

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**Facultad de Ciencias Económicas**  
**Escuela de Economía**



**"MODELO NEOLIBERAL Y POLITICA FISCAL  
EN EL SALVADOR"**

**TESIS PARA LA OBTENCION DEL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTADA POR:**

**EFRAIN GUSTAVO COREAS AVALOS**

**SANDRA CRUZ RECINOS**

**ASESOR: CARLOS EVARISTO HERNANDEZ, MAE**

**DICIEMBRE DE 2005**

**SAN SALVADOR**

**EL SALVADOR**

**CENTROAMERICA**

## **AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

Rector (a) :**Dra. María Isabel Rodríguez**  
Secretario General :**Licda. Alicia Margarita Rivas**

Facultad de Ciencias Económicas  
Decano :**Lic. Emilio Recinos Fuentes**  
Secretario (a) :**Lic. Vilma Yolanda Vásquez del Cid.**

Docente Director :**Lic. Carlos Evaristo Hernández**  
Coordinador del Seminario :**Lic. (da) Ana Mirian Robles de Campos**

Diciembre de 2005

San Salvador

El Salvador

Centro América

## **AGRADECIMIENTOS**

- A Dios por haberme permitido concluir mis estudios de Lic. en Economía a pesar de los obstáculos que se presentaron en el proceso.
- A mis padres Maria Bertila Recinos y Nelson Edmundo López, mis agradecimientos profundos por el apoyo que me brindaron, lo que hizo posible llegar hasta el final.
- A mi esposo José Alfredo Batres Bonilla e hijos Yansy Stephanie Batres Recinos y Saúl Alfredo Batres Recinos, que fueron mi inspiración.

SANDRA CRUZ RECINOS

- A Dios todopoderoso por haberme guiado e iluminado en toda mi carrera.
- A mi Papa Tomas (Q.D.D.G.) por haberme apoyado en todo momento y a mi mama Ana (Q.D.D.G.) a quienes dedico este triunfo académico.
- A mi madre Morena, y a mi padre Gustavo por haber creído en mi.
- A mis primas Norma y Patricia por haber estado conmigo en momentos determinantes de mi carrera.
- Y a todos mis amigos que me apoyaron de una u otra manera.

GUSTAVO COREAS.

| <b>INDICE</b>  | <b>PAGINA</b> |
|--|---------------|
| Resumen Ejecutivo  | 1             |
| Introducción   | 9             |
| <b>CAPITULO I</b>  |               |
| CONCEPTO DE POLITICA FISCAL NEOLIBERAL                                     |               |
| 1. Modelo Neoliberal   | 10            |
| 2. Política Fiscal   | 12            |
| 2.1 Política fiscal keynesiana y neoliberal                                | 14            |
| 2.2 Política fiscal contractiva y expansiva                                | 16            |
| 2.3 Impuestos  | 17            |
| 2.4 Gasto público  | 19            |
| 2.5 Endeudamiento público  | 21            |
| 2.6 Inversión pública  | 21            |
| 2.7 Desequilibrios macroeconómicos   | 22            |
| 3. Política Fiscal Neoliberal en El Salvador                               | 23            |
| <b>CAPITULO II</b>   |               |
| ELEMENTOS HISTORICOS DE LA POLITICA FISCAL NEOLIBERAL                      |               |
| 1. Sobre el surgimiento de la política fiscal neoliberal en América Latina | 26            |
| 2. Elementos básicos de la política fiscal neoliberal en El Salvador       | 27            |
| 2.1 1989-1993: Administración de Alfredo Cristiani Burkard                 | 29            |
| 2.2 1994-1998: Administración de Armando Calderón Sol                      | 34            |
| 2.3 1999-2003: Administración de Francisco Flores Pérez                    | 38            |
| <b>CAPITULO III</b>  |               |
| LA POLITICA FISCAL EN EL SALVADOR: 2004-2009                               |               |
| 1. El déficit fiscal y el endeudamiento externo                            | 42            |
| 2. La Reforma Tributaria   | 47            |
| 3. La Política Arancelaria   | 51            |
| <b>CAPITULO IV</b>   |               |
| PERSPECTIVAS DE LA POLITICA FISCAL EN EL SALVADOR                          |               |
| 1. Regresividad y progresividad de la política fiscal                      | 57            |
| 2. Política fiscal y Tratado de Libre Comercio                             | 60            |
| 3. Escenarios y alternativas de la política fiscal Neoliberal              | 63            |
| <b>CAPITULO V</b>  |               |
| Conclusiones   | 66            |
| Proposiciones  | 68            |
| Bibliografía   | 70            |

| <b>INDICE DE CUADROS</b>  | <b>PAG.</b> |
|---|-------------|
| CUADRO N.1 Medidas De Contenido Neoliberal (Privatización)          | 28          |
| CUADRO N.2 Gasto Público En El Rubro De Defensa                     | 37          |
| CUADRO N.3 Gasto Social Como Porcentaje Del Gasto Público Y Del PTB | 37          |
| CUADRO N.4 Deuda Pública Externa Como % Del PIB                     | 39          |
| CUADRO N.5 Déficit Fiscal Y Deuda Pública Como % Del PIB 2002-9     | 43          |
| CUADRO N.6 Deuda Pública, Interna, Externa Y Total                  | 45          |
| CUADRO N.7 Comportamiento De Los Ingresos Tributarios               | 48          |
| CUADRO N.8 Política Arancelaria, Alguno Eventos Importantes         | 53          |
| CUADRO N.9 Composición De Los Ingresos Tributarios                  | 55          |
| CUADRO N.10 Pérdida Por Aranceles Ante El Efecto Del TLC.           | 61          |
| CUADRO N.11 Comparación De Postulados De Política Fiscal            | 64-65       |
| CUADRO N.12 Bibliografía  | 70-72       |

#### **INDICE DE GRAFICOS**

|   |    |
|---|----|
| GRAFICO N.1 Deuda Pública Y Remuneraciones                  | 44 |
| GRAFICO N.2 Carga Tributaria Comparativa En El Período 2002 | 46 |
| GRAFICO N.3 Impuestos Indirectos                            | 49 |
| GRAFICO N.4 Composición De Los Ingresos Totales             | 51 |

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **CAPITULO I**

En el presente resumen señalamos los elementos mas significativos del trabajo de investigación referente a la aplicación de Política Fiscal Neoliberal en El Salvador desarrollada a partir de 1989, periodo en que iniciaron las medidas de políticas Neoliberales implementadas por el partido del gobierno, enfocándose principalmente en las privatizaciones y otras medidas económicas.

Seguidamente se da conocer el concepto de Modelo Neoliberal y Política Fiscal.

#### **MODELO NEOLIBERAL**

Un modelo es una abstracción del comportamiento de la realidad de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Diseñado a través de procesos cuantitativos con fundamentos cualitativos, que tiene base histórica.

El neoliberalismo es un modelo económico, social y político que sostiene como base de sus planteamientos la necesidad del libre accionar del mercado en el funcionamiento de la economía con el propósito de corregir, según sus planteamientos los desequilibrios ocasionados por la intervención del Estado en la economía.

#### **POLITICA FISCAL**

La Política Fiscal es un componente de la Política Económica que tiene como objetivo facilitar el buen desempeño de la economía nacional para

lograr niveles aceptables de crecimiento, inflación, empleo y pretende atenuar las fluctuaciones en la economía.

La política fiscal esta constituida por los ingresos y egresos del Estado. Los ingresos del Estado a su vez, están constituidos por los impuestos y los egresos del Estado se relacionan con la inversión, el consumo y el empleo por parte del sector publico.

### **POLITICA FISCAL KEYNESIANA Y NEOLIBERAL**

Antes y durante la crisis de los 30 los economistas solían aplicar modelos macroeconómicos llamados Modelos Clásicos, basados en el análisis de la oferta y la demanda. Según los precursores de este modelo aducían que el libre juego de las fuerzas del mercado, solucionaría los desequilibrios y posibilitaría nuevamente la recuperación económica sostenida.

Sin embargo al llegar la depresión de los años 30 el desempleo se incremento, considerablemente a nivel mundial, en una reacción en cadena que no daba perspectivas de solución en el corto plazo. La obra de John Maynard Keynes va dirigida a generar una teoría sobre la necesaria participación del Estado y sus políticas en la economía para reducir el desempleo y propiciar el crecimiento económico.

Keynes considero que la inestabilidad de la demanda agregada era el origen de los problemas y concibió la Política Fiscal como un instrumento capaz de resolverlo.

## **CAPITULO II**

### **ELEMENTOS HISTORICOS DE LA POLITICA FISCAL NEOLIBERAL EN AMERICA LATINA.**

En este capitulo se analizan los elementos históricos que dieron origen a la Política Fiscal Neoliberal en América Latina como alternativa al financiamiento de la Deuda Externa.

El modelo neoliberal, surge en América Latina con el propósito de financiar la deuda externa; asignada por la excesiva masa monetaria que circuló como producto del amplio margen de utilidades que obtuvieron los países de la OPEP y las empresas petroleras trasnacionales a principios de los años 70.

Esta excesiva masa monetaria, fue colocada en bancos de occidente, que rotaron capitales a través de préstamos a los países Latinoamericanos; a bajas tasas de interés. Pero posteriormente las tasas de interés se elevaron debido a fluctuaciones del mercado monetario, y las economías Latinoamericanas cayeron en insolvencia.

#### **ADMINISTRACION DE ALFREDO CRISTIANI BURKARD (1989-1994)**

En este apartado se han estudiado las reformas que se realizaron en la Política Fiscal; con el objeto de tener acceso al financiamiento externo, y a si lograr una disciplina fiscal orientada a mantener un sistema tributario con mayor eficiencia.

En 1989 la reforma de la política fiscal se convirtió en un de los ejes fundamentales del programa económico de ARENA y fue concebida como condición básica para que el país accediera a financiamiento externo, proveniente de organismos financieros multilaterales (FMI, BM, BID).



En lo relativo a la política de ingresos se planteaba el mantenimiento de la disciplina fiscal para eliminar los desequilibrios macroeconómicos.

El objetivo fue seguir con un sistema tributario eficiente y equitativo y la implementación del impuesto al valor agregado (IVA).

Por el lado del gasto público, redefinieron el papel del Estado y recortaron el gasto para hacerlo eficiente, reduciendo el déficit fiscal.

#### **ADMINISTRACION DE ARMANDO CALDERON SOL (1994-1999)**

En este apartado se enfatiza como la política de ingresos se aleja del objetivo del postulado neoliberal de lograr el equilibrio entre los ingresos y el gasto. Se profundizó el programa de privatizaciones de empresas del sector público de bienes y servicios ejemplo telecomunicaciones, ingenios azucareros pensiones, energía eléctrica.

La política de gasto público se caracterizó por una tendencia moderada al incremento del gasto corriente del gobierno central.

Y el gasto social ha mantenido su debilidad estructural, y se impulsa en 1996 el presupuesto por áreas de gestión.

#### **ADMINISTRACION DE FRANCISCO FLORES (1999-2004)**

En esta administración se profundiza el crecimiento del endeudamiento externo, con una baja sensible de la tasa de crecimiento de la economía.

En política de ingresos, aumenta la recaudación del IVA que sigue siendo la principal fuente de ingresos fiscales, seguido de la renta.

Se desarrollo un crecimiento agravado del gasto público principalmente el gasto corriente.

Se incremento la evasión y la elusión fiscal, ampliando de esta forma el déficit fiscal.

### **CAPITUCLO III**

#### **LA POLITICA FISCAL EN EL SALVADOR 2004-2009**

##### **Déficit Fiscal Y El Endeudamiento Externo.**

En este capitulo se ha realizado un análisis del comportamiento ascendente del déficit fiscal y el endeudamiento externo, que enfrentara el Salvador en los primeros años.

Se plantea el impacto regresivo de la reforma tributaria, y la perdida de ingresos que tendrá el país en el marco de la desgravación arancelaria.

El desarrollo del Déficit Fiscal en El Salvador, ha tenido una profundización no registrada en la historia nacional; generada por tres elementos dinamizadores: las remuneraciones de los empleados del sector publico, cambio del modelo de previsión y el endeudamiento externo. En este contexto podemos inferir que para los próximos años, el crecimiento del déficit fiscal y el endeudamiento externo será mayor, en vista de que el gobierno realizará una serie de proyectos de infraestructura, los cuales demandaran una fuerte inversión en concepto de gasto publico, que no podrán solventarse con los recursos provenientes de la reforma tributaria; caracterizada por ser regresiva y con un alto contenido de evasión.

Además se tendrá perdida de ingresos en el marco del programa de desgravación arancelaria.

Este panorama exige al gobierno central continuar con la política de endeudamiento externo, la cual se incrementara producto de la dinámica de financiar la deuda a través de la emisión de bonos, y por el pago de las amortizaciones, intereses y comisiones que se generaran por los prestamos.

En lo que se refiere a la Reforma Tributaria tenia la intención de superar el déficit fiscal fortaleciendo la recaudación.

Esta iba encaminada a aumentar la base tributaria incorporándose al sector informal, extendiéndose la tributación a los servicios profesionales.

Una de las principales reformas es la retención del 1% del IVA por parte de grandes contribuyentes hacia pequeños y medianos contribuyentes. Estas reformas no contemplan cambios en la estructura de imposición tornándose más evasiva y con contenido oligopólico.

La política arancelaria tiene dos finalidades principales que son la protección de la producción interna y constituirse como fuente de recursos financieros del Estado.

En estas dos dimensiones la política arancelaria neoliberal ha tenido un funcionamiento contrapuesto desprotegiendo la producción interna y restándole recursos financieros al Estado.

Así como también generando dinámicas contrapuestas a la integración Centroamericana, adscribiéndose, por ejemplo a medidas de desgravación arancelarias que impiden el establecimiento de una política comercial común en la región. El ingreso por concepto de aranceles es el que menos participación ha tenido en relación a los ingresos del gobierno.

## **CAPITULO IV**

### **PERSPECTIVAS DE LA POLITICA FISCAL EN EL SALVADOR.**

#### **Progresividad Y Regresividad En La Política Fiscal**

En este capítulo, desarrollara un análisis del comportamiento regresivo de los ingresos fiscales, y la pérdida de recursos que enfrentara el país por la eliminación gradual de aranceles, en el marco del Tratado de Libre Comercio.

En el Salvador, la política fiscal ha acentuado su carácter regresivo, por trasladar la base imponible del capital al trabajo; es decir, de impuestos directos a indirectos (IVA). Los impuestos indirectos no diferencian la estratificación de los ingresos, por ser un gravamen que afecta el comercio. En ese sentido paga un mismo tributo un empresario y un asalariado.

Este escenario demuestra el carácter regresivo que se ha consolidado en la política de ingresos fiscales, y que debilita la captación de recursos por parte del fisco.

#### **La Política Fiscal Y El Tratado De Libre Comercio**

El Tratado de Libre comercio seguirá debilitando los ingresos fiscales, como consecuencia de la eliminación gradual de aranceles a las importaciones de productos extranjeros, reduciéndose también la base tributaria generada por la quiebra de pequeños y medianos empresarios que no reúnan los requisitos que el TLC exige.

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y PREPOSICIONES**

#### **CONCLUSIONES**

El modelo neoliberal tiende a consolidar la integración de los mercados a través de monopolios y principalmente los de carácter financieros.

La política fiscal neoliberal inicia su aplicación en 1989 con la llegada al poder del Lic. Alfredo Cristiani Burkard miembro del partido ARENA.

