salvador Diciembre, **2008** (última actualización). Disponible en:
<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1177&name=Evolucion%20del%20Siste>.
- BCR, abril, 2018.** (última actualización) Ingresos Totales del Gobierno Central. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=5>.
- BCR, 2018.** Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador. Disponible en: <Http://Www.Bcr.Gob.Sv/Bcrsite/Uploaded/Content/Category/310636896.Pdf>
- CABRERA,** Evolución del sistema financiero en El Salvador. Diciembre, **2008** (última actualización). Disponible en:
<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1177&name=Evolucion%20del%20Siste>.
- CEPAL.** El Salvador: Evolución económica durante 2004 y perspectivas para 2005. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); 5 de julio de **2005**.
- CEPAL, 2009.** La política fiscal en tiempos de crisis una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIDAI, 1997.** Las elecciones del 16 de marzo de 1997: quiebre de la hegemonía de

ARENA. *ECA*, No. 581-582.

CR, 2017 (última actualización), Página BCR. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/esp/>.

DGII, 2011. Guía de Orientación para el tratamiento tributario de la retención del ISR a intereses, premios y otras utilidades provenientes de depósitos en instituciones financieras domiciliadas en El Salvador. Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos, Código Tributario y Ley del ISR.

EL MUNDO, lunes 7, marzo, 2016, Gobierno suprimiría las pensiones del decreto 100. Disponible: <http://elmundo.sv/gobierno-suprimiria-las-pensiones-del-decreto-100/> [agosto 8, 2018].

FANELLI, JM. Política fiscal e inversión. 2013.

FUENTES JULIETA and TOBAR SILVA MARLENE, 2003. La política fiscal como herramienta de ajuste cíclico en El Salvador. San Salvador, El Salvador: BCR.

FUNDE and PÉREZ TREJO, C.A., 2003. El Salvador: análisis de sostenibilidad.

FUNDE, 2008. Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación. San Salvador, El Salvador.

FUSADES, 2014. Análisis crítico de los planes de gobierno del FMLN y ARENA. El salvador, San Salvador.

GÓMEZ SABAINI, JC. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. Buenos Aires: Realidad Argentina; 2005.

GRINNI HECTOR, 2014. El Salvador en la década de los años 70: Las oportunidades perdidas. El Salvador en la década de los años 70. Universidad Don Bosco.

HABERMAS, JÜRGEN. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. 1999.

IBARRA JULIO CESAR, 2012. Límites al Crecimiento Económico Latinoamericano Desde Una Perspectiva Estructuralista: El Caso Argentino (1945-2012).

ICEFI, 2015. Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas. Guatemala: F&G Editores.

LEMUS, E. and LABRADOR, G., mayo, 11, 2014(última actualización), Fiscalía: presidente del Banco Cuscatlán ocultó desvío de donativos de Taiwán. Disponible en: <https://www.elfaro.net/es/201405/noticias/15369/Fiscal%C3%ADa-Presidente-del-Banco-Cuscatl%C3%A1n-ocult%C3%B3-desv%C3%ADo-de-donativos-de-Taiw%C3%A1n.htm> [Jul, 14, 2018].

LOPEZ ALBERTO, 2001, viernes 24 de agosto de. El último golpe en la historia de El Salvador.

LOPEZ, J., Mar, 01, 2016(última actualización), Ávila Qüehl declara ante FGR sobre fondos Taiwán. Disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/182995/avila-quehl-declara-ante-fgr-sobre-fondos-taiwan/> [Jul, 14, 2018].

LORENZANA, ROBERTO 2014. El Salvador productivo, educado y seguro. San Salvador, El Salvador.

MARTINEZ JULIA EVELYN, 2015. El modelo ISI 2015. Cátedra de Historia Económica de El Salvador.

MARTNER RICARDO, PODESTA ANDREA and GONZALES IVONNE, 2013. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad.

MENKOS, J., 2014. Reformas fiscales en América Latina El caso de El Salvador (2009-2012).

MINISTERIO DE HACIENDA, 2017. Ingresos totales del Gobierno Central.

MINISTERIO DE HACIENDA, hasta marzo, 2018a (última actualización), Informe de la gestión financiera del estado para los periodos 2002-2017. Disponible en: http://www7.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica/.

MINISTERIO DE HACIENDA, marzo, 2018b (última actualización), Portal de Transparencia Fiscal. Disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/Ingresos/BaseDatosIngresos/ConsultaIngresos.html> [Julio, 18, 2018].

Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social. Plan de desarrollo económico y social. San Salvador: **1989**.

MOLINA K. 2016 Los 60 fue la única década en la que la economía del país subió 6%. Disponible en: elsalvador.com.

MOLÍNA OSEGUEDA, C., 2006. Política fiscal y gobernabilidad en Costa Rica y El Salvador. San José, Costa Rica: Ediciones Perro Azul.

MONCAYO JIMÉNEZ, E., 2011. Cambio estructural, crecimiento e industrialización en América Latina 1950-2005, Universidad Nacional de Colombia.

MONGE SAUL, 2018. Desde 2015 El Salvador está en fase expansiva de crecimiento económico. Verdad Digital; pp. 1.

MUÑOZ BLANCA, 2012. *Estudio de las crisis de la escuela de Frankfurt.*

PEREZ TREJO, C., 2014. Equidad tributaria en El Salvador: progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo. San Salvador, El Salvador: Contracorriente Editores.

PREBISCH, R., 1973. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. Santiago de Chile.

QUIÑONEZ CASTRO, A., 2012. El rol del capital financiero en el patrón de acumulación neoliberal en El Salvador periodo (1990 -2010).

SALGADO MELISSA, 2012. La deuda pública. Disponible en: <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/1378/1/BEH201010.pdf>

SANDOVAL RETANA GRECIA LOURDES, 2012. El Papel de la Banca Extranjera en el

desarrollo

SAPRIN, 2000. El Impacto de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica en El Salvador.

SCHNEIDER, A., 2014. Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica. Guatemala, Guatemala: F&G Editores, ICEFI, FLACSO.

Secretaría ejecutiva del consejo monetario centroamericano colección de leyes regionales. Reformas Ley IFNB. **2005.**

SEGOVIA CACERES, A., 2005. Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región. 1°edn. San José, CR: Fundación Friedrich Ebert.

SEGOVIA, ALEXANDER. 2009. 2009-2014 Plan Quinquenal San Salvador: Secretaria Técnica.

SEGOVIA, A., 2002. Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador. Guatemala, Guatemala: F&G Editores, Democracia y Desarrollo consultores.

TANZI, V. and ZEE, H., 2001. La política tributaria en los países en desarrollo. Washington, D.C: International Monetary Fund, Publication Services.

TOLENTINO, J.Á, 1999. El Salvador: Coyuntura económica y social durante 1999. Alternativas para el Desarrollo

TRANSPARENCIA FISCAL, M.H., 2010-, 2017 (última actualización), Datos de recaudación para la Actividad Económica de Bancos del Sub-rubro de las Actividades Financieras y Servicios Auxiliares de la Intermediación Financiera del Rubro de los Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Raíces para los años 2010-2017. Disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf-services/pi/submitQuery>.

TRANSPARENCIA FISCAL, 2018a. Solicitud de datos de recaudación tributaria.

TRANSPARENCIA FISCAL, 2018b. Solicitud de Declaración Consolidada de la Renta.

TSE, 1994. Memoria Anual de Labores Correspondiente a 1994 y Memoria de Labores de las Elecciones de 1994.

TSE, 1997. Memoria Especial del Proceso y Evento Electoral 16 de marzo de 1997.

URBINA JUAN JOSE, 2017, 09 febrero. Los ganadores de la crisis fiscal. Disponible en: <http://elmundo.sv/los-ganadores-de-la-crisis-fiscal/>

WORLD BANK, Financing Products & Advisory Services. Disponible en: <https://www.worldbank.org/>.

