

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



**“INCIDENCIA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LA SOSTENIBILIDAD
FISCAL DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2019”.**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:

NOMBRE

RINA ISABEL PANAMEÑO RIVAS
JUANA GRACIELA RIVERA CHÁVEZ

PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE 2019
SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR : MSc. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO

SECRETARIO GENERAL : LIC. CRISTÓBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS : LIC. NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ

SECRETARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS : LICDA. VILMA MARISOL MEJIA TRUJILLO

COORDINADOR GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN : LIC. MAURICIO ERNESTO MAGAÑA MENÉNDEZ

COORDINADOR DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE ECONOMIA : MSc. ERICK FRANCISCO CASTILLO RIVAS

DOCENTE ASESOR : MSc. CÉSAR ANTONIO ALVARADO ZEPEDA

JURADO EXAMINADOR
:MSc. ERICK FRANCISCO CASTILLO RIVAS
MSc. CÉSAR ANTONIO ALVARADO ZEPEDA
MSc. ROMMEL REYNALDO RODRÍGUEZ TREJO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE 2019

SAN SALVADOR., EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la oportunidad de culminar mis estudios superiores. A mis padres Isabel Rivas de Panameño y Ramón Panameño por el apoyo y sacrificio brindado a lo largo de este proceso. A mis hermanos Fernando y Rubén Panameño por su constante motivación y ayuda, y a todas aquellas personas que aportaron en todo momento.

Rina Isabel Panameño Rivas

A Dios Todopoderoso por brindarme la fuerza necesaria en este proceso, a mis padres, por su apoyo incondicional y demás personas que contribuyeron al logro de esta meta.

Juana Graciela Rivera Chávez

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	i
INTRODUCCIÓN.....	iii
CAPITULO I: MARCO DE REFERENCIA	1
1.1 Planteamiento del problema	1
1.2 Justificación.....	4
1.3 Delimitación temporal y espacial.....	6
1.4 Objetivos de la investigación	6
1.5 Marco teórico y conceptual	7
1.5.1 Teoría de la hacienda pública y los impuestos	7
1.5.1.1 Hacienda pública: concepto y funciones	9
1.5.1.2 Política económica: objetivos e instrumentos	10
1.5.1.2.1 Gestión de la política económica.....	12
1.5.1.2.2. Instrumentos de la política fiscal.....	12
1.5.1.3 Clasificación del sistema tributario y de los impuestos.....	14
1.5.1.4 Curva de Laffer	15
1.5.2 Evasión fiscal: concepto, causas y clasificación	18
1.5.2.1 Importancia del conocimiento de la evasión fiscal.....	21
1.5.3 Aplicación de la Teoría de la Hacienda Pública en El Salvador	23
1.5.3.1 Reglas fiscales	26
1.5.3.1.1 Conceptualización	26
1.5.4 Sostenibilidad de la Deuda Pública.....	28
1.6 Marco histórico de las finanzas públicas en El Salvador	35
1.6.1 Principales variables de las finanzas públicas de El Salvador	35
1.6.1.1 Comportamiento de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero	36
a) Principales componentes de los ingresos y gastos totales	37
b) Déficit fiscal y deuda pública	40
1.6.2 Sistema Tributario de El Salvador.....	43
1.6.2.1 Panorama del Sistema Tributario: El Salvador frente a Centroamérica.....	44
a) Ingresos vía impuestos directos e indirectos: El Salvador frente a Centroamérica. ...	47
b) El Sistema tributario salvadoreño	50

CAPITULO II: MARCO LEGAL DE LAS REFORMAS Y SOSTENIBILIDAD FISCAL DE EL SALVADOR	54
2.1 Reformas fiscales de El Salvador	54
2.1.1 Reformas tributarias	54
2.1.1.1 Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta	55
2.1.1.2 Reformas a la Ley del Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicio	64
2.1.2 Otras reformas fiscales	66
2.2 Recomendaciones de reformas fiscales del Fondo Monetario Internacional	71
2.2.1 Reformas tributarias	71
2.2.2 Otras reformas fiscales	77
2.3 Responsabilidad fiscal en El Salvador	79
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL Y SUS POSIBLES EFECTOS EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA	87
3.1. Planteamiento de escenarios.....	87
3.1.1. Escenario 1: Escenario Base.....	89
3.1.2. Escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%.....	90
3.1.3. Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado.....	92
3.1.4. Escenario 4: Creación de Impuesto al Patrimonio	95
3.1.5. Escenario 5: Incremento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta	99
3.1.6. Implementación conjunta de reformas	100
3.2. Impacto reformas tributarias en ingresos públicos: balance fiscal global y primario	105
3.3. Impacto en el Crecimiento Económico	113
3.4. Análisis de sostenibilidad fiscal	118
3.4.1. Enfoque Estándar	119
3.4.1.1 Resultado del balance primario como efecto de las reformas fiscales	121
3.4.2. Enfoque de Dinámica Endógena de la Deuda	131
3.4.3. Análisis Probabilístico.....	135
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	146
4.1 CONCLUSIONES	146
4.2 RECOMENDACIONES	149
BIBLIOGRAFÍA.....	152
ANEXOS.....	156

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, E ILUSTRACIONES

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Síntesis de reformas del ISR, periodo 1990-2018

Tabla 2. Descripción de la primera iniciativa de reformas tributarias en la administración, periodo 2009-2014

Tabla 3 Resumen de recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en el ámbito tributario, periodo 2016-2018.

Tabla 4. Resumen de recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, periodo 2016- 2018.

Tabla 5. Resumen de propuesta al proyecto de reforma a la LRF

Tabla 6. Proyecciones 2019-2023 escenario 1: Escenario Base

Tabla 7. Proyecciones 2019-2023 escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%

Tabla 8. Proyecciones 2019-2023 escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado

Tabla 9. Proyecciones 2019-2023 escenario 4: Creación del Impuesto al Patrimonio

Tabla 10. Proyecciones 2019-2023 escenario 5: Incremento del Impuesto sobre la Renta

Tabla 11. Proyecciones 2019-2023 escenario 6.1: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aumento de IVA a 15%

Tabla 12. Proyecciones 2019-2023 escenario 6.2: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aplicación de IVA diferenciado

Tabla 13. Ingresos públicos totales 2018-2023 según escenario de reformas implementadas

Tabla 14. Balance Fiscal Global 2018-2023 según escenario de reformas implementadas

Tabla 15. Balance Fiscal Primario 2018-2023 según escenario de reformas implementadas

Tabla 16. Impacto en el Crecimiento Económico, 2018-2023

Tabla 17. Resultados del análisis de sostenibilidad fiscal en el escenario base bajo el enfoque estándar

Tabla 18. Superávit Primario Requerido (% PIB)

Tabla 19. Ajuste Requerido en Superávit Primario (% PIB)

Tabla 20. Recorrido central del ratio Deuda/PIB, línea de base, periodo 2015-2023 (En %)

Tabla 21. Senda del ratio Deuda/PIB de El Salvador en los 6 escenarios de las pruebas de sensibilidad realizadas, periodo 2015-2023. (En %)

Tabla 22. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario Base, El Salvador, periodo 2019-2023

Tabla 23. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario 2, El Salvador, periodo 2019-2023

Tabla 24. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario 3, El Salvador, periodo 2019-2023

Tabla 25. Valor de riesgo de la Deuda/PIB: Escenario 4, El Salvador, periodo 2019-2023

Tabla 26. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB Escenario 5, El Salvador, periodo 2019-2023

Tabla 27. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario 6.1, El Salvador, periodo 2019-2023

Tabla 28. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB Escenario 6.2, El Salvador, periodo 2019-2023

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. El Salvador: Ingresos y gastos totales del SPNF, periodo 1990-2018

Gráfico 2. El Salvador: Ingresos corrientes del SPNF, periodo 1990-2018

Gráfico 3. El Salvador: Gastos corrientes del SPNF, periodo 1990-2018

Gráfico 4. El Salvador: Déficit Fiscal y Balance Primario, periodo. 1990-2018

Gráfico 5. El Salvador: Deuda Pública total, periodo 1991-2018

Gráfico 6. Centroamérica: Ingresos Tributarios del Gobierno Central, periodo 1991-2017

Gráfico 7. El Salvador: Estructura de los Ingresos Tributarios, periodo 1990-2018

Gráfico 8. Centroamérica: Ingresos vía Impuestos Directos del Gobierno Central, periodo 1991-2017

Gráfico 9. Centroamérica: Ingresos vía Impuestos Indirectos del Gobierno Central, periodo 1991-2017

Gráfico 10. El Salvador: Estructura del Sistema Tributario, Periodo 1990-2018

Gráfico 11. El salvador: Impuesto al Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicio e Impuesto sobre la Renta, periodo 1990-2018

Gráfico 12. El Salvador: Impuesto al Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicio e Impuesto sobre la Renta, periodo 1990-2018

Gráfico 13. El Salvador: Proyecciones de recaudaciones de Impuestos Directos e Indirectos, periodo 2019-2023, (En millones de US\$)

Gráfico 14. El Salvador: Proyecciones 2019-2023, en base a escenario 6.1, (% del PIB)

Gráfico 15. El Salvador: Proyecciones 2019-2023, en base a escenario 6.2, (% del PIB)

Gráfico 16. El Salvador: Crecimiento Económico, periodo 2009-2023

Gráfico 17. Escenario Base, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023

Gráfico 18. Escenario2, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023

Gráfico 19. Escenario 3, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023

Gráfico 20. Escenario 4, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023

Gráfico 21. Escenario 5, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023

Gráfico 22. Escenario 6.1, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, Periodo 2009-2023

Gráfico 23. Escenario 6.2, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023

Gráfico 24. Dinámica endógena de la deuda en El Salvador, 2015-2023, en base a escenarios de reformas tributarias

Gráfico 25. Dinámica endógena de la deuda en El Salvador, 2015-2023

Gráfico 26. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 1, periodo 2019-2023

Gráfico 27. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 2, periodo 2019-2023

Gráfico 28. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 3, periodo 2019-2023

Gráfico 29. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 4, periodo 2019-2023

Gráfico 30. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 5, periodo 2019-2023

Gráfico 31. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 6.1, periodo 2019-2023

Gráfico 32. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 6.2, periodo 2019-2023

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Curva de Laffer

Ilustración 2. Causas de la Evasión Fiscal en El Salvador

Ilustración 3. Ciclo vicioso de la evasión fiscal

Ilustración 4. Reformas a la ley del IVA

Ilustración 5. Estimación de la riqueza del sector de altos ingresos de El Salvador, período 2015-2018, (millones de US\$)

SIGLAS

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BFG	Balance Fiscal Global
BFP	Balance Fiscal Primario
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDE	Fundación Nacional Para El Desarrollo
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IP	Impuesto al Patrimonio
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPT	Ingresos Públicos Totales
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MH	Ministerio hacienda
SPNF	Sector Público No Financiero

RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo de los últimos años en El Salvador se han aplicado una serie de reformas a los ingresos públicos, con la finalidad de aumentar la carga tributaria, pero dichas medidas tributarias llevadas a cabo para generar mayor recaudación no han mostrado resultados favorables, siendo los ingresos del país insuficientes para cubrir los niveles de gastos del Estado, el cual es rígido y creciente, generando un problema estructural e insostenible, como lo es la deuda pública, que año con año muestra una tendencia a la alza, siendo de 59.8% del PIB en 1991, aumentado en 13 puntos porcentuales para 2018.

Por tanto, uno de los problemas centrales de las finanzas públicas de El Salvador son los bajos niveles de recaudación tributaria, aunado a ello el accionar persistente de defraudar al fisco, mediante la evasión fiscal, generando pérdidas de recursos para el Estado, que rondan entre niveles de evasión del IVA y del ISR entre el 30% y el 42% de su recaudación potencial, respectivamente.

El Salvador se caracteriza por tener una estructura tributaria regresiva donde el peso de los impuestos indirectos (60.6% del total de ingresos tributarios en 2018) supera a los directos (39.4% del total de ingresos tributarios en 2018), evidenciando la concentración de la riqueza, ya que la carga de impuestos sobre los que tienen más ingresos es menor,

En suma, el problema de la baja recaudación es de vital importancia para el desarrollo y crecimiento económico, es necesario implementar medidas que contribuyan a que los impuestos sean aplicados de manera justa, para el incremento de ingresos de las finanzas públicas que ayuden en gran medida a lograr niveles estables de deuda, siendo este uno de

los puntos medulares por lo cual se plantearon una serie de escenarios, que consistieron principalmente tomando un escenario base de referencia, el aumento del IVA al 15%, aplicación de un IVA diferenciado, creación del Impuesto al Patrimonio, y el incremento gradual del 2% del ISR, y evaluar de igual manera el impacto en el crecimiento económico.

Para lograr lo anterior se recopiló la información necesaria a nivel secundario, teniendo como base el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028, con lo cual se realizaron proyecciones para los próximos 5 años; consecutivamente se efectuó un análisis de sostenibilidad de la deuda mediante los enfoques estándar, dinámica endógena y probabilístico. De lo cual se obtiene que un incremento del IVA al 15%, genera aumento en los ingresos públicos, pero desestabiliza la actividad macroeconómica; por su parte, la implementación de un IVA diferenciado desequilibra totalmente en un corto plazo la recaudación de ingresos, pero la creación del Impuesto al Patrimonio e incremento del ISR, son los que muestran un mejor desempeño de los ingresos tributarios.

Con ese panorama es evidente que los impuestos que van a contribuir a mantener la estabilidad de la deuda son: el Impuesto al Patrimonio y el incremento del ISR, pues ambos dan mayor sostenibilidad, en un promedio de 74% aproximadamente para los años proyectados.

Con esto se pretende orientar de una mejor manera las decisiones de política fiscal referentes a los ingresos públicos, que generen estabilidad fiscal pero a su vez que no distorsionen el crecimiento económico.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de investigación titulado **“Incidencia de las Reformas Tributarias en la Sostenibilidad Fiscal de El Salvador”**, tiene como propósito fundamental determinar el efecto de las reformas al sistema tributario en la recaudación de impuestos, así como las implicaciones en el comportamiento de la deuda del país en el mediano y largo plazo.

En los países desarrollados como subdesarrollados la obtención de ingresos corrientes depende en su mayoría de los impuestos o tributos pagados por personas naturales y jurídicas; sin embargo, lo que difiere entre ambos grupos de países es la carga tributaria, niveles de evasión y estructura tributaria. Para el caso de El Salvador, uno de los mayores retos es el fortalecimiento de las finanzas públicas, tanto por el lado del gasto y como del ingreso; para el primero, el problema reside en su rigidez, que hace difícil reducirlo, tornando insuficiente a la recaudación tributaria, y forzando a las autoridades fiscales a implementar reformas que permitan elevar este tipo de ingresos o a incurrir en endeudamiento público.

A pesar de las reformas tributarias implementadas en el país en las últimas décadas, no se ha logrado un significativo aumento de la recaudación, teniendo entre los principales problemas el de la evasión; lo anterior, se refleja en la existencia permanente del déficit fiscal, que genera necesidades de financiamiento que desembocan en el aumento de la deuda pública.

El tema de la sostenibilidad de la deuda ha tomado bastante relevancia por la tendencia creciente que esta lleva, siendo en 2018 de 72.8% con respecto al PIB, disminuyendo en 0.9 puntos respecto al año anterior; pero de igual manera, se busca una mayor capacidad del

Gobierno para cubrir sus actividades, ya que las obligaciones de la administración tributaria y el Estado son diversas, tanto en términos de lograr una determinada participación de los contribuyentes en las políticas de ingresos, y así como también en la rendición de cuentas, logrando de esta forma una transparencia fiscal y la obtención de una recaudación que efectivamente debería ingresar a las arcas del Estado.

Para darle sentido y base a esta investigación, en el capítulo I se desarrolla el marco de referencia, el cual contiene aspectos generales como el planteamiento del problema y los objetivos que se desean alcanzar, justificando la importancia de realizar la investigación; seguidamente se exponen los estudios realizados acerca de la problemática de los ingresos públicos y sostenibilidad de la deuda en El Salvador, conociendo las principales causas y medios que presenta este problema, así como las teorías que respaldan los fenómenos antes mencionados.

Para consolidar la información teórica, esta se respalda con datos estadísticos presentando el estado en que se encuentran las finanzas públicas de El Salvador mediante el comportamiento de las cifras de ingresos, gastos, déficit fiscal y deuda pública total, así como también el peso que tienen los impuestos tanto directos como indirectos dentro del sistema tributario. Se realiza de igual manera un análisis de los países de Centroamérica en relación a los ingresos tributarios, con la finalidad de obtener un panorama más amplio y la posición que ocupa El Salvador frente a las economías de la región centroamericana, dejando evidente que el país necesita aumentar sus ingresos para ayudar el pleno desarrollo de las políticas públicas en el país.

En el capítulo II se explica el marco legal de las reformas y sostenibilidad fiscal de El Salvador, retomando toda la serie de reformas tributarias y otras reformas fiscales que se han desarrollado, poniendo énfasis en las reformas al Impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA), realizando una comparación con todas aquellas reformas en los ámbitos antes mencionados, postuladas como recomendaciones por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016/2018), tomando en cuenta también la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la cual tiene entre sus principales objetivos la estabilización de las finanzas públicas y el déficit fiscal, mediante aplicación de metas o plazos, es decir, reglas fiscales.

Seguidamente, en el capítulo III se presentan los supuestos del análisis a utilizar mediante el planteamiento de escenarios, teniendo como base el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028 elaborado por el Ministerio de Hacienda (MH). Para fines de la investigación, consideradas corresponden al período 2019-2023; estos escenarios muestran cómo la recaudación de impuestos se puede realizar a través de diferentes medidas, para mejorar las finanzas del Estado. Los escenarios planteados son el incremento del IVA al 15%, la aplicación de un IVA diferenciado por tipo de productos, reducción de la evasión del ISR, y creación del Impuesto al Patrimonio (IP), obteniendo diferentes ingresos para los años proyectados, teniendo en cuenta además el impacto que esto genera sobre el crecimiento económico. Posteriormente se realizó un análisis de sostenibilidad de la deuda mediante los enfoques estándar, dinámica endógena y probabilístico.

Por último, en el capítulo IV se incorporan las conclusiones y recomendaciones, enfatizando en el alcance de los objetivos planteados; se formulan también una serie de recomendaciones en base a los resultados obtenidos en el transcurso de la investigación.

CAPITULO I: MARCO DE REFERENCIA

Históricamente El Salvador ha presentado una carga tributaria regresiva, sostenida por una serie de reformas y la modernización de la Administración, orientadas a crear impuestos indirectos y aumentar su recaudación; sin embargo, los resultados no han sido eficientes debido a que las medidas que se adoptaron para aumentar los ingresos públicos no contemplaban factores como las bajas tasas de crecimiento de la actividad económica, la alta proporción de empresas informales, las exenciones sobre los impuestos y la elusión fiscal, lo cual se suma el persistente problema de la evasión fiscal, reflejándose en un bajo crecimiento de la carga tributaria, que contribuye a la generación de constantes déficit fiscales, lo que limita la capacidad financiera del Estado en la realización de sus funciones.

1.1 Planteamiento del problema

El Gobierno, de forma similar que el resto de los agentes económicos, depende de la obtención de ingresos para poder atender aquellas necesidades, con la diferencia que se trata de necesidades colectivas o Derechos Fundamentales¹ de la población, así como invertir recursos que ayuden a la generación de empleo, dinamización de la demanda y un mayor crecimiento económico; en este sentido, los mecanismos y el marco legal referente a lo fiscal deben reflejar la capacidad de recaudación máxima que podría obtenerse de los diferentes agentes en una economía bajo los principios de equidad y eficiencia.

¹ Se entiende por derechos fundamentales los atributos de toda persona inherentes a su dignidad, que el Estado debe garantizar, respetar y satisfacer. En su aspecto positivo son los que otorga la Constitución Política de nuestro país y los que se recogen en los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el país.

El Salvador se caracteriza por tener una estructura tributaria regresiva que afecta principalmente a la población de menores ingresos. En la década de 1990 se dio una fuerte reforma fiscal como parte de una serie de recomendaciones de organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales se enmarcaban dentro de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y las Políticas de Estabilización Económica (PEE), en donde el primero buscaba acercar a la economía a su crecimiento potencial y viabilizar a mediano plazo la balanza de pagos, centrándose en el mediano y corto plazo a través de reformas microeconómicas (impuestos) y macroeconómicas e institucionales; mientras que las PEE hacen referencia a las políticas que buscaban viabilizar la balanza de pagos en el mediano plazo por medio de devaluaciones y reducción del gasto' (Rosales, s.a.).

En este contexto se empezó a exigir la focalización del gasto gubernamental y hacer efectivo el sistema tributario, y fue así como se llegó a la eliminación del Impuesto al Patrimonio y a las exportaciones, dejando únicamente como impuesto directo al ISR, y como principal fuente de ingresos el IVA, el cual buscaba acelerar la acumulación de capital y favorecer el crecimiento económico, dicho impuesto ha pasado de 4.0% del PIB a 7.9% entre 1992 y 2018. Para el mismo periodo su contribución en el total de los ingresos corrientes² ha subido de 40.7% a 43.9%; a este le sigue el ISR, que para el año 2018 representó un 38.9% de los ingresos corrientes, (BCR, 2018), siendo estos los pilares fundamentales del sistema tributario.

² Ingresos Corrientes: Todo ingreso procedente de impuestos y de entradas no recuperables o no relacionadas con reembolsos no provenientes de donaciones, de la venta de tierra, activos intangibles, existencias del gobierno o activos de capital fijo o de transferencias de capital fijo.