Esta tuvo su impulso debido a profundos desequilibrios fiscales heredados por el modelo contrainsurgente, sin embargo en la actualidad los desequilibrios entre los ingresos y los egresos se han ido incrementando; producto del desarrollo de una estructura tributaria regresiva y con alto contenido de evasión fiscal.

Respecto a la política del gasto, no enfatiza en la equidad y satisfacción de necesidades de la población; por restringir el gasto social.

#### **PREPOSICIONES**

Investigar y proponer medidas de política fiscal progresivas, examinando la posibilidad académica de aplicar un modelo mixto con funciones paralelas del Estado y el mercado, que regule los monopolios, oligopolios y préstamos internacionales.

De esta forma se ha sintetizado el trabajo completo.

## INTRODUCCION

En el presente trabajo se estudia el proceso que ha seguido la Política Fiscal en el marco del modelo Neoliberal en El Salvador. Se estudian por separado los conceptos de Modelo Neoliberal y de Política Fiscal, sus principales características y relaciones. Se examinan elementos históricos de la Política Fiscal Neoliberal determinando causas que originaron el Neoliberalismo y se realiza un análisis del surgimiento de la Política Fiscal en América Latina y El Salvador.

La investigación identifica los elementos básicos del comportamiento que caracteriza la Política Fiscal Neoliberal en los diferentes periodos de gestión del partido ARENA, se proyectan escenarios y tendencias de la Política Fiscal Neoliberal en lo relativo al Déficit Fiscal, Reforma Tributaria y Política Arancelaria. Con las tendencias analizadas se pone en perspectiva la profundización de la Regresividad de la Política Fiscal Neoliberal apoyada en la estructura tributaria indirecta.

Finalmente, se analizan las tendencias y posibles impactos que tendrá la Política Fiscal Neoliberal en el marco del Tratado de Libre Comercio.

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTO DE POLITICA FISCAL NEOLIBERAL**

#### **1. Modelo Neoliberal**

Un modelo económico es una abstracción del comportamiento de la realidad de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, diseñado a través de procesos cuantitativos con fundamentos cualitativos, que tienen base histórica. "El modelo económico está constituido por el modo de funcionamiento específico, espacial y temporal, de las leyes generales del funcionamiento de la economía (es decir, de las leyes del sistema económico)"; los modelos económicos se diferencian histórica, geográfica y cuantitativamente dependiendo de la forma de aplicación de medidas en función de intereses económicos de distintos sectores sociales.

El Neoliberalismo es un modelo económico, social y político que sostiene como base de sus planteamientos la necesidad del libre accionar del mercado en el funcionamiento de la economía, con el propósito de corregir, según sus planteamientos los desequilibrios ocasionados por la intervención del Estado en la economía. De una manera puntual, el neoliberalismo sostiene:

- i. La hegemonía del mercado: liberación de las empresas privadas de cualquier control impuesto por el Estado.
- ii. Libertad para el comercio y las inversiones internacionales.
- iii. Reducción de los costos de las empresas por la vía de la reducción de los salarios, desindicalización de los trabajadores y supresión de derechos laborales.

- iv. Eliminación de los controles de precios.
- v. Libre movimiento de capitales, bienes y servicios.
- vi. Reducción del Gasto Público considerado improductivo en servicios sociales, como educación y salud.
- vii. Reducción del subsidio en ciertas áreas sociales y de infraestructura.
- viii. Privatización: venta de bienes y servicios del Estado a empresas privadas.
- ix. Eliminación del empleo en el aparato burocrático del Estado.

“El Neoliberalismo nace después de la Segunda Guerra Mundial en el Oeste de Europa y en Norte América. Esta corriente surge como una vehemente reacción teórica y política contra el intervencionismo del Estado y contra el Estado de Bienestar Social”<sup>1</sup>. El año 1947, finalizada la Segunda Guerra Mundial, se constituyó en Europa un tipo de Estado con fuertes fundamentos de política social, a tal grado que por ejemplo, el modelo económico se tipificó en Alemania, como Economía Social de Mercado. Contraponiéndose a esta corriente socialmente solidaria se agruparon seguidores del liberalismo económico, liderados por Friedrich Von Hayek, escritor y economista alemán, y desarrollaron teóricamente un ataque contra toda limitación impuesta por el Estado al libre funcionamiento de los mecanismos del Mercado. Según Von Hayek debía existir libertad económica ya que el Estado con su intervención estropeaba el crecimiento económico. El planteamiento de Von Hayek, también fue sustentado por economista estadounidense Milton Friedman<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>) Anderson, Perry, “Historia y lecciones del neoliberalismo” en DESLINDE, Revista del Centro de Estudios del Trabajo, fotocopia, s.f.p., s.e., s.p.

<sup>2</sup>) Mosquera, Roberto y otros, “Historia del pensamiento económico de Milton Friedman”, fotocopia, 2001



quien se convirtió en el principal defensor del neoliberalismo económico, en una época en que los principales economistas buscaban modos de usar el intervencionismo estatal para perfeccionar el funcionamiento de la economía. El objetivo primordial del neoliberalismo económico era combatir el Keynesianismo y toda medida de intervención estatal y solidaridad social que prevaleciera en el período de la post II Guerra Mundial y podría decirse, preparar el porvenir de los fundamentos teóricos de un capitalismo monopolista libre de toda regla.

Como se dijo el modelo neoliberal tiene como antecedentes la teoría de los economistas clásicos (Adam Smith y David Ricardo, principalmente) que sostiene la necesidad de liberalizar la economía de toda intervención del Estado.

## **2. Política Fiscal**

La política fiscal es un componente de la política económica que tiene como objetivo facilitar el buen desempeño de la economía nacional para lograr niveles aceptables de crecimiento, inflación empleo y para intentar atenuar fluctuaciones en la economía.<sup>3</sup>

Las categorías económicas básicas de la política fiscal están constituidas por los ingresos y egresos del Estado. Los ingresos del Estado, a su vez, están constituidos por los impuestos y los egresos del Estado se relacionan con la inversión, el consumo y el empleo por

---

<sup>3</sup> "Se entiende por política fiscal el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento interno externo del Estado y a las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos o para estatales, por medio de los cuales se determina monto y distribución de la inversión y consumo públicos como componente del gasto nacional." Alice Mora, "Política fiscal y monetaria", [alicemj@hotmail.com](mailto:alicemj@hotmail.com), fotocopia.

parte del sector público. El propósito fundamental de la Política Fiscal es:

- i. Crear el ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversiones planeadas y adquirir recursos adicionales mediante endeudamiento interno y externo.
- ii. Absorber de la economía privada, ingresos necesarios para la provisión de servicios públicos.
- iii. Manipular instrumentos tributarios, de gasto, cambiarios, de fijación de precios, tarifas, de forma que se creen los suficientes incentivos para que el sector privado genere ahorros requeridos para el desarrollo económico y cree inversiones.<sup>4</sup>

El contenido principal de la política fiscal es la creación de empleo en el sector público e infraestructura y el desarrollo de políticas sociales para contribuir al crecimiento económico y a la estabilidad política.

La política fiscal es un instrumento que el Estado utiliza para "configurar y relacionar fuerzas económicas y sociales" así como también para "ejercer funciones de control y asignación de los recursos financieros de la sociedad en un determinado proceso de desarrollo económico". La política fiscal está vinculada al problema de la distribución de la riqueza en la sociedad y por ello, a la estabilidad política y a la gobernabilidad.

La entidad del Estado encargada de proponer y ejecutar la política fiscal es el Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda es la

---

<sup>4</sup> Mora, Alice, "Política fiscal y monetaria", alicemj@hotmail.com

institución a través del cual el Estado canaliza las líneas básicas de sus "funciones de persuasión, presión y represión"<sup>5</sup> fiscal, es decir, en la recolección de los impuestos y la asignación de los recursos financieros para las obras y políticas públicas.

### **2.1. Política Fiscal Keynesiana y Neoliberal**

La teoría de la política fiscal, sistematizada y estructurada surge en la década del 30 del siglo XX, a partir de las investigaciones del economista inglés John Maynard Keynes.

Antes y durante la gran depresión de los años 30, la mayoría de los economistas solían aplicar modelos macroeconómicos llamados "modelos clásicos". El análisis clásico de la oferta y la demanda presuponía que el exceso de la oferta de trabajo disminuiría los salarios hasta llegar al equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra y que en consecuencia la grave situación del desempleo generalizado después del "crack" de la bolsa de valores en 1930, no sería un problema permanente y que la situación de desempleo no duraría. Los economistas clásicos aducían que el libre juego de las fuerzas del mercado, de la oferta y la demanda, solucionaría los desequilibrios y posibilitaría nuevamente la recuperación económica sostenida. Sin embargo al llegar la depresión de los años 30 el desempleo se incrementó considerable, generalizada y mundialmente, en una reacción en cadena que no daba perspectivas de solucionarse en el corto plazo.

La obra de John Maynard Keynes va dirigida a generar una teoría sobre la necesaria participación del Estado y sus políticas en la economía de los países para que de manera directa incida reduciendo el desempleo y

---

<sup>5</sup> Hernández, Carlos Evaristo, "Política Fiscal" , ilustrados.com, carlosevaristo@yahoo.com

propiciando el crecimiento económico. Según Keynes la política fiscal es uno de los instrumentos centrales que tiene el Gobierno para influir en la economía, por medio de las decisiones relacionadas con el gasto público y los impuestos. La política fiscal según Keynes debe orientarse a incrementar la demanda agregada. Una idea revolucionaria de Keynes fue la del financiamiento del gasto público incluso por medio del déficit fiscal. El déficit fiscal se presenta cuando el Estado tiene más egresos que ingresos. En la concepción medular de Keynes en los años 30, la política fiscal se podía y debería usar para estabilizar el producto y empleo.

“Keynes consideraba que la inestabilidad de la demanda agregada era el origen de problemas de diferentes tipos y concibió la política fiscal como el instrumento universal capaz de resolverlos todos. La inflación sería así la consecuencia de un exceso de demanda que podría ser resuelto disminuyendo mediante impuestos parte de las rentas familiares. Pero la preocupación principal en los años treinta no era la inflación sino la deflación y el desempleo. Fue aquí donde Keynes puso el acento, recomendando el aumento de los gastos públicos, aunque fuese en trabajos inútiles”.<sup>6</sup>

La política fiscal neoliberal a nivel mundial se generalizó en un contexto de desaceleración del crecimiento económico de países capitalistas desarrollados, especialmente a partir de 1974 cuando se conoció un nuevo fenómeno económico: la estanflación, es decir, el estancamiento con inflación. Los teóricos y políticos del neoliberalismo atribuyeron la desaceleración de la economía mundial a

---

<sup>6</sup> Martínez Coll, Juan Carlos, “Equilibrio y fiscalidad” en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes, Centros Internacionales Virtuales de Economía, [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

las políticas fiscales keynesianas que postulaban la necesidad del gasto público incluso el gasto improductivo o superfluo con el propósito de fortalecer la generación de empleo y la demanda agregada y sostenían que las políticas keynesianas habían recortado los márgenes de ganancia de las empresas y desencadenado procesos inflacionarios propiciando así la crisis generalizada.<sup>7</sup>

La política fiscal neoliberal enfatiza en los siguientes elementos:

- i. No intervención del Estado en la Economía
- ii. Restricción de los gastos sociales
- iii. Reformas fiscales a favor del ahorro e inversión privada
- iv. El Estado debe centrarse en el logro de la estabilidad monetaria y el control de la inflación
- v. Control de la masa monetaria

Paradójicamente, la política fiscal neoliberal ha acentuado a nivel mundial los problemas que se ha propuesto resolver.

## **2.2. Política Fiscal Contractiva y Expansiva**

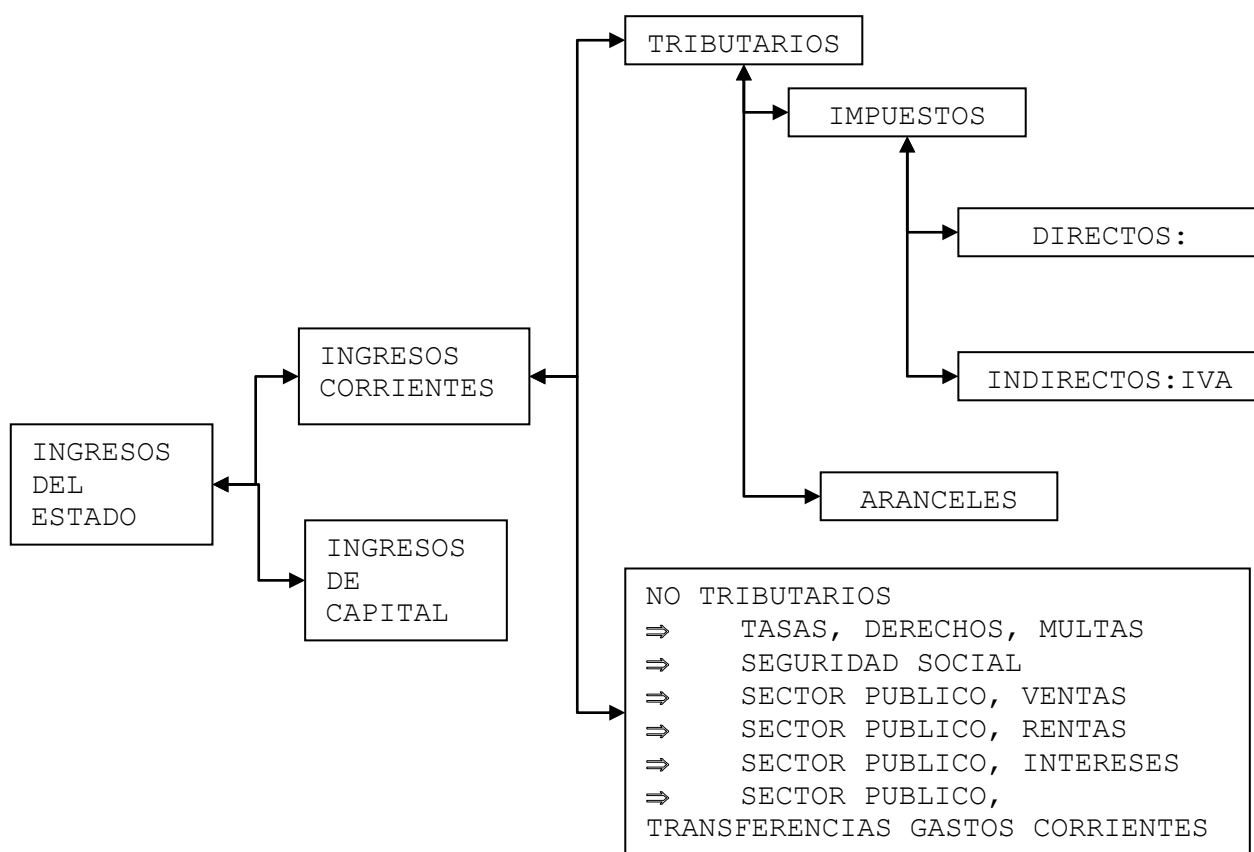
La política fiscal se clasifica en: política fiscal expansiva y política fiscal contractiva. La política fiscal expansiva se aplica en situaciones de recesión o depresión económica y se toman medidas para aumentar el gasto o los egresos del gobierno, normalmente acompañados de reducción de los impuestos a fin de hacer llegar recursos financieros a la sociedad. La política fiscal contractiva se aplica en situaciones de crecimiento acelerado de la economía tomándose medidas encaminadas a desacelerarla y evitar crisis por sobre producción, por sobre oferta y por sobre demanda. Entre las medidas de política fiscal

---

<sup>7</sup> Anderson, Perry, "Historias y lecciones del neoliberalismo", en DESLINDE, Revista del Centro de Estudios del Trabajo, fotocopia, s.f.p., s.e., s.p.

contractiva principales se reduce el gasto o egreso gubernamental y se aumentan los impuestos, o se combinan de ambas disposiciones a fin de restringir la capacidad adquisitiva y de inversión en la sociedad por parte de las empresas y las familias, que como se sabe, son los principales agentes económicos.