ZUMMA RATINGS, 2017. Informe del Sector Bancario El Salvador.

ANEXOS

Anexo A. Historia De Los Bancos En El Salvador

BANCO	FECHA DE CREACIÓN	DUEÑOS	OBJETIVOS	PERIODO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS BANCOS
<p style="text-align: center;">EL BANCO HIPOTECARIO AGRÍCOLA</p>	<p style="text-align: center;">19 de marzo de 1874.</p>	<p style="text-align: center;">Primer esfuerzo por la creación de un Banco Nacional, por el Ministro de Hacienda de ese entonces, José Larreinaga y Francisco Paula Suárez</p>	<p>a) Departamento hipotecario: una caja de crédito agrícola hipotecario, con un capital de tres millones de pesos, esta tendría por objeto: el fomento y desarrollo de la industria agrícola de la República por medio de la movilización de sus valores muebles e inmuebles, haciendo préstamos a largos plazos sobre hipotecas.</p> <p>b) Departamento de emisión y descuento: una caja de circulación y descuento, con un capital de dos millones de pesos en efectivo, esta tendría por objeto: Facilitar la circulación de los billetes o cédulas emitidas mediante la organización de sucursales, donde y cuando lo designe el Directorio, en el territorio de Centro América.</p>	<p style="text-align: center;">1874 – 1889.</p> <p>Este periodo se caracteriza porque las instituciones de crédito tuvieron vida legal únicamente en sus contratas o concesiones y jamás prestaron servicios al público.</p>
<p style="text-align: center;">EL BANCO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR</p>	<p style="text-align: center;">21 de agosto 1880</p>	<p style="text-align: center;">Se promueve la creación de un nuevo banco de emisión de moneda</p>	<p>a) Descontar documentos de comercio, recibir depósitos, emitir vales al portador, comprar y vender letras y las</p>	

		nacional gestionado por el ministro de Guerra y Hacienda Pedro Meléndez y Francisco Medina	demás acostumbradas por esta clase de establecimientos. b) El capital social del Banco Internacional del Salvador será de quinientos mil pesos dividido en cien acciones de cinco mil pesos cada una. c) El Banco podrá comenzar a funcionar desde que estén suscritas cincuenta acciones. d) El Banco emitirá billetes pagaderos a la vista, y al portador hasta por doble cantidad de su capital suscrito, debiendo mantener siempre, en metálico, en las cajas de su domicilio, sucursales y agencias en la República por lo menos un valor igual al cuarenta por ciento del de los billetes en circulación.	
BANCO PARTICULAR DE EL SALVADOR 1885	5 de enero de 1885	Adán Mora, J. Mauricio Duke y Francisco Camacho	a) Descontar, girar, hacer adelantos, llevar cuentas corrientes y las demás operaciones usuales bancarias. b) Tenía la facultad de emitir billetes pagaderos a la vista, siendo su plazo social de veinticinco años.	10 de septiembre de 1895.
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CRÉDITO TERRITORIAL DE EL	21 de Julio de 1886	Esteban Huard	a) Hacer préstamos sobre primera hipoteca a los propietarios de bienes raíces en el territorio	

SALVADOR.			de la República. b) Crear obligaciones hipotecarias, cuyo valor no exceda de la suma de los préstamos hechos sobre hipoteca.	
EL BANCO OCCIDENTAL	14 de noviembre de 1889	León Dreyfus y Emilio Álvarez	a) Descontar documentos de comercio, recibir depósitos, emitir vales al portador, comprar y vender letras, prestar dinero sobre hipotecas por resolución del gerente, de acuerdo con la Junta Directiva y las demás acostumbradas por esta clase de establecimientos. b) Emitir billetes pagaderos a la vista y al portador hasta por doble cantidad de su capital suscrito, debiendo mantener siempre en metálico, en las cajas de su domicilio, sucursales y agencias, por lo menos, un valor igual al cuarenta por ciento de los billetes en circulación.	El 17 de julio de 1939, en Junta general de Accionistas se acordó disolver el Banco Occidental, se nombró liquidadores a los señores Benjamín Bloom, Arturo F. Craik, Joseph A. Cormack, Federico Ellis, José Luciano Morales y José Víctor González. La concesión del Banco Occidental venció el 31 de diciembre de 1950, dejando de funcionar definitivamente en 1951.
EL BANCO SALVADOREÑO	12 diciembre de 1891	J.M. Alexander, como Gerente y Emeterio S. Ruano como director.	a) Descuentos, giros, adelanto de fondos, cuentas corrientes, hipotecas y de los demás compatibles con los negocios de banca. b) Decidió usar como propios los billetes emitidos por el —Banco Internacional de El Salvadorll, con	El 12 de mayo de 1934, el Banco Salvadoreño celebra un convenio con el Estado por medio del cual renuncia al derecho de emisión, como consecuencia de

			obligación de cambiarlos por moneda efectiva en su oficina principal, sucursales y agencias, si para ello se ponían de acuerdo ambos bancos. El Banco Salvadoreño podía emitir billetes propios, a la vista y al portador por doble cantidad de su capital social suscrito, debiendo mantener en metálico, en sus cajas un cuarenta por ciento de los billetes en circulación.	una reforma al Sector Bancario que culminó con la fundación del Banco Central de Reserva de El Salvador y el Banco Hipotecario
EL BANCO INDUSTRIAL DE EL SALVADOR	25 de junio de 1895	Mariano Guzmán, Narciso Avilés, Manuel Trujillo y Antonio J. Martínez	El Banco Industrial del Salvador se podía constituir con capitales nacionales y extranjeros combinados. También el capital del Banco como los depósitos, cuentas corrientes y sus billetes, cheques y dividendos, quedaron por todo el tiempo de la concesión exentos de contribución o impuesto fiscal, o municipal, ordinario o extraordinario, de cualquier naturaleza que sea, y no estarán tampoco sujetos a represalias en caso de guerra.	
EL BANCO AGRÍCOLA COMERCIAL	16 de mayo de 1895	José González Asturias y Rodolfo Duke	a) Hacer préstamos sobre primeras hipotecas de bienes raíces. b) Crear obligaciones hipotecarias cuyo valor total no	

			<p>excediera de la suma de los préstamos hechos sobre hipotecas. c) Hacer descuentos, dar dinero a plazo fijo o en cuenta corriente con garantía; vender y comprar giros sobre el extranjero: emitir billetes al portador hasta por el doble del capital llamado; y demás operaciones bancarias aprobadas por la junta directiva.</p>	
EL BANCO DE AHUACHAPAN	18 de mayo de 1895	Fabio Morán y Onofre Duran	<p>a) Circulación, descuento, giros comerciales, recibo de depósitos, traslación de fondos y todas las demás compatibles con el fin de la institución. Además, estaba autorizada para emitir billetes al portador por el doble del capital numerario y puesto en la caja.</p>	<p>Más adelante, el Banco cambiaría su denominación social por la de “Banco de Ahuachapán” y encargaría su papelería y billetes al extranjero, pero el banco no llegó a funcionar y sus billetes no circularon, un dato curioso es que en los billetes aparecía “Banco Ahuachapán”.</p>
EL BANCO DE SONSONATE	20 de abril de 1895	Antonio Alfaro y Agustín Alfaro.	<p>La aprobación de los estatutos estuvo sujeta a las siguientes modificaciones: en primer lugar, los capitales invertidos no debían considerarse abrigados por el Pabellón Británico, luego, el capital social sería de ciento cincuenta mil pesos,</p>	<p>Los Bancos de Ahuachapán y Sonsonate, al igual que muchas instituciones que nacieron en su época, debido a los muchos obstáculos, solo tuvieron existencia en</p>