A la situación descrita anteriormente se añade que entre 2009 a 2018 se han realizado 19 reformas fiscales, encontrando entre las más recientes y controversiales el impuesto a las operaciones financieras, contribución especial del 13% al consumo de energía eléctrica, el impuesto del 5% a las telecomunicaciones y a las utilidades superiores al medio millón de dólares³.

De acuerdo a Sachs y Larraín (1994), las actividades del Gobierno se centran en el gasto e inversión para la provisión de bienes y servicios públicos en beneficio de la sociedad. Según estadísticas del BCR, respecto a esta última actividad del Gobierno, se tiene que para 2018 la inversión pública era de 2.3% respecto al PIB, es decir, 11.9 puntos porcentuales menos que la inversión privada para ese mismo año.

Otra limitante que afecta el pleno desarrollo de las actividades del Gobierno es el elevado y rígido gasto corriente frente a los ingresos recaudados; lo anterior se refleja en el déficit fiscal, el cual ha disminuido de manera significativa en los últimos años, esta disminución obedecía a recortes de gastos más que a un incremento de los ingresos. El comportamiento que ha tenido el déficit fiscal ha sido de 6.6% en 2009, 4.0% en 2014 y 2.7% del PIB en 2018, del cual el 1.3% corresponde al gasto en pensiones (Ministerio de Hacienda, 2018).

Algunos factores que influyen negativamente en la persistencia del déficit por el lado del gasto son el aumento del gasto corriente en sueldos y salarios y el pago de deuda de pensiones, mientras que por el lado del ingreso se puede mencionar la debilidad del crecimiento económico que afecta a los ingresos, el gasto tributarios (incentivos fiscales indiscriminados), el desempeño de la DGII Y la DGA, evasión y elusión fiscal:

³Para mayor profundidad véase: Reformas fiscales 2009-2016, capítulo II, apartado 2.2

El mayor incumplimiento de las responsabilidades tributarias está a cargo de quienes tienen mayor capacidad de pago, precisamente porque son quienes tienen mayor capacidad para evadir; mientras que las personas con rentas diversas tienen menor capacidad para ello y las personas asalariadas prácticamente poca o nula capacidad de evadir impuestos. (ISD, 2016).

Esta situación genera a su vez niveles insostenibles de deuda, la cual para 2018 totalizaba US\$18,974.7 (incluyendo deuda de pensiones), lo que equivale a 72.8% del PIB. El Gobierno ha tratado de solucionar esta problemática mediante reglas fiscales y así poder conducir de una manera más rigurosa la política fiscal, implicando de esta manera poner límites en la gestión de las finanzas públicas, pero es evidente que actualmente no se tiene una plena estabilidad económica y credibilidad del país, las finanzas públicas se mantienen estancadas, el déficit fiscal continúa creciendo, y como resultado no se reducen los montos de deuda pública a niveles sostenibles, es decir no excediendo la capacidad de pago que tiene el país.

Ante esta problemática, conviene plantear la siguiente pregunta: **¿Qué efecto han tenido las reformas fiscales aplicadas a los ingresos públicos en el período 1990-2019 sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de El Salvador?**

1.2 Justificación

La situación que actualmente presenta la economía salvadoreña referente a las finanzas públicas es preocupante. En 2018 el déficit público en el país alcanzó alrededor del 2.7% del PIB, donde la deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF) incluyendo la deuda de pensiones, ascendía al 72.8% del PIB, deteriorando progresivamente la situación fiscal del país. El aumento y rigidez en los gastos que los gobiernos anteriores y el actual han tenido, hacen que la recaudación del sistema tributario sea insuficiente para cubrir los

egresos, haciendo que se opte por otros mecanismos de financiamiento como la emisión de deuda pública, sea esta interna o externa.

El Salvador no cuenta con un sistema tributario equitativo y eficiente, es decir, que las medidas de recaudación aplicadas por los diferentes Gobiernos no han sido eficientes en cuanto a niveles de recaudación, expresados en un mínimo incremento de la carga tributaria y la poca contracción del déficit fiscal, a lo cual se suma la implementación de reformas fiscales que impactan negativamente a los estratos sociales con menores ingresos, favoreciendo a las personas con mayor capacidad de pago. Existen vacíos legales que dan cabida a incumplimientos de las obligaciones tributarias que tienen las personas naturales y jurídicas, permitiendo así prácticas ilícitas, la evasión fiscal, que no solamente significa una privación de ingresos al fisco sino también distorsiones generadas en el sistema tributario, demostrando de esta manera la poca efectividad que existe en la aplicación de leyes tributarias y penales en El Salvador (ISD, 2016).

El problema de la baja recaudación es de vital importancia para el desarrollo y crecimiento económico, por lo cual es necesario implementar medidas que contribuyan a que los impuestos sean aplicados de manera justa, para el incremento de ingresos de las finanzas públicas que ayuden en gran medida a lograr niveles estables de deuda, siendo este uno de los puntos medulares, por lo que se espera que con el desarrollo y realización del tema de investigación se contribuya a una visión más completa acerca de este fenómeno y los factores determinantes en su comportamiento, y por consiguiente, a la proposición de alternativas de solución de corto y largo plazo.

1.3 Delimitación temporal y espacial

Para efectos de esta investigación se tomó como referencia El Salvador; el período de estudio está comprendido entre 1990 y 2019; sin embargo, el estudio también es prospectivo dado que se analizan efectos en períodos posteriores a partir de las proyecciones de las variables fundamentales de la investigación entre 2019 y 2023, centrado en los ingresos tributarios del Gobierno Central, con el objetivo de evaluar el impacto de importantes reformas que se han aplicado al sistema tributario salvadoreño por los diferentes Gobiernos, tales como la eliminación del impuesto al patrimonio, a las exportaciones, papel sellado y timbres fiscales, la creación del IVA y posterior aumento, exenciones a empresas de las zonas francas, cambios en las tablas de porcentaje del ISR, ampliación de la base imponible, entre otras.

Para fines de la investigación, el análisis se centró únicamente en el enfoque del ingreso de las finanzas públicas, tomando como referencia el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028 propuesto por el MH, para el planteamiento de escenarios de recaudación de ingresos, vía modificación y creación de diferentes impuestos, con lo cual se plasmaron los cálculos de sostenibilidad de la deuda mediante el Enfoque Estándar, Enfoque de Dinámica Endógena y el Enfoque Probabilístico.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo general

Determinar la incidencia de las reformas a los ingresos públicos aplicadas en el período 1990-2018 en la sostenibilidad de la deuda pública de El Salvador.

1.4.2 Objetivos específicos

- Detallar las reformas al sistema tributario realizadas en el país en el período 1990-2018 y su incidencia en la recaudación de ingresos.
- Plantear propuestas de reformas tributarias relacionadas con el ajuste fiscal contemplado dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Analizar el efecto de las reformas tributarias propuestas para la sostenibilidad de la deuda pública sobre el crecimiento económico en El Salvador.

1.5 Marco teórico y conceptual

A continuación se expone la teoría de la Hacienda Pública desarrollada por Richard y Peggy Musgrave, que muestra el rol que juegan las empresas, los individuos y el Estado en una situación de ineffectividad tributaria. Se establecerán los elementos importantes y determinantes de la sostenibilidad fiscal, tomando la baja recaudación tributaria como uno de los principales problemas que limitan el saneamiento de las finanzas públicas de la economía salvadoreña.

1.5.1 Teoría de la hacienda pública y los impuestos

Cabrillo (2015) menciona que la teoría de la Hacienda Pública desarrollada por Musgrave plantea un modelo de la triple función que debería desempeñar el Sector Público en las economías contemporáneas. Así se señala que este debe tratar de mejorar la asignación de los recursos productivos, estabilizar la coyuntura mediante el manejo discrecional y eficiente de los ingresos y los gastos públicos y sobretodo redistribuir el ingreso a favor de los grupos menos favorecidos mediante la ejecución de política económica que permita un

mayor desarrollo, esta teoría fue la inspiración de la acción Estatal bajo el Estado de Bienestar.

La teoría de la hacienda pública presenta dos enfoques, los cuales son: la Hacienda Pública Normativa y Hacienda Pública Positiva. La hacienda pública normativa (lo que debería ser) pretende justificar las intervenciones del Sector Público en la actividad económica, y al mismo tiempo que diseña las políticas más eficaces para alcanzar los objetivos que se plantean en dichas intervenciones de normativa realizada. Por su parte, el enfoque positivo (lo que es) de la hacienda pública está dedicado al estudio de los criterios que guían la toma de decisiones públicas y a los efectos de las intervenciones públicas sobre la actividad económica (Álvarez García, 2014).

Visto desde otra perspectiva, esta teoría es más completa debido a que incorpora el pensamiento tanto clásico como keynesiano; la Hacienda Pública clásica se había centrado en el estudio de la asignación de los recursos, es decir, en analizar qué bienes debe ofrecer el Sector Público a los ciudadanos y su financiamiento a partir de los impuestos que estos pagan. Por el lado de los economistas keynesianos se añade la función de estabilización, la cual plantea que si se cree que el Sector Privado tiende a la inestabilidad y que el Sector Público es capaz de corregir ésta al menos de forma parcial, los ingresos y los gastos públicos se pueden convertir en instrumentos de estabilización de la actividad económica (Cabrillo, 2015).

Por tanto, Musgrave, (1959) afirma que la Hacienda Pública es algo más que una herramienta de análisis económico, debido a que es sensible a los cambios en las instituciones económicas y sociales, donde actualmente la intervención pública está

limitada a un rol subsidiario en el que la política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado, ya que el mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas.

1.5.1.1 Hacienda pública: concepto y funciones

La Hacienda Pública representa el conjunto de bienes del Estado, con su consiguiente administración, la cual se aplica tanto al Estado como al municipio, y está conformada por los fondos y valores líquidos, los créditos activos, bienes muebles y raíces, los derechos derivados de la aplicación de las leyes relativas a impuestos, tasas y demás contribuciones, así como los de cualquier otro título que le corresponden (Asamblea Constituyente, 1983).

La Hacienda Pública, es descrita por Pigou (citado en Álvarez García, 2004) como la autoridad pública, central o local, tiene funciones y deberes cuya naturaleza en detalle varía según el lugar que ocupe. Entre estos deberes se incluye el gasto, y en consecuencia precisa también recaudar ingresos.

La Hacienda Pública, también llamada Economía del Sector Público, se fija en las actividades impositivas, en el gasto público, sus influencias en la asignación de recursos y la distribución de la renta (Álvarez García, 2004).

Musgrave (1991) sostiene que son tres las funciones que el Estado debería desarrollar: La función de asignación, la función de distribución y la función de estabilización. Estas funciones se refieren a:

- a) **La función de asignación** de determinados bienes y servicios sociales a través de la política presupuestaria.

- b) **La función de distribución**, generada a partir de cobro de impuestos en los sectores con mayor capacidad para contribuir, y la ejecución del gasto dirigido hacia quienes no tienen la capacidad económica para adquirir ciertos bienes y servicios. Los instrumentos fiscales de la política de distribución se realizan mediante: 1) un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a la de menor ingreso, 2) impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, 3) una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por consumidores de baja renta.
- c) **La función de estabilización**, ya que a través de los impuestos y el presupuesto se puede tratar de llegar al pleno empleo, crecimiento de la economía, y estabilidad de precios. La finalidad de esta función es evitar fluctuaciones importantes en la economía. Los instrumentos que se utilizan para lograr o mantener la estabilidad económica es a través de medidas monetarias y fiscales.

Las dos primeras funciones son de carácter microeconómico mientras que la tercera tiene naturaleza macroeconómica; sin embargo, los manuales de Hacienda Pública en la actualidad se centran en las primeras dos funciones.

1.5.1.2 Política económica: objetivos e instrumentos

La política económica es el conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas aplicadas por el Estado dentro de la economía para controlar un determinado contenido económico mediante una serie de directrices que permitan controlar la economía nacional y poder así

facilitar el cumplimiento de objetivos: tales como el crecimiento económico, estabilidad económica, redistribución de la renta, equilibrio exterior y pleno empleo, entre otros (BCR, 2016).

De acuerdo al Instituto (ICEFI, 2015) los principales objetivos de la política fiscal son los siguientes:

- Distribuir entre todos los ciudadanos, de forma justa e igual, por medio de la recaudación tributaria y el gasto público, los frutos económicos producidos en la sociedad.
- Apoyar el crecimiento económico sostenible, generando infraestructura económica y social.
- Poner en marcha políticas públicas que eleven la producción, generen empleos suficientes y ayuden a tener precios estables.
- Garantizar a todos los ciudadanos los derechos que nos permiten disfrutar de una vida plena.

Para alcanzar los objetivos antes planteados es necesario que el Estado disponga de un conjunto de políticas económicas, donde una parte ellas permita controlar fluctuaciones a corto plazo y que van dirigidas a la estabilización económica (política fiscal, política monetaria), y otras son políticas que van encaminadas a asuntos de largo plazo y están vinculadas a la estructura de la economía. En el ámbito de la presente investigación la más relevante es la política fiscal, la cual el MH la definió como la rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad

económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta (MH, 2015).

1.5.1.2.1 Gestión de la política económica

En lo referente a la política fiscal en la actualidad los países han adoptado dos formas de gestionar la política fiscal: de forma procíclica y de forma anticíclica.⁴

1. La política es procíclica: cuando el gobierno reduce gastos o aumenta impuestos durante las recesiones y aumenta gastos o baja impuestos durante las expansiones. De esta manera "amplifica" el ciclo, pues profundiza las recesiones o potencia las expansiones.
2. La política anticíclica: también llamada coyuntural o de estabilización, busca la reducción del gasto y ahorro, como también la subida de los impuestos y tasas de interés en épocas de abundancia; mientras que se usa el dinero ahorrado para gasto público y bajar los impuestos y las tasas de interés en recesiones, de este modo se hace sostenible en época de expansión y se controla en la recesión.

1.5.1.2.2 Instrumentos de la política fiscal

Según ICEFI (2018) los instrumentos de la política fiscal son los impuestos y el gasto público

1. Los impuestos son aquellos que provienen de: pago de los contribuyentes, ya sea personas naturales y jurídicas, los superávit de operación de empresas del Estado, por

⁴ Elaboración propia en base: Banco Mundial (2018), "*Políticas procíclicas Vs. Políticas contracíclicas*" obtenido de: <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2017/10/12/politicas-prociclicas-politicas-contraciclas>

cobros por el uso de propiedades del Estado, tasas de servicios públicos y donaciones. Dentro de los ingresos públicos, los impuestos constituyen uno de los principales instrumentos de la política fiscal, ya que cuando el Estado aumenta o disminuye impuestos, los consumidores tienen una menor o mayor capacidad adquisitiva, generando esto un impacto directo en la economía teniendo un papel en la redistribución de los ingresos mediante obligaciones que tienen los Gobiernos conforme las constituciones políticas de los países, entre ellas: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el suministro de salud, de seguridad, de educación, etc. y compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas, por lo tanto, la política tributaria es una medida frecuente para fomentar el crecimiento económico.

2. Gasto del Estado: sirven para pagar bienes y servicios públicos y para pagar las deudas que tenga el Estado. Como instrumento, el gasto público provoca que el Gobierno pueda promover la actividad económica al inyectar dinero a distintos sectores de la economía. Este sector en general tiene dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad, principalmente sobre una base no de mercado; y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias. Estas funciones se cumplen en gran medida a través de transacciones de gasto.

Sin embargo para efectuar lo antes planteado, existe una gran diversidad de clasificadores que se pueden aplicar al gasto público. Estos tienen como objetivo presentar el gasto desde diversas perspectivas. El FMI define estas clasificaciones de la siguiente manera: clasificación económica, clasificación funcional y clasificación cruzada (FMI, 2014).

- La **clasificación económica** del gasto, el tipo de gasto se identifica de acuerdo con el proceso económico que entraña. Al proveer bienes y servicios a la comunidad, las unidades del gobierno pueden producir los bienes y servicios por cuenta propia y distribuirlos, adquirirlos de terceros y distribuirlos, o realizar transferencias de efectivo a los hogares para que compren los bienes y servicios directamente.
- La **clasificación funcional del gasto** (CFG) proporciona información sobre el propósito para el cual se incurre un gasto. Entre los ejemplos de estas funciones se cuentan educación, salud y protección ambiental. Es una clasificación detallada de las funciones, u objetivos socioeconómicos, que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de gasto.
- Las clasificaciones económica y funcional de los gastos pueden combinarse en una **clasificación cruzada**. Contar con una clasificación cruzada de la CFG, en que figure cada una de las categorías de clasificación económica del gasto, La clasificación cruzada permite: Analizar los insumos, que indican cómo el gobierno realiza sus funciones, y los productos, que indican las actividades que el gobierno está realizando, Analizar la forma en que los gobiernos llevan a cabo sus funciones de gasto público para alcanzar objetivos sociales, analizar la variación a lo largo del tiempo de la composición de las erogaciones destinadas a la consecución de objetivos de política específicos.

1.5.1.3 Clasificación del sistema tributario y de los impuestos

Los tributos son ingresos públicos de derecho público que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente, exigidas por una Administración Pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la Ley vincula el

deber de contribuir. Su fin primordial es el de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento del gasto público, sin perjuicio de su posible vinculación a otros fines. (Sánchez, Silva, & Velásquez, 2011).

De acuerdo a FUNDE los tributos engloban los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, teniendo mayor participación los impuestos. Los ingresos tributarios incluyen los intereses cobrados por mora en el pago y las multas cobradas por falta de pago o pago atrasado de impuestos. (FUNDE, 2008).

Los impuestos son todas aquellas contribuciones obligatorias, sin contraprestación, no recuperables, recaudadas por el Gobierno con fines públicos.

El sistema tributario está integrado por impuestos directos e indirectos:

- **Impuestos directos:** Son aquellos impuestos que gravan en forma directa los ingresos y/o la riqueza de las personas naturales o jurídicas.
- **Impuestos indirectos:** Aquellos que gravan el consumo de bienes y servicios, independientemente del nivel de ingresos de quienes las compran. También se le conoce como impuestos al consumo.

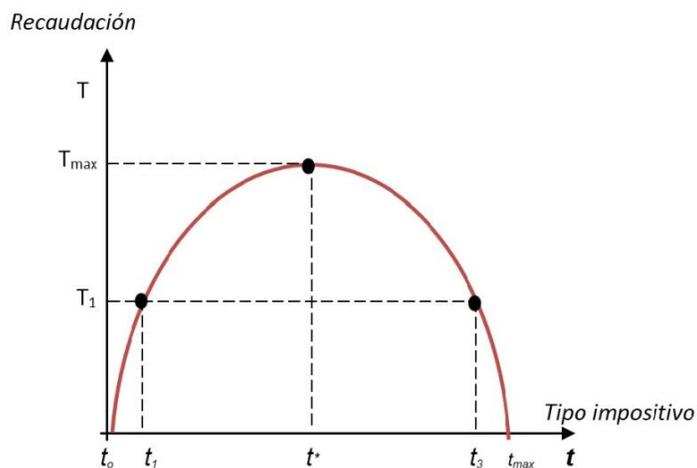
1.5.1.4 Curva de Laffer

La curva de Laffer es una representación gráfica que muestra cómo es afectada la recaudación de los ingresos tributarios de una economía cuando se presentan variaciones en la tasa impositiva, buscando explicar que el aumento de impuestos por parte del Gobierno no necesariamente tendrá como resultado un aumento en la recaudación. Por lo tanto, la curva de Laffer indica que, si un Gobierno sube más allá de cierto punto su actividad

recaudatoria fiscal, sus impuestos pueden generar menos dinero al igual que si baja los impuestos sobre los bienes y servicios (Casparri, y Elfenbaum).

Si un Gobierno sube demasiado sus impuestos, el precio resultante de un bien o servicio de sumarle esa subida a los costos y margen de beneficio, puede acabar por no hacer deseable el ofrecer ese bien o servicio a quien lo oferte ni adquirirlo a quien lo demande; es decir, que el productor y/o el comprador considerarán que no le interesa o, directamente, no podrá ofrecer y/o comprar ese bien o servicio. Como resultado, las ventas de ese bien o servicio caerán y, como consecuencia de esto último, los impuestos recaudados caerán también.

Ilustración 1. Curva de Laffer



Fuente: Elaboración propia en base a (Casparri, y Elfenbaum).

La ilustración 1 muestra que en el eje de abscisas se sitúan las tasas impositivas posibles sobre el beneficio del producto denotado t_i , medidas en un porcentaje del 0% al 100%, donde t_0 equivale al 0% y t_{max} al 100%, mientras que el eje de las ordenadas corresponde a los ingresos gubernamentales en dinero, denotados por T_i .

La ilustración se puede leer de la siguiente manera: si la tasa impositiva sobre un bien o servicio es t_0 , el Gobierno no recauda dinero a través de los impuestos ya que el cobro de

impuestos es nulo, pero a medida que el Gobierno aumenta el porcentaje de la tasa impositiva de un bien o servicio, obtiene mayor recaudación. Sin embargo, el incremento en la recaudación tributaria del Gobierno sucede hasta t^* , que es el punto óptimo de recaudación, es decir, el nivel de tasa impositiva que genera que el Gobierno recaude el máximo dinero posible mediante impuestos. A partir de la tasa t^* , el aumento de los impuestos sobre el bien o servicio en cuestión, genera que productores y compradores vean cada vez menos interesante el producir y adquirir ese bien o servicio, aunque cada uno con motivos distintos: los primeros porque ganarían cada vez menos, y los segundos porque cada vez experimentarían más subidas en el precio final (Casparri, y Elfenbaum).