### 2.3. Los Impuestos y los Ingresos del Estado



Los ingresos del Estado pueden clasificarse en ingresos corrientes e ingresos de capital.

Los ingresos corrientes "comprenden las entradas de recursos que no suponen contraprestación efectiva (subrayado nuestro) como los ingresos tributarios, tasas y derechos, multas, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios producidos o prestados por el

sector público, renta de la propiedad, intereses percibidos, transferencias recibidas para financiar gastos corrientes, etc.”<sup>8</sup>

Los ingresos de capital “son los recursos percibidos que se originan en la venta o desincorporación de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otros agentes para fines de capital, la venta de participaciones accionarias, recuperación de inversiones financieras tanto en títulos valores como en préstamos y otros”.<sup>9</sup>

Los ingresos tributarios “corresponden a la totalidad de ingresos que percibe el Gobierno por concepto de los diferentes tipos de impuestos vigentes incluyendo aranceles a la importación”.<sup>10</sup>

Los ingresos tributarios se dividen en impuestos directos e impuestos indirectos.

El impuesto es un pago obligatorio que se realiza al fisco o erario público, por parte de personas naturales o jurídicas, sin contraprestación directa y es de carácter coercitivo.

Los impuestos directos dependen de la renta o patrimonio del sujeto natural o jurídico que paga el impuesto. Entre los impuestos directos más usados en El Salvador se encuentran el impuesto sobre la renta.

Los impuestos indirectos son aquellos que se aplican al objeto de la transacción económica, no a la persona natural o jurídica. El impuesto indirecto usado en El Salvador, es el Impuesto al Valor Agregado, IVA.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda, *Glosario Presupuestario*.

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda, *Glosario Presupuestario*.

<sup>10</sup> Ministerio de Hacienda, *Glosario Presupuestario*.

<sup>11</sup> López, Balmore, *Glosario Técnico-Económico Presupuestario*.

Los impuestos directo de Renta e indirecto de IVA, constituyen la fuente principal de financiamiento del sector público en El Salvador.

#### **2.4. Gasto Público**

El gasto público es "el conjunto de erogaciones que se realizan en el ámbito del sector público, el cual para efectos de la técnica del presupuesto se realiza por áreas de gestión, se clasifica en gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras (amortización del endeudamiento público)".<sup>12</sup>

**Gasto Corriente**, son erogaciones que realiza el Estado al llevar a cabo sus actividades normales o de operación, dicho gasto incluyen remuneraciones, bienes y servicios, indispensables para el funcionamiento del aparato estatal.

**Gasto de Capital** son las inversiones directas que realiza el gobierno, específicamente en infraestructura y además las transferencias de capital del gobierno central a las entidades autónomas<sup>13</sup>. El gasto de capital desde el punto de vista de la Hacienda Pública se divide en: gasto de capital en formación física, transferencias de capital e inversiones financieras.

**Aplicaciones Financieras** son aquellas erogaciones que se realizan para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado con terceros, se divide en amortización de la deuda pública interna y amortización de la deuda pública externa.<sup>14</sup>

La política del gasto son el conjunto de regulaciones que se establecen dentro de la Administración Pública para ejecutar los recursos

---

<sup>12</sup> El Salvador, Ministerio de Hacienda, *Glosario Presupuestario*.

<sup>13</sup> Serrano Hernández, José y otros, *El programa de ajuste estructural y el gasto público en El Salvador 1989-1992*, UES, tesis, 1995, p.34

<sup>14</sup> Clase de Finanzas Públicas 7 y 8 de mayo 2001, UES



financieros asignados por el Estado. Normalmente se ejecutan los recursos financieros del Estado por medio del presupuesto o alguna normativa especial, de acuerdo a los objetivos del plan de gobierno o políticas internacionales<sup>15</sup> e institucionales.

La política de gasto como herramienta de la política fiscal tiene la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social y contiene la política de subsidios formal y usualmente focalizada hacia los sectores más vulnerables de la sociedad.

La política de gasto público se basa en consideraciones como la "asignación del gasto hacia áreas sociales, con énfasis en la satisfacción de las necesidades de los grupos mas pobres del país"<sup>16</sup>. Para lograr la eficiencia en la asignación del gasto, se adoptan mecanismos específicos orientados al manejo de los recursos del Estado que conlleven a supresión de gastos superfluos e innecesarios y la orientación de los recursos a inversiones sociales. "(En la formulación de la política del gasto) se debe enfatizar en la necesidad de hacer una programación financiera para todas las instituciones del sector público, manteniendo una total concordancia con la programación monetaria y macroeconómica anual"<sup>17</sup> intentando el distanciamiento de la inversión social de intereses puramente políticos y de partido.

---

<sup>15</sup> López, Ricardo Balmore *Glosario técnico-económico presupuestario*, Fotocopia, 2001, p.38

<sup>16</sup> Serrano Hernández, José y otros, *El programa de ajuste estructural y el gasto público en El Salvador 1989-1992*, UES, 1995, p. 34

<sup>17</sup> Idem.

## **2.5. Endeudamiento Público**

“El endeudamiento público es la acumulación de pasivos (...) reconocidos por el Estado con el resto de la economía y el mundo, generados por operaciones de la administración pública (...)”.<sup>18</sup>

El endeudamiento público se clasifica en externo e interno.

El Endeudamiento Externo consiste en operaciones financieras realizadas por la administración pública con otros gobiernos y/u organismos multilaterales (FMI, BM, BID, club de Paris, etc.).

El Endeudamiento Interno está constituido por las obligaciones contraídas por el Estado con agentes económicos en el territorio nacional.

El endeudamiento público normalmente se explica como consecuencia de los bajos niveles de recaudación tributaria y ahorro público, falta de consistencia y transparencia en la utilización del gasto público e inadecuadas políticas económicas sociales y de comercio internacional.

## **2.6. Inversión Pública**

Se define la inversión pública como “toda erogación de recursos de origen público destinado a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes; comprende tanto las actividades de preinversión como de inversión que realizan las entidades del sector público”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> López, Ricardo Balmore *Glosario técnico-económico presupuestario, 2001, p.38*

<sup>19</sup> Ministerio de Hacienda, *Glosario Presupuestario, www.mh.gov.sv*

También puede concebirse la inversión pública como los desembolsos que realiza el Estado con el objeto de activar la economía y generar valor agregado. Además incluye la participación del Estado en el mercado de capitales a través de compra de acciones, títulos valores, deudas redimibles u otra participación financiera con terceros.

## **2.7. Desequilibrios Macroeconómicos**

Los desequilibrios macroeconómicos se refieren a la situación de desigualdad de las principales variables de la economía global.

La igualdad primaria o total de la economía de un país está constituida por que su ingreso nacional debe ser igual al gasto nacional.  $YN = GN$ .

La igualdad primaria o total está compuesta por igualdades secundarias o parciales, que se refieren a los sectores que componen la economía: privado, público y externo.

La igualdad en el sector privado está constituida por el Ahorro y la Inversión,  $S = I$ . En el sector público la igualdad se expresa en la equiparación de los ingresos con los gastos del Estado,  $T = G$ . En el sector externo con el balance entre exportaciones e importaciones,  $X = M$ .

Las desigualdades pueden ser positivas o negativas. Si son positivas se denominan superávit y si son negativas, déficit. El déficit fiscal se presenta cuando los ingresos del Estado, esencialmente constituidos por los impuestos ( $T = \text{tax, impuesto}$ ) son menores que los egresos del Estado o el Gasto Público. Esta debilidad en el equilibrio macroeconómico del sector público se pretende corregir mediante transformaciones en la política fiscal.

Para definir los desequilibrios macroeconómicos es necesario saber el concepto de macroeconomía.

La macroeconomía es un área de la economía que estudia los grandes agregados económicos, producción, empleo, tasas de interés, tipo de cambio, salarios, ahorro nacional ingresos públicos y gasto público, etc.

Equilibrio macroeconómico fiscal, es cuando el gasto planeado por parte de los agentes económicos (familias, empresas, gobierno y sector externo) es igual a la producción o renta planificada, algunos economistas definen el equilibrio macroeconómico como la igualación del gasto planeado con los ingresos generados por el sistema<sup>20</sup> en nuestra realidad estamos inmersos en crecientes desequilibrios macroeconómicos debido a la reprimida demanda agregada producto de los bajos ingresos salarios y bajos niveles de producción, ello aunado al creciente incremento de la inflación. En el área de las finanzas públicas existen desequilibrios en el ahorro públicos debido a la poca capacidad de recaudación tributaria generada por la evasión, elusión y baja capacidad adquisitiva en materia salarial. Si lo comparamos con los gastos exorbitantes que en mayor proporción son absorbidos por el pago de intereses de la deuda externa. Todo este escenario genera un bajo producto interno bruto.

### **3. Política Fiscal Neoliberal en El Salvador**

La política fiscal con fundamentos keynesianos que se aplicó en la década del 80 en El Salvador, se caracterizó por no tener

---

<sup>20</sup> López, Ricardo Balmore, "Glosario Técnico-Económico Presupuestario", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 2001, p.21

"...principios claros de eficiencia, neutralidad y equidad...".<sup>21</sup> La política fiscal con contenido contrainsurgente y con fundamentos keynesianos de la década del 80 en El Salvador utilizaba tres herramientas fiscales: impuestos a las exportaciones, especialmente a la comercialización del café (que era el principal producto de exportación del país), derechos arancelarios a las importaciones, impuesto al timbre e impuesto sobre la renta. En lo relativo a la política de gasto público se caracterizó por la militarización del presupuesto y fuerte disminución del gasto social real. El modelo contrainsurgente estatizó el Comercio Exterior y la Banca, e introdujo la Reforma Agraria con bases contrainsurgentes. A raíz de estos problemas relacionados con la política fiscal de contenido keynesiano se opuso la corriente neoliberal, que presentó una variante reprivatizadora contra la estatización contrainsurgente.

En 1989 surgió la política fiscal neoliberal en El Salvador, cuya característica principal es la privatización de las instituciones administradas por el Estado. "La política fiscal neoliberal se convirtió en uno de los ejes fundamentales del programa económico de ARENA y una de las condiciones prioritarias para que el país pudiese acceder al financiamiento externo de organismos financieros multilaterales. (La política fiscal neoliberal surge con el supuesto de) transformar el sector público en un ente eficiente y dinámico"<sup>22</sup> orientada supuestamente a la simplificación de los impuestos, al

---

<sup>21</sup> Pleitez, William, "La política fiscal en El Salvador en el período 1978-2001: desafíos y perspectivas de la dolarización" en COLPROCE, Memoria del IX Congreso Nacional de Economía, San Salvador, Agosto, 2001, p.21

<sup>22</sup> Moreno, Raúl, *Reforma fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable*, FUNDE, San Salvador, 2000, p. 24

intento de aumentar la eficiencia y la eficacia poniendo menos atención a la equidad y la justicia distributiva.

La política fiscal neoliberal utiliza como medidas las siguientes:

- i. Reformulación acentuada de la regresividad del impuesto sobre la renta.
- ii. Derogación del impuesto sobre el patrimonio.
- iii. Sustitución del impuesto al timbre, por el Impuesto al Valor Agregado, IVA, de tasa única, para los consumidores.
- iv. Reducción de impuestos a las exportaciones.
- v. Reducción del impuesto a las importaciones, se bajó el techo del 290% al 15%.
- vi. Eliminación de impuestos específicos.
- vii. En lo relativo al gasto público disminuyeron los gastos militares con la finalización de la guerra en el contexto de los Acuerdos de Paz de 1992 y se redujeron los ingresos del Estado por las privatizaciones.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Pleitez, William, Idem., p.22

## **CAPITULO II**

### **ELEMENTOS HISTORICOS DE LA POLITICA FISCAL NEOLIBERAL**

#### **1. Sobre el surgimiento de la política fiscal neoliberal en América Latina**

El modelo neoliberal en América Latina, puede decirse que surge con el propósito de financiar la deuda externa originada por la excesiva masa monetaria que circuló como producto del amplio margen de utilidades que obtuvieron los países de la OPEP y las empresas petroleras transnacionales a principios de la década del 70.

Se considera que la excesiva masa monetaria fue colocada en Bancos de occidente que rotaron los capitales a través de préstamos a los países latinoamericanos, supuestamente a bajas tasas de interés por el exceso de liquidez. Las tasas de interés se elevaron debido a las fluctuaciones del mercado monetario y las economías latinoamericanas cayeron en una situación de insolvencia.

México fue el primer país que se declaró insolvente para pagar la deuda externa en 1982. Se realizó un efecto en cadena en todas las economías latinoamericanas.

En este contexto, unido al declive del crecimiento económico en países con economía estatizada, participa el Fondo Monetario Internacional con el propósito de financiar proyectos crediticios para amortizar los intereses de la deuda externa. Los proyectos crediticios fueron otorgados de manera condicionada a la realización de reformas llamadas estructurales, que impulsaban la privatización.

A nuestro criterio y partiendo de la información recolectada, el FMI sostuvo que para "honrar" la deuda externa los países latinoamericanos tenían que aplicar políticas fiscales de austeridad en el gasto

público, aunque ello significara, dejar al libre juego del mercado aquellas actividades que le generaran grandes erogaciones y eliminar los impuestos que no se consideraran como relevantes para las finanzas públicas, entre ellos, el impuesto al patrimonio.

## **2. Elementos Básicos de la Política Fiscal Neoliberal en El Salvador**

- En el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, la economía repuntó con una tasa de crecimiento de alrededor del 6% debido a la cantidad de recursos provenientes de donaciones internacionales e inversiones postergadas que en la década del 80 no se realizaron por la situación del conflicto bélico. Existió en el período inmediato de la post guerra un incremento sensible del consumo, por la vía de las remesas familiares.
- La característica central de la política fiscal neoliberal es la privatización de bienes y servicios del Estado. En el caso de El Salvador, el siguiente cuadro presenta las principales instituciones y servicios estatales privatizados.