			que podía aumentarse después a medio millón de pesos; y finalmente, el Banco no emitiría billetes pagaderos a la vista y al portador.	sus contratos, sin haber realizado las operaciones para las que estaban legalmente autorizados.
LONDON BANK OF CENTRAL AMERICA LTD.	27 de abril de 1893	Dr. Francisco Martínez Suárez, Subsecretario de Fomento y Mr. Ashton Heap,	a) Circulación, descuento, giros comerciales, recibo de depósitos, traslación de fondos y todas las demás compatibles con el fin de la institución. Además, estaba autorizada para emitir billetes al portador por el doble del capital numerario y puesto en la caja.	30 de mayo de 1902 este banco fue absorbido por el Banco Salvadoreño.
BANCO NACIONAL DE EL SALVADOR	28 de mayo de 1906	La Junta Directiva estaba integrada así: doctor Guillermo Manzini, Director Presidente; Walter Edmundo Coldwell, Director Consultor; doctor Miguel Ángel Araujo, Director Consultor y Ernesto Kurz, Gerente.	Emisión de moneda nacional.	En noviembre de 1913 el Banco Nacional de El Salvador quebró, al igual que el Banco Particular de El Salvador años antes, no obstante, los esfuerzos que se hicieron para continuar labores. A partir de este intento de Banco se crea en 1934 el BCR
EL ANGLO SUD AMERICANO: THE COMERCIAL BANK OF SPANISH	23 de diciembre de 1924.	Joseph Alexander Cormack.	Se permitía al Comercial Bank of Spanish América Ltd. Toda clase de operaciones bancarias. La Sucursal funcionaria	

AMERICA			bajo la responsabilidad solidaria del anglo South American Bank Ltd., sometida a las leyes salvadoreñas. No estaba autorizada para emitir billetes.	
EL BANCO HIPOTECARIO DE EL SALVADOR	29 de enero de 1935.	La primera Junta Directiva del Banco Hipotecario estuvo integrada así: presidente, don Héctor Herrera; vicepresidente, doctor Francisco J. Monterrey; directores propietarios: don Walter T. Deininger; doctor Francisco J. Monterrey; don Emilio Herodier y don Mario A. Sol; Directivos Suplentes: don Enrique Álvarez Drews, don Ricardo Sagrera; doctor Max P. Brannon y don Arturo Bustamante.	<p>a) La agricultura es y será por muchos años la fuente principal de nuestra economía y, por lo mismo, es prudente organizar un instituto de crédito encargado de suplir sus especiales necesidades;</p> <p>b) Las condiciones del crédito agrícola son dos: bajos tipos de interés y largos plazos;</p> <p>c) La agricultura precisa de dos clases de capitales: el que se incorpora a la tierra; como cuando se forma un capital, se construye una presa, se cubren de alambre los linderos o se monta un ingenio; y el que necesita para conservar y para la rotación de cultivos;</p> <p>d) El Banco Central, siendo un instituto emisor, no podría entregar su capital en préstamos de largo plazo; sus atribuciones eran limitadas y, por ende, para no desnaturalizar su función genuina, conviene crear un Banco Hipotecario.</p>	Actualmente sigue funcionando.

<p>BANCO DE COMERCIO</p>	<p>2 de enero de 1951</p>	<p>Miguel Dueñas Palomo</p>	<p>El 7 de marzo de 1980 se decreta la —Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamoll, se nacionaliza el Banco de Comercio junto con los demás bancos del Sistema Financiero salvadoreño; este proceso tenía por objetivo democratizar el crédito, permitir a los empleados la participación en el capital social y apoyar financieramente la Reforma Agraria. El 15 de octubre de 1992, se inicia el proceso de privatización del Banco de Comercio con la venta de acciones, completándose la privatización al terminar de vender las acciones en mayo de 1993, dando un importante paso para avanzar en el Programa de Fortalecimiento y Privatización del Sistema Financiero.</p>	<p>El 27 de noviembre de 1998 las Junta Directivas de los Bancos Atlacatl y Comercio llegaron a un acuerdo para absorber al Banco Atlacatl, con la fusión, el nuevo conglomerado bancario se convirtió en el tercer Banco del país</p>
<p>EL BANCO AGRÍCOLA</p>	<p>24 de marzo de 1955</p>	<p>Luis Escalante Arce.</p>	<p>El Banco Agrícola inició un sistema de ahorros que permitió la apertura de cuentas con un colón como mínimo; se establecieron sorteos entre los cuentahabientes y se creó el Beneficio</p>	<p>Puso en venta sus acciones a partir del 11 de noviembre de 1991. La imagen sólida y el prestigio del banco Agrícola facilitó la venta de sus acciones</p>

			<p>Familiar por defunción. Otra de las innovaciones que presentó el Banco Agrícola fue la de poner a disposición del público los préstamos personales. Para ello creó una oficina especializada que, además, otorgaba préstamos con la modalidad del ahorro simultáneo.</p>	<p>y así se convirtió en el primer Banco Privado de El Salvador.</p>
<p>BANCO CAPITALIZADOR</p>	<p>9 de mayo de 1956.</p>	<p>Capitalizadora de Ahorros, S.A.</p>	<p>En el año de 1956 el Banco Capitalizador fue el primero en la historia bancaria de El Salvador en promover el uso de la Tarjeta de Crédito —BANCAPIII. En el año de 1980 es nacionalizado, junto con los demás bancos del sistema, por medio de la —Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.</p>	<p>El 29 de mayo de 1991 el Banco Capitalizador inicia proceso de disolución, por tener uno de los mayores índices de mora en sus carteras de crédito, baja rentabilidad y alto riesgo para los depósitos del público, poniendo fin a su existencia, pasando a la historia después de 35 años de haber sido autorizado para operar como Banco.</p>
<p>EL BANCO DE CRÉDITO POPULAR</p>	<p>30 de abril de 1957</p>		<p>El día 2 de septiembre de 1957, por medio de Acuerdo Ejecutivo No.228, se otorga al Banco de Crédito Popular autorización para iniciar operaciones en el país, de conformidad a las</p>	<p>El 29 de mayo de 1991 inicia proceso de disolución y liquidación, debido a su baja rentabilidad, mora en sus carteras de crédito y alto</p>

			<p>leyes de la República de El Salvador. El 9 de noviembre de 1971 el Banco de Crédito Popular recibe renovación de autorización, para seguir operando como Banco. En el año de 1980, al igual que las demás Instituciones del Sistema Financiero, el Banco de Crédito Popular es nacionalizado, mediante la Ley decretada por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 7 de marzo de 1980.</p>	<p>riesgo para los depósitos del público, después de 34 años de prestar servicios al público.</p>
<p>BANCO DE LONDRES Y MONTREAL</p>	<p>16 de febrero de 1959</p>	<p>Banco de Londres y Montreal Ltda., S.A. con sede en Nassau, Isla de Bahamas</p>	<p>Transacciones financieras dedicadas a la prestación de servicios bancarios, como préstamos, otorgamiento de tarjetas de crédito, venta y emisión de bonos.</p>	<p>El 29 de mayo de 1991 el Banco de Londres y América del Sur, inicia proceso de disolución y liquidación, juntamente con los Bancos Capitalizador, Crédito Popular y Mercantil.</p>
<p>CITIBANK, NA (SUCURSAL EL SALVADOR)</p>	<p>El 9 de febrero de 1977</p>	<p>First Nacional City Bank.</p>	<p>Forma una sede en El Salvador para realizar algunas transacciones aisladas.</p>	<p>Continúa sus operaciones en el país.</p>