Teniendo en cuenta que la recaudación impositiva correspondiente a t_0 y t_{max} es nula, surge como consecuencia que debe existir una tasa intermedia entre esos extremos que constituya la máxima recaudación posible. El fundamento matemático es el teorema de Rolle, en virtud del cual si el ingreso fiscal es una función continua de la tasa impositiva, entonces tiene al menos un máximo, ya que se trata de una función siempre positiva en un punto intermedio del intervalo. (Casparri, y Elfenbaum)

Un resultado potencial de la curva de Laffer es que si el Estado incrementa la presión impositiva por encima de un determinado porcentaje t^* , el aumento impositivo se volverá contraproducente, porque obtendrá rendimientos o tasas de ganancias de retorno cada vez menores.

La curva de Laffer descompone el efecto que tienen las tasas impositivas sobre los ingresos tributarios en dos partes: el efecto aritmético y el económico.

- El efecto aritmético indica que si la tasa impositiva baja, los ingresos fiscales disminuirán por la cantidad de la reducción de la tasa, es decir, se verán reducidos en el mismo porcentaje; mientras que sucede lo contrario si la tasa impositiva aumenta, ya que la recaudación mediante impuestos es igual a la tasa impositiva multiplicada por la recaudación disponible para ser gravada.
- El efecto económico reconoce el impacto positivo de las reducciones de las tasas impositivas sobre el trabajo, el producto y el empleo, y por lo tanto, sobre la base imponible al proveer incentivos para incrementar la actividad, mientras que tasas impositivas altas generan el efecto económico opuesto al penalizar la participación en las actividades con impuestos elevados. Por lo tanto, de acuerdo al efecto económico, con una tasa impositiva extrema del 100%, el Gobierno teóricamente obtendría una recaudación nula ya que los contribuyentes cambiarían su comportamiento en respuesta a los elevadísimos impuestos; de esta manera no tendrían incentivo para trabajar o buscarían otra forma para evitar pagar los impuestos, como puede ser la economía de trueque o el mercado negro, desincentivando así la participación en las actividades económicas (Casparri, y Elfenbaum).

1.5.2 Evasión fiscal: concepto, causas y clasificación

La evasión fiscal es un problema que ha persistido en la historia y en casi todas las economías, existiendo teorías que tratan de explicar y modelizar este fenómeno que difícilmente puede desaparecer de los países. Arias (2010), sustenta la Teoría de la Evasión Fiscal como: *“una actividad oculta que las administraciones tributarias combaten mediante auditorías y penalidades económicas, las cuales no abarcan a la totalidad de los contribuyentes.*

Los niveles de evasión están estrictamente relacionados al marco legal sancionatorio; dichos niveles ascenderán si el régimen sancionatorio que presente un país es débil, pues proporciona todas las facilidades para que las personas y/o empresas puedan evadir sin presentar mayores costos, sino más bien un beneficio para los evasores y una limitación al fisco. Por otro lado, está el caso cuando las leyes son rígidas, pues cuando hay evasión fiscal los contribuyentes perciben que están tomando una decisión que tiene un beneficio inmediato (no pagan el impuesto) pero enfrentan un costo potencial (incierto) que puede ser inclusive mayor que el beneficio, lo que puede ser una garantía para que los niveles de evasión descendan (ISD, 2016).

La evasión fiscal es un fenómeno socio-económico complejo y difícil que ha coexistido desde todos los tiempos, por cuyas circunstancias no solo significa generalmente una pérdida de ingresos fiscales con su efecto consiguiente en la prestación de servicios públicos, sino que implica una distorsión del sistema tributario.

La evasión fiscal es una acción fraudulenta, y en algunos casos consciente y voluntaria, que busca evitar el pago de un tributo al Fisco. Dependiendo de la naturaleza de las leyes que se contravengan mediante la evasión, ésta puede ser una infracción tributaria o un delito penal (ISD, 2016)

La evasión se diferencia de la elusión fiscal en que la elusión constituye un acto de defraudación fiscal cuyo propósito esencial es el de reducir el pago de las contribuciones o tributos que por ley le corresponden a un contribuyente en el ejercicio fiscal (ISD, 2016).

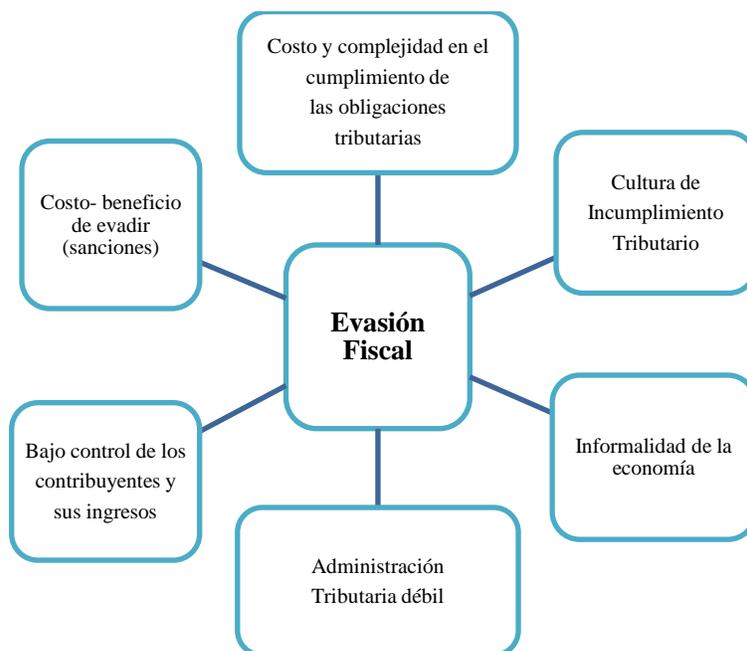
La elusión es un término más genérico porque se refiere a la acción de evitar que los

impuestos ingresen al Fisco para obtener un beneficio personal, ya sea que esto se logre o no mediante la configuración de la infracción o el delito de evasión.

Otro concepto acerca de la evasión fiscal se define como la disminución intencional u omisión del pago del impuesto que legalmente le corresponde pagar a un contribuyente. Ésta conducta es producto principalmente de dos prácticas generalizadas: el ocultamiento de ingresos y/o el abultamiento ficticio de las compras (Unidad de Estudios Tributarios, 2012)

Es de suma importancia establecer también las principales causas por las que los agentes económicos realizan la evasión fiscal en el país, ya que al ser un problema complejo existen diferentes factores que contribuyen a que este fenómeno esté presente en la economía salvadoreña.

Ilustración 2. Causas de la Evasión Fiscal en El Salvador



Fuente: Unidad de Estudios Tributarios y Dirección General de Impuestos Internos (2012)

Las causas de la evasión no se limitan únicamente a las mencionadas anteriormente, pero son las principales para obtener una noción a priori acerca del por qué la evasión fiscal sigue vigente en el país.

Según la Unidad de Estudios Tributarios (2012), la evasión fiscal puede ser clasificada de la siguiente manera:

- **Evasión intencional**

Se entiende por evasión intencional aquella que sucede cuando el contribuyente que intentare producir, o el tercero que facilitare, cualquier tipo de condición para la evasión total o parcial de impuestos, ya sean que estas condiciones se den por omisión, aserción, simulación, ocultación, maniobra, o por cualquier medio o hecho, según lo establece el art. 254 del Código Tributario vigente en El Salvador.

- **Evasión no intencional**

Es toda aquella evasión que no se configura como intencional, y en la que comúnmente se incurre cuando el contribuyente o el sujeto obligado no presentan sus declaraciones o porque las mismas se efectúan de forma incorrecta según lo regulado en el art. 253 Código Tributario.

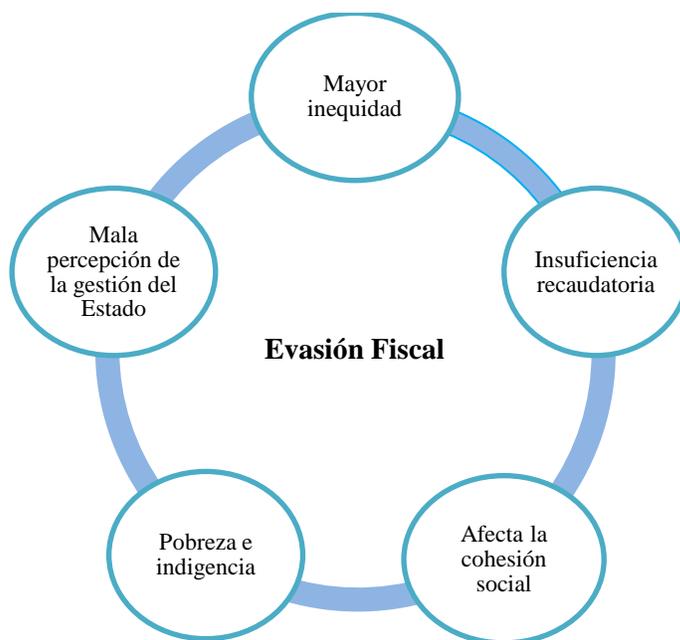
1.5.2.1 Importancia del conocimiento de la evasión fiscal

Becker, citado en Allingham y Sandmo (1972) postuló que la decisión de cometer un acto deshonesto como evadir impuestos se hace comparando los costos y los beneficios: el beneficio de no declarar es el dinero que uno no paga mientras que los costos son la probabilidad de ser descubierto multiplicado por el castigo correspondiente. Una solución

inmediata para reducir la evasión sería que las autoridades aumenten el costo a base de realizar más inspecciones o aumentar los castigos.

Lo anterior muestra lo ineficiente del sistema tributario, de las leyes penales y tributarias, el problema también persiste debido a que el defraudador fiscal recibe apoyo de profesionales como contadores, auditores, abogados y notarios, que venden sus servicios profesionales en un mercado sin control suficiente, ampliando la cadena de la evasión, y convirtiéndose en un ciclo vicioso que solo empeora la situación socioeconómica del país. Si no se toman medidas drásticas para frenar las distorsiones que genera la evasión, se tendrá un ciclo permanente; en la Ilustración 3 se muestran algunos efectos negativos generados por este fenómeno y que se resumen en una ineficacia de la política tributaria afectado directamente al cumplimiento de las necesidades de la sociedad salvadoreña (Martínez, 2007).

Ilustración 3. Ciclo vicioso de la evasión fiscal



Fuente: Elaboración Propia en base a Martínez (2007)

Ante los resultados negativos que genera la evasión fiscal se hace necesaria su cuantificación, puesto que:

- Permite mejorar la calidad del diseño de la Política Fiscal en busca de un sistema que garantice un nivel mínimo de bienestar social.
- Es un insumo fundamental para las estrategias de las administraciones tributarias.
- La evasión distorsiona el crecimiento económico, generando externalidades y competencia desleal.
- Altos índices de evasión fiscal debilita la confianza de la sociedad en el Estado y deslegitima su accionar.

Para que la evasión fiscal disminuya es necesario que en el país existan mayores sanciones, disciplina fiscal, menor corrupción, mayor cultura/concientización sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y las consecuencias de la evasión fiscal, entre otras, siendo indispensable la progresividad del sistema fiscal, teniendo un impacto favorable en la recaudación siendo lo suficientemente rígido, reduciendo la evasión y aumentando el bienestar social.

1.5.3 Aplicación de la Teoría de la Hacienda Pública en El Salvador

Ante su función asistencialista, el Estado depende de los recursos financieros necesarios para la ejecución de políticas públicas, lo cual refleja la importancia de la recaudación de impuestos indirectos y directos, que son la principal fuente para contar con los medios necesarios para la ejecución del gasto público destinados a la satisfacción de las necesidades públicas. En el caso de El Salvador, para cumplir con las diferentes funciones, el Estado cuenta con un presupuesto, donde los impuestos que entran al fisco son

insuficientes, por lo cual para mejorar su recaudación se ha aplicado una serie de cambios al sistema tributario, pero estas medidas tributarias no han generado mayor impacto debido a que no fueron acompañadas por mejoras permanentes en la Administración Tributaria, situando siempre a El Salvador en un marco de ineficiencia tributaria, incapaz de cubrir todos los gastos públicos, recurriendo constantemente a la deuda pública, lo que empeora la situación económica y social del país, ya que la política económica utiliza los tributos como herramienta para la obtención de diversos objetivos; entre ellos están también los objetivos no fiscales en temas como el estímulo a la inversión privada, la distribución del ingreso y el desarrollo de regiones o de actividades específicas.

Aunado a ello, los bajos ingresos que percibe el Estado se deben en gran medida también por el problema de la evasión de impuestos, donde el incumplimiento tributario también puede ser asociado con las expectativas que se formen los contribuyentes respecto de la evolución de la actividad económica a nivel agregado y, en particular, la de sus propios ingresos. (Alarcón, Aquino, & Romero, 2015).

La principal característica del sistema impositivo salvadoreño es su simplicidad, que se describe como un sistema con pocos impuestos, leyes breves e impuestos simples. Esta caracterización tiene su origen en las reformas llevadas a cabo a inicios de los noventa cuando se llevó a cabo una reforma tributaria estructural: se derogó el impuesto sobre la renta que databa de 1963 y se formuló una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta; se derogó un gran número de impuestos indirectos, los que fueron sustituidos por un impuesto general al consumo: el IVA; se derogaron los impuestos al patrimonio y exportaciones y los impuestos específicos al consumo fueron reducidos a tres productos (bebidas alcohólicas, cigarrillos y bebidas gaseosas). (FUNDE, 2014).

Por lo tanto, la reforma tributaria pretende cambiar uno o varios aspectos de la estructura tributaria, buscado a través de ella, aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado.

Los diferentes Gobiernos de El Salvador han hecho reformas fiscales encaminadas a incrementar la eficiencia y la base tributaria; sin embargo, no se han producido modificaciones que afecten a la estructura del sistema, pero sí contribuyó a mejorar el control fiscal y la lucha contra el fraude. (UC&CS América, 2010)

De lo antes mencionado la ISD (2016) concluyó:

- En el año 2013 las personas jurídicas, quienes mayor capacidad contributiva tenían, poseían mayor incidencia del incumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual habría representado el 85% de la evasión solo del ISR, mientras que la mora tributaria del IVA y el ISR hasta el 1 de septiembre de 2016 referente a personas jurídicas que adeudaban era de 78% (US\$123.9 millones), sin contar los montos correspondientes a multas, lo cual representaba el 59% de toda la mora tributaria cuantificada, en concepto de impuestos y multas, hasta octubre de 2016.
- Sistema tributario salvadoreño refleja la desigualdad formal institucionalizada en el orden jurídico tributario de El Salvador.
- Otras formas de evasión fiscal utilizadas en El Salvador son la defraudación tributaria, la subdeclaración y la omisión en la declaración tributaria, el uso de prestanombres y el cambio de domicilio en el extranjero, y especialmente en aquellos que tienen régimen de paraísos fiscales; estas últimas dos formas las practican aquellas personas que tienen una mayor capacidad económica.

1.5.3.1 Reglas fiscales

Una regla fiscal impone una restricción de largo plazo sobre los agregados presupuestarios a través del establecimiento de límites numéricos (Kopits y Symansky, 1998) con los objetivos de asegurar la responsabilidad fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública, la estabilidad macroeconómica y limitar el tamaño del sector público.

Una definición más reciente como son “Las reglas fiscales de nueva generación” se caracterizan por una mayor complejidad, en el sentido que tratan de aunar a los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica con una mayor flexibilidad ante shocks de diferente naturaleza, incorporando mecanismos de corrección automática de las desviaciones respecto a la regla. [Merino García (s.f.)]

1.5.3.1.1 Conceptualización

Kumar et al. (2009) citado por Merino García (s.f.) explica que las reglas fiscales pueden clasificarse atendiendo al agregado presupuestario al que restringen como son: deuda pública, déficit público, gastos e ingresos.

- **Reglas fiscales sobre la deuda pública.** Establecen un límite a la deuda pública como porcentaje del PIB; por consiguiente, están directamente ligadas al objetivo de sostenibilidad de la deuda y, resulta sencillo su comunicación y supervisión. Sin embargo, la disposición en la que el impacto de las medidas presupuestarias sobre el nivel de deuda no es inmediato, este tipo de reglas no proporcionan una guía de actuación en el corto plazo para los responsables de la política económica. Por otra parte, el nivel de deuda puede verse afectado por factores que escapan del control de los gobernantes (como, por ejemplo, la evolución del tipo de interés o del tipo de cambio).

- **Reglas fiscales sobre el balance presupuestario.** En este caso, es posible distinguir dos tipos de reglas, bien diferenciadas entre sí en función de si la regla se aplica al saldo total o al balance estructural, es decir, reglas fiscales sobre el balance presupuestario total y reglas fiscales sobre el balance presupuestario estructural donde los objetivos de estas son al largo plazo, pues requieren tiempo a que se institucionalicen las medidas y se pongan en prácticas.
- **Reglas fiscales sobre el gasto público.** Este tipo de reglas pueden establecerse en términos absolutos, relativos o como porcentaje del PIB y por un período entre tres y cinco años. De este modo, los límites al gasto público restringen los recursos empleados por el gobierno, la comunicación y supervisión de este tipo de reglas.
- **Reglas fiscales sobre los ingresos públicos.** Este tipo de reglas, como en el caso anterior de las reglas sobre el gasto público, controlan explícitamente el tamaño del sector público y proporcionan una guía de actuación para la política económica en términos de recaudación y administración de los ingresos. Por otro lado, tampoco están vinculadas directamente al nivel de deuda, al no establecer restricciones por el lado del gasto, con lo que no cumplen el objetivo de sostenibilidad.

La tendencia presente muestra que los países optan por la combinación de dos o más de estos tipos de reglas fiscales para garantizar los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica. Las reglas fiscales también se caracterizan atendiendo a los siguientes parámetros: base legal, cobertura, mecanismos de ejecución y supervisión, y flexibilidad.

1.5.4 Sostenibilidad de la Deuda Pública

La deuda se considera sostenible cuando su valor como proporción del PIB tiene una trayectoria estable en el tiempo. El MH (2018) define la **Sostenibilidad de la Deuda** como la capacidad de un país para cumplir sus obligaciones sin recurrir al impago o al evento de “default” de la deuda o sin acumular atrasos significativos en sus pagos, manteniendo así el acceso a los mercados financieros. Los indicadores de liquidez y solvencia permiten evaluar el manejo y la capacidad del país para atender sus obligaciones financieras.

La liquidez es un concepto, que se refiere a la capacidad del Gobierno para atender el pago efectivo de todas sus obligaciones en el corto plazo, y por lo tanto, mantener el acceso a los mercados financieros, mientras que la solvencia se define como la capacidad del Gobierno para pagar, en el largo plazo, el saldo de su deuda, mediante el valor actual de los superávits primarios proyectados, los cuales deben ser suficientes para reembolsar la deuda.

Existen modelos que evalúan la sostenibilidad de la deuda tomando en cuenta los riesgos y cálculo de probabilidad de los shocks desfavorables en la economía con el propósito de no aumentar los niveles de la deuda a niveles que exceden la capacidad de pago.

El análisis de la sostenibilidad de la deuda pública puede realizarse desde distintos enfoques, siendo los más utilizados los siguientes: 1) Enfoque Estándar, 2) Dinámica Endógena de la Deuda; 3) Enfoque Frenazo Súbito; 4) Gráfico de Abanico y 5) Límite de Deuda Natural, los cuales se describen a continuación.

1) El Enfoque Estándar

El Enfoque Estándar, a veces denominado como el Enfoque B-B, según Buitter (1985) y Blanchard (1990), se considera generalmente como un punto de partida en los estudios de sostenibilidad fiscal. Este enfoque se basa en el análisis del superávit primario requerido para estabilizar la razón Deuda/PIB en un determinado nivel, por lo general, los niveles de deuda actual o cualquier otro nivel específico que se considere adecuado, donde el déficit fiscal primario se obtiene a partir de la siguiente ecuación:

$$F = \frac{(r-g)}{1+g} d$$

Donde d es la razón deuda/PIB, r es la tasa de interés real, g es el crecimiento del PIB real y F es el superávit fiscal primario. Esta condición tiene una interpretación intuitiva: el nivel de deuda sostenible/PIB es tal que el superávit primario es suficiente para cubrir el costo de los intereses “efectivos” del servicio de la deuda. En otras palabras, F es el superávit primario requerido para estabilizar la relación deuda/PIB para una tasa de interés dada.

Este enfoque es de largo plazo, ya que los datos correspondientes a las variables son usualmente promedios de series históricas. Cualquier interpretación que se tome debería, por lo tanto, asumir que el nivel de los datos se mantendrá aproximadamente igual durante un periodo de tiempo relativamente largo.

2) Dinámica Endógena de la Deuda

Este enfoque traza la trayectoria de la relación deuda/PIB a través del tiempo en función de sus determinantes directos, como son el superávit primario, la tasa de interés, el tipo de cambio y la tasa de crecimiento.

Una diferencia clave entre este enfoque y el anterior es que este no es un análisis de largo plazo (por lo general 5 a 10 años), ni tampoco un enfoque de estado estacionario, sino que el énfasis aquí está en la dinámica de la deuda a corto plazo, con un escenario central o de referencia y pruebas de sensibilidad discretas.

Dentro de esta metodología se puede calcular la evolución de la deuda bajo escenarios alternativos de déficit primario, inflación, crecimiento económico, etc. Para el cálculo de estas sendas de evolución de la deuda se utiliza la siguiente ecuación de evolución de la deuda.

$$d_t = \left(\frac{1+r^f}{1+g} \right) d_{t-1} - f_t$$

Donde d_t es el déficit requerido, d_{t-1} es la deuda como proporción del PIB observada en el último período, r^f y g son, respectivamente, la tasa de interés de la deuda en moneda extranjera y la tasa de crecimiento del PIB y donde f_t es el balance primario en el tiempo t .