CUADRO N.1

MEDIDAS DE CONTENIDO NEOLIBERAL (PRIVATIZACION)

| ADMINISTRACION   | AÑO  | M E D I D A S D E C O N T E N I D O N E O L I B E R A L  |
|--|------|--|
| Presidente Alfredo Cristiani<br>1989-1994  | 1989 | -Privatización de las exportaciones del café<br>-Privatización de las exportaciones del azúcar   |
|  | 1990 | -Privatización del Hotel Presidente  |
|  | 1991 | -Privatización de la Banca<br>-Privatización de las importaciones de petróleo<br>-Cierre del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) e Instituto de Vivienda Urbana (IVU)<br>-Privatización de algunas consultas externas del ISSS<br>-Liberalización del tipo de cambio<br>-Privatización de la Investigación del Café<br>-Implementar el Impuesto al Valor Agregado (IVA)<br>-Reducción de aranceles<br>-Concesiona el ITCA a FEPAPE |
|  | 1992 | -Privatización de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA)   |
| Presidente Armando Calderón Sol<br>1994-1999   | 1995 | -Privatización de ingenios azucareros  |
|  | 1998 | -Privatización de la distribución de energía eléctrica<br>-Privatización de las telecomunicaciones<br>-Privatización del sistema de pensiones<br>-Privatización de algunos servicios de hospitales públicos  |
|  | 1999 | -Privatización del sistema de placas y licencias   |
| Presidente Francisco Flores Pérez<br>1999-2004   | 2000 | - La dolarización  |
|  | 2002 | -Concesión de seguridad y alimentación del Seguro Social<br>-Concesión del aeropuerto<br>-Concesión y venta de servicios de salud  |
| Fuente: Informe de control ciudadano 2003, citado por Menjívar, Concepción y otros, Impacto de la privatización en el sector salud en El Salvador: caso ISSS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 2004, p. 31 |      |  |

- La transformación de la estructura de los ingresos públicos es también una característica central de la política fiscal neoliberales. Los ingresos públicos antes de las reformas neoliberales, estaban fundamentadas en 4 rubros importantes, mencionados jerárquicamente, de acuerdo a su participación en los ingresos:
  - a. Timbres fiscales
  - b. Impuesto sobre la renta
  - c. Aranceles a la importación
  - d. Aranceles a las exportaciones

Con la aplicación de las reformas fiscales neoliberales a partir de 1992 el mapa de la estructura tributaria cambia, especialmente por los aportes determinantes del Impuesto al Valor Agregado, IVA, en la recaudación de los ingresos tributarios. El IVA se concibe como un impuesto al consumo y no a la producción, grava de manera regresiva a la población pues todas las personas pagan una tributación porcentual similar.

## **2.1. 1989-1994: Administración de Alfredo Cristiani Burkard**

### **i. Condicionamiento externo de la política fiscal en El Salvador.**

A partir de 1989, la reforma de la política fiscal se convirtió en uno de los ejes fundamentales del programa económico del gobierno del Partido ARENA y fue concebida como una de las condiciones básicas para que el país accediera al financiamiento externo proveniente de los organismos financieros multilaterales. Los contenidos de la reforma de la política fiscal en El Salvador, estaban consignados para su aplicación en los llamados "paquetes" de medidas propuestas por los organismos financieros internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) en los denominados Programa de Ajuste Estructural y Programa de Estabilización Económica.

"Entre las condiciones estipuladas en el primer préstamo de ajuste estructural para El Salvador en 1991, se exigía que se presentara al Banco Mundial un plan de acción satisfactorio, para mejorar el cumplimiento con el pago de impuestos y expandir la base de contribuyentes registrados; además adoptar un plan satisfactorio para

el Banco orientado a reemplazar en junio de 1992 el impuesto sobre ventas por el impuesto al valor agregado.”<sup>24</sup>

El Gobierno de El Salvador inició un programa de estabilización económica y de ajuste estructural con los objetivos de rectificar los desequilibrios macroeconómicos; las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial asumieron la función de incidir en la reorientación de la política fiscal en el marco del proceso de ajuste estructural con el propósito de corregir el desequilibrio en el sector público, materializado en el déficit crónico entre los ingresos y los gastos del Estado.

“El Banco Mundial ha apoyado la preservación de la estabilidad macroeconómica y las reformas a la estructura y función del Estado. Proporcionó dos préstamos de ajuste estructural, y tres préstamos de inversión sectorial para la reforma de los siguientes sectores en el Gobierno: el social, agropecuario y el de energía.”<sup>25</sup>

En esta dimensión se acentuó la ingerencia del Banco Mundial en la definición de elementos centrales de la política fiscal en El Salvador y lógicamente en aspectos básicos del endeudamiento externo.

También otros organismos financieros multilaterales inciden en los condicionamientos de la política fiscal en El Salvador, por ejemplo, el FMI.

“El Gobierno (de El Salvador) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (pactaron acuerdos para corregir desequilibrios macroeconómicos con medidas diseñadas a reducir el déficit fiscal) (...) en agosto de 1991

---

<sup>24</sup> Moreno, Raúl, *Reforma fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable*, FUNDE, San Salvador, 2000, p.23

<sup>25</sup> Weinberg, Stephanie, *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador*, Red SAPRIN, El Salvador, 1998, p.23

(firmaron un primer acuerdo de Stand by) de 12 meses por 35.6 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG). Este acuerdo le da al Gobierno el derecho de prestar tales fondos a corto plazo siempre y cuando una serie de políticas macroeconómicas fueran impulsadas para lograr las metas establecidas.

Otro acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido negociado con el Gobierno en enero de 1992: por 14 meses y por 41.5 millones de Derechos Especiales de Giro; en mayo de 1993 un acuerdo de 10 meses por 34.5 millones de DEG. (Y continúa la cita) La reprogramación de la deuda externa en El Salvador acordada por parte de los Gobiernos acreedores en el Club de París en septiembre de 1990 por un valor de 135 millones de dólares de deuda en mora..."<sup>26</sup>

## **ii. Política de ingresos**

Las reformas implementadas en el marco de la política fiscal neoliberal por el lado de los ingresos, están orientadas por las siguientes disposiciones:

- a. El mantenimiento de la denominada disciplina fiscal con el propósito de lograr el equilibrio entre ingresos y gastos del Estado ( $T=G$ ). "El mantenimiento de la disciplina fiscal (...) considera a los desequilibrios fiscales (...) como causa primaria de desajustes macroeconómicos que se traducen en inflación, crisis en balanza de pagos y fuga de capitales."<sup>27</sup>
- b. El mantenimiento de un sistema tributario eficiente y equitativo. Se parte de la teoría que la reducción del déficit fiscal (los ingresos del Estado son inferiores a sus egresos o gastos,  $T < G$ )

---

<sup>26</sup> Weinberg, Stephanie, *Obra citada*, p. 20-21

<sup>27</sup> Moreno, Raúl, *Obra citada*, p. 22

proviene de un aumento en la recaudación de impuestos T, manteniendo y/o reduciendo los gastos. "El mantenimiento de un sistema tributario eficiente y equitativo. Un sistema impositivo eficiente debe presentar una amplia base, reglas simples que permitan el efectivo control. Para lograr estos objetivos se han elegido instrumentos fiscales que reducirán la demanda agregada a través de la reducción del ingreso disponible."<sup>28</sup>

- c. El impuesto al valor agregado. Se postula que es una forma de tributación ágil y que grava directamente al consumidor. El IVA es un impuesto regresivo y la medida es acompañada de la "liberación de subsidios" sujeción al IVA de bienes de consumo y servicios para la población pobre, como las medicinas y los artículos de primera necesidad, la exención de imposiciones del IVA a bienes suntuarios. El impuesto al valor agregado, constituye el rubro de mayor aportación de los ingresos tributarios.
- d. El IVA se implementó en junio de 1992, es un gravamen sobre las operaciones mercantiles de compra venta de bienes y servicios que se aplica al valor que se agrega en cada etapa en que se realiza el cambio de propietario de las mercancías. El IVA no se concibe como un impuesto al productor sino como un impuesto al consumidor.
- e. Ampliación de deducibles en reinversiones en planta y equipo, con el postulado neoliberal de que reduciendo las imposiciones al sector privado, especialmente el oligopólico, se logran mayores

---

<sup>28</sup> Moreno, Raúl, *Obra citada*, p. 23

niveles de inversión y consecuentemente mayores niveles de empleo.

f. Reforma a la Ley de Impuesto del Patrimonio. Se reduce la tributación por posesiones de bienes muebles.

g. Abolición del impuesto sobre herencias. Se exime de la tributación a las donaciones de bienes muebles e inmuebles.

h. Exención de subsidios a bienes de la canasta básica.<sup>29</sup>

Es de relativamente fácil percepción el hecho de que la política fiscal neoliberal en cuanto a los ingresos tiene un sesgo de protección de intereses oligopólicos y que descarga los gravámenes y las limitaciones del gasto público en el conjunto de la población.

### **iii. Política de gasto público**

Desde sus inicios la política fiscal neoliberal descansó en supuestos y esquemas que pueden puntualizarse de la manera siguiente:

- Se debe redefinir el papel del Estado para modernizar el sector público.
- El Estado debe ser más "delgado" para que sea más eficiente.
- El Estado eficiente debe, según la política neoliberal, "racionalizar" el gasto público para reducir el déficit fiscal.
- El Estado debe transferir bienes y servicios hacia el sector privado, que es más eficiente en términos empresariales, según los supuestos neoliberales.

---

<sup>29</sup> Rivera Campos, Roberto, *La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro*, FLACSO, San Salvador, 2000, p.p. 65-66. 2<sup>a</sup>. Edición.

- Las privatizaciones harán del Estado un ente flexible y dinámico en la lógica neoliberal, de manera que con escaso personal se logre una mayor productividad de la función pública.

Los resultados de la política neoliberal en cuanto al gasto público arrojan resultados contradictorios con los mismos supuestos de que partía la política neoliberal:

- El gasto público creció como porcentaje del PIB de 15.1% en 1989 a 18.2% en 1993.
- Por un lado se emitían decretos para propiciar la salida de personal del sector público y con ello reducir el gasto, pero al mismo tiempo, se contrataba personal incrementando el gasto en remuneraciones.
- El déficit fiscal en lugar de reducirse aumentó a niveles nunca alcanzados antes en la historia de la política fiscal en El Salvador.

## **2.2. 1994-1999: Administración de Armando Calderón Sol**

### **i. Condicionamiento externo**

Desde sus inicios el Gobierno de Armando Calderón Sol se enmarcó en la aplicación ortodoxa del modelo neoliberal y consecuentemente en los postulados neoliberales de los organismos financieros internacionales. Destaca en el período la exigencia de incrementar los ingresos del Estado por la vía del intento de combate a la evasión fiscal.

“De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la evasión global del IVA se ha estimado en 57.3%. (...) las tasas de evasión (del sector comercio, sector producción de

alimentos, sector agrícola, sector construcción y el sector químico) son: 50.0%, 43.1%, 86.8%, 89.6% y 72.5%”<sup>30</sup>

La evidencia de la evasión fiscal adquiere proporciones considerables y los sectores oligopólicos domésticos, de quienes se infiere efectúan grandes evasiones de impuestos se agrupan y defienden sus intereses ante las presiones de reducción de la evasión fiscal. El gobierno inicia esfuerzos más sistemáticos y sesgados socialmente para combatir la evasión. Las gremiales empresariales protegiendo intereses oligopólicos se opusieron y obstaculizaron las medidas de combate a la evasión fiscal.

Se liberalizó el tipo de cambio, siguiendo los dictados de la política neoliberal de que las “fuerzas del mercado” establezcan el precio de la moneda nacional.

## **ii. Política de ingresos**

- Se continuó con la política de ingresos iniciada en el período de Alfredo Cristiani de incrementar los ingresos del fisco con gravámenes a la población en su conjunto y la exención o atenuación en aplicación de medidas impositivas a sectores oligopólicos.
- Se alejó cada vez más el postulado neoliberal de lograr un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado. Los ingresos tributarios del gobierno central no alcanzaron los niveles programados.

---

<sup>30</sup> Fondo Monetario Internacional, FMI, *El Salvador: medidas para mejorar la recaudación tributaria y el control de la evasión tributaria*, 1993 citado por Lazo, Francisco, “Avances y retrocesos en la política fiscal” en Serie Alternativas para el Desarrollo, SAD, <http://ladb.unm.edu/aux/econ/sad/1997>



- Se liberalizaron y se eximieron de subsidios precios y tarifas de bienes y servicios básicos.
- Se intensificó la privatización de bienes y servicios del sector público. Se impulsó la privatización de bienes y servicios importantes del Estado como las Telecomunicaciones, Pensiones, Ingenios Azucareros, Energía eléctrica, Placas y Licencias y algunos servicios de salud pública.<sup>31</sup>

### **iii. Comportamiento de la política de gasto público**

- El período de la Administración de Armando Calderón Sol se caracteriza por una tendencia moderada al incremento del gasto corriente del Gobierno Central. Según porcentajes del gasto corriente relacionados con el PIB de 1995 a 1998 se puede observar un leve incremento pasando de 10.4% del PIB en 1995 a 10.8% del PIB en 1998; aunque se puede observar que 1997 (10.5% del PIB) se redujo en términos porcentuales el gasto corriente del gobierno central con relación a 1996 (11.7% del PIB) lo que implica que de 1995 a 1996 hubo también un sensible aumento (de 10.4% en 1995 a 11.7% en 1996).
- Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, los gastos del gobierno central en el Ministerio de Defensa se fueron reduciendo:

---

<sup>31</sup> *Informe de control ciudadano, 2003* citado por Menjívar, Concepción y otros, *Impacto de la privatización en el sector salud: caso ISSS*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 2002, p.

“A partir de la finalización del conflicto armado se dio una reorganización en el destino del gasto público, lo cual implicó que el rubro de Defensa perdiera importancia relativa”<sup>32</sup>.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la reducción porcentual del gasto público en Defensa:

CUADRO No.2

| EL SALVADOR  |       |       |      |      |
|--|-------|-------|------|------|
| GASTO PUBLICO EN EL RUBRO DE DEFENSA   |       |       |      |      |
| EN PORCENTAJES DEL GASTO PUBLICO TOTAL Y DEL PTB   |       |       |      |      |
|  | 1985  | 1989  | 1995 | 1997 |
| COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO  | 23.6% | 24.3% | 7.1% | 5.8% |
| COMO PORCENTAJE DEL PTB  | 3.9%  | 2.9%  | 1.0% | 0.8% |
| Fuente: elaboración propia en base a datos de Lazo, Francisco, "Avances y retrocesos en la política fiscal" en ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO, FUNDE, San Salvador, s.f., No. 43, p. 31 |       |       |      |      |

- El gasto social del gobierno central ha mantenido su debilidad estructural expresada en términos porcentuales.

“(…) No se aprecia que (el gasto social) ya haya recuperado los niveles que tenía previo al estallido del conflicto, por lo que es de suponer que sigue existiendo un tremendo déficit en la satisfacción de bienes sociales proporcionados por el Estado (…)”<sup>33</sup>

CUADRO No. 3

| EL SALVADOR  |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|
| GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PUBLICO Y DEL PTB   |       |       |       |
|  | 1980  | 1988  | 1995  |
| COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO  | 38.3% | 26.4% | 24.7% |
| COMO PORCENTAJE DEL PTB  | 7.1%  | 3.4%  | 3.5%  |
| Fuente: elaboración propia en base a datos de Lazo, Francisco, "Avances y retrocesos en la política fiscal" en ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO, FUNDE, San Salvador, s.f., No. 43, p. 31 |       |       |       |

<sup>32</sup> Lazo, Francisco, "Avances y retrocesos en la política fiscal" en ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO, FUNDE, San Salvador, s.f., No. 43, p. 31

<sup>33</sup> Lazo, Francisco, Obra citada, p. 31

- Cabe mencionar que prácticamente a marcha forzada y con presiones de diversa índole contra el gobierno, se aprobó el 6% del presupuesto del gobierno central para las municipalidades, en el marco del proceso de descentralización para el desarrollo local.
- Se impulsa a partir de 1996 una nueva modalidad de elaboración del presupuesto nacional por áreas de gestión, pero no se corrigen debilidades estructurales de la política fiscal.
- Se redujo el poder adquisitivo de la población con el incremento del IVA del 10.0% al 13.0%
- Los aumentos de salarios y la tasa de interés se mantuvieron con un control riguroso con el supuesto de combatir procesos inflacionarios.

### **2.3. 1999-2004: Administración Francisco Flores Pérez**

#### **i. Condicionamiento externo**

- En el período de Francisco Flores se acentuaron graves problemas de índole fiscal, especialmente en lo relacionado con el crecimiento del endeudamiento externo del sector público en el contexto de la disminución sensible de las tasas de crecimiento de la economía.

El déficit fiscal está relacionado con el financiamiento externo.