BANCASA	29 de octubre de 1964.	Construcción y Ahorro. S.A. CASA	El 1 de enero de 1994 inicia operaciones el Banco de Construcción y Ahorro BANCASA con autorización otorgada por el Consejo Directivo de la Superintendencia del Sistema Financiero.	El 2 de junio del año 2000, se fusiona BANCASA y el Banco Salvadoreño, con la fusión se sumará un total de activos de 12 mil 220 millones de colones, logrando que el Banco Salvadoreño ocupe un puesto privilegiado en el sector bancario nacional.
EL BANCO CUSCATLAN	8 de junio de 1972	En 1996 se inició el proceso de regionalización , por medio del grupo Financiero Cuscatlán, al adquirir el 40% de Céntrica Financial Holding de Guatemala y un 51% de Corporación Banco de Fomento en Costa Rica.	El Gobierno inicia un Programa de modernización y fortalecimiento del sistema financiero, y uno de sus objetivos era vender al sector privado todas las acciones de los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo nacionalizados. Debido a su posición sólida en el mercado, el Banco Cuscatlán fue una de las primeras instituciones en ser reprivatizada en 1991, generando una serie de cambios que lograron ubicarlo en una posición de liderazgo en el sistema financiero.	
BANCO FINANCIERO S. A.	26 de enero de 1977	Banco Financiero, S.A.	Procedimiento de desarrollo e inversión.	El 12 de noviembre de 1990 es el Banco

				Internacional es absorbido por fusión por el Banco de Desarrollo e Inversión.
BANCO SANTANDER Y PANAMÁ	24 de junio de 1977.	Banco Santander y Panamá, S.A., de nacionalidad panameña	Operaciones financieras directas con la sede de Panamá.	21 de diciembre de 1984.
BANCO INTERNACIONAL DE EL SALVADOR.	30 de junio de 1977	Capital nacional, formado por la familia Cristiani.	Cuentas de ahorro, créditos, y emisiones de moneda.	Este Banco tuvo una existencia relativamente corta, ya que el 19 de agosto de 1982 el Banco Internacional se fusiona con el Banco Cuscatlán.
BANCO DE DESARROLLO E INVERSIÓN	7 de abril de 1965	Integrado por capital nacional.	Ahorro y sostenibilidad financiera.	El 1 de junio de 1994 el Banco de Desarrollo e Inversión S.A. cambia su denominación por Banco de Desarrollo S.A. En febrero del año 2000 el Banco de Desarrollo se fusiona con el Banco Agrícola, esta fusión resulta en una nueva institución que le permite ascender al Banco Agrícola del lugar 86 al 62 a nivel latinoamericano

Fuente: elaboración propia con base a datos de BCR, 2008.

Anexo 1.1 Productividad de los impuestos

Sector	Ventas exentas/total**	Ingresos imponibles/total*
Comercio	1.7	4.5
Hoteles y restaurantes	1.7	4.6
Construcción	7.5	6.2
Manufactura	1.8	6.9
Banca, seguros y bienes inmuebles	52	7.0
Servicios	9.8	7.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.1	8.2
Empleados y otras personas físicas	7.1	10.3
Electricidad, gas y agua	9.7	10.5
Minería	1.1	18.7
Total	9	6.5

***Recaudación del IVA como porcentaje del Consumo doméstico (privado y público) dividido por la tasa del impuesto.*

**Recaudación del ISR como proporción del PIB dividida por la tasa máxima del impuesto.*

Fuente: datos extraídos de Acevedo, González Orellana, 2003.

Anexo 1.2. Índice de GINI

Impuesto	Gini antes de impuestos	Gimp	Kakwani	Gini después de impuestos
Renta	50.19	59.67	9.48	50.01
Personas naturales	50.19	64.05	14.34	50.04
Personas jurídicas	50.19	33.46	-16.73	50.83
IVA	50.19	26.62	-23.57	51.54
Doméstico	50.19	19.22	-30.97	51.02
Importaciones	50.19	33.46	-16.73	50.67
Selectivos	50.19	38.61	-11.58	50.25
Bebidas alcohólicas	50.19	34.76	-15.43	50.21
Bebidas no alcohólicas	50.19	30.51	-19.68	50.21
Cigarrillos	50.19	19.35	-30.84	50.21
Gasolina	50.19	58.07	7.88	50.18
Aranceles	50.19	33.46	-16.73	50.35
Carga tributaria total	50.19	33.30	-16.89	51.68

Fuente: elaboración con base a datos de DIGESTYC y DGII.

Anexo 1.3. Porcentajes impuestos directos e indirectos dentro de los ingresos tributarios (1990-2017)

Año	Directos	Indirectos	Año	Directos	Indirectos
1990	27.675%	72.325%	2005	32.120%	67.880%
1991	30.219%	69.781%	2006	32.406%	67.594%
1992	28.706%	71.294%	2007	35.023%	64.977%
1993	26.013%	73.987%	2008	35.412%	64.588%
1994	28.169%	71.831%	2009	36.892%	63.108%
1995	29.579%	70.421%	2010	35.115%	64.885%
1996	29.198%	70.802%	2011	35.800%	64.200%
1997	29.730%	70.270%	2012	36.975%	63.025%
1998	30.247%	69.753%	2013	40.046%	59.954%
1999	31.858%	68.142%	2014	40.991%	59.009%
2000	32.785%	67.215%	2015	39.960%	60.040%
2002	29.420%	70.580%	2016	40.363%	59.637%
2003	29.754%	70.246%	2017	39.881%	60.119%
2004	30.164%	69.836%			

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Tesorería del MH actualizados hasta 2017.

Anexo 1.4. Participación del IVA e ISR en el ingreso tributario

Año	ISR	IVA	Año	ISR	IVA
1990	21.766%	0.000%	2004	29.326%	52.298%
1991	23.662%	0.000%	2005	31.353%	51.768%
1992	22.104%	40.707%	2006	31.660%	52.568%
1993	22.091%	42.710%	2007	34.253%	50.999%
1994	24.246%	42.171%	2008	34.795%	50.618%
1995	28.360%	44.197%	2009	36.377%	47.950%
1996	28.263%	50.056%	2010	34.557%	49.694%
1997	28.542%	52.418%	2011	35.288%	49.295%
1998	29.059%	53.741%	2012	36.396%	48.836%
1999	30.787%	52.478%	2013	39.493%	46.198%
2000	31.924%	53.126%	2014	40.343%	45.613%
2001	29.774%	55.835%	2015	39.439%	45.019%
2002	28.661%	52.470%	2016	39.819%	43.515%
2003	28.965%	52.487%	2017	39.368%	43.200%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Tesorería del MH actualizados hasta 2017.

Anexo 1.5. Porcentaje de participación de los sectores en la estimación del PIB. 1990 – 2017