Esta metodología tiene dos limitaciones importantes:

- No toma en cuenta la naturaleza estocástica de las diferentes variables que intervienen en el proceso de acumulación de la deuda: ingresos, gastos, producto, inflación, tasas de interés y tipo de cambio.
- Tampoco considera la posible endogeneidad en el comportamiento de estas variables, de manera que al realizar análisis de sensibilidad (*ceteris paribus*), se dejan de fuera las implicancias que resultan de dichas relaciones.

3) Enfoque Frenazo Súbito o Sudden Stop

El enfoque “Sudden Stop”, proporciona estimaciones del impacto sobre la sostenibilidad de la deuda ante un frenazo súbito en la cuenta de capital, a saber, una situación en la cual todo el financiamiento externo se congela. El modelo considera distintos canales a través de los cuales un frenazo súbito afecta la sostenibilidad de la deuda, incluyendo el canal del tipo de cambio, que es particularmente fuerte cuando una gran parte de la deuda está denominada en moneda extranjera.

Los supuestos en que se basan son los cambios en la demanda para los bienes transables son igualados por cambios proporcionales en la demanda de los bienes no transables y la oferta de bienes no transables es fija o inelástica.

Cuando se observa un frenazo, la absorción de los bienes transables (importaciones como proxy) necesita caer para volver al equilibrio. Por tanto un ajuste depende de la porción de absorción de bienes transables financiado desde el exterior, o “apalancado”, donde con los supuestos se tiene como resultado el efecto ingreso de la demanda no transable.

Entonces, si el ratio Deuda/PIB se descompone de la siguiente forma:

$$b = \frac{B + EB^*}{Y + EY^*}$$

Donde E es el tipo de cambio real de equilibrio, B , B^* son, respectivamente, la deuda denominada en moneda nacional y extranjera (o en términos de bienes transables), Y , Y^* son la producción denominada en moneda nacional y extranjera, la proporción de bienes transables en la producción total $Y^* / (Y + Y^*)$ se aproxima mediante los ratios de exportaciones al PIB.

Se tiene entonces que el efecto de sostenibilidad de deuda dependerá del descalce de moneda⁵:

$$m = \frac{B/EB^*}{Y/EY^*}$$

Lo anterior determinaría el efecto de valoración de la deuda que sigue a un ajuste de E . Cuando $m = 1$, no hay un efecto de valoración, mientras que si m es cercana a cero (es decir, B/EB^* es muy pequeño o Y/EY^* es muy grande) hay “transmisión total” del E a relación deuda/PIB.

Adicionalmente de los efectos de valoración de la deuda que se logran a través de cambios en los precios relativos, este enfoque simula el impacto de tres shocks usualmente asociados con la ocurrencia de un sudden stop. Estos shocks son: i) un alza en las tasas de interés nominales, ii) una caída en el crecimiento del producto real y iii) la aparición de pasivos contingentes.

4) Análisis Probabilístico (Gráfico de Abanico o Fan Chart)

En este modelo “p” una distribución de probabilidad de la relación Deuda/PIB se obtiene mediante la combinación de diferentes metodologías de análisis multivariado de regresión y los pronósticos externos. Algunas metodologías para el análisis de la sostenibilidad de deuda usando gráficos de abanico: 1) Enfoque VAR, 2) Proyecciones externas, 3) Proyecciones externas con errores correlacionados y 4) Proyecciones ponderadas. Así, incorporando hechos importantes sobre la evolución futura de los determinantes directos de

⁵ Descalce de monedas se refiere al impacto de una modificación del tipo de cambio en el valor presente descontado de los flujos futuros de ingresos y egresos. Por tanto, todos los activos y pasivos deben ingresar en el cálculo, no sólo los activos y pasivos con el exterior.

la evolución de la deuda, tales como las tasas de interés, las tasas de crecimiento, etc., son inciertos, y por lo tanto, esta incertidumbre se extiende a la evolución de la relación entre la deuda y el PIB.

La idea básica en los gráficos de abanico es producir una distribución simulada de la deuda respecto al PIB basado en la dinámica proporcionada por un modelo econométrico de tipo Vector Autoregresivo (VAR) y/o por una serie de pronósticos externos para un grupo de insumos de riesgo que alimentan la ecuación dinámica de la deuda. El gráfico de abanico correspondiente se genera para una proyección de un periodo de años especificado por el usuario y, finalmente, es posible evaluar la probabilidad que el ratio Deuda/PIB supere distintos valores de umbral. De esta manera, el marco de gráficos de abanico para el análisis de sostenibilidad de deuda, en lugar de proyectar simplemente un solo escenario, incorpora la estructura de los shocks aleatorios que afectan la economía doméstica para obtener una distribución completa de los resultados probables de la deuda respecto al PIB.

5) Enfoque Mendoza-Oviedo

Mendoza-Oviedo (2004 & 2006) estudiaron el problema de un Gobierno que usualmente es muy adverso al riesgo de un colapso en sus gastos fiscales. Esto lleva al Gobierno a respetar un "Limite Natural de Deuda" (LND) igual al valor de anualidad del balance primario en el caso de una crisis fiscal. A su vez, una "crisis fiscal" se define, en este contexto, como una larga secuencia de shocks adversos a los ingresos fiscales donde el gasto público se ajusta a un mínimo tolerable, es decir, el LND representa un compromiso fiable para poder pagar incluso en el caso de una crisis fiscal.

Para generar un escenario de crisis fiscal, el enfoque probabilístico de Oviedo-Mendoza requiere información sobre: (i) la volatilidad de los ingresos públicos, (ii) los niveles medios de ingresos y gastos, (iii) el tamaño de los posibles ajustes en el gasto del gobierno en caso de caer en un estado de crisis, (iv) la tasa de interés real sobre el servicio de la deuda pública, y (v) la tasa de crecimiento de estado estacionaria de la economía. Después de que estos supuestos son establecidos, el modelo es simulado y se genera un conjunto de rutas posibles de ingresos fiscales. Adicionalmente, estas simulaciones permiten estimar la probabilidad de dar con el umbral de la deuda en el futuro.

Este enfoque se basa en los siguientes supuestos:

1. La trayectoria de los ingresos del gobierno se determina de manera exógena por un proceso de Markov.
2. No hay descalce de monedas, lo que significa que los ingresos y la deuda están denominados en la misma moneda.
3. Las variables agregadas como la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés, se conocen con certeza.

El límite natural de la deuda (valor de la deuda de fiable repago) se ajusta a las siguientes condiciones:

$$d \leq d^* = \frac{(t^{min} - e^{min})}{r - g} (1 + g)$$

Donde d^* representa el valor umbral para el ratio Deuda/PIB; t^{min} es la más baja realización de los ingresos tributarios respecto al PIB (según los momentos de su distribución); e^{min} representan el nivel mínimo posible de gasto estatal respecto al PIB una

vez que el país entrara en una crisis fiscal en el que los ingresos fiscales alcancen y se queden en t^{min} .

1.6 Marco histórico de las finanzas públicas en El Salvador

En este punto se desarrolla el marco histórico de la investigación, describiendo el comportamiento de los ingresos vía impuestos directos e indirectos, los cuales son la principal fuente que utiliza el Estado para la realización de su función administrativa, legal y judicial. Históricamente se ha tenido una correlación negativa entre ingresos y gastos (en donde los gastos han sido mayor a los ingresos), explicado en parte forma; por la baja recaudación que percibe el Estado, y esta baja recaudación se explica, entre otras razones por el problema de evasión fiscal (tanto del IVA con del ISR), que distorsiona el ingreso pleno de los tributos al Estado, incursionando en el aumento año tras año de la deuda pública total del país.

1.6.1 Principales variables de las finanzas públicas de El Salvador

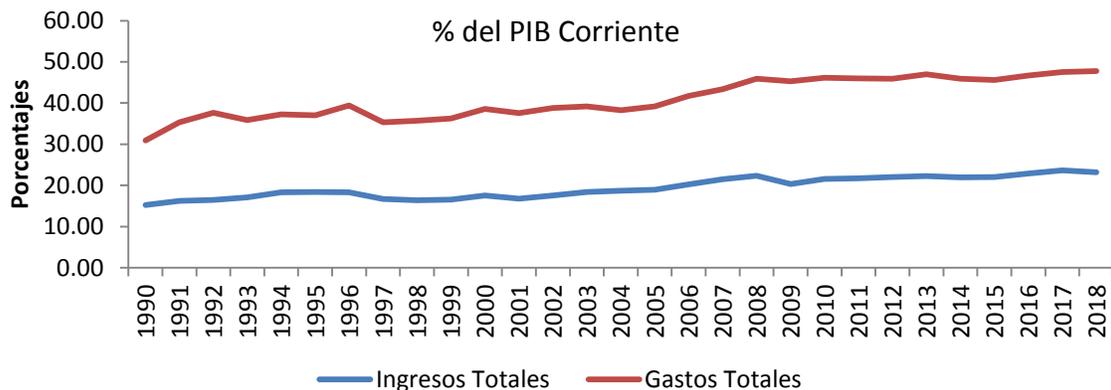
Analizar las finanzas públicas es de suma importancia para tener una mejor visión macroeconómica un país y así tener una antesala al análisis del sistema tributario. A continuación se expone la evolución de los ingresos, gastos, déficit y deuda del Sector Público No Financiero (SPNF)⁶ de El Salvador, en periodo 1990-2018.

⁶ El Sector Público No Financiero es el conjunto de instituciones públicas pertenecientes al Gobierno Central Consolidado (Ministerios, Fondo de Inversión Social y Secretaría Técnica de Financiamiento Externo), Resto del Gobierno General (Gobiernos municipales, Instituto Salvadoreño del Seguro Social e Instituciones descentralizadas, tales como la Universidad de El Salvador, Centro Nacional de Registros, Hospitales Nacionales, entre otras) y las Empresas Públicas No Financieras (Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y Lotería Nacional de Beneficencia).

1.6.1.1 Comportamiento de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero

Los ingresos totales recaudados para la década de 1990 promediaban los US\$1,386.6 millones, mientras que para la siguiente década este valor fue de US\$ 2,864.0; esta última cifra representaba 19.2% del PIB, siendo superior en 2.2 puntos del PIB respecto a la cifra de la década de 1990. Entre 2010 a 2018 se había recaudado en promedio US\$5,062.8 millones, representando el 22.4% respecto al PIB, siendo superior en 3.2 puntos del PIB respecto a la década anterior. Al analizar solamente los ingresos del año 2018, estos alcanzaron los US\$6,044.71 millones (23.2% del PIB).

Gráfico 1. El Salvador: Ingresos y gastos totales del SPNF, periodo 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En relación a los gastos totales, estos han mostrado una tendencia al alza como porcentaje del PIB nominal y cierta rigidez en el pasado a comparación de los ingresos. Para la década de 1990 se tuvo un gasto total promedio de US\$1,559.5 millones, mientras que para la siguiente década se tuvo un gasto de US\$3,188.7 millones, esta cifra corresponde a 2.4 % más que la década de 1990.

Entre 2010 y 2018 se registró una erogación promedio de US\$5,445.6 millones, correspondiente al 24.1% del PIB, es decir, 2.6% más que la década anterior. A las administraciones de los presidentes Mauricio Funes y Salvador Sánchez Ceren se elevó el gasto público en mayor medida que las anteriores administraciones (en promedio, 2.7% del PIB más que el periodo 2000-2009), a pesar que la recaudación promedio fue mucho mayor que la registrada en antiguas administraciones (esto explicado por la creación de nuevos impuestos indirectos y especiales), se ha tenido un uso desmedido de las egresos frente a los ingresos.

Para el año 2018 el gasto público fue de 24.5% en relación al PIB nominal, es decir, 1.3 puntos más que los ingresos totales de ese mismo año.

Para el periodo de estudio se tuvo un crecimiento promedio de los ingresos totales de 8.0%, mientras los gastos totales del SPNF crecieron en 8.2%; siendo levemente mayor a los ingresos.

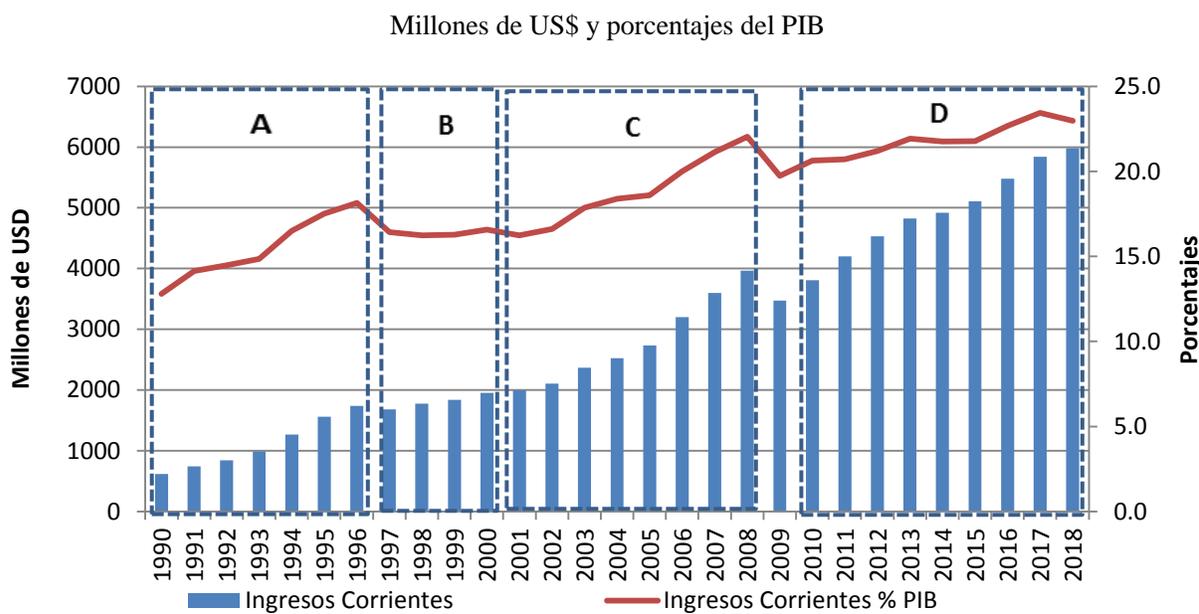
a) *Principales componentes de los ingresos y gastos totales*

El principal componente de los ingresos totales corresponde a los ingresos corrientes, es decir, el conjunto de ingresos tributarios, no tributarios, tasas, contribuciones, etc. En el gráfico 2 pueden observarse cuatro periodos⁷ del comportamiento de los ingresos corrientes del SPNF: En el segmento A, se tuvo un crecimiento anual de 6.0 puntos del PIB; en el segmento B, se muestra un decrecimiento anual de 2.1 puntos porcentuales del PIB; en el segmento C, que va del año 2001 al 2008, se tuvo un crecimiento promedio del 3.7 puntos

⁷ La conformación de estos periodos es acorde al comportamiento de la variable a través del tiempo, tomando en cuenta el crecimiento, decrecimiento y estancamiento.

porcentuales, respecto al PIB; y en el segmento D, se tiene un crecimiento anual de 1.7 puntos porcentuales del PIB; correspondiente al periodo 2010-2018⁸.

Gráfico 2. El Salvador: Ingresos Corrientes del SPNF, periodo 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

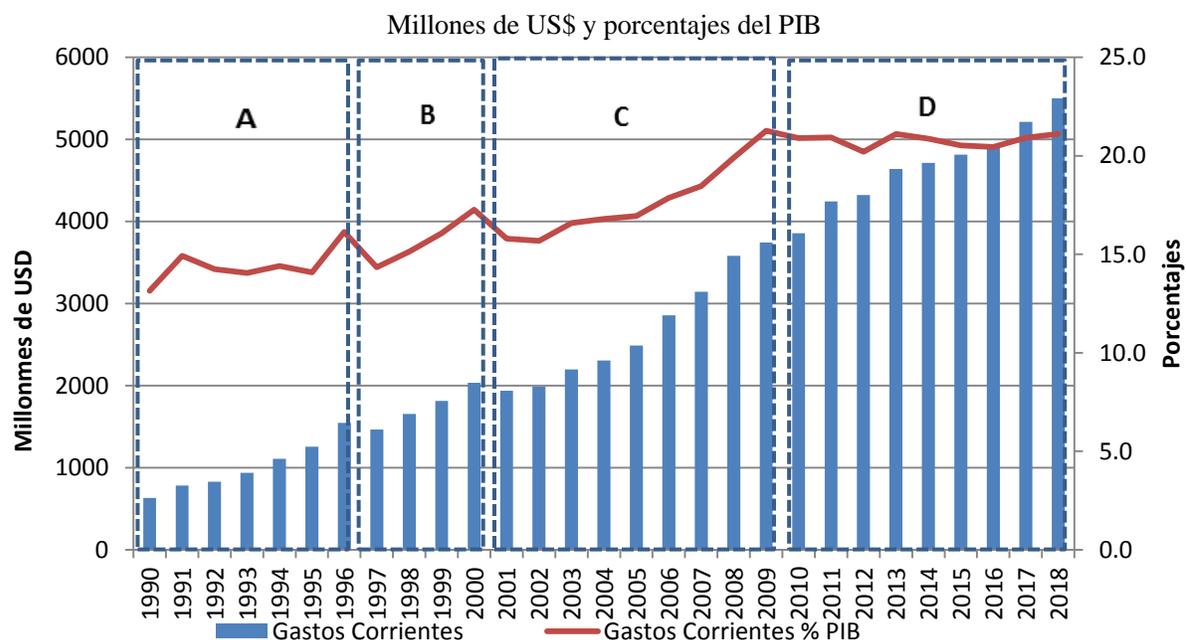
Uno de los factores que influyó para que en el periodo 1990-1996 se registrara un crecimiento anual alto fue por la importancia que tuvo en las finanzas públicas la introducción del IVA y su modificación del 10% al 13% en 1995, en sustitución del impuesto de timbres fiscales y papel sellado en 1992. El Salvador ha tenido un crecimiento de los ingresos corrientes de 8.2%, respecto al PIB en el año 1990-2018.

Con respecto a los gastos totales, su principal componente corresponde a las erogaciones en concepto de sueldos, salarios, consumo de bienes y servicios, etc.; es decir, el gasto en

⁸ El año 2009 no se incluye en los segmentos para evidenciar la prociclicidad de esta variable, y así tener un mejor análisis debido a su carácter atípico en el estudio, ya que muestra un valor inusual a causa de la crisis financiera internacional 2009.

consumo. En el gráfico 3 puede observarse claramente la rigidez del gasto a pesar de la crisis económica internacional 2009 y su comportamiento creciente en comparación con el gráfico anterior. En el segmento A, que va de 1990-1996 se registró un crecimiento anual del gasto corriente de 3.7 puntos porcentuales del PIB; en el segmento B, que abarca desde 1997-2000, el crecimiento promedio fue del 2.0 puntos porcentuales del PIB; mientras que en 2001-2009, se tuvo un crecimiento anual del 2.5 puntos del PIB; y por último, en el segmento D, un crecimiento anual de 0.05 puntos del PIB; el menor crecimiento a comparación del resto de periodos⁹.