El período de Francisco Flores se caracterizó por un incremento del financiamiento externo, que consecuentemente ha ampliado la brecha de la deuda externa. Entre 1999 y el 2002 la deuda externa se computaba en 2,8 billones de dólares, siendo que para 1993 se

había contabilizado en 1,9 billones de dólares. Es decir la deuda externa había crecido en casi un mil millones de dólares en una década aproximadamente.<sup>34</sup>

En términos porcentuales la deuda pública externa en relación con el PIB ha crecido como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO No.4

| EL SALVADOR  |       |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| DEUDA PUBLICA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PIB  |       |       |       |       |       |       |
| PERIODO DE FRANCISCO FLORES PEREZ  |       |       |       |       |       |       |
|  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
| Deuda externa como porcentaje del PIB  | 18.1% | 17.6% | 19.2% | 24.3% | 26.5% | 26.4% |
| Fuente: CEPAL, <i>Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004</i> , <a href="http://www.eclac.cl/publicaciones/desarrollo">www.eclac.cl/publicaciones/desarrollo</a> |       |       |       |       |       |       |

- Seguramente el impacto del condicionamiento externo ha sido los más profundos y sensibles en relación a los anteriores períodos de la administración del Partido ARENA, pues en este período, se enajena la política monetaria nacional, con la llamada Ley de Integración Monetaria, corrientemente conocida como "dolarización de la economía". Se inició el proceso de dolarización de la economía con la Ley de Integración Monetaria, Decreto Legislativo 201, 30 de noviembre del 2000. "La dolarización obligó al Gobierno a absorber la deuda del Banco Central de Reserva, profundizando la crisis de las finanzas gubernamentales, cuyo costo deberá cubrir con endeudamiento con los bancos y que el

<sup>34</sup> Banco Central de Reserva de El Salvador, "Deuda Externa Total", [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

pueblo a través de los impuestos tendrá inevitablemente que pagar".<sup>35</sup>

## **ii. Política de ingresos**

- a. Se acentúa la consolidación del IVA como eje de la recaudación tributaria. El IVA creció a una tasa de crecimiento anual del 8.3% en el período de 1999 al 2000, representando en términos absolutos 13 mil nuevos contribuyentes.<sup>36</sup>
- b. El flujo de remesas se constituye en un factor de permanente y creciente importancia en el funcionamiento de la economía. Entre 1999 y 2004 se remesaron en promedio anual, 2,5 billones de dólares.
- c. Se aumenta la recaudación por medio del IVA, que sigue conformándose como la principal fuente de ingresos fiscales, siguiéndole en mucha menor proporción los ingresos provenientes de renta. El IVA continúa incrementando los precios de la canasta básica.

## **iii. Política de gasto**

- El crecimiento de los gastos del Estado, se acentuó con los terremotos de enero y febrero del 2001.
- Se acentúa la evasión y elusión fiscal.
- La carga fiscal de las pensiones proveniente de su privatización se ha acentuado deteriorando los ingresos del

---

<sup>35</sup> "A dos años del Gobierno de Flores la crisis golpea más a los sectores populares", REVISTA "COYUNTURA", San Salvador, junio 2001, Año 4, No. 4, [www.hri.ca/partners/funsal/coyuntura/junio2001](http://www.hri.ca/partners/funsal/coyuntura/junio2001)

<sup>36</sup> Moreno, Raúl, *Obra citada*, p.39

Estado.<sup>37</sup> El Estado ha pasado de ser receptor de ingresos en concepto de intereses por la administración de las pensiones a ser un pagador de intereses a las empresas privadas que ahora administran los fondos de pensiones y realizan préstamos para el Estado. Las pensiones se ven reducidas por efecto de las onerosas políticas financieras de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y su reducción es cargada a instituciones públicas que asumen el pago complementario.

- Aumento del gasto público. Los porcentajes del gasto público se elevaron hasta alcanzar la cifra del 18.6% del PIB en 1999. Se acentúa el desequilibrio fiscal negativo.
- El aumento del gasto público no ha significado aumento del empleo y producción.

---

<sup>37</sup> Según escenario de FUSADES, la carga fiscal de las pensiones equivaldría al 0.9% del PIB para el 2001. Acevedo, Carlos, "¿Es sostenible la política fiscal en El Salvador?", FUSADES, San Salvador, 2001, p.20

## Capítulo III

### LA POLÍTICA FISCAL EN EL SALVADOR 2004-2009

#### 1. El Déficit Fiscal y el Endeudamiento Externo

Como se definió anteriormente el déficit fiscal resulta cuando los recursos propios del Estado son insuficientes para cubrir los gastos del mismo Estado durante un ejercicio económico determinado.

El déficit fiscal tiene su explicación en diferentes situaciones, entre las más importantes:

- La recaudación tributaria es insuficiente e ineficiente
- El gasto no está bien administrado, gastándose más de lo presupuestado

“Cuando los pagos son mayores que los ingresos tenemos un déficit presupuestario. La deuda es el resultado del déficit público del pasado”.<sup>38</sup>

El déficit fiscal es perjudicial para el desarrollo económico pues disminuyen el ahorro nacional y la formación de capital.

El déficit fiscal puede financiarse de manera externa e interna adquiriendo deuda del Gobierno Central.

El comportamiento del déficit fiscal y del endeudamiento del Gobierno Central puede observarse en el siguiente cuadro:

---

<sup>38</sup> Dornbush, Rudiger y Stanley Fisher, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, México, 1993<sup>5</sup>, p. 690

CUADRO No.5

| EL SALVADOR<br>DEFICIT FISCAL Y DEUDA PUBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB<br>2002-2009 |       |       |       |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
| DEFICIT GLOBAL   | -4.46 | -4.89 | -5.35 | -5.79 | -5.24 | -5.54 | -5.83 | -6.18 |
| DEUDA  | 39.48 | 42.49 | 45.82 | 49.43 | 52.31 | 55.35 | 58.55 | 61.94 |

FUENTE: FUSADES, *El Salvador: desempeño fiscal, prospectos y opciones de política*, citado por Argueta, Luis, *Los Impactos Fiscales del TLC El Salvador Estados Unidos*, San Salvador, 2005, p. 56

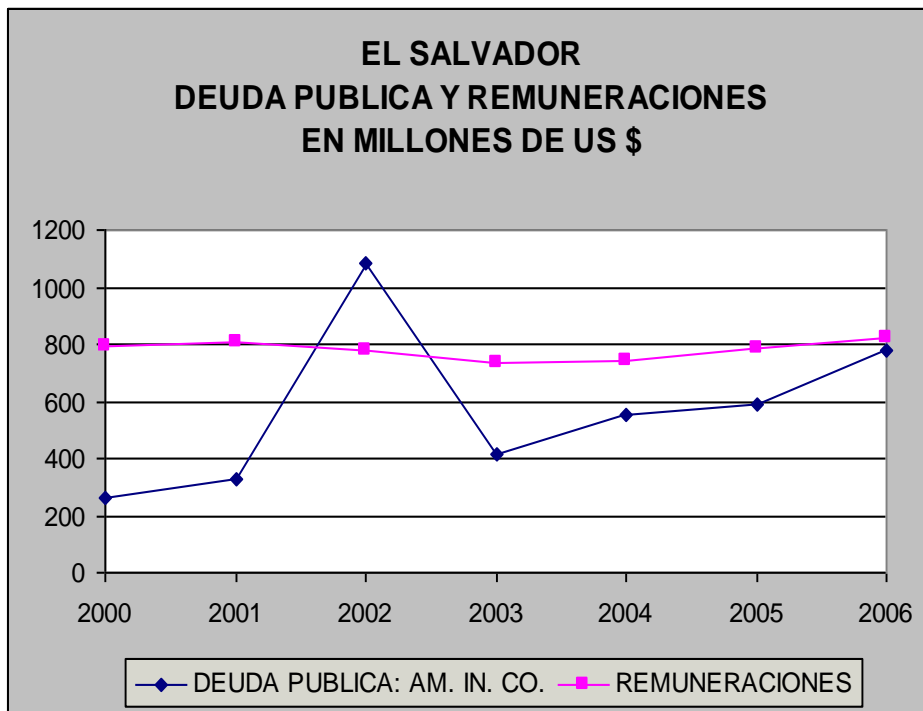
Existe una tendencia creciente del déficit fiscal reconocida, incluso por organismos que normalmente tienen visiones positivas de las políticas gubernamentales. Al incrementarse en frecuencia relativa y acumulada el déficit fiscal crece la tendencia al endeudamiento interno y externo. El déficit fiscal en El Salvador ha tenido una profundización no registrada antes en la historia nacional, debido a las privatizaciones. Tres elementos dinamizadores del déficit fiscal en El Salvador son: las remuneraciones del sector público, el cambio en el modelo de previsión social del sistema de reparto al sistema de capitalización<sup>39</sup> y el endeudamiento externo<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> "El cambio en el modelo de previsión social del sistema de reparto hacia el sistema de capitalización, exige de una mayor esfuerzo en las finanzas públicas dado que el Estado asumirá el costo directo que genera la reforma, así como los nuevos costos derivados de las pensiones mínimas y asistenciales, esto porque se reducen las cotizaciones para pensiones ahora recolectadas y capitalizadas por el sector privado. El Ministerio de Hacienda transferirá recursos anualmente a las Administradoras de Fondos de Pensión (...)" Moreno, Raúl, *Reforma Fiscal en El Salvador...*, p.15

<sup>40</sup> "El pago del servicio de la deuda pública aumenta abruptamente principalmente por la deuda en bonos que en el 2005 será de 2981.7 millones de dólares equivalentes al 51.5% de la deuda externa del Gobierno Central", Argueta, Luis, *Los Impactos Fiscales...*, p.38



GRAFICO No.1



Contrariamente a lo estipulado en el modelo neoliberal en sus orígenes, el "adelgazamiento" del Estado no se ha producido por la vía de la reducción de las remuneraciones, pese a la considerable cantidad de personas despedidas con los Decretos ad hoc para propiciar el retiro voluntario o involuntario. Desde el año 2000 las remuneraciones observan un comportamiento en alguna medida estancado lo que podría indicar una concentración de ingresos y una limitación de funciones en el sector público: menos burócratas mejor remunerados.

Lo notorio del caso es el crecimiento de los rubros relacionados con la deuda pública. Las amortizaciones, intereses y comisiones de la deuda pública en El Salvador tienen un considerable ascenso en este último período, a tal grado que en la propuesta de presupuesto del 2006 los

rubros relacionados con la deuda pública son prácticamente similares al total de las remuneraciones del sector público nacional.

La deuda pública interna y externa es creciente, como se puede notar en el cuadro siguiente. Las señales de alarma por el desmedido endeudamiento ya fueron anunciadas por los mismos personeros del Gobierno.<sup>41</sup>

CUADRO No.4

| EL SALVADOR  |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| DEUDA PUBLICA INTERNA, EXTERNA Y TOTAL   |      |      |      |      |      |      |      |
| EN MILLONES DE US \$   |      |      |      |      |      |      |      |
|  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| DEUDA PUBLICA INTERNA  | 1521 | 1963 | 2345 | 2380 | 2386 | 2700 | 2750 |
| DEUDA PUBLICA EXTERNA  | 2789 | 2831 | 3148 | 3987 | 4717 | 4800 | 5342 |
| DEUDA TOTAL  | 4310 | 4794 | 5493 | 6367 | 7103 | 7500 | 8092 |
| FUENTE: Datos tomados de Balance de la Economía Salvadoreña 2004 y Perspectivas 2005, FMLN, versión electrónica. |      |      |      |      |      |      |      |

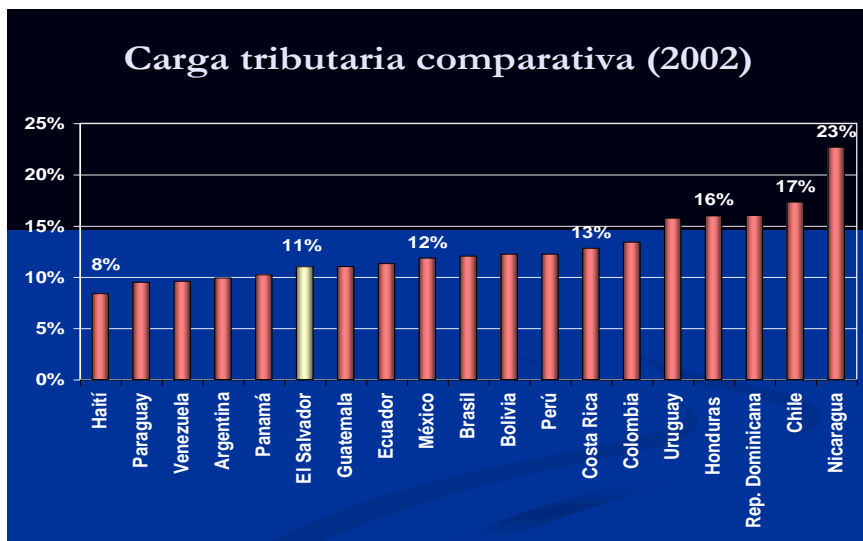
La situación de la deuda es más preocupante si se considera que existe una política de financiar deuda con deuda a través de la emisión de bonos.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> El ex Ministro de Hacienda, Juan José Daboub, en mayo del 2004 decía:..."la deuda del país asciende a 5 mil 992 millones de dólares o sea el 38.1 por ciento del Producto Interno Bruto, casi el 40% que ponen los organismos internacionales de crédito". Y anteriormente un asesor de FUSADES, Sebastián Edwards había mencionado: "recientemente el Fondo Monetario Internacional ha elaborado un estudio, donde sugiere que los países emergentes no deben tener niveles de deuda pública que excedan el 25% del PIB". Citados por Hernández, Carlos Evaristo, "Notas sobre el Déficit Fiscal en El Salvador", ilustrados.com

<sup>42</sup> Dice Gerson Martínez, Presidente de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto del Congreso, "El Banco Central de Reserva señaló que hasta diciembre del 2004 el endeudamiento público era de 7,282 millones de dólares. Pero al sumarlo los 542 millones en bonos y 158 millones en préstamos del presupuesto de este año (2005), más el préstamo de 40 millones para el CNR, el total es 8,070 millones, cantidad que supera el 50% del PIB proyectado de 15 mil millones. De este endeudamiento público de 8,070 millones, la deuda externa es 5,176.7 millones, de los cuales 2,146.7 millones son préstamos para proyectos y 3,030 millones son para pagar la deuda (...) sólo el 41% es para inversión social y el 59% es para pagar deuda". Gobierno prepara un "paquetazo" que elevará el IVA al 16%, Diario Co Latino, 2005/08/30

Por el lado de los ingresos el déficit fiscal se acentúa por el hecho de que El Salvador es uno de los países con menor carga tributaria en América Latina. La carga tributaria en El Salvador es del orden de 11% con relación al PIB en tanto que el promedio para América Latina es del 18% con relación al PIB.<sup>43</sup>

GRAFICO No. 2



Fuente: Presentación del **Lic. Juan Héctor Vidal**; Licenciatura de Sociología, Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de El Salvador, 21 de abril, 2005. Citado por Arias, Salvador, Jorge Sol Pérez y otros, El Salvador: Balance Económico Social al 1° de Junio del 2005, versión electrónica, p.54

Importante factor en la conformación del déficit fiscal por el lado de los ingresos es la evasión y la elusión fiscal. "El Ministerio de Hacienda ha indicado que el IVA se evade por arriba del 50%".<sup>44</sup>

La imposición fiscal en El Salvador tiene un carácter regresivo. Incluso, en algunos momentos personeros de organismos financieros

<sup>43</sup> "Fortalezcamos la Política Fiscal", 2001, fotocopia.