AÑO	Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	Explotación de Minas y Canteras	Industrias Manufactureras	Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado	Suministro de Agua; Evacuación de Aguas Residuales, Gestión de Desechos y Descontaminación	Construcción	Comercio al por Mayor y al por Menor, Reparación de Vehículos Automotores y Motocicletas	Transporte y Almacenamiento	Actividades de Alojamiento y de Servicio de Comidas	Información y Comunicaciones	Actividades Financieras y de Seguros	Actividades de los Hogares Como Empleadores, Actividades No Diferenciadas de los Hogares Como Productores de Bienes y Servicios Para Uso Propio	Resto Servicios	Impuestos netos sobre Productos (IVA, Derechos arancelarios e Impuestos a los productos)
1990	16,01%	0,37%	18,72%	0,77%	0,33%	3,12%	14,72%	5,14%	2,86%	1,94%	2,23%	2,07%	25,71%	6,02%
1991	15,79%	0,38%	18,80%	0,37%	0,32%	3,14%	14,79%	4,60%	3,24%	1,78%	2,20%	1,97%	26,10%	6,53%
1992	12,97%	0,38%	19,67%	0,48%	0,35%	4,07%	14,29%	5,37%	3,44%	1,96%	2,55%	1,73%	25,59%	7,16%
1993	12,73%	0,40%	20,49%	0,71%	0,39%	4,28%	13,62%	5,49%	3,63%	1,86%	2,71%	1,50%	24,69%	7,50%
1994	12,46%	0,41%	19,96%	0,89%	0,30%	4,63%	14,06%	5,04%	3,45%	1,96%	3,13%	1,47%	24,56%	7,69%
1995	11,53%	0,41%	19,16%	1,12%	0,41%	4,38%	14,47%	5,10%	3,47%	2,03%	3,47%	1,32%	24,44%	8,68%
1996	10,85%	0,42%	18,66%	1,59%	0,43%	4,32%	13,80%	5,26%	3,52%	2,08%	3,74%	1,30%	25,59%	8,45%
1997	10,91%	0,43%	18,43%	1,56%	0,50%	4,29%	13,29%	5,40%	3,50%	2,05%	4,19%	1,29%	26,51%	7,64%
1998	9,47%	0,36%	18,64%	2,17%	0,47%	4,55%	12,70%	5,46%	3,43%	2,11%	4,45%	1,34%	27,41%	7,44%
1999	7,93%	0,39%	19,37%	2,26%	0,47%	4,38%	12,16%	5,24%	3,34%	2,71%	4,99%	1,37%	28,08%	7,31%
2000	7,17%	0,36%	19,53%	1,91%	0,56%	4,52%	12,34%	5,10%	3,18%	3,05%	5,30%	1,40%	28,21%	7,38%
2001	6,69%	0,36%	19,25%	2,06%	0,45%	4,96%	12,13%	5,00%	3,01%	3,42%	5,41%	1,48%	27,97%	7,81%
2002	5,82%	0,39%	18,88%	2,14%	0,70%	5,17%	11,84%	5,05%	2,89%	3,56%	5,44%	1,54%	28,78%	7,79%
2003	5,49%	0,39%	18,10%	2,48%	0,90%	5,09%	11,87%	4,80%	2,82%	3,77%	5,45%	1,56%	28,96%	8,33%
2004	5,73%	0,30%	17,56%	2,23%	0,95%	4,56%	12,06%	4,89%	2,77%	4,03%	5,79%	1,64%	29,30%	8,17%
2005	6,17%	0,29%	16,63%	2,32%	0,56%	4,67%	11,88%	4,63%	2,62%	4,55%	5,96%	1,47%	29,44%	8,82%
2006	6,05%	0,32%	16,35%	2,59%	0,53%	4,68%	11,91%	4,73%	2,55%	4,24%	6,38%	1,47%	29,01%	9,20%
2007	6,99%	0,34%	16,23%	2,62%	0,62%	4,71%	11,72%	4,67%	2,47%	4,49%	6,44%	1,39%	28,23%	9,07%
2008	7,09%	0,30%	16,86%	2,84%	0,59%	5,29%	11,13%	4,63%	2,42%	4,33%	6,55%	1,40%	28,27%	8,31%
2009	6,67%	0,26%	16,18%	3,15%	0,61%	4,77%	11,85%	4,26%	2,39%	4,23%	6,83%	1,54%	29,89%	7,38%
2010	6,98%	0,24%	16,14%	3,17%	0,84%	4,88%	11,45%	4,25%	2,44%	3,86%	6,78%	1,33%	29,39%	8,24%
2011	7,33%	0,27%	16,25%	3,59%	0,75%	5,33%	10,99%	4,35%	2,49%	3,76%	6,43%	1,11%	28,72%	8,64%
2012	6,51%	0,24%	16,17%	3,99%	0,79%	5,39%	11,23%	4,31%	2,67%	3,63%	6,00%	1,14%	29,37%	8,55%
2013	5,62%	0,26%	15,93%	3,69%	0,77%	5,44%	11,72%	4,49%	2,75%	3,68%	6,04%	1,12%	29,78%	8,72%
2014(p)	5,87%	0,26%	15,88%	3,61%	0,72%	5,34%	12,33%	4,09%	2,90%	3,56%	6,05%	1,15%	29,53%	8,70%
2015(e)	5,81%	0,26%	16,01%	2,29%	0,80%	5,01%	12,43%	4,27%	2,92%	3,46%	5,93%	0,00%	31,43%	9,37%
2016(e)	5,95%	0,26%	15,70%	2,08%	1,05%	5,05%	12,40%	4,33%	2,89%	3,40%	5,93%	0,00%	31,55%	9,41%
2017(e)	5,80%	0,26%	16,14%	2,24%	1,00%	5,12%	12,54%	4,28%	2,86%	3,32%	5,98%	0,00%	31,02%	9,44%
PROMEDIO	8,37%	0,33%	17,70%	2,18%	0,61%	4,68%	12,56%	4,79%	2,96%	3,17%	5,08%	1,29%	28,13%	8,13%