Gráfico 3. El Salvador: Gastos Corrientes del SPNF, periodo 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

⁹ Esto se debe en cierta medida a que desde el año 2014 a la fecha, se ha hecho una reducción fuerte en el gasto corriente: focalizando el tema de subsidios, disminución de las transferencias, los bienes y servicios. Nelson Fuentes, Director de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda. Véase: <https://verdaddigital.com/index.php/nacional/19171-19171>

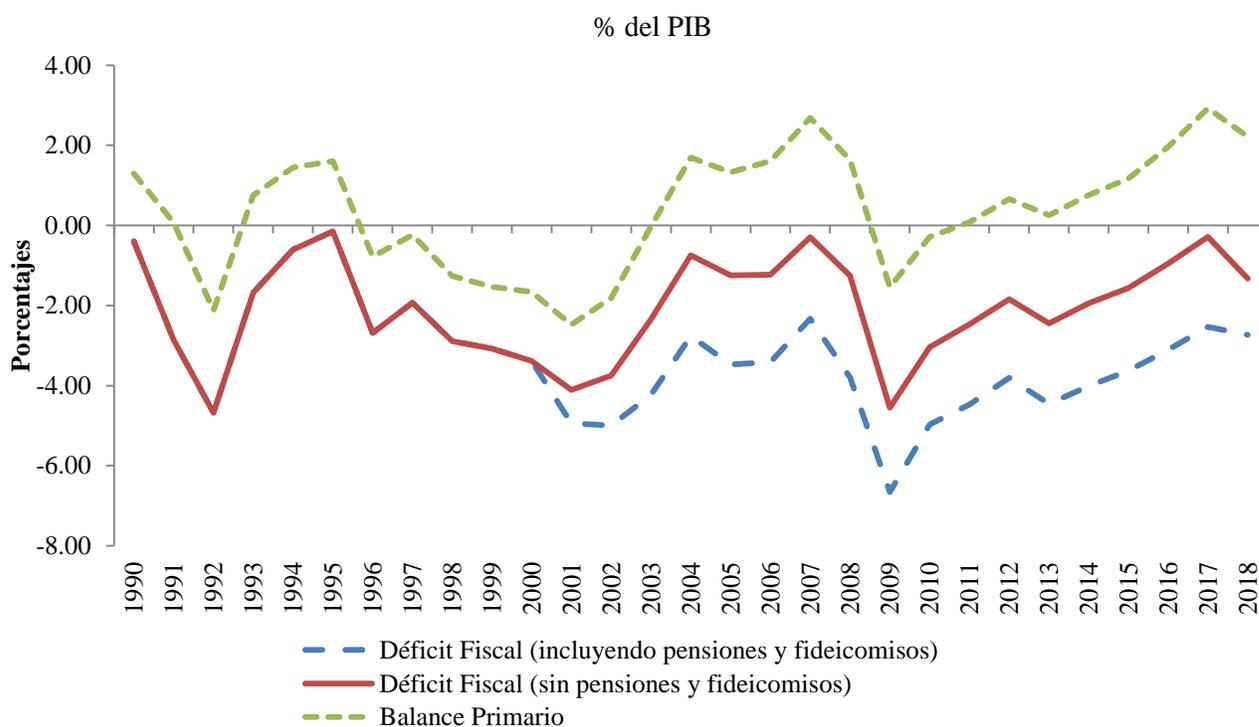
En los últimos años se han establecidos controles para la reducción del gasto corriente, las cuales se han formalizado mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal que entró en vigencia en 2016 según decreto legislativo N° 533, la cual tiene como objetivo en lo referido al gasto, mantener el gasto corriente por debajo del los gastos totales y no deben ser mayores al 18.5% del PIB. Con ese propósito, los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB corriente, por otra parte, el decreto legislativo que entró en vigencia en 2017 estipula que se deberán llevar a cabo medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas, mediante medidas en ingresos y gastos, que den como resultado un ajuste de al menos 3.0% del PIB; no obstante, desde 2009 a 2018, el gasto corriente se ha mantenido por arriba de este nivel (promediando un 20.8% del PIB), una de las variantes de estos resultados se puede deber a que el gasto corriente corresponde a una variable contracíclica, lo cual puede en cierta medida explicar esta rigidez; de igual manera estos resultados ponen en evidencia la ineficiencia del instrumento de ley, por colocar parámetros de cumplimiento que no están acorde a la realidad de las finanzas públicas del país, así como por el costo social y económico que implicaría su cumplimiento, dados su potenciales efectos en el crecimiento económico, empleo, y pobreza, por lo cual los ajustes contemplados en la ley deben ser graduales y en magnitudes que permitan maniobrar el gasto público de forma que no se afecte de forma significativa a la economía por parte del Gobierno.

b) Déficit fiscal y deuda pública

El comportamiento del déficit fiscal en El Salvador (incluyendo pensiones y fideicomisos) ha pasado entre 1990 y 2018 de 0.4% a 2.7% en términos del PIB, algunos factores que han influido en la persistencia del déficit por el lado del gasto son el aumento en el gasto

corriente en sueldos y salarios y el pago de deuda de pensiones, mientras que por el lado del ingreso se puede mencionar los desastres naturales (préstamos para reconstrucción) y el tema la evasión y elusión fiscal con la poca efectividad que tienen las leyes, evidenciado durante todo el periodo de estudio, también, el costo de la privatización del sistema de pensiones llevado a cabo en 1998¹⁰.

Gráfico 4. El Salvador: Déficit Fiscal y Balance Primario, periodo. 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

¹⁰ Moreno (2004), señala que el cambio en el modelo de previsión social que llevó a la privatización de los fondos de pensiones, al suprimir el sistema de reparto basado en el principio de solidaridad intergeneracional y sustituirlo por un sistema de capitalización individual, generó un enorme impacto en las cuentas del Sector Público No Financiero, pues implicó al Estado asumir el costo directo que generó la reforma, así como asumir el pago de las pensiones para todas aquellas personas que por su edad, se quedaron en el sistema público.

Por su parte, el Balance Primario¹¹ (excluyendo donaciones), se ha mostrado muy volátil y negativo, evidenciando la necesidad de recurrir a financiamiento externo o interno para el pago del costo de la deuda; puede visualizarse en el gráfico N° 4 que a partir de la crisis económica financiera internacional, el país ha presentado mayor esfuerzo fiscal, similar al que se tuvo en 2008 (2.7% del PIB); sin embargo, para 2018 el balance primario se ubicó en 2.2% del PIB (menor en 0.7 puntos del PIB al que se tuvo en 2007); no obstante, esto no compensa la tendencia creciente del gasto en pago de la deuda, que para el 2018 representó el 3.5% del PIB.

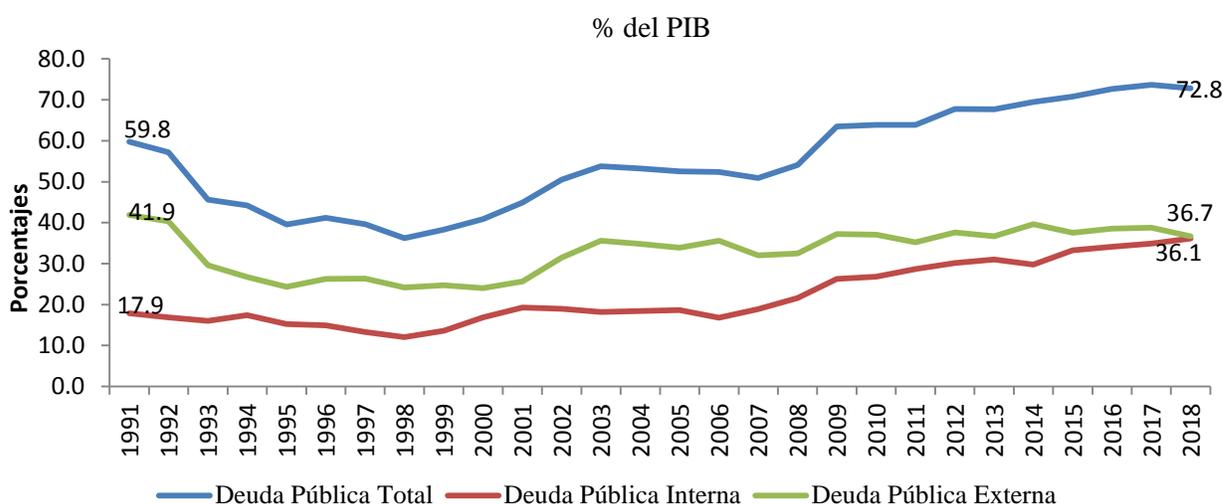
Hablar de déficit público también significa hablar de deuda pública o deuda soberana; para el año 2018 representó 72.8% del PIB (incluyendo pensiones). El 2 de octubre de 2017 la agencia de calificación internacional Standard and Poor's (S&P), declaró en “default selectivo” a El Salvador, luego que por cinco días no se atendió el servicio de la deuda pública interna, la cual ascendió a 47.3% del total de la deuda, dado a que existían discrepancias políticas entre los partidos FMLN y ARENA; no obstante, un día después S&P volvió a elevar la calificación de riesgo soberano a la categoría a CCC¹². Lo anterior, manifiesta que la polarización política en El Salvador puede poner en aprietos la calificación del riesgo crediticio ante entidades internacionales financieras muy importantes, lo que empeoraría más la situación financiera.

¹¹ El balance primario es la diferencia que hay entre los ingresos totales menos los gastos totales del gobierno, excluyendo el concepto del pago de intereses. Es decir, antes de pagar intereses, lo que se esperaría es que haya un saldo positivo precisamente para pagar los intereses sin incrementar el endeudamiento. Si se observa que el indicador es negativo, quiere decir que los ingresos fueron insuficientes para cubrir los gastos, y de manera adicional se tuvo que solicitar financiamiento para cubrir el costo de la deuda.

¹² Estas notas están asociadas al nivel de riesgo financiero de la entidad calificada. Véase: https://www.standardandpoors.com/es_LA/delegate/getPDF?articleId=2148473&type=COMMENTS&subType=RATING%20DEFINITION

A pesar que la deuda pública externa era mayor en 1990 (41.9% del PIB) en comparación a 2018 (36.7%), esto ha sido a expensas del aumento significativo que ha tenido la deuda interna, incrementando 22.0% durante el periodo en estudio; es evidente que El Salvador se encuentra en un círculo vicioso, en el cual contrata deuda para pagar deuda; uno de los principales factores que más han influido a que se acumule deuda es la estructura tributaria ineficiente, que no permite que un país subdesarrollado como El Salvador pueda alcanzar un equilibrio fiscal, por su baja carga tributaria y por los altos niveles de evasión y elusión fiscal (Moreno, 2000).

Gráfico 5. El Salvador: Deuda Pública total, periodo 1991-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

1.6.2 Sistema Tributario de El Salvador

Con la implementación de los PAE y PEE, El Salvador experimentó cambios significativos en la estructura tributaria, siendo uno de ellos la entrada en vigencia del IVA en 1992, el cual inició con un gravamen del 10% a las compras de bienes y servicios; luego este

aumentó al 13% para el año 1995. Así también, se eliminó el impuesto al patrimonio en 1994 justificando ser un impuesto de baja productividad y alto costo administrativo.

1.6.2.1 Panorama del Sistema Tributario: El Salvador frente a Centroamérica

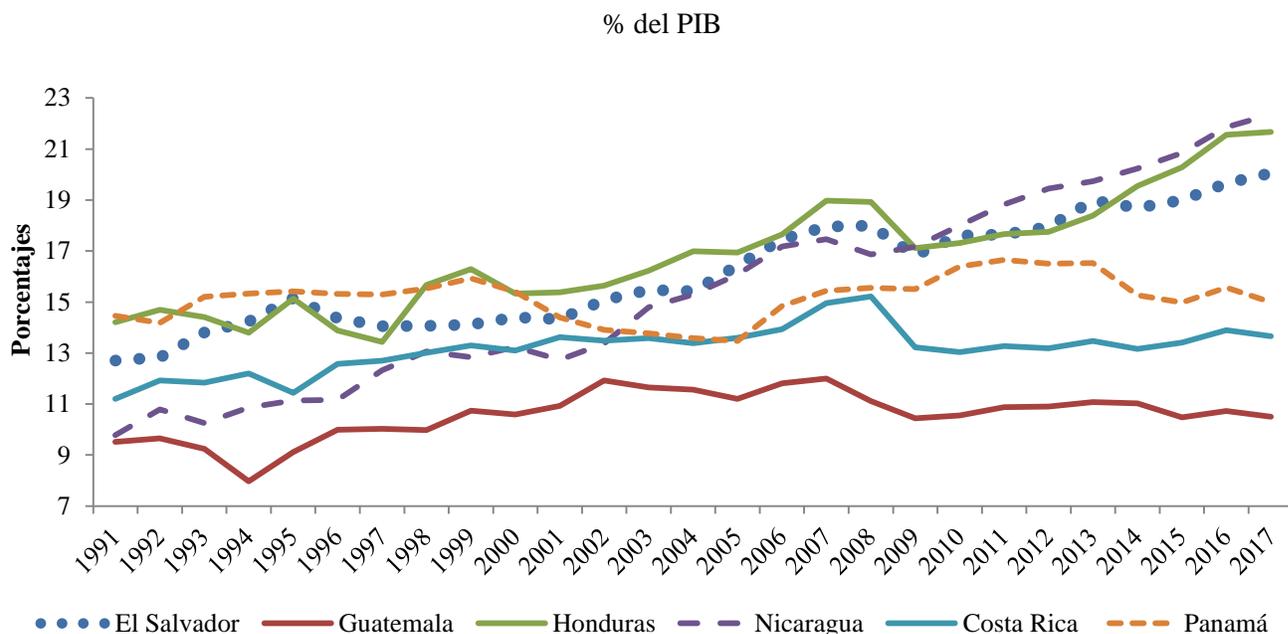
Según datos del BCR de El Salvador, la carga tributaria ha pasado de representar un 9.1% del PIB en 1991 a un 18.1% en 2018, explicado por una serie de esfuerzos encaminados a crear nuevos mecanismos en la recaudación del IVA y del ISR, así como nuevos impuestos para lograr una mayor efectividad.

A continuación se hace un análisis sucinto de los países de Centroamérica en relación a los ingresos tributarios, con la finalidad de obtener un panorama más amplio y la posición que ocupa El Salvador frente a las economías vecinas de la región.

Según datos de la CEPAL, en el periodo 1991-2017 Honduras se ha mantenido como uno de los países con mayor nivel de ingresos tributarios, registrando en 2017 una carga tributaria de 21.7%, es decir, 7.5 puntos más que en 1991; no obstante entre 2009 y 2017 Nicaragua, ocupó la primera posición de los países centroamericanos en registrar mayores niveles de ingresos tributarios, mostrando un avance muy significativo en la recaudación, cerrando el 2017 con una carga tributaria de 22.4%.

El Salvador ocupa el tercer lugar, mostrando también un aumento en sus ingresos tributarios de 21.4 puntos para 2017, es decir 7.4 puntos más que en 1991. Como un caso extremo aparece Panamá, que ha pasado de ser un país con altos niveles de ingresos tributarios en relación al PIB a ocupar una cuarta posición para el 2017 con 15.0%, Costa Rica y Guatemala se encuentran en los últimos lugares. El gráfico 6 muestra mejor evidencia de este comportamiento de los países centroamericanos.

Gráfico 6. Centroamérica: Ingresos Tributarios del Gobierno Central, periodo 1991-2017¹³



Fuente: Elaboración propia con base de datos fiscales de CEPAL

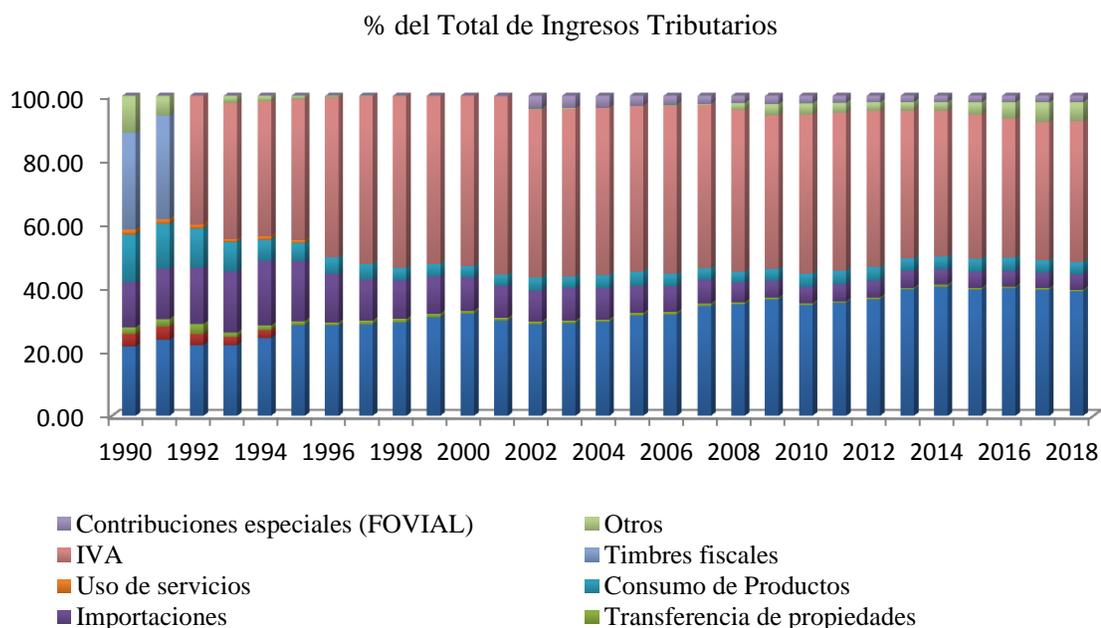
El sistema tributario salvadoreño

Según datos del BCR de El Salvador, en 2018, el país alcanzó US\$4,680.1 millones de ingresos tributarios, de los cuales 38.9% provenían de ISR y 43.9% del IVA; este último mostró su aporte a los ingresos tributarios a partir de 1992 y se pronunció aún más a partir de 1995 donde la carga fue modificada al 13.0%. Estos dos componentes son los dos pilares de la carga tributaria salvadoreña, los cuales presentaron durante el periodo un cierre de brecha, considerando lo que mostraban a mediados de la década de 1990 (para 1995 se registró 44.2% y 28.4% del PIB en el IVA y el ISR, respectivamente). Así también, los impuestos sobre las importaciones han mostrado una evidente reducción, registrando en 1994 y 2018, 20.3% y 4.9%, respectivamente; esta reducción es explicada en gran medida

¹³ Se toma hasta 2017 por no estar actualizados los datos en la CEPAL.

por la apertura comercial a través de los tratados de libre comercio, tanto bilaterales como multilaterales y otras medidas comerciales.

Gráfico 7. El Salvador: Estructura de los Ingresos Tributarios, periodo 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos del sector fiscal del Banco Central de Reserva de El Salvador

La baja recaudación tributaria en El Salvador se debe, entre otras razones; a las exenciones fiscales, la evasión, elusión, alta informalidad, debilidad de incentivos y de regulación que simplifique el proceso para formalizarse (Cardona, 2015); a lo anterior debe añadirse el trabajo informal (42.5% para 2018)¹⁴, el bajo y lento crecimiento económico del país.

¹⁴ Según la EHPM del 2018 se registró que, por cada 100 personas ocupadas que residen en el área urbana, 58 laboran en el sector formal y 42 en el sector informal. El análisis por género permite observar que por cada 100 hombres ocupados en el área urbana 61 lo están en el sector formal y 39 en el informal. En el caso de las mujeres se reporta que por cada 100 mujeres ocupadas en el área urbana, 53 trabajan en el sector formal de la economía y 47 en el informal.

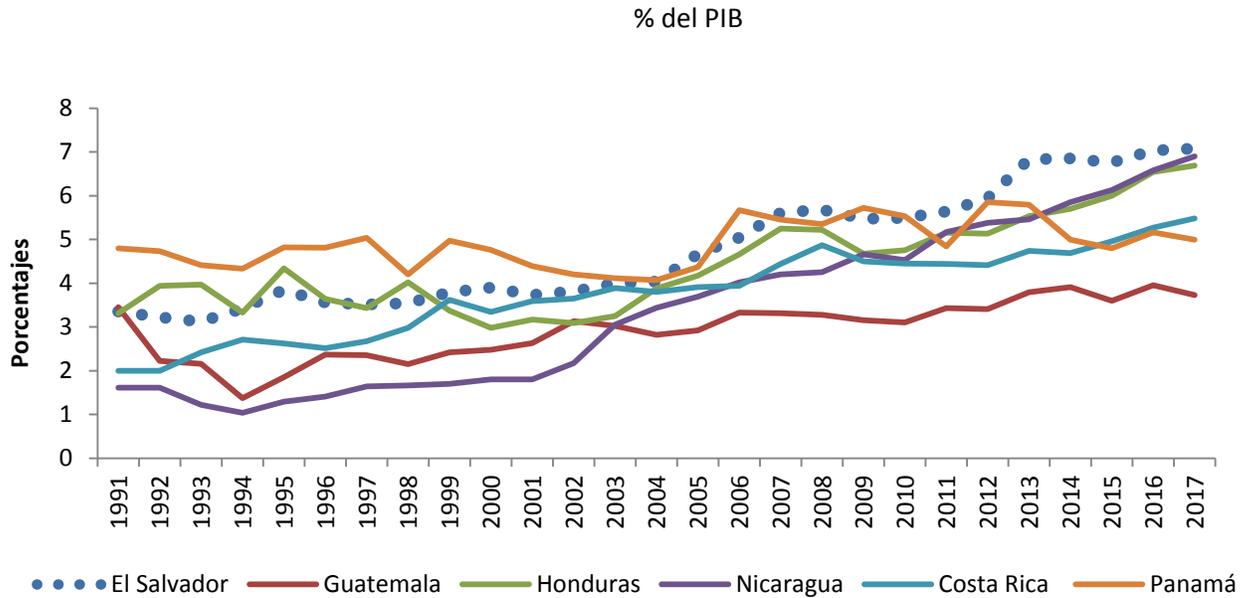
a) Ingresos vía impuestos directos e indirectos: El Salvador frente a Centroamérica.

Los países centroamericanos se han visto en la necesidad de mejorar su recaudación tributaria debido a tres factores importantes: la crisis económica financiera 2008-2009, la suscripción de tratados de libre comercio que han significado para el Estado pérdida de ingresos, y por último, también el otorgamiento de incentivos tributarios (Medina 2013).

En relación a los impuestos directos, entre 2010 y 2017 El Salvador ocupa la primera posición, cerrando en este periodo con 7.1% del PIB, seguido por Nicaragua y Honduras con 6.9% y 6.7% del PIB, respectivamente; Nicaragua ha mostrado un avance muy significativo en este ámbito a comparación del resto de países centroamericanos (pasando de 1.6% del PIB en 1991, a aumentar 5.3 puntos porcentuales en 27 años), debido principalmente al fortalecimiento en la recaudación del ISR; sin embargo, su situación pudo verse afectada por su desaceleración económica provocada por los disturbios sociales y políticos en los que ha estado inmerso¹⁵.