<sup>44</sup> Lazo, Francisco, "Avances y retrocesos...", p. 3

internacionales han reconocido el carácter regresivo del Impuesto al Valor Agregado.<sup>45</sup>

## **2. La Reforma Tributaria**

En diciembre del 2004, entró en vigencia la reforma al Código Tributario propuesta por la Administración Saca.

La Reforma Tributaria tenía la intención de superar las condiciones negativas de déficit fiscal fortaleciendo la recaudación. En esta dirección se trazaron disposiciones para la ampliación de la base tributaria incorporando para efectos de imposición fiscal al sector informal. Se extendió la tributación a los servicios profesionales. Se diseñaron penas más severas para contrarrestar la evasión fiscal.

La propuesta de reformas ocasionó cierta oposición por parte de la denominada "cúpula empresarial" agrupada en la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP. Y las reformas adquirieron incluso un carácter regresivo más profundo. Algunas de las principales reformas se concretaron, por ejemplo, en la retención del 1% del IVA por parte de grandes contribuyentes hacia pequeños y medianos contribuyentes y fueron aprobadas en diciembre del 2004 e iniciada su aplicación en enero del 2005.<sup>46</sup>

Las reformas no contemplaban cambios sustanciales en la concepción y la estructura de la imposición fiscal en El Salvador, en efecto, se

---

<sup>45</sup> Los países latinoamericanos "deben adoptar sistemas tributarios progresivos, en lugar de recurrir a los esquemas regresivos como el IVA", señaló el presidente del BID Enrique Iglesias, durante la Conferencia de Montreal previa a la Tercera Cumbre de las Américas. 27 de abril del 2001.

<sup>46</sup> [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv) Teóricamente la reforma tributaria busca reducir la evasión a través de la figura de retención por parte del gran contribuyente; sin embargo, esta disposición disminuye el poder adquisitivo del pequeño y mediano empresario.

mantiene una política fiscal de contenido oligopólico en donde por ejemplo, las transacciones bancarias no son sujetos de imposición con el IVA; mantiene la economía en su conjunto con baja carga tributaria; la tributación es regresiva; se conservan altos y crecientes niveles de endeudamiento externo; se generan y mantienen vacíos jurídicos para hacer efectivas medidas que tendieran a minimizar considerablemente la evasión y elusión fiscal por parte de sectores oligopólicos; se sostienen e impulsan medidas privatizadoras que limitan el gasto social del Estado.

CUADRO NO.7

| EL SALVADOR<br>COMPORTAMIENTO DE INGRESOS TRIBUTARIOS<br>EN MILLONES DE DOLARES |                 |                 |
|---|-----------------|-----------------|
|   | SEPTIEMBRE 2004 | SEPTIEMBRE 2005 |
| IVA   | 759.5           | 869.3           |
| RENTA   | 454.2           | 558.1           |
| ARANCELES   | 120.1           | 127.4           |
| CONSUMO DE PRODUCTOS<br>ESPECIFICOS (FOSALUD)                                   | 55.7            | 71.5            |
| RECAUDACION   | 1399.5          | 1638.1          |
| FUENTE: "Recaudación a septiembre de Ministerio de Hacienda...", p.40           |                 |                 |

La recaudación fiscal aumentó de 1,399.5 millones de dólares en septiembre del 2004 a 1,638.1 millones de dólares en septiembre del 2005. Según el Director de Tesorería este incremento es consecuencia directa de la Reforma Tributaria implementada, que como se dijo antes, ha acentuado el carácter regresivo de la imposición fiscal en El Salvador.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> "Recaudación a Septiembre Aumentó a \$1638 millones", El Diario de Hoy, 21 de octubre del 2005, p. 40

GRAFICO NO.3

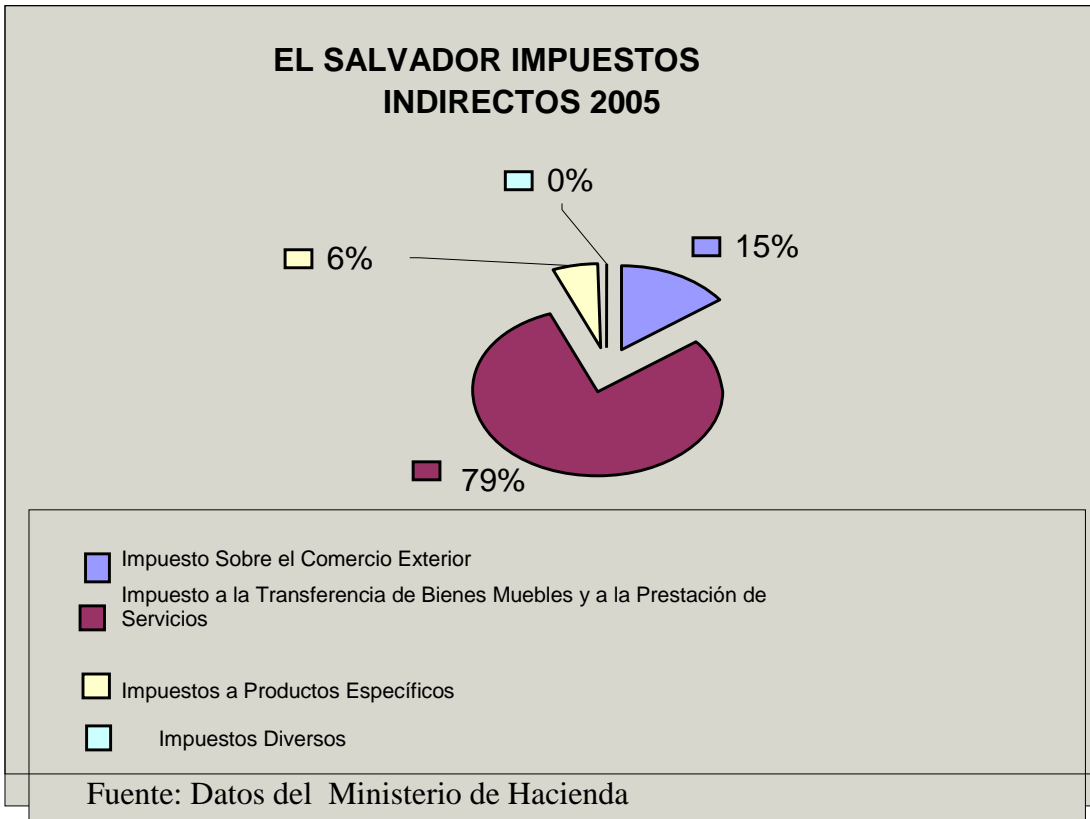
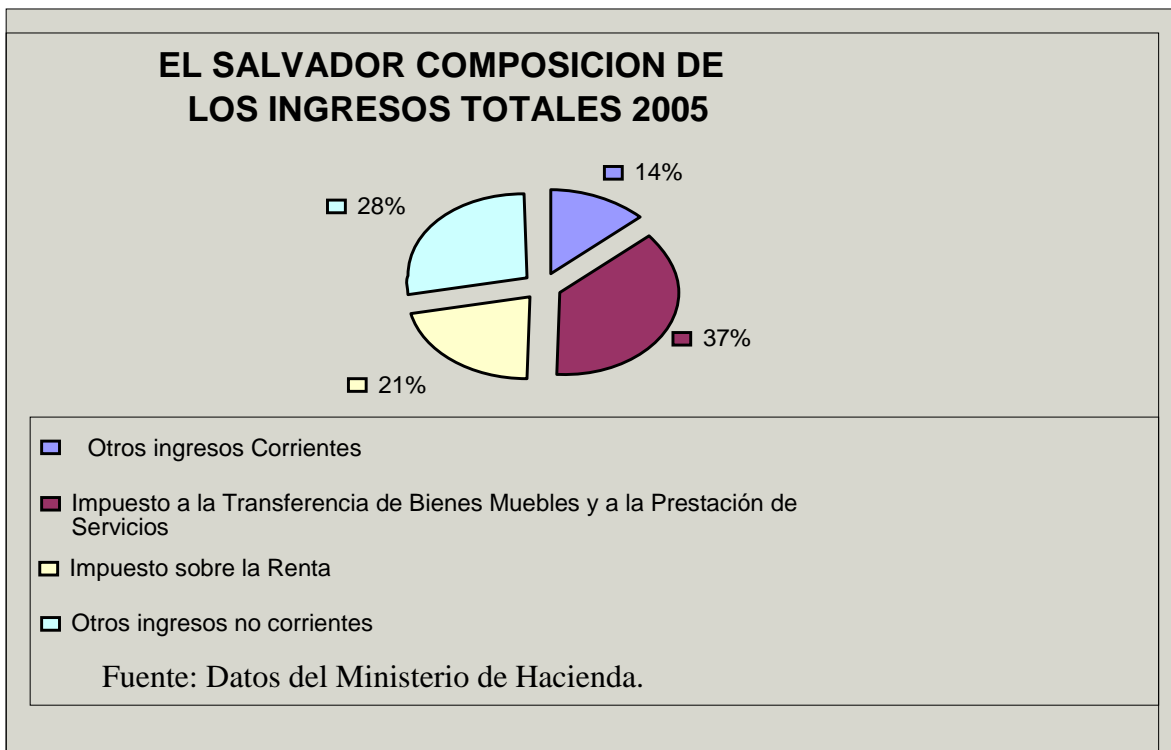


GRAFICO No.4



Se puede ratificar el hecho de que la estructura tributaria de El Salvador descansa en impuestos indirectos de carácter regresivo como el IVA. Este impuesto representa el 37%, el más alto porcentaje de los ingresos totales, y casi el 80% de los impuestos indirectos, como puede notarse gráficos anteriores No 3 y No 4.

Para el BID en un reciente estudio, el problema de la recaudación fiscal en El Salvador, no es el contenido oligopólico, regresivo y evasivo de la política fiscal.

“La baja recolección fiscal tiene su génesis en la persistencia de algunas exenciones y, sobre todo, de ciertas deducciones ante todo en renta, así como en el alto grado de informalidad que muestra la economía, lo cual reduce sustancialmente la base de los dos impuestos principales: IVA y renta”<sup>48</sup>.

En consecuencia proponen una serie de medidas entre las que se cuenta con la posibilidad de incrementar el IVA, del 13% al 15% y otras que afectan a empresarios no formales, microempresarios especialmente y a sectores medios como los profesionales, que se verán sujetos a restricción de deducibles. En el mencionado estudio el BID concluye que para ampliar la recaudación fiscal es necesario:

“a) Ampliar la base tributaria mediante la incorporación del sector informal (se pretende reducir la informalidad en 50%).

b) Limitar el monto de gastos deducibles.

---

<sup>48</sup> BID, “El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política para Incrementar la Recaudación” citado por José Luis Henríquez, El Diario de Hoy, versión electrónica, s.f.p.

c) Eliminar el régimen de depreciación acelerada para nuevas inversiones.

d) Eliminar el \$571.43 (¢5,000) que se permiten deducir por gastos en educación y salud.

e) Gravar los intereses de los depósitos (dado que esto desalentaría la intermediación financiera, se sugiere un análisis cuidadoso).

(...) Si pese a esas mejoras no se alcanzan los rendimientos esperados, afirma la publicación del BID, podría considerarse aumentar la tasa del IVA del 13% al 15%. (...)”<sup>49</sup>

### **3. Política Arancelaria.**

La política arancelaria tiene dos finalidades principales que son la protección de la producción interna y constituirse como fuente de recursos financieros del Estado. En estas dos dimensiones la política arancelaria neoliberal, a tenido un funcionamiento contrapuesto, desprotegiendo la producción interna y restándole recursos financieros al Estado. Como resultado negativo adicional, la política arancelaria neoliberal ha generado dinámicas contrapuestas a la integración centroamericana, adscribiéndose, por ejemplo a medidas de desgravación arancelaria que impiden el establecimiento de una política comercial común en la región.

La política arancelaria neoliberal puede definirse como los lineamientos y acciones deliberadas ejecutadas por el sector público consistente en la eliminación gradual de los impuestos a las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios con el fin

---

<sup>49</sup> BID, “El Salvador: Diagnóstico...” citado por José Luis Henríquez



principal de insertarse en el mercado internacional en el contexto de la globalización.

Algunos de los principales elementos que configuraron el carácter neoliberal de la política arancelaria en sus inicios a principios de la década del 90 del siglo XX, pueden observarse en el cuadro siguiente; destacan entre ellas las políticas privatizadoras de las zonas francas, las concesiones tributarias a las empresas exportadoras y la reducción de pisos y techos arancelarios.

CUADRO No.8

| <p style="text-align: center;">EL SALVADOR<br/>POLITICA ARANCELARIA<br/>ALGUNOS EVENTOS IMPORTANTES</p>  |   |
|--|---|
| 1979   | Nacionalización del Comercio Exterior   |
| 1988   | Se firma convenio entre la AID y el GOES para el desarrollo de las Zonas Francas. Monto: 21 millones de US\$  |
| 1989   | Se elimina el Ministerio de Comercio Exterior y se traspasan algunas de sus funciones principales al Ministerio de Economía.  |
|  | Se han eliminado las principales barreras no arancelarias: depósitos previos, tipos de cambio múltiples, cuotas y prohibiciones a las importaciones, impuestos selectivos a las importaciones, restricciones a las exportaciones. |
|  | Se reforma la Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera. Libre remisión de utilidades y reconocimientos fiscales para efectos de renta hacia los inversionistas.   |
|  | Piso arancelario del 5% y techo del 50%   |
|  | Se eliminan los impuestos a las exportaciones de azúcar y camarón.  |
| 1990   | Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales. Se posibilita la creación de zonas francas privadas.  |
|  | Piso arancelario del 5% y techo del 35%   |
|  | Se liberaliza el tipo de cambio. Se permite a Bancos y Casas de Cambio operar en el mercado de divisas.   |
|  | Se sustituye la Ley de Fomento de Exportaciones por la Ley de Reactivación de las Exportaciones. Se establece la devolución del 8% del valor FOB sobre impuestos de exportación a las empresas nacionales o extranjeras.          |
| 1991   | Contrato de préstamo entre la República de El Salvador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF.  |
|  | Piso arancelario del 5% y techo del 30%   |
| 1992   | Piso arancelario del 5% y techo del 20% (excepto textiles y calzado)  |
|  | Se eliminan los impuestos a todas las exportaciones. Tasa cero del IVA para la actividad exportadora.   |
| 1993   | Creación de la Comisión Arancelaria Nacional.   |
| 1994   | Se fusiona en el Ministerio de Economía la Dirección de Zonas Francas con la Dirección de Industria.  |
|  | Privatización de la Zona Franca de San Bartolo, propiedad del Estado desde 1974   |
| 1995   | Reducción de aranceles a las importaciones.   |
| 1996   | Reformas a la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales. Se elimina el pago de impuestos municipales por un periodo de 10 años prorrogables a las empresas exportadoras.   |
| 1997   | Desgravación arancelaria, se expresan las nuevas bandas arancelarias.   |
| <p>Elaboración propia con base a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguilar, José Víctor, "El Salvador: la apertura comercial y la integración centroamericana", Serie Alternativas para el Desarrollo, FUNDE, enero 1996. Boletín No. 38</li> <li>• Rivera Campos, Roberto, La Economía Salvadoreña al Final del Siglo: Desafíos para el Futuro, FLACSO, San Salvador, p.p. 68-69</li> </ul> |   |

La situación de debilitamiento de los ingresos del Estado, se profundizará con la política arancelaria neoliberal, entre otros, por los siguientes aspectos:

- Con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, conocido como CAFTA (Central América Free Trade Agreement).