Fuente: elaboración propia con base en datos BCR 2017

Anexo 1.6. Tasas de crecimiento de los sectores que componen el PIB 1991 – 2017

AÑOS	Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	Explotación de Minas y Canteras	Industrias Manufactureras	Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado	Suministro de Agua; Evacuación de Aguas Residuales, Gestión de Desechos y Descontaminación	Construcción	Comercio al por Mayor y al por Menor, Reparación de Vehículos Automotores y Motocicletas	Transporte y Almacenamiento	Actividades de Alojamiento y de Servicio de Comidas	Información y Comunicaciones	Actividades Financieras y de Seguros	Actividades de los Hogares Como Empleadores, Actividades No Diferenciadas de los Hogares Como Productores de Bienes y Servicios Para Uso Propio	Resto Servicios	Valor Agregado Bruto	Impuestos netos sobre Productos (IVA, Derechos arancelarios e Impuestos a los productos)	PIB OFERTA
1991	-3,18%	7,36%	3,04%	-74,77%	12,85%	9,87%	3,89%	3,20%	5,43%	0,12%	-2,93%	-0,68%	2,76%	1,47%	1,86%	1,49%
1992	5,38%	2,43%	5,22%	-13,79%	22,42%	6,80%	8,56%	6,75%	5,18%	11,48%	22,55%	-1,84%	0,89%	5,05%	35,26%	7,02%
1993	-3,93%	10,22%	7,42%	52,10%	20,77%	8,49%	3,56%	6,77%	1,33%	10,96%	10,61%	-2,63%	2,78%	4,01%	29,23%	5,82%
1994	-6,06%	8,59%	5,69%	11,23%	14,30%	12,40%	7,10%	0,83%	0,40%	12,05%	20,80%	-1,03%	3,94%	4,18%	10,98%	4,69%
1995	0,23%	4,35%	4,19%	8,34%	16,75%	4,82%	7,78%	5,88%	0,90%	-2,23%	17,34%	-2,45%	4,47%	4,56%	6,82%	4,73%
1996	-2,82%	-1,15%	-0,58%	43,23%	13,40%	2,16%	-2,85%	-2,65%	-1,42%	9,05%	3,53%	-1,64%	2,86%	0,64%	2,73%	0,82%
1997	-3,63%	4,15%	5,52%	2,98%	19,03%	5,38%	-0,34%	3,14%	-0,40%	14,20%	13,44%	-2,86%	3,65%	3,07%	3,79%	3,13%
1998	-4,77%	2,91%	5,07%	13,82%	13,70%	9,18%	1,49%	1,65%	-0,83%	4,90%	10,33%	-2,21%	2,52%	2,75%	1,55%	2,65%
1999	3,09%	-1,70%	1,42%	3,84%	15,07%	-2,31%	-0,87%	0,05%	-1,63%	31,75%	12,73%	-3,48%	1,38%	2,16%	2,11%	2,16%
2000	-7,11%	-6,78%	1,89%	-8,23%	16,74%	-3,10%	1,71%	0,41%	-2,77%	14,80%	8,47%	-3,29%	2,08%	1,11%	1,27%	1,13%
2001	-6,52%	9,33%	1,49%	8,76%	13,91%	10,97%	0,00%	-2,14%	-4,46%	14,28%	2,32%	-2,83%	-0,37%	0,82%	1,59%	0,88%
2002	-3,72%	3,33%	0,41%	9,22%	21,63%	7,66%	-0,65%	2,46%	-2,95%	6,34%	1,29%	-1,81%	2,37%	1,50%	2,48%	1,58%
2003	-2,97%	1,33%	-0,03%	7,42%	17,02%	3,76%	0,51%	-0,98%	0,05%	8,21%	2,61%	-1,83%	2,57%	1,58%	1,36%	1,56%
2004	-0,87%	-17,95%	-1,54%	2,48%	18,06%	-10,17%	0,78%	1,98%	-2,72%	8,62%	5,71%	-1,76%	2,33%	0,77%	2,23%	0,89%
2005	1,28%	3,09%	-1,15%	8,49%	11,16%	4,40%	3,36%	-0,54%	-1,46%	17,48%	2,67%	-10,16%	3,37%	2,61%	3,81%	2,71%
2006	2,78%	-2,14%	2,89%	12,97%	-1,11%	6,64%	4,71%	2,94%	0,98%	0,46%	11,81%	0,95%	3,23%	4,01%	7,74%	4,34%
2007	7,11%	3,80%	2,11%	1,51%	14,61%	2,00%	-0,12%	0,43%	4,62%	6,33%	2,69%	-5,06%	0,03%	1,65%	3,98%	1,86%
2008	-0,19%	-11,80%	5,41%	13,28%	-3,67%	3,67%	-6,52%	-1,98%	5,16%	-1,51%	0,23%	-0,63%	2,57%	1,38%	9,61%	2,13%
2009	-5,32%	-17,46%	-4,14%	-10,05%	-2,45%	-8,96%	3,35%	-10,51%	-6,85%	-4,33%	1,56%	3,30%	0,00%	-2,42%	1,66%	-2,08%
2010	5,01%	-4,43%	1,88%	4,07%	-3,04%	6,37%	-0,17%	3,86%	5,52%	5,83%	2,99%	-10,59%	0,96%	2,04%	2,93%	2,11%
2011	-4,18%	18,21%	4,17%	5,20%	7,19%	13,40%	0,79%	7,10%	7,80%	4,98%	-0,82%	2,13%	5,73%	4,07%	0,92%	3,81%
2012	4,36%	-7,05%	1,50%	0,31%	8,33%	4,41%	5,93%	2,77%	5,68%	-5,60%	-3,26%	8,82%	5,23%	3,23%	-1,55%	2,81%
2013	-7,20%	8,30%	0,39%	-3,86%	4,79%	3,22%	6,31%	6,12%	4,20%	-0,91%	2,76%	3,93%	1,79%	1,60%	10,71%	2,38%
2014(p)	0,75%	-4,24%	1,62%	4,82%	-1,15%	-2,07%	6,93%	-7,54%	6,88%	-0,56%	1,65%	6,81%	0,56%	1,46%	7,43%	1,98%
2015(e)	-2,81%	6,39%	3,31%	-17,71%	3,14%	-0,83%	4,18%	5,16%	2,97%	2,08%	-0,43%		7,95%	1,94%	6,95%	2,38%
2016(e)	8,49%	-3,22%	1,31%	18,94%	-2,60%	3,93%	2,35%	3,98%	2,15%	3,77%	2,28%		1,89%	2,97%	-1,16%	2,58%
2017(e)	0,65%	2,56%	3,45%	0,89%	1,71%	4,02%	3,75%	4,20%	2,25%	1,06%	3,86%		1,48%	2,51%	0,54%	2,32%

Fuente: elaboración propia con base en datos BCR 2017

Anexo 1.7. Nota sobre el cambio de la metodología del cálculo del PIB.

En El Salvador, la estimación de las cuentas nacionales en términos reales se realizaba con el método de precios fijos cuyo año base era 1990 con la metodología SCN1993. Para el año 2018, el ente encargado de realizar las estimaciones y llevar las estadísticas de las cuentas nacionales, el Banco Central de Reserva (BCR), implementa la metodología SCN2008, el cual plantea no solo un cambio de año base, sino que también un nuevo método del cálculo de precios base.

Lo que plantea el SCN2008 entre otras cosas, es la utilización de un índice de volumen encadenado, en el cual se utiliza un sistema de precios móviles, que utilizan los precios del año anterior al que se está estimando para realizar un cálculo más preciso y actualizado del volumen de la producción del país.

Esta metodología sugiere el cambio del año base cada 5 años, pues se plantea que es un período de tiempo en el cual puede haber sucesos que modifiquen el comportamiento de la economía de un país. En la actualidad el año base es 2014, por lo que los índices de volumen encadenados para ese año son iguales a 100, y partiendo de ahí, se calculan el resto de los años.

Fuente: BCR, 2018.

Anexo 2.1. Aprobación de la Ley de creación de la SIGET

PDC	ARENA	FMLN
José Orlando Arévalo	Joaquín Edilberto Iraheta	Ángel Gabriel Aguirre Martínez (Suplente de Adolfo Aristides Alvarenga)
	Rodolfo Ernesto Varela	
	Selin Ernesto Alabí	
José Roberto Larios Rodríguez	Ricardo Adolfo León Mejía	
	Amado Aguiluz	
	Gloria Salguero Gross	
	Walter Araujo	
Rolando Isabel Portal Rivas	Herbert Mauricio Aguilar Zepeda	
	Juan Miguel Bolaños (Suplente de Carmen Elena Calderón de Escalón)	
	Rodolfo Antonio Herrera (Suplente de Edgardo Humberto Zelaya Dávila)	
	José Ramon Benítez	
	Juan Duch Martínez	
	Hermes Alcides Flores	
	Francisco Guillermo Flores Pérez	
	José Víctor García	

	José Napoleón Meléndez	
	Osmin López Escalante	
	José Vicente Machado	
	Carlos Guillermo Magaña Tobar	
	Salvador Horacio Orellana Álvarez	
	Vladimir Antonio Orellana Guerra	
	Ovidio Palomo Cristales	
	Renato Antonio Pérez	
	Reynaldo Quintanilla Prado	
	Mauricio Enrique Retana	
	Rene Oswaldo Rodríguez	
	Salvador Antonio Rosales Aguilar	
	Gerardo Antonio Suvillaga	
	José Abel Laguardia Pineda (Suplente de Ernesto Antonio Velásquez Pineda)	
	Jorge Alberto Menjívar (Suplente de René Mario Figueroa Figueroa)	
	José Dolores Zelaya Mendoza	
	Carlos Valentín Zelaya Seeligman	
3	36	1

Fuente: elaboración propia en base a TSE (1994) y D.O 189 Tomo No 333 Publicado 09/10/96

Anexo 2.2. Aprobación de la privatización del ANTEL.