¹⁵ Véase: <http://www.bancomundial.org/es/country/nicaragua/overview>

Gráfico 8. Centroamérica: Ingresos vía Impuestos Directos del Gobierno Central, periodo 1991-2017

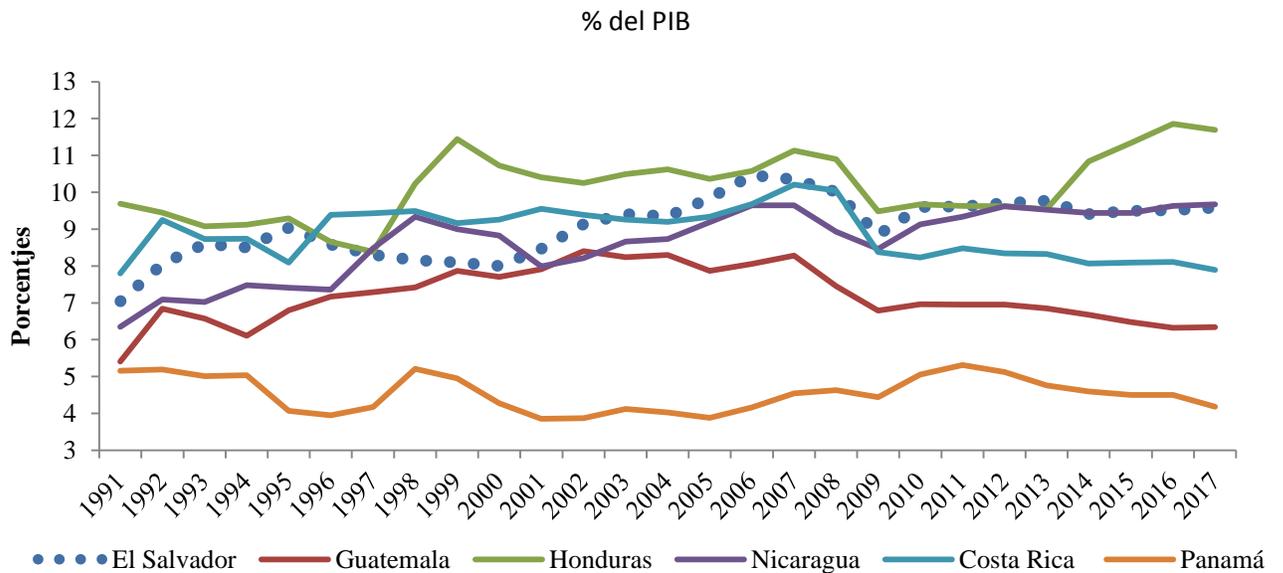


Fuente: Elaboración propia con base de datos fiscales de CEPAL

Los países que más han mostrado un estancamiento en la recaudación vía impuestos directos es Panamá y Guatemala (aumentando tan solo 0.2 puntos del PIB en 27 años); no obstante, los niveles de recaudación tributaria directa de Panamá son mayores que las de Guatemala (colocándolo en última posición) y Costa Rica, solo hasta 2014.

Del total de los ingresos tributarios que perciben los países centroamericanos, la mayoría de sus ingresos provienen por la vía de impuestos indirectos (Guatemala se encuentra en primera posición con un 60.0% en 2017), a excepción Panamá, que cerró con un 4.2% del PIB para el año 2017, representando tan solo el 28.0% del total de ingresos tributarios.

Gráfico 9. Centroamérica: Ingresos vía Impuestos Indirectos del Gobierno Central, periodo 1991-2017



Fuente: Elaboración propia con base de datos fiscales de CEPAL

En el gráfico anterior puede observarse claramente que Honduras se ha mantenido con un alto nivel de ingresos vía impuestos indirectos (arriba de 8.0% del PIB); por el contrario, Panamá se ha mantenido con ingresos entre 4.0% y 6.0% del PIB. Por su parte, El Salvador hasta el año 2001 mostró ingresos vía impuestos indirectos que representaban entre 7.0% y 8.5% del PIB; a partir de ese año, este ha fluctuado entre el 9.0 y el 10.0% del PIB.

Los impuestos indirectos son la fuente principal de los ingresos tributarios para Guatemala, Honduras y Costa Rica; estos representaron en 2017 arriba del 53.0% del total de ingresos tributarios, mientras que para Nicaragua y El Salvador los ingresos vía impuestos indirectos vienen representado niveles similares a los ingresos provenientes mediante impuestos directos.

b) *El Sistema tributario salvadoreño*

Para el sistema tributario salvadoreño, los ingresos vía impuestos directos provienen de gravámenes a la Renta y a la Transferencia de Propiedad, siendo el ISR el más importante; por otro lado, los ingresos indirectos provienen de gravámenes al Valor Agregado, importaciones, consumo de productos, uso de servicios, contribuciones especiales (FOVIAL), entre otros.

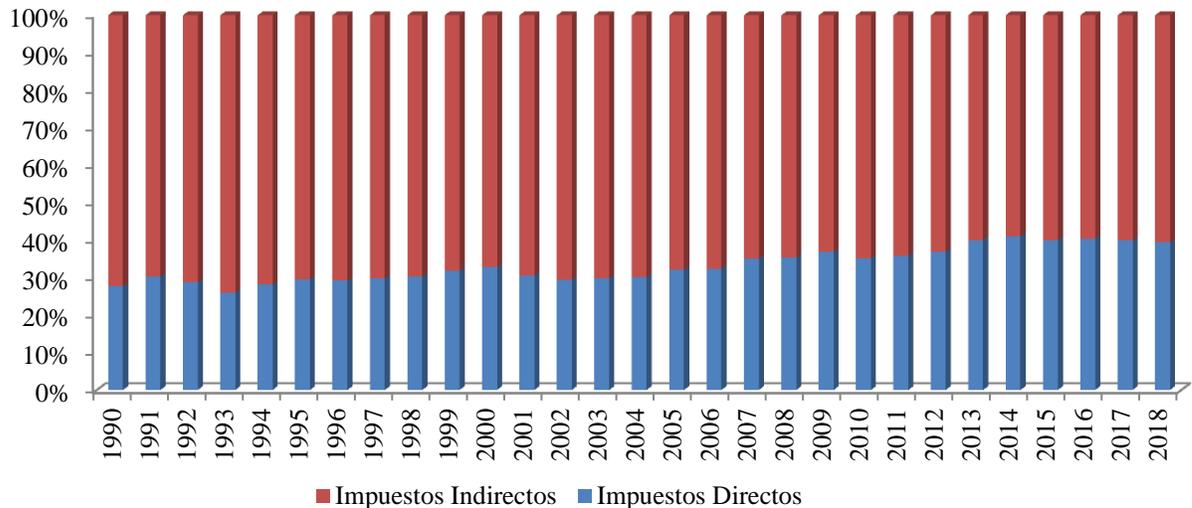
En el gráfico 10 puede evidenciarse que El Salvador posee una carga tributaria regresiva; no obstante, la brecha entre ingresos vía impuestos directos e indirectos se ha ido cerrando debido a que entre 2009 y 2011, se realizaron un conjunto de reformas tributarias administrativas enfocadas por el lado de los ingresos, de igual manera, se puede mencionar un conjunto de modificaciones a la legislación tributaria del país, con la finalidad de fortalecer las capacidades de la Administración Tributaria y Aduanera y que ayuden a combatir la elusión, evasión fiscal (IVA e ISR) y el contrabando ¹⁶(Alvarado, y Cabrera Melgar, 2013).

A demás equivalente, con el objeto de lograr aumentos en la recaudación, en los últimos 10 años se han creado nuevas figuras impositivas, como las denominadas “contribuciones especiales”, cuya recaudación tiene un destino específico y otros tributos, que han expandido nuevamente el sistema tributario (FUNDE, 2014).

¹⁶Asimismo se hizo una simplificación del ISR para asalariados y el incremento hasta el 30% sobre el impuesto sobre la renta para personas naturales y aumentar del 25% al 30% del impuesto sobre la renta a personas jurídicas, gravar con el 10% a los dividendos repartidos en efectivo, y medidas administrativas como el incremento del pago a cuenta desde 1.5% al 2%.

Gráfico 10. El Salvador: Estructura del Sistema Tributario, Periodo 1990-2018

% de Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

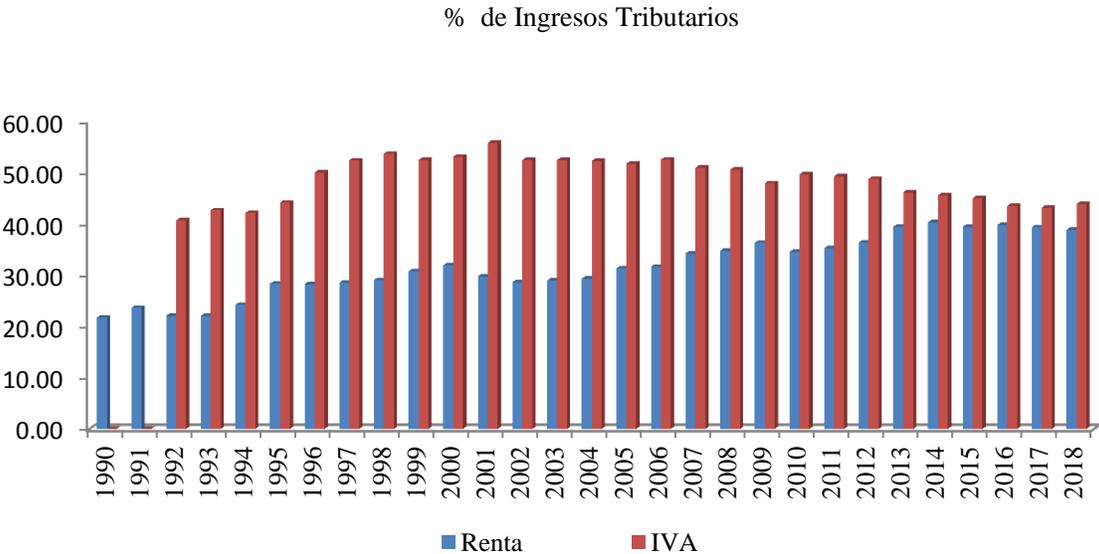
El IVA ha mostrado cambios significativos en su recaudación debido a la serie de reformas implementadas, desde la crisis financiera internacional de 2009, mostró la prociclicidad de los tributos del Estado por esta vía; también son relevantes los años 2010 y 2011, donde se produjeron grandes cambios y únicamente se destacó un leve aumento del peso de los impuestos indirectos derivado de la recuperación de la recaudación en concepto de IVA, luego de la etapa más fuerte de la crisis. Con respecto al ISR, en 2012, como resultado de los aumentos en las tasas del impuesto sobre la renta a personas jurídicas y naturales, registrando la tendencia al alza prevaleciente previo a la crisis (FUNDE, 2014).

Cabe recalcar que para esos años antes mencionados (2009 y 2011), las reformas se enfocaron en el aumento de tasas en el ISR, cambios en la estructura de tasas de los impuestos selectivos al consumo y la introducción de nuevas medidas de control.

Los dos pilares fundamentales de la política tributaria en El Salvador IVA y el ISR, representaron el 82.8% del total de los ingresos tributarios para el 2018. En el gráfico 11 se observa un cierre entre la brecha de los ingresos generados por el IVA y el ISR; este hecho principalmente se debe a la creación de nuevos impuestos que han gravado a las transacciones financieras: beneficios en bolsa de valores, utilidades y dividendos, esto en mayor medida a partir del 2009 con la entrada del FMLN al poder.

Los ingresos recaudados vía ISR han crecido en 2.5 puntos porcentuales desde 2009 y 2018, mientras que la recaudación del IVA ha caído en 4.0 puntos porcentuales durante el mismo periodo, dando lugar a una diferencia del 5.0% entre el IVA y el ISR para 2018.

Gráfico 11. El salvador: Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicio e Impuesto sobre la Renta, periodo 1990-2018

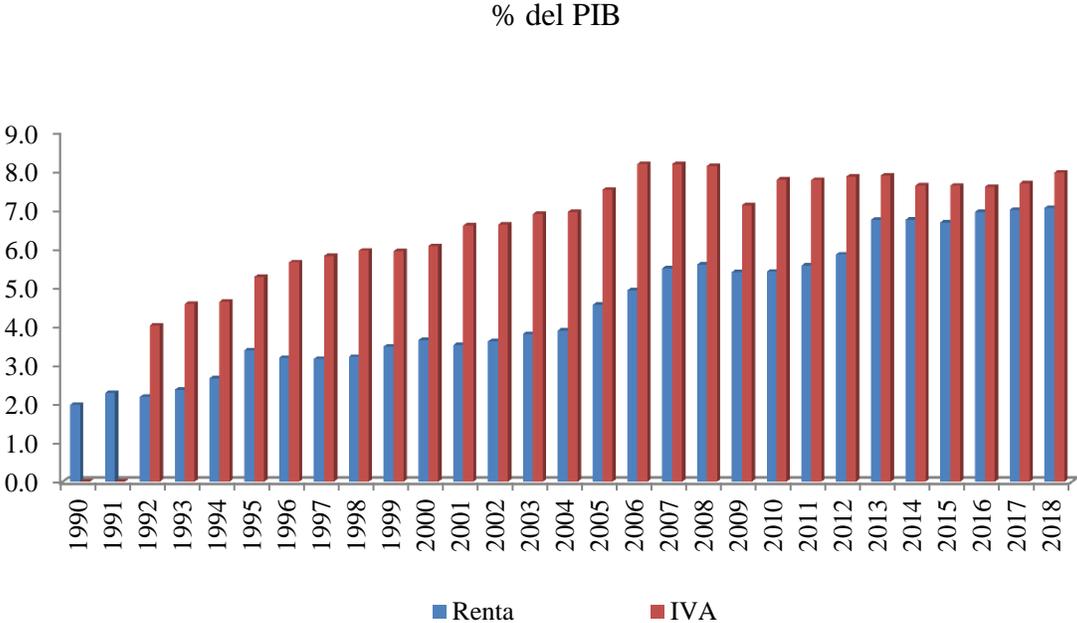


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El IVA y el ISR representaron para el 2018 un 7.9% y 7.0% del PIB, teniendo un crecimiento promedio de 2.8% y 4.9% durante el periodo de estudio, respectivamente. Lo

anterior evidencia el mayor dinamismo que ha experimentado la recaudación vía ISR, debido en cierta medida a las razones antes mencionadas.

Gráfico 12. El Salvador: Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicio e Impuesto sobre la Renta, periodo 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

CAPITULO II: MARCO LEGAL DE LAS REFORMAS Y SOSTENIBILIDAD FISCAL DE EL SALVADOR

2.1 Reformas fiscales de El Salvador

Las reformas fiscales son medidas implementadas para mejorar la estabilidad fiscal del país, y contribuir así a los problemas estructurales de las finanzas públicas, los principales elementos que se persiguen son: un sistema impositivo eficiente, equitativo; que los ingresos aumenten más que el gasto público, etc., favoreciendo a la sostenibilidad fiscal.

2.1.1 Reformas tributarias

Las reformas tributarias se han orientado a crear leyes con el objeto de mejorar principalmente los ingresos fiscales. Una reforma incluye cambios en todo el desarrollo en materia de ingresos: Administración tributaria, modificación de bases imponibles y cambios en las tasas de impuestos.

Las reformas implementadas en El Salvador entre 1990 y 2008 buscaron favorecer la recaudación fiscal. Sin embargo, para 2009, se crearon efectos negativos por causa de la crisis, y a partir de este año se desarrollaron tanto reformas tributarias con el objetivo de corregir desequilibrios en las finanzas, como cambios en la legislación del sistema impositivo para frenar los privilegios a espacios de elusión y evasión fiscal, donde las reformas por tipo de impuestos fueron: ISR, IVA, Código Tributario e Impuestos Selectivos al Consumo (bebidas, tabaco, vehículos y combustibles).

En 2011 se impulsó una nueva reforma tributaria con el fin de aportar a la recaudación, para lo cual se modificó la ley del ISR y el Código Tributario. Otra reforma implementada

en el mismo año fue derogación de la Ley de Fomento a las Exportaciones, que otorgaba a los exportadores de productos no tradicionales, un subsidio equivalente al 6% del valor *Free on Board* (FOB) de las exportaciones.

2.1.1.1 Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta

El cuerpo básico de la legislación en materia del ISR se encuentra contenido en el Decreto Legislativo No. 134 de diciembre de 1991, que sustituyó a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1963, debido a que dicha ley ya no se adecuaba a las condiciones socioeconómicas del país y, además, padecía de un conjunto de distorsiones que no permitían en dicha época el crecimiento sostenido por la cobertura de los contribuyentes.

Debido a lo anterior fue necesaria la emisión de un nuevo ordenamiento legal sobre la materia, que recogiera corrientes modernas sobre la tributación directa; de igual forma era necesario contar con una ley que procurara la ampliación de las bases mediante una reducción de exenciones y reducciones, asimismo, tablas impositivas de fácil comprensión para su aplicación, con tasas moderadas en todos los tramos y con una tasa máxima similar tanto para las personas naturales como para las jurídicas, además de aspectos técnicos, que consideraron en su administración y aplicación, facilidades para una mayor certeza, transparencia, neutralidad y facilidad de procedimientos.

El Decreto Legislativo N° 134 fue una de las primeras medidas implementadas para simplificar el sistema tributario y expandir la base impositiva, destacando la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1 de enero de 1992.

A ese cuerpo básico se han introducido diversas reformas durante el período 1990 hasta la actualidad, donde las primeras reformas se hicieron en 1992 con el Decreto Legislativo N° 175 en las que no reformaron las leyes si no que fueron copiadas textualmente a la original.

Sin embargo, en 1992, a través del Artículo 15 de la ley del ISR, se contempló la aplicación del concepto de renta mundial. Este concepto fue modificado mediante una reforma introducida en el Decreto Legislativo No.250 de mayo de 1992, para fortalecer las obligaciones formales, donde se estableció que los sujetos pasivos domiciliados en el país únicamente pagarían ISR siempre que fueran rentas obtenidas en el territorio nacional. Adicionalmente por medio del Decreto Legislativo N° 250 incluyó que entre el conjunto de rentas no gravables se agregaran: ganancia, beneficio o utilidad obtenido por una persona natural o jurídica, sucesión o fideicomiso, que no se dedique habitualmente a la compraventa o permuta de bienes inmuebles cuando realice el valor de dichos bienes en un plazo no menor de tres años a partir de la fecha de adquisición, establecieron también como rentas no gravables los intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras domiciliadas en el exterior, previamente calificadas por el Banco Central de Reserva de El Salvador (Acevedo, y González, 2003).

En 1993 se crearon los Decretos Legislativos 713 y 720 los cuales surgen por el grado de desigualdad de la legislación tributaria vigente en cuanto a la aplicación de los intereses moratorios en los pagos de las obligaciones, siendo necesaria una unificación, estimulando de esta manera el pago del impuesto.

En 1994 por Decreto Legislativo N° 164 del Diario Oficial se reformó el inciso primero del art. 66 de la siguiente manera: “Las personas jurídicas, las naturales titulares de empresas y

los fideicomisos, los Órganos y Dependencia del Gobierno, las Municipalidades y las Instituciones Oficiales Autónomas que deben pagar o acrediten a personas naturales, sumas en conceptos de remuneraciones por prestaciones de servicios profesionales eventuales, están obligados a retenerles en concepto, el 10% de dicha suma”.

Según Decreto Legislativo N° 841, del Diario Oficial en 1996, con el objeto de fomentar la inversión, se introdujo un sistema de depreciación acelerada que permitiera duplicar la tasa de depreciación prevista en la ley para las nuevas inversiones que realizaran los contribuyentes.

El art. 15 de la ley modificado en 1992, fue derogado el 8 de octubre de 1999 por Decreto Legislativo N° 712 de septiembre de 1999 publicado en el Diario Oficial No. 187. En sustitución, dicho Decreto adoptó el método de exclusión de los dividendos, según el cual serían rentas no gravables las utilidades o dividendos para el socio o accionista que las recibe, ya fueran persona natural o jurídica, siempre y cuando la sociedad que las distribuye las haya declarado y pagado el ISR correspondiente, aun cuando provengan de capitalización. Estas reformas perseguían tres objetivos: ampliar la base tributaria, eliminar la elusión fiscal, mejorar el control y gestión de la DGII.

Por medio del Decreto N° 712 se emitieron reformas, las cuales tenían por objeto la ampliación de la base tributaria mediante la incorporación de aquellos sujetos que actúan al margen del régimen impositivo. A partir de lo anterior se han evidenciado reformas que estaban lesionando algunos sectores productivos cuyos niveles de ingreso no guardan relación con la retención del 10%; por tanto, se hizo necesario reformar dicha ley de manera que servicios de transporte de carga terrestre prestados por una persona natural

inscrita en el impuesto al IVA se le podrá retener 2.5% y servicios de transporte de carga terrestre prestados por una persona natural que no esté inscrita en el impuesto al IVA se le podrá retener 5%, mediante el Decreto Legislativo N°765.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo No. 780 de noviembre de 1999, fueron añadidas al listado de rentas no gravables las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital, o cualquier otro beneficio que obtengan personas naturales, generados en inversiones o en la compra venta de acciones o demás títulos valores, siempre y cuando tales acciones o títulos valores pertenezcan a emisiones inscritas y autorizadas por la Bolsa de Valores y la Superintendencia de Valores.

En el año 2004 que, desde la entrada en vigencia de Ley del ISR, los negocios jurídicos a nivel nacional e internacional estaban evolucionando constantemente, de manera que la legislación nacional en materia del ISR había quedado desactualizada, lo cual genera posibilidades de elusión fiscal por parte de los contribuyentes, afectando con ello los ingresos de las arcas del Estado. De lo anterior se creó el Decreto Legislativo N° 496, del 28 de octubre del 2004, publicado en el D.O. N° 231, Tomo 365, del 10 de diciembre del 2004, con el fin de orientar mediante un sistemas impositivo modernos a controlar el cumplimiento tributario de todos los contribuyentes.