“En el marco de la política arancelaria un total de 6286 partidas arancelarias serán objeto de desgravación en los siguientes términos: 1967 partidas, el 31.3% quedarán totalmente desgravadas con arancel cero (...) ello significa que los ingresos que el Estado ha recaudado en concepto de importación de los productos clasificados en 1967 partidas no se percibirán. Gradualmente serán desgravadas otras partidas en diferentes plazos (...)”<sup>50</sup>

- Si bien es cierto que el Ministerio de Hacienda ha intentado realizar reformas en la política tributaria con el objeto de percibir mayores ingresos, la recaudación en concepto de aranceles es la que menor participación ha tenido en relación a los ingresos del gobierno, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

---

<sup>50</sup> Argueta, Luís, Los Impactos Fiscales del TLC El Salvador Estados Unidos, Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, San Salvador, 2005, p. 52

CUADRO NO.9

| EL SALVADOR<br>COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR AÑO<br>PORCENTAJES DEL PIB |       |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
| IVA   | 54.00 | 56.30 | 60.42 | 55.78 | 55.69 | 56.35 |
| Impuesto sobre la Renta   | 30.02 | 29.61 | 25.00 | 29.64 | 29.41 | 29.61 |
| Aranceles   | 10.92 | 9.89  | 10.07 | 9.56  | 10.47 | 9.55  |

Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda.

- Se observa una disminución en la recaudación tributaria en concepto de aranceles. Según Mariano Bonilla, Director de Tesorería, "de los seis tipos de impuestos recogidos en la legislación tributaria (Impuestos Directos: Renta y Transferencia de Bienes Raíces; Impuestos Indirectos: IVA, Comercio Exterior (Aranceles), Productos Específicos, Productos Diversos) el único que no ha alcanzado su meta de recaudación es el arancelario que tiene un desfase de 21.2 millones de dólares hasta septiembre del 2005".<sup>51</sup>
- La conformación de un mercado mundial en la óptica neoliberal requiere que no existan barreras al comercio exterior; en esta dirección se presiona para la eliminación de los aranceles y la perspectiva de llegar a cero aranceles. Según estimaciones de FUSADES, en el 2006 se perdería 0.14% del PIB (en concepto de aranceles no recaudados) si este crece 2.5% llegando a perder en el año 2010 el 0.39% del PIB".<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Bonilla, Mariano, Sección Economía, La Prensa Gráfica, 21 de octubre, 2005, p. 40

<sup>52</sup> Argueta, Luís, Los Impactos Fiscales..., p. 55

- La desgravación arancelaria no ha sido ni será simétrica con otros países, especialmente con los Estados Unidos. A mediados de la década del 90 “de los 9 rubros exportados a los Estados Unidos, 7 (azúcar, crustáceos y moluscos, ropa de cama, calzado, camisetas de punto y camarones) tienen algún tipo de barrera para ingresar a ese mercado, por lo tanto, no se benefician de los esquemas preferenciales de comercio existentes. El café y las semillas de ajonjolí y girasol son los únicos bienes exportados que no enfrentan restricciones para entrar a Estados Unidos.”<sup>53</sup> Y recientemente en el marco del TLC, se establecen asimetrías en el tratamiento de sectores como el agrícola pues en los Estados Unidos reciben subsidio que es inexistente en El Salvador. “Otra de las preocupaciones (sobre el TLC) es la de los subsidios agrícolas que benefician a los productores estadounidenses y que hacen a sus productos altamente competitivos (más baratos) frente a los de la región, así como también la posibilidad de que, una vez eliminadas las barreras arancelarias, cualquier multinacional pueda competir con cualquier pequeña o mediana empresa en Centroamérica.”<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> s.a., “Apertura, Sector Externo y Agenda de la Política Comercial”, Fotocopia, s.l., s.f.p., p. 215. Material para la clase de Economía Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador.

<sup>54</sup> Martínez, Mariana, CAFTA ¿A favor o en contra?, BBCmundo.com, 2005/05/16

## CAPÍTULO IV

### Perspectivas de la Política Fiscal en El Salvador

#### 1. Regresividad y progresividad en la Política Fiscal

La regresividad impositiva, en su forma más generalizada, consiste en que los impuestos se cobran a todas las personas naturales o jurídicas por igual; es el pago de un impuesto de proporción fija, es decir que la tarifa pagada en concepto de impuesto no tiene relación con la capacidad económica de las personas. La política fiscal regresiva parte del supuesto de que no existe jerarquización en los ingresos de las familias de manera que una persona pobre o una rica pagará la misma cantidad de dinero en concepto de impuesto; lo anterior implica que la cantidad de dinero que debe pagar el pobre en forma de impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la debe pagar el rico y afectará consecuentemente de manera más profunda su economía personal.<sup>55</sup>

Progresividad es un concepto que normalmente se aborda desde la dimensión de los ingresos del sector público. El postulado principal de la progresividad consiste en el criterio de que paga más quien más ingresos tiene en sus actividades, tanto en términos absolutos como relativos al ingreso.<sup>56</sup> El objetivo principal de la progresividad de la política fiscal es la redistribución del ingreso. Pero existen evidencias de que los egresos del sector público son determinantes para redistribuir el ingreso, por lo cual es necesario considerar tanto ingresos como egresos del sector público al examinar la formulación y aplicación de una política fiscal progresiva.

---

<sup>55</sup> s.a., "Impuestos regresivos y progresivos", [www.rie.cl](http://www.rie.cl)

<sup>56</sup> Hernández Trillo, Fausto, "Equidad y Política Fiscal", CIDE, División de Economía, Revista En Ruta, México, 2003, No. 2

En El Salvador, en el contexto del Modelo Neoliberal, la política fiscal ha acentuado su carácter regresivo por las siguientes razones:

- Se reorganizó el sistema tributario con el objetivo de generar una mayor captación de ingresos por parte del Estado.
- Se ha trasladado más la base imponible del capital hacia el trabajo.
- Se ha trasladado la imposición fiscal de los impuestos directos hacia los indirectos.
- Se diseñaron medidas fiscales para el control de la inflación generando desempleo por parte del sector público, reducción del gasto social y apoyando el estancamiento del salario mínimo, como mecanismo de control del ingreso disponible.
- Se ha conformado una estructura tributaria con el eje principal en el Impuesto al Valor Agregado, IVA, que es un impuesto indirecto, regresivo.

La situación negativa de los impuestos regresivos ya ha sido advertida por funcionarios de organismos internacionales como el ex Director del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, quien en la Conferencia de Montreal, previa Cumbre de las Américas, 2001, manifestó que los países latinoamericanos "deben adoptar sistemas tributarios progresivos, en lugar de recurrir a los esquemas regresivos como el IVA".<sup>57</sup>

Sin embargo las noticias recientes no inducen a considerar que se formularán y menos aplicarán impuestos progresivos, con la voluntad política requerida. En una reciente noticia se consignaba que "en el caso de El Salvador, la deuda del país anda por el 40% del PIB, pero se

---

<sup>57</sup> Iglesias, Enrique, citado en "¿Regresividad Tributaria?", Noticia, México, 2001-04-27

estima que si continúa con su tendencia actual en el 2010 podría llegar a niveles superiores del 60%, y algunas visiones más pesimistas advierten que podría llegar hasta el 90% del PIB"<sup>58</sup>; en virtud de este panorama se informaba que el BID en un documento denominado "Recaudar para Crecer" sostenía que para incrementar los ingresos fiscales era necesario desarrollar políticas fiscales todavía más regresivas:

- Aún queda espacio para incrementar el IVA del 13% al 15%
- Ampliar la base tributaria incorporando al sector informal
- Imposición a la renta mundial. Los contribuyentes no tributarán solamente por los ingresos generados en el país sino también por los generados en el exterior.

Aunque la situación calamitosa en perspectiva con relación a la deuda externa del país, obligaba a plantear dos medidas débilmente progresivas:

- La renta que se cobra a las empresas se puede incrementar del 25% sobre las utilidades al 28%.
- Impuesto predial que alcance a percibir el 1% del PIB.
- Tasas de imposición selectivas para bienes suntuarios.

En El Salvador este tipo de medidas normalmente han contado con una férrea oposición de los sectores con poder de mercado oligopólico que transforman estas medidas en regresividad hacia sectores de pequeños, medianos y aún grandes empresarios no oligopólicos.

---

<sup>58</sup> "El BID Propone Ampliar la Reforma Tributaria", El Diario de Hoy, Miércoles 30 de noviembre del 2005, p.36



## **2. Política Fiscal y Tratado de Libre Comercio**

La política fiscal neoliberal en el sector externo tenía el propósito de diversificar y dinamizar las exportaciones y reducir el saldo externo negativo (Exportaciones menores que las Importaciones). Congruente con los postulados de debilitamiento de los ingresos públicos en función de fortalecer los ingresos privados, la Ley de Reactivación de las Exportaciones, de 1990, impuso al Gobierno la devolución del IVA a todos los exportadores que han tenido que pagar dicho impuesto.<sup>59</sup>

El Tratado de Libre Comercio (CAFTA)<sup>60</sup> le da continuidad a la política neoliberal de debilitamiento del sector público para favorecer al sector privado, debido a que se pronostica, que se eliminarán aranceles incurriendo en una menor recaudación fiscal. El cuadro a continuación ilustra la pérdida de ingresos fiscales por efecto de la entrada en vigencia del TLC.

---

<sup>59</sup> Argueta, Luis, *Los Impactos Fiscales...*, p. 41

<sup>60</sup> El CAFTA entrará en vigencia el 1 de enero del 2006. Al momento de la entrada en vigencia, recordamos, se desgravarán 1,967 partidas.

CUADRO No.10

| EL SALVADOR<br>PERDIDA POR ARANCELES ANTE EFECTO DEL TLC<br>2004-2013 |                     |       |                            |      |
|---|---------------------|-------|----------------------------|------|
| AÑOS/TASA, PIB  | EN MILLONES DE US\$ |       | COMO PORCENTAJE DEL<br>PIB |      |
|   | 1.5%                | 2.5%  | 1.5%                       | 2.5% |
| 2004  | 6.9                 | 6.54  | 0.05                       | 0.04 |
| 2005  | 14.2                | 13.64 | 0.09                       | 0.09 |
| 2006  | 22.2                | 21.34 | 0.15                       | 0.14 |
| 2007  | 30.7                | 29.68 | 0.20                       | 0.20 |
| 2008  | 39.8                | 38.71 | 0.26                       | 0.26 |
| 2009  | 49.5                | 48.47 | 0.33                       | 0.32 |
| 2010  | 60.0                | 59.00 | 0.40                       | 0.39 |
| 2011  | 71.1                | 70.36 | 0.47                       | 0.47 |
| 2012  | 83.1                | 82.60 | 0.55                       | 0.55 |
| 2013  | 95.8                | 95.78 | 0.63                       | 0.63 |

FUENTE: FUSADES, El Salvador Desempeño Fiscal, Prospectos y Opciones de Política citado por Argueta, Luis, *Los Impactos Fiscales...*, p. 55

El TLC contempla la eliminación gradual de las barreras arancelarias y la eliminación inmediata de aquellas no arancelarias. Entre los efectos negativos que traerá el TLC sobre el crecimiento de la economía puede mencionarse, adicionalmente que producto de la eliminación por la competencia desigual, quebrarán muchas micros, pequeñas y medianas empresas y consecuentemente se reducirá la base tributaria y la generación de empleos; debido a que el TLC demandará fuertes

inversiones por parte del Estado en infraestructura vial y energética, para garantizar la libre movilidad transnacional el endeudamiento público será mayor.

Puede observarse que el cuadro mencionado contiene una valoración optimista en el sentido de que la economía crecerá en 1.5% y 2.5%. Sin embargo existen otros criterios, basados en los datos recientes que indican un declive en el crecimiento económico y la entrada en un período recesivo con el impacto contractivo o recesivo en las finanzas públicas.

No existen indicadores de que la Administración Saca, se encamine hacia la aplicación de políticas que tiendan a la reducción de las asimetrías en el comercio que se derive del TLC; en lo que respecta al tratamiento de las asimetrías se ha limitado al manejo de los tiempos en la aplicación del calendario de desgravación arancelaria, se han dejado casi sin tratamiento elementos como el PIB por habitante, reglas de origen, procesos de adaptación de empresas centroamericanas, acuerdos de cooperación técnica, fondos de compensación por asimetría y marcos legales e institucionales.<sup>61</sup> No existen planteamientos sobre la aplicación de políticas tributarias progresivas con relación a las empresas transnacionales, por el contrario, como se mencionó antes, existen planteamientos de que la crisis de los ingresos fiscales provenientes del comercio externo, en perspectiva se tratará de solventar con dos medidas regresivas internas: el incremento del IVA al 15% y el aumento de la base tributaria por medio de la inscripción del sector informal.

---

<sup>61</sup> Moreno, Raúl, y otros "El Tratado de Libre Comercio: Mitos y Realidades" *Libre Comercio: Promesas versus Realidades*, Ediciones Boll, p.192.

### **3. Escenarios y Alternativas de la Política Fiscal Neoliberal**

Según la CEPAL "los capitales financieros parecen estar cada vez desvinculados de la economía real y por ende de la recaudación tributaria. En la primera mitad del decenio los ingresos públicos se recuperaron por el aumento de las presiones tributarias y la mayor actividad económica, pero desde 1997 estos ingresos comenzaron a mermar. La situación se agravó al año siguiente por la crisis financiera internacional y en 1999 el déficit fiscal (en América Latina) alcanzó su nivel máximo, 3.2% del PIB. En el futuro inmediato, la región deberá enfrentar una serie de desafíos fiscales".<sup>62</sup>

Recordemos que al inicio de las administraciones que han impulsado una política fiscal neoliberal se sostuvo que se lograrían los objetivos de reducción y eliminación del déficit fiscal. Examinando la situación de manera retrospectiva, es evidente que tal objetivo no se ha logrado, por el contrario el déficit fiscal se ha acentuado y agravado potencializando una probable insolvencia del país para pagar su deuda externa. Esta situación ha sido registrada en la formulación de alternativas a la política fiscal neoliberal que se impulsa en el país; una comparación de los postulados alternativos se encuentra en el siguiente cuadro:

---

<sup>62</sup> "Una Década de Luces y Sombras", Notas de la CEPAL, Marzo, 2001, No. 15