CD	PDC	ARENA	MU	PCN	PRSC	PD-PDC
Rubén Ignacio Zamora	Jorge Alberto Barrera	Walter Rene Araujo	Isidro Antonio Caballero	Sigifredo Ochoa Pérez	Abraham Rodríguez	Juan Ramon Medrano
		Olga Elizabeth Ortiz				
		José Antonio Gamero Quintanilla		Alejandro Dagoberto Marroquín		
		Juan Duch Martínez				
	Ronal Umaña	José Ismael Iraheta Troya				
		Nelson Funes				
		Herbert Mauricio Aguilar Zepeda				
		Enrique Alberto Valdez Soto				
		Olmé Remberto Contreras				
		Luis Alberto Cruz				
		Amado Aguiluz Suplente de Carlos Valentín Zelaya Seelinman				
		Roberto José D`abuisson Munguía				

		Rene Mario Figueroa				
		Hermes Alcides Flores Molina				
		José Roberto Larios Rodríguez				
		Osmin López Escalante				
		Álvaro Gerardo Ramon Escalón				
		Jorge Alberto Muñoz Navarro				
		Salvador Horacio Orellana Álvarez				
		Norman Noel Quijano González				
		José Mauricio Quinteros				
		Rene Oswaldo Rodríguez Velasco				
		Luis Guillermo Wellman Carpio				
		Gerardo Antonio Suvillaga García				
		María Elizabeth Zelaya Flores				
1	2	25	1	2	1	1

Fuente: elaboración propia en base a TSE (1997) y D.O 143 Tomo No 336 Publicado 07/08/1997

Anexo 2.3. Aprobación de Cambio en la Tasa del IVA de 10% A 13%.

PDC	ARENA	FMLN
José Orlando Arévalo	Mercedes Gloria Salguero	José Eduardo Sancho Castañeda
José Roberto Larios Rodríguez	Carmen Elena Calderón Escalón	Sonia Aguiñada Carranza
	Rene Mario Figueroa Figueroa	Ana Sonia Medina (Suplente De Ana Guadalupe Martínez Méndez)
	Julio Antonio Gamero	
	Rodolfo Ernesto Varela Méndez	
	Carlos Valentín Zelaya Seeligman	Fidel Dolores Recinos Alas
	José Armando Cienfuegos	Juan Ramon Medrano Guzmán
	Herbert Mauricio Aguilar	
	Selin Ernesto Alabi	
	Norman Noel Quijano	

	Roberto Enrique Chávez	
	Amado Aguiluz Aguiluz (Suplente De Luis Rob Angulo Samayoa)	
	Ovidio Palomo Cristales	
	Santiago Vicente Di-Majo (Suplente de José Vicente Machado Salgado)	
	Carlos Humberto Díaz (Suplente de Juan Duch Martínez)	
	Vladimir Antonio Orellana Guerra	
	Reynaldo Quintanilla Prado	
	Rene Oswaldo Rodríguez	
	Renato Antonio Pérez	
	Gerardo Antonio Suvillaga	
	Ricardo Adolfo León Mejía	
	Carmen Elena Calderón de Escalón	
	Carlos Guillermo Magaña Tobar	
	José Dolores Zelaya Mendoza	
	Mauricio Enrique Retana	
	Hermes Alcides Flores	
	Salvador Horacio Orellana Álvarez	
	Boris Armando Cuellar (Suplente de María Marta Gómez de Meléndez)	
	José Abel Laguardia (Suplente De Ernesto Antonio Velásquez Pineda)	
	Luis Alberto Cruz	
	Joaquín Edilberto Iraheta	
	Francisco Guillermo Flores Pérez	
	José Víctor García	
	José Ramon Benítez	
	Osmin López Escalante	
	Walter Araujo	
2	37	5

Fuente: elaboración propia en base a TSE (1994) y el D.O. N° 114, Tomo 327, del 21/06/95.

Anexo 2.4. Ingresos de ISR e IVA en cifras en US\$ millones y como participación de los Ingresos tributarios netos (1990 - 2009).

Año	Cifras globales			Como porcentaje de los ingresos tributarios netos	
	Ingresos Corrientes	Renta (neto)	Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	Renta (neto)	Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)
1990	469.3	95.4	0	21.77%	0.00%
1991	548.1	119.8	0	23.66%	0.00%
1992	654.5	126.9	233.7	22.10%	40.71%
1993	766.85	157.87	305.22	22.09%	42.71%
1994	933.08	204.44	355.59	24.25%	42.17%
1995	1161.48	301.51	469.88	28.36%	44.20%
1996	1311.14	305.48	541.03	28.26%	50.06%
1997	1285.74	323.04	593.26	28.54%	52.42%
1998	1386.71	351.3	649.69	29.06%	53.74%
1999	1393.64	392.46	668.96	30.79%	52.48%
2000	1488.87	429.09	714.06	31.92%	53.13%
2001	1598.59	431.4	809	29.77%	55.84%
2002	1746	457.2	837	28.66%	52.47%
2003	1915.51	502.93	911.35	28.97%	52.49%
2004	2047.85	533.72	951.8	29.33%	52.30%
2005	2258.84	668.34	1103.52	31.35%	51.77%
2006	2647.86	787.55	1307.65	31.66%	52.57%
2007	2917.18	933.19	1389.41	34.25%	51.00%
2008	3190.7	1004.11	1460.72	34.80%	50.62%
2009	2773.81	949.24	1251.24	36.38%	47.95%

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR 2017.

Anexo 3.1. Limitantes de la Investigación

Las limitantes de la investigación se basaron en la ausencia de datos estadísticos los cuales debían ser proporcionados por las instituciones gubernamentales, sin embargo, El Salvador se caracteriza por la ineficiente manera en la cual se recopila la información estadística, el manejo de la información poco transparente y la falta de compromiso con la investigación académica. De manera que las instituciones como el Ministerio de Hacienda, pese a tener una UAIP, se negaron a entregar información la cual debería ser de dominio público gracias a la ley de acceso a la información que entró en vigor en 2011, alegando que los datos fueron dañados y perdidos en el siniestro ocurrido en la torre 3 del ministerio el 7 Julio de 2017. Los datos que no fueron proporcionados por las instituciones oficiales fueron los siguientes:

- 29 de mayo 2018: Datos de recaudación tributaria para las actividades económicas desde 1948 – 2017.

Cuya respuesta fue que de acuerdo con el artículo 70⁴⁵ de la LAIP, se remitió la solicitud a la DGT ya que ellos pudiesen tener en su poder la información solicitada, la DGT aclaró que solo se dispone de información desde el año 2001 y remitió un archivo con los datos de 2001 a 2017.

Esta resolución acortó el rango de tiempo sobre el cual se realizaría el análisis, ya que este iba desde 1990 a 2017.

- 11 de julio 2018: Declaración consolidada de renta del estado 2000 – 2017

Cuya respuesta fue que de acuerdo con el artículo 70 de la ley de acceso a la información pública, se remitió la solicitud a la DGII respondiendo "... como primera providencia, cabe aclarar que esta Oficina, no dispone actualmente del historial de Declaraciones Consolidadas de Impuestos sobre la Renta, correspondientes a los años 1990 al 2017, debido a que estos archivos se destruyeron en el siniestro acaecido en la sede de la Administración Tributaria, el pasado 7 del mes de Julio de 2017." Así mismo agregó "... Al no disponerse de tal dato; dicha información se ubica en la categoría de inexistente con forme al artículo 73⁴⁶ de la LAIP y criterio admitido por el IAIP."

Esto truncó la posibilidad del análisis de una manera más extensa para el apartado en el cual estaba destinada esta información.

- Los datos de depósitos y créditos de los bancos que se encuentran en el sitio web del BCR, se disponen únicamente desde el año 2001, lo cual, acorta el período de análisis, generando así una falencia en el proceso de investigación.
- No existe un dato oficial respecto al crédito neto de los bancos, por lo cual se realizó una estimación de esto, tomando los datos mencionados anteriormente.
- Los datos de ingresos del Gobierno por recaudación de impuestos por actividad económica disponibles en el sitio web de transparencia fiscal se encuentran únicamente de 2010 a 2018. Se realizó una solicitud de esta

⁴⁵ Transmisión de solicitud a unidad administrativa.

⁴⁶ Que explica las razones para determinar que los documentos son inexistentes.

información del período de 2000 al 2009 al MH sin embargo, no se recibió una respuesta oficial por parte de la entidad por lo que se asume una inexistencia de esta información.