De igual forma considerando los Decretos Legislativos N° 134 y N° 496 era necesario reformar el marco legal para efecto de establecer el alcance de la aplicación de las disposiciones legales planteadas en anteriores decretos; por tanto, se realizó mediante el Decreto Legislativo N° 646 del 17 de marzo del 2005 una serie de reformas referentes a determinar los valores que recibidos por el trabajador constituirán renta gravable, así como

los costos y gastos provenientes de la utilización de bienes intangibles o servicios que serán deducibles de renta.

En el año 2007 se modificó la ley reformándose mediante el Decreto Legislativo N° 504 lo siguiente: “Art. 33 Las personas naturales, domiciliadas, con rentas diversas, además de las deducciones establecidas, podrán deducir de dicha renta un monto máximo de ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$800.00), en cada ejercicio o periodo impositivo, por cada uno de los conceptos”.

En el año 2009 se reforma el Art. 2 numeral 5 con el Decreto Legislativo N° 236 de 17 de diciembre, imponiendo un 10% sobre los intereses generados por depósitos de ahorro y plazo a toda persona natural (en promedio a depósitos arriba de \$5,000.00). De igual forma, el numeral 11 de mismo artículo atribuyendo un 20% de interés sobre préstamos otorgados por sociedades no domiciliadas en el país.

Dentro del anterior Decreto se reforma el Art. 4 numeral 14-A de manera que asigna un 10% sobre los ingresos que reciben en concepto de beneficios por ganancias o utilidades por operaciones en la Bolsa de Valores de El Salvador.

En 2011 se consideró que en ese momento la tributación del ISR para las personas naturales exclusivamente asalariadas mediante el mecanismo de retención ocasionaba contratiempo y costos administrativos tanto a los contribuyentes como a la administración debido a la tramitación y verificación de miles de devoluciones; por este motivo se introdujo reformas que permitieran la simplificación del mecanismo y donde el monto a retener se aproxime a la renta a pagar, como era necesario actualizar así mismo las tasas impositivas, (Ver Anexo N°1) y preciso reformar el marco regulatorio de manera que

permitiera al agente tributar y contribuir al sostenimiento del gasto público. De aquí surge el Decreto Legislativo N° 957 que buscó reformar la Ley del ISR algunos apartados como:

- Las personas naturales cuya renta provenga exclusivamente de salario y sea igual o menores a US\$9,100 no estarán obligadas a presentar liquidación y tendrán derecho a una deducción de US\$1,600, la cual no estará sujeta a comprobación. Numeral 7) del Art. 29.
- Las personas naturales, sucesiones o fideicomisos no domiciliados, calcularán su impuesto aplicando el 30% sobre su renta neta (Art. 37).
- Las personas naturales domiciliadas cuyas rentas provenga exclusivamente de salario, sueldos y otras remuneraciones y que hayan sido objeto de retención no estarán obligadas a presentar declaración, salvo aquellas personas con rentas mayores a US\$60,000 anuales (Art. 38).
- Las personas jurídicas, uniones de personas, sociedades irregulares o, de hecho, domiciliadas o no, calcularán su impuesto aplicando a su renta imponible la tasa de 30%; se exceptúan los sujetos pasivos que hayan obtenido rentas gravadas menores o iguales a US\$150,000 las cuales aplicaran la tasa del 25% según Art. 41
- Los sujetos pasivos domiciliados que paguen o acrediten utilidades a sus socios, accionistas, asociados, fideicomisarios, participes, inversionistas o beneficiarios, estarán obligados a retener 5% de tales sumas, para el pago del ISR (Art. 72).
- Los representantes de casas matrices, filiales, sucursales, agencias y otros establecimientos permanentes que paguen o acrediten utilidades a sujetos no domiciliadas en El Salvador, deberán retener el 5% en concepto de ISR (Art. 73).

- Los sujetos pasivos domiciliados en El Salvador deberán retener el impuesto en la cuantía del 5% sobre las sumas pagadas o acreditadas en la disminución de capital o patrimonio, en la parte que corresponda a capitalización o reinversión de utilidades (Art. 74).
- Las personas jurídicas o entes sin personalidad jurídicas domiciliadas en El Salvador, deberán retener el 5% en concepto de ISR por las sumas de dinero bienes en especie que entreguen en concepto de préstamos, anticipos o cualquier otra forma (Art. 74-A).
- El pago mínimo del ISR se liquidará sobre el monto de la renta obtenida o bruta con la alícuota 1% (Art. 77).

En 2014 se decretó una reforma de la Ley de ISR concerniente al Art. 4 que se refería al pago de un 10% de las ganancias de capital por la venta de inmuebles, excepto si se trata de la compra de una primera casa y con valor inferior a US\$74,000.

En 2011 se creó el Decreto Legislativo N° 216 donde se emitieron tablas de retención del ISR que buscaba cumplir con el principio de legalidad, pero este fue derogado en el año 2015 a través del Decreto Legislativo N°95, debido a que las tablas de ese momento no consideraban en su estructura la actualización del salario ajustándose de esa manera los porcentajes y renta neta del art. 37 de la Ley, estructurándose con base a la renta neta mensual, una vez deducidos los ingresos brutos para periodos mensuales, quincenales y semestrales(VerAnexoN°1).

Tabla 1. Síntesis de reformas del ISR, periodo 1990-2018

	Año	Personas naturales	Personas jurídicas
Aumento o disminución de base	1992 Decreto Legislativo No. 250	<ul style="list-style-type: none"> • Pago de rentas obtenidas por Sujetos pasivos únicamente dentro del territorio. • La introducción de rentas no gravables. 	<ul style="list-style-type: none"> • La introducción de rentas no gravables.
	1999 Decreto Legislativo N° 712	<ul style="list-style-type: none"> • Método de exclusión de los dividendos 	<ul style="list-style-type: none"> • Método de exclusión de los dividendos
	Decreto Legislativo No. 780	<ul style="list-style-type: none"> • Agregación de rentas no gravables 	
	2009 Decreto Legislativo N° 236	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar exenciones de: renta de intereses imponiendo un 10%, rentas de títulos atribuyendo 20% y un 10% en ganancias de capitales. 	
	2011 Decreto legislativo N° 957	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto mínimo a la renta (1%). • Se reduce la base del ISR personas naturales al aumentar el tramo exento de 5,714.29 a USD 9,100 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de dividendos está gravada (5%). • Impuesto mínimo a la renta (1%)
2014	<ul style="list-style-type: none"> • 10% de las ganancias de capital por la venta de inmuebles 	<ul style="list-style-type: none"> • 10% de las ganancias de capital por la venta de inmuebles 	
Medidas administrativas	1993 Decretos legislativos No 713 y 720	<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de pagos de intereses moratorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de pagos de intereses moratorios.
	2004 Decreto legislativo N° 496	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas medidas de control y fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas medidas de control y fiscalización

	<p>2009</p> <p>2011 Decreto legislativo N° 957</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retenciones (pago definitivo) • Declaración patrimonial • obligación de declarar por parte de las personas naturales, de USD5, 714.29 a USD9, 100.00. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retenciones (pago definitivo) • Declaración patrimonial
Aumento de tasas	<p>1994 Decreto N° 164</p> <p>1996 Decreto Legislativo No. 841</p> <p>1999 Decreto Legislativo N° 712</p> <p>2007 Decreto legislativo N° 504</p> <p>2011 Decreto legislativo N° 957</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retención de un 10% por concepto de remuneraciones. • Duplicación de tasa de depreciación • Retención del 2.5% por servicios de transporte de carga terrestre de las personas naturales inscrita al IVA y 5% de las personas no inscritas al IVA. • Personas domiciliadas adicionalmente podrán deducir un máximo de US\$800.00 • Personas Naturales: la tasa máxima aumenta del 25 a 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • Retención de un 10% por concepto de remuneraciones. • Duplicación de tasa de depreciación. • Personas Jurídicas: aumenta del 25 al 30%, para rentas mayores a USD 150,000. • Retención a no residentes de paraísos fiscales: del 25 al 30%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de ISR

2.1.1.2 Reformas a la Ley del Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicio

El IVA es un tributo indirecto que grava las ventas y demás transferencias de bienes muebles y a la prestación de algunos servicios. Este impuesto asume el nombre de Valor Agregado porque grava exclusivamente el valor que añade al precio de determinado bien o servicio, donde el pago del IVA recae mayoritariamente sobre las personas naturales en calidad de consumidores finales o usuarios de los servicios que utilicen.

En El Salvador se plantea como antecedente que el impuesto de timbres del 5% sobre facturas de ventas de mercaderías y prestación de servicios, contenido en el Art. 5 N° 1 de la Ley de Papel Sellado y Timbres, constituye en realidad una especie de impuesto general sobre ventas y servicios, que afecta de manera acumulativa todas las etapas de comercialización, donde el monto de impuesto final pagado dependía del número de ventas que ha sido objeto un producto, lo que generaba un impuesto dinámico y cambiante determinando tributos que recaen, pero con propósito de reformar adecuaciones técnicas se efectúa el impuesto de timbres sobre facturas generando un alto grado de complejidad, llegando a un estado que este impuesto fue sustituido por el impuesto sobre la transferencia de bienes muebles corporales y sobre prestación de servicios, cuya estructura evite la acumulación de la tasa aplicable, manteniendo los mismos niveles de recaudación.

Por tanto, la Ley del IVA fue aprobada el 24 de julio de 1992, mediante Decreto Legislativo Número 296, publicado en el Diario Oficial Número 143, tomo 316 del 31 de julio de 1992, y entró en vigencia el mismo año ocho días después de su publicación, donde se establece un impuesto de 10% que se aplicará a la transferencia, importación,

internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación, internación, exportación y el autoconsumo de servicios, de acuerdo con las normas que se establecen en la misma. (Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, 1992).

La anterior tasa se mantuvo por tres años, ya que en julio de 1995 se aumentó al 13% donde dicha tasa hasta la fecha sigue vigente. Este aumento fue propuesto por el Gobierno y aprobado por la Asamblea Legislativa con el propósito de obtener recursos para cubrir el financiamiento de instituciones posterior a la firma de los Acuerdos de Paz; después de estas reformas a la Ley del IVA se le hicieron modificaciones pero donde la mayoría de no tuvieron un impacto directo en la recaudación pero si de manera en que la ley se hiciera más sólida y efectiva eliminando exenciones a la energía eléctrica y adición a servicios exentos, como se crearon nuevas medidas administrativas, entre otras.

En el año 2000 por Decreto Legislativo No. 877 publicado en el Diario Oficial Número 79, tomo 347 del 28 de abril de 2000, se aprobó una derogatoria parcial en los artículos 44 y 45 de la ley de IVA que regulan las exenciones correspondientes a granos básicos, medicinas, productos lácteos y otros. Dado que dichas exenciones distorsionan la aplicación, recaudación y manejo del impuesto en referencia, por lo que hace necesario derogar el Art.44 y reformar el Art.45 del referido marco legal.

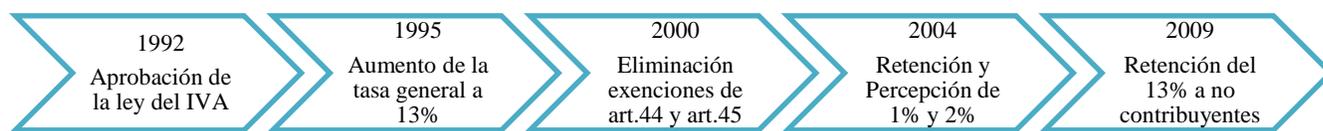
En los años siguientes el IVA no sufrió cambios sustanciales, sino que fue hasta en la reforma de 2004, donde por medio del Decreto Legislativo No. 495 publicado en el Diario Oficial No. 217, Tomo No. 365, del 22 de noviembre de 2004¹⁷, se promulgó la reforma, en que se introdujeron las figuras de retención y percepción (anticipo del impuesto) del

¹⁷ Archivo digital del Diario Oficial, (noviembre de 2004), *Decreto Legislativo No. 495*.

1% en operaciones realizadas por grandes contribuyentes, con medianos y pequeños contribuyentes; además, se introdujo la retención del 2% a las transacciones con tarjetas de crédito.

En el año 2009 se introdujo una reforma como medida de control de la obligación de retener 13% impuestos a sujetos productivos que no están inscritos como contribuyente.

Ilustración 4. Reformas a la ley del IVA



Fuente: Elaboración propia en base a Ley de IVA

2.1.2 Otras reformas fiscales

La década de 1980 se cerró con un elevado número de tributos específicos y exenciones, como una carga tributaria sumamente baja de 11.4%. A inicios de la década de 1990 se pasó a medidas que se centraron en principios de simplificación de los tributos, aumentar la eficiencia y eficacia, poniendo menos atención a la equidad y la justicia distributiva. Entre estas medidas, Pleitez (2001) menciona:

- Derogación del tributo sobre el patrimonio.
- Se redujo el tributo a las exportaciones bajando el techo de 290% a 15%.
- Eliminación de la mayoría de los tributos específicos.
- Modificación de los tributos específicos aplicados a la cerveza y otras bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas y combustible.

En cuanto a reducción de la evasión e intentos de simplificar y modernizar los procedimientos aduaneros, se introdujo en la DGII y Aduanas un sistema computarizado de manejo de la información con programas de control de la evasión y del contrabando.

Para ayudar a una mayor efectividad en la recaudación tributaria, fue incluido en el Código Penal la figura del delito fiscal, con la que se pretendía reducir los niveles de evasión con medidas más drásticas para los evasores.

Principales reformas implementadas entre 2000 y 2017

Según Brizuela (2004) las políticas en materia fiscal que se observaron al inicio del período, se pueden resumir en las siguientes:

- Eliminación del subsidio al 100% del diésel destinado al transporte público de pasajeros por medio de autobuses a partir de noviembre del año 2001.
- A partir de septiembre del año 2000, se elimina el subsidio a los consumidores mayores de 100 kWh/mes y se establece el subsidio al consumo de energía eléctrica a consumidores residenciales que mensualmente registren el uso de 1.99 Kwh
- Se reforma la Ley del Fondo de Conservación Vial en el año 2001 que establece la contribución especial de \$0.20 por cada galón de diésel, gasolina o sus mezcla con otros carburantes que se compran en el país, teniendo como objetivo financiar los recursos para el servicio de la conservación en la red vial nacional.

En el año 2009 entra por primera vez a la Presidencia de la República un partido de izquierda, el cual pretendía realizar cambios estructurales e institucionales, llevándose a cabo dos reformas tributarias enfocadas en aumentar los recursos económicos del Sector Público para financiar programas sociales parte del Plan Quinquenal, y a reducir la

regresividad característica del sistema tributario. Dichas reformas colaboraron con la modernización del sistema tributario, la corrección (parcial) de desequilibrios en las finanzas públicas y la adaptación del mismo a una economía globalizada (Ministerio de Hacienda, 2010).

Entre las modificaciones que se realizaron en la primera iniciativa de reformas tributarias en la administración 2009-2014 se encuentran (MH, 2010):

- Ley de Impuesto Especial a Combustibles
- Reformas a FOSALUD
- Reformas a la Ley del NIT
- Reformas al Código Tributario
- Ley de Impuesto a Primera Matrícula
- Reforma a Ley de Productos del Tabaco
- Ley de Impuesto a las Bebidas Carbonatadas, Gaseosas y Jugos
- Reforma a la Ley de Bebidas Alcohólicas.

Tabla 2. Descripción de la primera iniciativa de reformas tributarias en la administración, periodo 2009-2014

<p><i>Código Tributario</i></p>	<p>Incorporó la figura de personas como sujetos pasivos; adicionó reglas para la aplicación de precios de mercado, así como facilidades para el pago a plazos del Impuesto sobre la Renta; creó la obligación de presentar la declaración del estado patrimonial; se ampliaron las rentas sujetas a retención; se extienden las actividades sujetas a retención en IVA y generalizada la percepción del IVA efectuadas por los grandes contribuyentes a toda transferencia de bienes destinados al activo realizable; se mejoran las normas para el control y ampliación de la base tributaria, además se fortalecieron los procesos de cobranza administrativa y judicial.</p>
<p><i>Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco</i></p>	<p>Incrementó el impuesto específico de US\$0.005 a US\$0.0225 por cigarrillo y se adicionó un tributo ad-valorem de 100% sobre el precio a los puros y habaneros. Además, para los detallistas que vendan arriba del precio de venta sugerido al público, se estableció la obligación de declarar y pagar el tributo ad-valorem por el diferencial del precio.</p>
<p><i>Ley Reguladora de la Producción y Comercialización de Alcohol y de Bebidas Alcohólicas</i></p>	<p>Se modificó el tributo sobre contenido alcohólico a US\$0.16 para whisky, gin y ginebra; US\$0.085 para vinos, bebidas fermentadas, vodka y ron; US\$0.04 para aguardientes de caña y se mantuvo la tasa de US\$0.0825 para la cerveza; se adicionó un impuesto ad-valorem de 5% a todo tipo de bebida alcohólica y se estableció la obligación de declarar y pagar el impuesto ad-valorem por el diferencial de precio.</p>
<p><i>Ley de Impuesto Especial sobre Combustible</i></p>	<p>Se estableció un tributo ad-valorem a los combustibles (gasolina, diésel, gasolinas o sus mezclas con otros carburantes), aplicado sobre el precio de referencia de los combustibles al consumidor final que publique el Ministerio de Economía. Las tasas a aplicar serán las que corresponden al precio internacional de referencia</p>

	del barril de petróleo, si éste es hasta US\$50.00 la tasa será 1%; si es mayor a US\$50.00 hasta US\$70.00 la tasa será 0.5% y si es mayor a US\$70.00 la tasa será 0.0%.
<i>Ley del Impuesto Especial a la Primera Matrícula de Bienes en el Territorio Nacional:</i>	Se estableció un tributo especial a la matrícula por primera vez de bienes en el territorio nacional (vehículos automotores, buques y artefactos navales, y aeronaves). Las tasas de dicho tributo van del 1% al 8% para vehículos automotores y de 2% a 10% para buques, artefactos navales y aeronaves.
<i>Ley de Impuesto sobre las Bebidas Gaseosas, Isotónicas, Fortificantes o Energizantes, Jugos, Néctares, Refrescos y Preparaciones Concentradas o en polvo para la elaboración de Bebidas</i>	Estableció para las bebidas energizantes o fortificantes un tributo específico de US\$0.20 por litro de bebida; un tributo ad valorem del 10% sobre el precio para las bebidas gaseosas, energizantes o estimulantes y un ad valorem del 5% para las bebidas isotónicas o deportivas, fortificantes, jugos, néctares, bebidas con jugos, refrescos y preparación de dichas bebidas. Esta ley derogó la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Gaseosas Simples o Endulzadas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2010.

La segunda iniciativa de reformas tuvo lugar en 2011, la cual se centró en modificaciones y adiciones que contiene el Decreto de reformas referentes al IVA y específicamente al ISR.

Toda esta serie de reformas implementadas en el país han sido con el objetivo de corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, y así de manera gradual ir mejorando la recaudación de ingresos vía impuestos directos e indirectos. El Salvador tiene desafíos relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la ampliación del espacio fiscal para contribuir a un progreso en la equidad. Por tanto, mayores compromisos de gasto público contrastan con elevados niveles de Evasión y Elusión Tributaria que limitan el financiamiento de los programas sociales, y demás actividades correspondientes al Gobierno.

2.2 Recomendaciones de reformas fiscales del Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en distintas ocasiones ha realizado una serie de recomendaciones publicadas en los informes al artículo IV, referentes a aspectos económicos y financieros con la finalidad que sean aplicadas en el país para mejorar los resultados de variables tales como el crecimiento económico, las finanzas públicas, el endeudamiento público, el sistema financiero y riesgos importantes para la República de El Salvador, así como las medidas de políticas propuestas para mejorar las finanzas públicas y la posición de las autoridades nacionales al respecto (MH, 2018).

2.2.1 Reformas tributarias

Según el informe del FMI 2016 en el Artículo IV, en El Salvador se requería cumplir con las siguientes recomendaciones para poder obtener mejores resultados económicos:

- Para elevar el crecimiento potencial se deberán de crear reformas estructurales más amplias, a fin de mejorar la competitividad y la inversión.
- Las autoridades tendrán que apuntar de manera firme a una reducción del déficit fiscal del 3% del PIB durante los próximos tres años.
- Una propuesta de reforma significativa del sistema de pensiones deberá poseer cambios paramétricos (edad de jubilación, aumento de contribuciones, identificación de fuentes de ingreso).
- Se necesitara la creación de un respaldo de liquidez, y una mejora en la supervisión transfronteriza y basada en el riesgo.

Por el lado tributario se proyectaba que los ingresos aumentarían a consecuencia de incremento de los impuestos sobre las importaciones (precio del petróleo), como también

un crecimiento aún más rápido de los gastos. Además de las presiones salariales y los mayores pagos de intereses, las autoridades ejecutarían gastos adicionales relacionados con la seguridad del 0.6% del PIB en el período 2016–2017 para contrarrestar la delincuencia. También se esperaba que la inversión pública se recupere de los bajos niveles registrados en ese entonces. Por otra parte, se proyectaba que la deuda pública supere el 70% del PIB antes de 2021.

De lo anterior, el FMI planteó la necesidad de una firme consolidación fiscal de la deuda pública para que no continúe aumentando, donde lo mínimo que se necesitaría para revertir la dinámica de deuda ascendente a mediano plazo con un ajuste del balance primario, concentrado en la primera etapa, de al menos un 3% del PIB en el período 2017–2019.