CUADRO No.11

| EL SALVADOR<br>COMPARACION DE POSTULADOS DE POLITICA FISCAL<br>I   |  |
|--|--|
| POLITICA FISCAL NEOLIBERAL   | POLITICA FISCAL ANTI NEOLIBERAL  |
| Reforma tributaria regresiva que incrementa la imposición fiscal de asalariados y personas de ingresos medios y bajos.   | Reforma tributaria que acentúe el carácter progresivo para incrementar la imposición fiscal al capital, especialmente al oligopólico y reducir la imposición a sectores pobres y medios.   |
| Aplicación sesgada de políticas tributarias y marcos legales que protegen intereses fiscales del capital oligopólico.  | Desarrollo de políticas tributarias dirigidas a impedir la evasión y la elusión fiscal por parte de capital oligopólico, principalmente  |
| Privatización del régimen previsional público y mantenimiento y consolidación del sistema de previsión privado. Cuyo impacto será una mayor carga fiscal en concepto de pensiones. | Reforma del sistema de pensiones, a fin de posibilitar el resurgimiento del INPEP, en competencia con el privado con el propósito de incrementar la captación de ingresos del sector público y reducir los egresos.                              |
| Un creciente aumento de la política de gasto corriente en detrimento de la inversión social.   | Propiciar políticas sostenidas de incremento creciente de la inversión del sector público, a fin de reducir los niveles de desempleo.  |
| Tendencias privatizadoras en el rubro de agua y energía eléctrica y eliminación total de la participación del estado en los rubros estratégicos.                                   | Reforma de las leyes de privatización a fin de crear en principio un sistema mixto, en donde el Estado compita con el sector privado en el desarrollo de empresas de servicios públicos estratégicos, como la electricidad y las comunicaciones. |
| Negociaciones encaminadas a incrementar el financiamiento externo y la deuda pública. Adquisición de deuda de largo plazo para solventar necesidades de corto plazo.               | Impulsar negociaciones con organismos financieros internacionales para establecer condiciones que limiten el endeudamiento externo, el pago, cambio y/o condonación parcial de la deuda externa.   |
| Reducción del gasto social, creación del FOSALUD en tendencia a la administración privada los recursos superavitarios del ISSS.  | Incrementar el Gasto Social especialmente en Salud, para darle cobertura en todos los niveles de atención médica, a toda la población.   |

| EL SALVADOR<br>COMPARACION DE POSTULADOS DE POLITICA FISCAL<br>II  |   |
|--|---|
| Estancamiento y limitación del salario mínimo relacionándolo con la canasta básica alimentaria.  | Incrementar el salario mínimo en perspectiva de cubrir la canasta de mercado.   |
| Seguimiento de la política contractiva de la demanda agregada con el supuesto del control de la inflación.   | Diseñar una política de crecimiento económico por la vía de la expansión de la demanda.   |
| Mantenimiento en niveles altos el déficit habitacional del país. Elevación de los costos de la vivienda.   | Diseñar una política de vivienda como componente de la política de crecimiento económico.   |
| Desarrollo de la política de privatización de entidades de educación pública, como el ITCA, ENA.   | Diseñar una política de gasto social en Educación para elevar el nivel de generación de bienes y servicios y de competitividad de la fuerza de trabajo.   |
| Impulso de una política de expansión en la recaudación fiscal por la vía de la sustracción de recursos financieros de la población.  | Diseñar una política de expansión de la recaudación fiscal por la vía de la expansión de los ingresos de la población.  |
| Tendencia al mantenimiento de los altos niveles de corrupción que ha caracterizado la gestión basada en la política fiscal neoliberal.                                       | Generar una política de formación de funcionarios públicos honrados, eficientes, eficaces, capaces, con valores políticos y sociales de alto nivel, incorruptibles, remunerados de acuerdo a su alto nivel de trabajo, compromiso, capacidad y ejecutorias. |
| Tendencia al mantenimiento de la falta de transparencia en el manejo de fondos públicos por la vía de la eliminación de mecanismos e instrumentos jurídicos institucionales. | Persuadir y reprimir el fomento de la corrupción por parte de sectores públicos y privados.   |

## Capítulo V

### Conclusiones y Proposiciones

#### 1. Conclusiones

- El neoliberalismo es un modelo económico desarrollado a nivel internacional por economistas que tienen como antecedente teórico el liberalismo económico y abogan por la no intervención del Estado en la economía.
- El modelo neoliberal tiende a consolidar la integración de los mercados a través de los monopolios y principalmente los monopolios financieros.
- La Política Fiscal Neoliberal tuvo un impulso acentuado en El Salvador debido a los profundos desequilibrios fiscales heredados del modelo contrainsurgente con matices keynesianos de la década del 80.
- El modelo neoliberal inicia su aplicación sistemática en El Salvador en 1989, con la llegada al poder gubernamental por parte de Alfredo Cristiani; se hizo énfasis en la aplicación del modelo neoliberal para la reducción del déficit fiscal.
- La política Fiscal es un instrumento del Estado para recaudar ingresos a través de los impuestos y distribuirlos equitativamente en forma de inversión pública, contribuyendo al crecimiento económico nacional.
- La Política Fiscal Neoliberal tiene la debilidad de desarrollar una política de egresos que no enfatiza en la necesaria equidad social y la satisfacción de necesidades de los sectores sociales

desposeídos y ha desarrollado sesgos, para privilegiar a sectores oligopólicos.

- La Política Fiscal Neoliberal no ha logrado el propósito de solucionar el déficit fiscal, por el contrario, lo ha acentuado.
- El Déficit Fiscal acentuado por la Política Fiscal Neoliberal ha recurrido al endeudamiento externo profundizando la crisis fiscal.
- La Política Fiscal Neoliberal ha desarrollado una política tributaria regresiva que se acentúa a medida que el déficit fiscal aumenta, por medio de la ampliación de la base tributaria y mayor imposición fiscal a sectores medios, informales y desposeídos, profundizando la inequidad social.
- Los sectores oligopólicos gozan de exoneraciones de impuestos, concesiones y privilegios que agudizan la inequidad social, por lo que la política fiscal se aleja de los propósitos de contribuir a una mejor y más racional distribución del ingreso.
- La esencia de la Política Fiscal Neoliberal es la privatización de los sectores estratégicos propiedad del Estado.
- La Política Fiscal Neoliberal transformó el impuesto sobre las ventas en Impuesto al Valor Agregado, IVA.
- La aplicación del IVA, en 1992, fue uno de los requisitos principales de los primeros Préstamos de Ajuste Estructural, realizados durante la Administración de Alfredo Cristiani.
- El Salvador tiene una estructura tributaria regresiva. Tiene su principal fuente de ingresos en el Impuesto al Valor Agregado,



IVA, que es un impuesto indirecto que no distingue los diferenciales de ingresos de las personas para su aplicación.

- Los Organismos Financieros Internacionales, prácticamente dirigen la política fiscal en los países por medio de Gobiernos adscritos a posiciones neoliberales.
- Algunos de los indicadores de la Política Fiscal Neoliberal en El Salvador, como el creciente endeudamiento externo, presagian condiciones difíciles de desenvolvimiento, en algunos aspectos similares a las que históricamente configuraron la crisis fiscal en Argentina.
- Existen considerables niveles de evasión fiscal en El Salvador.
- La desgravación arancelaria ha significado para el país la falta de protección de la producción interna.
- En el marco del TLC se eliminarán gradualmente los aranceles desprotegiendo sectores económicos, especialmente de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- El TLC reducirá la captación de ingresos fiscales e incrementará los egresos en beneficio del sector privado y las empresas transnacionales, acentuando el déficit fiscal y la desigualdad social.

## **2. Propositiones**

- Examinar académicamente la posibilidad de impulsar un modelo económico mixto, con funciones del Estado y del Mercado ya que ambos, por sí mismos, en diferentes modelos económicos han

mostrado que agravan el problema del déficit fiscal y la inequidad en el gasto social.

- Examinar la posible regulación por parte del Estado del funcionamiento de monopolios y oligopolios por tres vías principales: progresividad en el sistema tributario, represión a la evasión fiscal y regulación de la elusión fiscal.
- Investigar y proponer medidas de política fiscal de carácter progresivo.
- Examinar la posibilidad de negociar la condonación de la deuda pública al menos en lo relacionado con los intereses.
- Generar propuestas para suspender el programa de privatizaciones debido al impacto negativo que ha tenido en la configuración deficitaria de los ingresos del Estado.
- Estudiar la suspensión de los préstamos internacionales, iniciando con aquellos que evidentemente se realicen en condiciones onerosas para el país.
- Examinar la posibilidad de rebajar el IVA y replantear la aplicación de algunos impuestos progresivos.
- Realizar investigaciones para examinar la factibilidad de tasar con impuestos a las futuras inversiones que se establezcan en el país en el marco del TLC.

CUADRO No.12

| <b>BIBLIOGRAFIA</b> |   |  |
|---------------------|---|--|
| PERIODICOS          |   | La Prensa Gráfica  |
|                     |   | El Diario de Hoy   |
|                     |   | Diario Co Latino   |
| 1                   | Aguilar Garza, Claudia y otras  | <i>Destino de la Deuda Pública en El Salvador, Período 1992-2001</i> , UCA, San Salvador, 2002, Tesis.   |
| 2                   | Aguilar, José Víctor  | "La Economía Salvadoreña Durante 1997", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1997  |
| 3                   | Anderson, Perry   | "Historia y Lecciones del Neoliberalismo", DESLINDE, Centro de Estudios del Trabajo, s.l.,s.e.,s.f.p.  |
| 4                   | Argueta, Luís   | Los Impactos Fiscales del TLC El Salvador Estados Unidos, CEICOM, San Salvador, 2005.  |
| 5                   | Arriola, Joaquín  | "Economía Política del Primer Año de Calderón Sol", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1995.   |
| 6                   | Arriola, Joaquín  | "Situación de la Integración Centroamericana Tras las Medidas Arancelarias del Ministro Hinds", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1995. |
| 7                   | Ayala, Mario Leoncio  | <i>Sistemática de la Ley Tributaria Salvadoreña</i> , Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, abril 1977, Tesis.   |
| 8                   | Calvo A., Guillermo   | "Notas Sobre la Política Macroeconómica en El Salvador", Universidad de Maryland, diciembre de 1997, <a href="http://www.bsos.umd.edu">www.bsos.umd.edu</a>  |
| 9                   | Carrillo, Sonia y Carlos Rivera Alemán  | <i>La Deuda Pública Externa de El Salvador y su Administración Período 1979-1988</i> , Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 1990.  |
| 10                  | Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, CIDAI  | "Un Balance del Primer Año de Saca", PROCESO, UCA, San Salvador, junio 2005, No. 1147  |
| 11                  | CIS   | "Resultados de las Privatizaciones en El Salvador", BOLETIN MENSUAL, San Salvador, enero 2002.   |
| 12                  | Dornbusch, Rudiger y Stanley Fischer  | Macroeconomía, Editorial Mc Graw Hill, México, 1993 <sup>5</sup> .   |
| 13                  | Encuentro Mundial de Movimientos Sociales y ONG'S en Contestación al 50 Aniversario de la Creación del FMI, BM y GATT | "Manifiesto. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT Medio Siglo Ensanchando el Abismo Entre Centro y Periferia", Madrid, s.f.p. Fotocopia.  |

|    |   |   |
|----|---|---|
| 14 | FUNDE   | "Evaluación de la Economía Salvadoreña 1996-I Trimestre 1997", ACTUALIDAD ECONOMICA No. 5, FUNDE, San Salvador, marzo-abril 1997  |
| 15 | Gobierno de El Salvador                           | TRATATO DE LIBRE COMERCIO CON MEXICO, <a href="http://www.minec.gob.sv">http://www.minec.gob.sv</a> .   |
| 16 | Góchez, Roberto                                   | "Impacto Económico de la Discrecionalidad de la Política Arancelaria en El Salvador. Impacto Fiscal 1998-2000", ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO, FUNDE, San Salvador, s.f.p., fotocopia.                              |
| 17 | Hernández Cáceres, René                           | "Sostenibilidad de la Deuda Total del Sector Público No Financiero y de la Política Fiscal Actual", REALIDAD, UCA, San Salvador, 2004.  |
| 18 | Hernández Trillo, Fausto                          | "Equidad y Política Fiscal", REVISTA EN RUTA, CIDE, México, 2003.   |
| 19 | Hernández, Evaristo                               | "Antecedentes del Sistema de Economía de Mercado en El Salvador", EL SALVADOR COYUNTURA ECONOMICA, Instituto de Investigaciones Económicas, INVE, Universidad de El Salvador, 1993, Nos. 46 y 47.                     |
| 20 | Hernández, Evaristo                               | "Política Fiscal", <a href="http://www.ilustrados.com">www.ilustrados.com</a>   |
| 21 | Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP | "Los Salvadoreños Evalúan los Dos Años de Calderón", REVISTA ESTUDIOS CENTROAMERICANOS, UCA, San Salvador, mayo-junio 1996, No. 571-672   |
| 22 | Lazo, Francisco                                   | "Avances y Retrocesos en la Política Fiscal", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1997   |
| 23 | Lazo, Francisco                                   | "Evolución de la Economía en 1995", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1996.  |
| 24 | Lazo, Francisco                                   | "Economía y Legislación", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1997.  |
| 25 | López, Balmore                                    | Glosario Técnico Económico Presupuestario, San Salvador, 2001, Fotocopia  |
| 26 | Martín Seco, Juan Francisco                       | La Farsa Neoliberal Refutación de los Liberales que se Creen Libertarios, Editores La Ceiba, s.l., s.f.p., Fotocopia.   |
| 27 | Martínez, Javier y José Francisco Oporto          | "Una Mirada al Paquete de la Discordia", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1995.   |
| 28 | Martínez, Javier y José Víctor Aguilar            | "El Salvador en el Mercado Mundial: Su Nivel de Competitividad a Partir del Análisis Competitivo de las Naciones", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1995. |

|    |                                      |  |
|----|--------------------------------------|--|
| 29 | Menjívar, Concepción y otros         | Un Estudio de Impacto de la Privatización en el Sector Salud. Caso ISSS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 2004.  |
| 30 | Ministerio de Hacienda, El Salvador  | Glosario Presupuestario, <a href="http://www.mh.gob.sv">www.mh.gob.sv</a>  |
| 31 | Moreno, Raúl                         | La Reforma Fiscal en El Salvador: Una Exigencia Impostergable, Criterio, San Salvador, 2000.   |
| 32 | Moreno, Raúl                         | "La Actividad Económica Salvadoreña en el Primer Semestre de 1996", Serie Alternativas para el Desarrollo, <a href="http://lab.unm.edu">http://lab.unm.edu</a> , 1996.                                   |
| 33 | Moreno, Raúl                         | "El Tratado de Libre Comercio México-Triangulo Norte de Centroamérica (TLCM-TN): Mitos y Realidades, en LIBRE COMERCIO: PROMESAS VERSUS REALIDADES, Ediciones Boll, s.l., s.f.p., Fotocopia.             |
| 34 | Pelupessy, Wim                       | Políticas Agrarias en El Salvador 1960-1990, EDUCA, Costa Rica, 1998 <sup>1</sup> .  |
| 35 | Pleitez, William                     | La Política Fiscal en El Salvador en el Período 1978-2001: Desafíos y Perspectivas de la Dolarización, Memoria del IX Congreso Nacional de Economía, COLPROSE, San Salvador, 2001.                       |
| 36 | Rivera Campos, Roberto               | La Economía Salvadoreña al Final del Siglo: Desafíos para el Futuro, FLACSO, San Salvador, 2000.   |
| 37 | Rosales, Osvaldo                     | "El Debate Sobre el Ajuste Estructural en América Latina", s.l., 1990, fotocopia.  |
| 38 | Sin autor                            | "A Dos Años del Gobierno de Flores la Crisis Golpea Más a los Sectores Populares", REVISTA COYUNTURA, FUNSAL, San Salvador, junio 2001, No. 4.   |
| 39 | Sin autor                            | "Agotamiento del Modelo Global Neoliberal", REVISTA COYUNTURA, FUNSAL, San Salvador, mayo 2001, No. 4.   |
| 40 | Sin autor                            | "El Informe de Mitad de Período del Presidente Calderón Sol", PROCESO, UCA Editores, San Salvador, 1997.   |
| 41 | Serrano Hernández, José y otros      | El Programa de Ajuste Estructural y el Gasto Público en El Salvador 1989-1992, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, 1995, Tesis.   |
| 42 | Weinberg, Stephanie y John Ruthrauff | Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador, Centro para la Educación Democrática, CED y Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, s.l., 1998. |
| 43 | Mosquera, Roberto y Otros            | Historia del Pensamiento Económico de Milton Friedman 2001. Fotocopia.   |