Esto merma el horizonte de análisis en el apartado en el que se planeaba realizar una investigación más profunda al respecto.

Anexo 3.2. Porcentajes de participación de los sectores económicos en los ingresos tributarios para 2010-2017.

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sector Agropecuario	1,80%	2,08%	2,17%	1,81%	1,55%	1,64%	1,69%	1,53%
Explotación de Minas y Canteras	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,06%	0,04%
Industrias Manufactureras	24,09 %	25,35 %	24,92 %	21,58 %	19,86 %	18,95 %	17,25 %	17,02 %
Electricidad, Gas Y Agua	5,21%	5,06%	5,41%	5,67%	5,66%	5,27%	4,28%	5,16%
Construcción	1,09%	1,00%	1,05%	1,05%	1,07%	1,06%	0,92%	0,83%
Comercio	31,53 %	31,85 %	32,52 %	34,33 %	34,79 %	34,05 %	34,62 %	34,00 %
Hoteles, Restaurantes y Similares	1,43%	1,51%	1,58%	1,62%	1,64%	1,66%	1,91%	1,86%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	9,40%	8,21%	7,61%	7,65%	7,02%	6,59%	7,39%	6,75%
Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Raíces	9,17%	9,39%	10,26 %	10,89 %	11,77 %	12,87 %	12,84 %	12,68 %
Servicios	9,66%	9,34%	9,24%	9,48%	9,60%	9,30%	9,24%	8,81%
Actividades no bien especificadas, Administración Pública, Organismos no Gubernamentales e Instituciones Foráneas	4,53%	4,24%	3,52%	3,51%	3,71%	3,81%	3,96%	3,77%
Empleados y otras personas naturales	1,03%	0,89%	0,87%	0,93%	1,06%	1,25%	1,61%	1,85%
Códigos Erróneos de Migración	1,03%	1,04%	0,80%	1,42%	2,23%	3,49%	4,25%	5,71%

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR.

Anexo 3.3. Evolución de la contribución por tipo de impuesto a las Actividades Bancarias

Año	ISR	Impuesto Sobre Transferencia de bienes Raíces	Impuesto sobre el Comercio Exterior	IVA	Impuestos diversos	Anticipo de ISR	Contribuciones a productos Especiales
2010	13.84%	0.75%	0.037%	35.39%	0.019%	49.97%	
2011	34.23%	0.73%	0.012%	24.80%	0.015%	40.22%	
2012	41.59%	0.67%	0.028%	22.15%	0.006%	35.55%	
2013	46.95%	0.48%	0.009%	19.84%	0.005%	32.71%	
2014	44.55%	0.42%	0.011%	17.80%	9.57%	27.65%	
2015	32.71%	0.25%	0.007%	14.29%	30.17%	22.58%	0.0004%
2016	29.82%	0.42%	0.007%	15.55%	29.86%	24.02%	0.32%
2017	29.57%	0.22%	0.05%	14.46%	28.89%	23.27%	3.53%

Fuente: elaboración propia en base a datos de transparencia del MH (Transparencia Fiscal, 2017).

Anexo 3.4. Datos utilizados para construir los indicadores proxy (2010-2017)

Año	Prestamos anuales	Depósitos anuales	Créditos netos (Depósitos - Prestamos)	Interés Promedio
2001	5232.52	6590.63	1358.11	7.685
2002	64227	78299	14072	5.385
2003	69859	80671	10812	5.155
2004	74621	81927	7306	5.025
2005	79286	82971	3685	5.37
2006	88395	89697	1302	6.145
2007	96342	102423	6081	6.375
2008	105085	106795	1710	6.2
2009	101844	106794	4950	6.995
2010	98079	112088	14009	5.32
2011	98685	113762	15077	4.08
2012	104159	115299	11140	4.3
2013	110847	118719	7872	4.71
2014	119128	119705	577	4.96
2015	123764	123349	-415	5.315
2016	130078	128830.65	-1247.35	5.505
2017	137051.65	125967.96	-11083.69	5.58

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR.

Anexo 3.5. Emisión de Eurobonos en El Salvador en el periodo 2002-2017

Año	Institución	US\$ Millones
2006	Eurobonos Vencimiento - 2006	150
	Eurobonos Vencimiento - 2007	50
	Eurobonos Vencimiento - 2011	653.5
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	253.8
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2007	Eurobonos Vencimiento - 2007	50
	Eurobonos Vencimiento - 2011	653.5
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	253.8
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2008	Eurobonos Vencimiento - 2011	653.5
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	253.8
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2009	Eurobonos Vencimiento - 2011	653.5
	Eurobonos Vencimiento - 2019	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2010	Eurobonos Vencimiento - 2011	653.5
	Eurobonos Vencimiento - 2019	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
2011	Eurobonos Vencimiento - 2019	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
	Eurobonos Vencimiento - 2041	653.5
2012	Eurobonos Vencimiento - 2019	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023	800
	Eurobonos Vencimiento - 2025	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032	500

	Eurobonos Vencimiento - 2034	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035	1,000,0
	Eurobonos Vencimiento - 2041	653.5
2013	Eurobonos Vencimiento - 2019 Citi Group Global Markets Inc y J,P,Morgan	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	800
	Eurobonos Vencimiento - 2025 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034 Citi Group Global Markets Inc	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035 Deutsche Bank Securities Inc.	375
	Citi Group-JP Morgan	625
	Eurobonos Vencimiento - 2041 Deutsche Bank Securities Inc.	653.5
2014	Eurobonos Vencimiento - 2019 Citi Group Global Markets Inc y J, P, Morgan	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	800
	Eurobonos Vencimiento - 2025 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034 Citi Group Global Markets Inc	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035 Deutsche Bank Securities Inc,	375
	Citi Group-JP Morgan	625
	Eurobonos Vencimiento - 2041 Deutsche Bank Securities Inc.	653.5
2015	Eurobonos Vencimiento - 2019 Citi Group Global Markets Inc y J, P, Morgan	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	800
	Eurobonos Vencimiento - 2025 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034 Citi Group Global Markets Inc	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035 Deutsche Bank Securities Inc,	375
	Citi Group-JP Morgan	625
	Eurobonos Vencimiento - 2041 Deutsche Bank Securities Inc.	653.5

	Eurobonos Vencimiento - 2027 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2024 Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)	120
2016	Eurobonos Vencimiento - 2019 Citi Group Global Markets Inc y J, P, Morgan	800
	Eurobonos Vencimiento - 2023 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	800
	Eurobonos Vencimiento - 2025 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2032 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston	500
	Eurobonos Vencimiento - 2034 Citi Group Global Markets Inc	286.5
	Eurobonos Vencimiento - 2035 Deutsche Bank Securities Inc,	375
	Citi Group-JP Morgan	625
	Eurobonos Vencimiento - 2041 Deutsche Bank Securities Inc.	653.5
	Eurobonos Vencimiento - 2027 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.	800
	Eurobonos Vencimiento - 2024 Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)	120
	2017	Eurobonos Vencimiento - 2019 Citi Group Global Markets Inc y J, P, Morgan
Eurobonos Vencimiento - 2023 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston		800
Eurobonos Vencimiento - 2025 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.		800
Eurobonos Vencimiento - 2032 Salomón Smith Barney-Credit Suisse First Boston		500
Eurobonos Vencimiento - 2034 Citi Group Global Markets Inc		286.5
Eurobonos Vencimiento - 2035 Deutsche Bank Securities Inc.		375
Citi Group-JP Morgan		625
Eurobonos Vencimiento - 2041 Deutsche Bank Securities Inc.		653.5
Eurobonos Vencimiento - 2027 Citi Group Global Markets Inc/Deutsche Bank Securities Inc.		800
Eurobonos Vencimiento - 2024 Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)		120

Fuente: elaboración propia en base a datos de MH (Ministerio de Hacienda 2018).