En cuanto a las medidas de aumento del ingreso, el FMI sugería que debían acompañarse de reducciones en los impuestos distorsionadores. Por tanto, proponían un aumento de la tasa del IVA hasta el 15%, aproximadamente similar al promedio regional, lo que generaría un aumento de la recaudación del 1.2% del PIB. Las iniciativas tendientes a crear un impuesto predial también debían fortalecerse. Respecto a la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas del 35%, en opinión del FMI esta es demasiado elevada, teniendo en cuenta el bajo nivel de inversión y el alto nivel de informalidad, y debe reducirse significativamente, mientras se limitan los incentivos y las “lagunas legales” a fin de ampliar la base tributaria. También plantearon que puede haber un margen para un sistema de impuestos progresivo menos distorsionador, mediante la aplicación de un impuesto sobre el patrimonio, impuestos sobre las prestaciones de pensiones (altamente inequitativas), o aumentando las tasas del impuesto sobre la renta de las personas físicas

con mayores ingresos. El impuesto sobre las transacciones financieras y el impuesto sobre las telecomunicaciones tienen recaudación relativamente baja y afectan significativamente la intermediación y la inclusión financieras, por lo que recomendaron que deberían reducirse o eliminarse gradualmente.

En cuanto a las iniciativas inclinadas a mejorar el marco fiscal, el FMI proponía la elaboración de una ley de responsabilidad fiscal (LRF) que reuniera muchos de los elementos anteriores, incluida una combinación de las reglas basadas en el déficit y en el gasto.

Para 2018, las principales recomendaciones de política económica eran las siguientes:

- Aumentar el crecimiento potencial a través del fomento de puestos de trabajo, mejorar la regulación empresarial, combatir el crimen y la corrupción, y priorizar los recursos públicos para apoyar inversión.
- Implementar una mayor consolidación fiscal con el propósito de una reducción de la deuda pública y restauración en la sostenibilidad fiscal, para lo que se debería crear medidas bien diseñadas en financiación y protección social, así como a través de un fortalecimiento de la financiación y gestión pública.
- Se necesitaría una mayor reforma de las pensiones para aumentar la edad de jubilación y la cobertura que ayude a la sostenibilidad del Sistema Provisional.
- El sistema bancario parece sólido, pero el crecimiento del crédito a las empresas se debería expandir para apoyar el crecimiento, para lo que era necesarios marcos para la resolución de crisis, apoyo sistémico; con respecto a la liquidez y el fortalecimiento de la supervisión y la regulación deben ser más actualizado.

Adicionalmente, el FMI reconoció en dicho informe que ha habido un avance importante en cuanto a los esfuerzos de consolidación fiscal implementados por el Gobierno, los cuales habían mejorado los resultados fiscales al reducir el déficit al 2.5% del PIB y obtener un superávit primario al cierre de 2017 de 0.9% del PIB; asimismo, preveían que el déficit fiscal se reduciría aún más, llegando al 2.2% del PIB en 2018, conforme empiecen a materializarse los ahorros derivados de la reforma de pensiones aplicada en septiembre de 2017. El FMI además manifestó que el ajuste a la baja del PIB nominal, debido a la revisión de las cuentas nacionales realizada por el BCR, cambia la relación Deuda/PIB de 2017, al pasar de 63% a 71%; no obstante, reconoce la reciente mejora de la dinámica de la deuda pública y su estabilización.

Debido a que la situación en el ámbito tributario es complicada, pues en los últimos años las finanzas públicas han sufrido un fuerte deterioro y no se han tomado las decisiones correctas en el momento oportuno; el proceso hacia la insostenibilidad en opinión del FMI se ha acelerado, por lo que nuevamente en 2018 brindó una serie de recomendaciones que generarían efectos positivos en la recaudación tributaria, y en la disminución de la deuda pública.

El saldo de la deuda era del 71% del PIB a fines de 2017, muy por encima de los niveles prudentes para El Salvador. La relación Deuda/PIB es mayor en alrededor de 7 puntos porcentuales debido a la reciente revisión a la baja en forma nominal del PIB y a que algunos pasivos (especialmente los bonos de reconocimiento de pensiones) no se incluyen en el stock estimado.

Por tanto, el FMI plantea que debe ser prioritaria la formulación de medidas de política, la implementación de un ajuste fiscal de 2% del PIB en 2019-2020, proponiendo entre otros:

medidas progresivas como el **impuesto a la propiedad, especialmente a la suntuaria e incremento al IVA hasta el 15% (actualmente del 13%)**; la aprobación de una ley integrada del presupuesto, que incluya la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo; mejora de los controles de gastos, racionalizando el aprovisionamiento de bienes y servicios, e implementando la Cuenta Única del Tesoro; mejora de las estadísticas del gobierno; mayor eficiencia de la administración tributaria y aduanera; implementación de presupuesto basado en resultados; y mejora de la evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y presupuestos multianuales.

El FMI admite que la reforma de pensiones aprobada en septiembre 2017 ha permitido aliviar la presión del sistema en las finanzas públicas y recomienda que se continúe con una reforma paramétrica para incrementar la edad de jubilación, mejorar gradualmente la cobertura hacia los más pobres y vulnerables, mejorar la eficiencia de los costos en cuanto a las comisiones que son demasiado altas, entre otros.

Con las medidas anteriores, el FMI considera que el Déficit Fiscal se reduciría a -0.7% del PIB en 2020 y la deuda pasaría a 67.9% del PIB para el mismo año.

Tabla 3 Resumen de recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en el ámbito tributario, periodo 2016-2018.

Recomendaciones	Resultados
<p>- Un aumento de la tasa del IVA hasta el 15%, crear un impuesto predial, ajuste de la tasa del impuesto sobre la renta progresivo de las empresas, aplicación de un impuesto sobre el patrimonio.</p> <p>- Elaboración de una ley de responsabilidad fiscal (LRF)</p> <p>- Implementar una consolidación fiscal del 3% del PIB durante 2017-19, basándose en una combinación de medidas de gasto e ingresos de alta calidad, ajustando el balance primario.</p> <p>-</p>	<p>- Aumento del ingreso y reducciones en los impuestos distorsionadores. Como crear iniciativas administrativas en curso para fortalecer la recaudación.</p> <p>- Mejorar el marco fiscal para apoyar la estrategia de consolidación.</p> <p>- Revertir la dinámica de deuda ascendente a mediano plazo: a más largo plazo se necesita un esfuerzo más importante para consolidar la sostenibilidad</p> <p>- La consolidación fiscal se legisló en la LRF, pero se implementó parcialmente, de forma poco sistemática. Se adoptó la reforma de las pensiones, pero se centró en el alivio fiscal a corto y mediano plazo con una reforma paramétrica limitada; se adoptó LRF pero requiere mejoras adicionales, incluidas nuevas metas basadas en el PIB revisado. El progreso en la gestión financiera pública generalmente es moderado.</p>

Fuente: FMI, reporte de país, N°18/151. 2016-2018.

2.2.2 Otras reformas fiscales

Debido a la posibilidad que en los próximos años incremente tanto el déficit fiscal como la deuda pública relacionada con el funcionamiento del sistema de pensiones, el FMI recomendó reformas paramétricas para aumentar la edad de jubilación y las tasas de contribución, que son elementos clave para respaldar la sostenibilidad fiscal a largo plazo en el componente de reparto y la sostenibilidad social del componente de contribución definida, así como una mayor cobertura, a través de una expansión de la pensión básica universal y un compromiso creíble de financiar los déficits de pensiones proyectados a partir de fuentes de ingresos generales.

Las autoridades del FMI se mostraron, en general, de acuerdo con la idea de que es posible mejorar la inversión y el crecimiento inclusivo forjando un consenso social en torno a políticas sólidas que permitan reducir la delincuencia y la corrupción. Dado que El Salvador sigue registrando un crecimiento significativamente menor que el de los países de la región centroamericana, en un contexto de escasa inversión, un alto nivel de delincuencia y emigración y baja competitividad.

Tabla 4. Resumen de recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, periodo 2016- 2018.

Recomendaciones	Resultados
Sector Fiscal	
<p>-- Eliminar el generoso mecanismo de indexación de las remuneraciones del sector salud (escalafón), limitar la indexación salarial a aumentos inferiores a la tasa de inflación y frenar los bonos no transparentes.</p> <p>- Las reformas de las pensiones son fundamentales para garantizar la sostenibilidad fiscal y social.</p> <p>- Es preciso aumentar de manera creíble las asignaciones presupuestarias del mecanismo de prestamista de última instancia, y debe reactivarse y expandirse la línea de crédito del BID.</p> <p>-Crear un fondo de liquidez, un fondo LOLR, (Lender of Last Resort), legislar mejoras a la resolución bancaria y la crisis, un marco de gestión, el progreso con la implementación de la supervisión basada en riesgos y Basilea II / III, (marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios).</p>	<p>-Consolidación duradera de las fuentes de las presiones de gasto</p> <p>-Reformas paramétricas para aumentar la edad de jubilación y las tasas de contribución, una mayor cobertura, a través de una expansión de la pensión básica universal, donde los déficits de pensiones a largo plazo dependería de la solidez del programa de reforma paramétrica y de los objetivos de cobertura.</p> <p>- Ayuda a disminuir los riesgos cambiarios y de la tasa de interés, así poder acentuar los riesgos de liquidez.</p> <p>-Los avances en el fondo de liquidez se desvanecieron debido a la oposición de los bancos. LOLR recibió algunos financiamientos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), pero ha sido insuficiente. La ley de resolución bancaria y gestión de crisis se ha puesto en marcha, pero está progresando lentamente.</p>

	El progreso en la implementación de Basilea II / III es mixto: hay avances en pocas áreas, pero también demoras en la creación de grupos de trabajo relevantes.
Reformas Estructurales	
-Reducir el crimen, contener los aumentos del salario mínimo, disminuir las barreras a la competencia e impulsar el logro educativo.	-Hubo un progreso moderado en la reducción de la delincuencia, basado en estadísticas violentas y reflejando algunas medidas extraordinarias adoptadas en 2016 (pero la situación volvió a deteriorarse a la vuelta de 2017-18). El salario mínimo se incrementó a fines de 2016 muy por encima de los valores de referencia prudentes. Notables progresos realizados en la facilidad de pago de impuestos y permisos de construcción, lo que supuso una importante mejora en el Banco Mundial, haciendo negocio, en 2018.

Fuente: FMI, reporte de país, N°18/151. 2016-2018

2.3 Responsabilidad fiscal en El Salvador

Las finanzas públicas en El Salvador muestran una tendencia al deterioro, dado que el continuo déficit fiscal ha generado un incremento significativo en la deuda, que se ha reflejado en poca estabilidad económica y credibilidad del país.

De lo anterior se plantea la opción de resolver la problemática mediante reglas fiscales, así como poder conducir de una manera adecuada la política fiscal implicando de esta manera poner límites en la gestión de las finanzas públicas. Un artículo menciona que según el FMI aproximadamente 80 países del mundo utilizan instrumentos tales como

una Ley de Responsabilidad Fiscal, con reglas que permitan poder consolidar las finanzas públicas sostenibles en el mediano y largo plazo (anónimo, 2012).

En 2016 por Decreto Legislativo N° 533, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la **Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Publicas y el Desarrollo Social**, entrando en vigencia el 1 de enero de 2017.

- **Principios generales.**

Esta ley tiene por objeto emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país, lo cual se realizará a través del establecimiento de: (i) reglas fiscales que establezcan límites al déficit y endeudamiento público, (ii) hacer congruente el presupuesto con las metas establecidas en la presente Ley, (iii) garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales, y (iv) mayor transparencia y mejor rendición de cuentas. (Art. 1).

La Ley está sustentada en tres principios, los cuales son:

1. **Principio esencial:** garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo, mediante el establecimiento de metas para el nivel de balance primario, que permita disminuir la relación Deuda/PIB a una meta pre-establecida y posteriormente mantenerla estable.
2. **Principio de Presupuesto de Mediano Plazo.** La preparación del Presupuesto General del Estado debe estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos indicativos a cinco años.
3. **Principio de Transparencia.** Todas las instituciones del Estado deben proporcionar información íntegra y suficientemente detallada sobre la ejecución de cada

presupuesto, inversiones realizadas, pasivos contingentes basados en compromisos formales y resultados obtenidos semestralmente, con un desfase no mayor a 60 días calendario.

La aplicación de la presente Ley, se aplicarán a las entidades que conforman el Gobierno Central, entendido como el Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial, así como el Ministerio Público y otras instituciones, tal como se regula en la Ley de Presupuesto General del Estado.

Asimismo, las Instituciones Autónomas No Financieras, ISSS, CEL y las Municipalidades, para efectos de consolidación del balance del Sector Público No Financiero, deberán proveer al Ministerio de Hacienda, toda aquella información que les sea solicitada de conformidad a lo estipulado en la Ley. (Art. 3).

Estabilización y sostenibilidad fiscal.

Con el fin de garantizar la oportuna y eficaz aplicación de la LRF, el Ministerio de Hacienda formuló el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP); en consecuencia, se adoptan las disposiciones, regulaciones, estimaciones y proyecciones fiscales actualizadas en un periodo de diez años. (Art. 6)

El MFMLP es una herramienta dinámica de gestión, que ilustra y orienta a la toma de decisiones estratégicas de política fiscal, ofreciendo una línea base de las proyecciones fiscales plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento, que expresan techos indicativos globales de dichas variables; esta herramienta se hará y deberá mantenerse actualizada, con una proyección fiscal de diez años.

Reglas de responsabilidad fiscal

La LRF establece que el Ministerio de Hacienda llevará a cabo, a lo largo de diez años, distintas medidas para garantizar las metas del SPNF de la forma siguiente:

- a) Para alcanzar Balances Primarios positivos son necesarias medidas que permitan un periodo de consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 3 años, a partir del inicio del Ejercicio Fiscal de 2017, para lo cual se debía proceder a implementar medidas de ingresos y gastos, que den como resultado al menos 3.0% del PIB.

Después de finalizado el período de consolidación fiscal en los subsecuentes 7 años será el periodo de Sostenibilidad Fiscal, donde se deberá garantizar una adecuada sostenibilidad en el largo plazo, generando que el ratio de la deuda del SPNF no sea mayor al 45%,

- b) A partir del tercer año de implementación de la presente Ley, la carga tributaria no deberá ser menor al 17% del PIB
- c) Después del periodo de Consolidación Fiscal, los gastos corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB. Con ese propósito, los rubros de Remuneraciones, Bienes y Servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB Nominal.

Reforma de 2018

El Art. 10 inciso tercero de la LRF estipula: “Si existen modificaciones en las cuentas nacionales o en la metodología de elaboración del Producto Interno Bruto, las metas de la presente Ley deberán ser modificadas para cumplir con el objeto de la presente Ley. Los cambios deberán expresarse en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo”.

En 2018 se presenta una propuesta de reforma a LRF, tomando en cuenta el artículo antes mencionado, donde las causas fueron las siguientes:

- a) El BCR en 2018 adoptó el Sistema de Cuentas Nacionales Base 2008 de las Naciones Unidas, con el propósito de registrar y analizar los cambios en la estructura económica del país aparejado a una reducción en el valor del PIB nominal, lo que trajo modificaciones de indicadores fiscales.
- b) De acuerdo a lo anterior los indicios de orden legal y económicos que afectaban a los parámetros macros-fiscales, era necesario emitir normas que garantizaran la sostenibilidad fiscal y que ayuden a preservar la estabilidad macroeconómica del país, por tanto era necesario la introducción de modificaciones legales correspondiente a LRF.

Donde el proyecto de reforma plantea las siguientes modificaciones:

- Un marco de preparación del presupuesto General del Estado será definido para un horizonte de 4 años, donde originalmente contemplaba 5 años.
- Se busca ampliar el alcance de la estimación de la tasa de evasión de impuestos, con la finalidad de tener un referente más amplio, que ilustre para la toma de decisiones, al momento de formular el Presupuesto General del Estado y los programas de fiscalización, entre otros.
- El período de consolidación fiscal debería de ampliarse en 5 años, para facilitar la implementación de medidas fiscales de ingresos y gastos, que permitan completar el 3% del PIB de ajuste, a fin de garantizar las metas del SPNF. La sumatoria de tiempo que implica, el período de “Consolidación Fiscal” y el “Período de Sostenibilidad”, se mantiene inalterable por 10 años.

- El incremento en el ratio de la deuda, pasara de un 45% a un 50%, del PIB, obedece a la reducción del PIB nominal, definido por el BCR, en el marco del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales.
- Con el proyecto de reforma la variación en la tasa será del 17% al 18.5% del PIB, responde al ajuste de las Cuentas Nacionales, sin que ello implique un mayor nivel de ingresos tributarios en términos reales.
- Incorporar el Marco de Gastos de Mediano Plazo para complementar los documentos de respaldo del contenido del Proyecto de Presupuesto a presentar para análisis y aprobación de la Asamblea Legislativa; entendiendo por Marco de Gastos de Mediano Plazo, la herramienta de gestión de la política fiscal, que ilustra para la toma de decisiones estratégicas en materia de finanzas públicas.
- Con esta reforma se pretende a) Fortalecer la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión financiera del Tesoro Público, y b) Generar un mecanismo de acceso a información en las operaciones financieras en el manejo del Tesoro Nacional.

Tabla 5. Resumen de propuesta al proyecto de reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal

Artículo de la Ley	Aspecto	Situación actual	Reforma
2) literal b)	Escenario macroeconómico que es el marco para elaborar el Presupuesto General del Estado	5 años	4 años
6) literal i)	Aspectos que debe contener el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo	Tasa de evasión de Renta y gasto tributario	Tasa de evasión de IVA, Renta y Gasto Tributario
7)	Periodo de consolidación fiscal	3 años a partir del 2017 al 2019	5 años a partir del 2017 al 2021
8)	Periodo de sostenibilidad fiscal	7 años a partir del 2020 al 2027	5 años a partir del 2022 al 2027
8)	Meta sobre el ratio de deuda/PIB	65% total y 45% sin pensiones Después de finalizado el periodo la deuda sin pensiones deberá ser 42% del PIB	Después de 2021: 50% sin pensiones Con pensiones: “deberá mantener una tendencia decreciente” y en 2030 debe ser igual o inferior al 60% del PIB
10) literal a)	Balance Primario	Balances Primarios positivos después del 2020	Balances Primarios positivos: En 2020 de 0.7% y en 2021 de 1.2%
10) literal b)	Meta de Carga Tributaria	Al 2019 de 17%	A partir de 2021 de 18.5%
10) literal c)	Meta de Gasto	Al 2019, un gasto corriente de 18.5% del PIB	A partir de 2021, gasto de consumo no mayores de 14.0% del PIB Los rubros de remuneraciones y ByS no podrán crecer más que el PIB nominal

Artículo de la Ley	Aspecto	Situación actual	Reforma
17)	Informe de metas y proyecciones	Presentación del Presupuesto General del Estado acompañado de Marco Fiscal de mediano y largo plazo	Se incorpora el Marco de Gastos de mediano plazo
20)	Libre acceso a la información	<p>Publicar mensualmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Requerimientos a la DGT de ByS y Transferencias corrientes 2) Notas de crédito emitidas pendientes de pago 3) Saldos de LETES 4) Flujo de LETES emitidos y cancelados cada mes 	<ol style="list-style-type: none"> 5) Saldo adeudado de los requerimientos pendientes de pago de la DGT 6) Notas de crédito emitidas pendientes de pago 7) Saldos de LETES 8) Flujo de LETES emitidos y cancelados cada mes <p>Una vez que termine el ejercicio fiscal y realizado el informe de ejecución presupuestaria: los flujos de caja del Tesoro publico</p>
21)	Obligación de informar de las Municipalidades	Publicar informe anual: operaciones de emisión o titularización de valores que haya realizado	<p>Informar además, a más tardar 5 días hábiles después de realizada la operación de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Cada uno de los créditos contratados que comprometan el FODES 2) El flujo de ingresos propios
22)	Obligación de informar del Sector Público no Financiero al MH	Todas las instituciones incluidas en la Ley AFI deben informar al MH la ejecución financiera	Derogado
27)	Tratamiento a los fondos de actividades especiales	Se deberán regular a través de un régimen especial, 180 días después de la entrada en vigencia del decreto.	Al vencimiento del plazo de consolidación (2021) se regulará un régimen especial

Fuente: Elaboración propia con información de MH y BCR.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL Y SUS POSIBLES EFECTOS EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

Uno de los problemas macroeconómicos más trascendentales por los que atraviesa El Salvador se relaciona con la sostenibilidad fiscal, por lo que es necesario tomar medidas que permitan hacer sostenibles las finanzas públicas, procurando una adecuada captación de ingresos que permita financiar los gastos del Gobierno, y a su vez, aumentar la capacidad de pago de la deuda. Con base a lo anterior, a continuación se plantean escenarios de reformas fiscales por el lado de los ingresos que puedan contribuir a una mayor recaudación eficiente de los impuestos.

Para el análisis de los efectos de dichas propuestas de reforma fiscal en la sostenibilidad de la deuda se utilizaron diversos enfoques: Enfoque Estándar, Dinámica Endógena de la Deuda y el Análisis Probabilístico; de igual forma se evaluó su impacto en el crecimiento económico en el corto y mediano plazo.

3.1. Planteamiento de escenarios

Los impuestos más representativos dentro de la estructura tributaria son el IVA y el ISR. Dada la importancia de estos impuestos, se creó una serie de escenarios que reflejen el efecto que provocaría si se aplican algunas recomendaciones hechas por el FMI, especialmente al IVA, con el objetivo de obtener mayores recursos presupuestarios que sean utilizados de manera correcta por el Estado mediante la racionalización del gasto.

Supuestos del análisis

- El análisis de sostenibilidad se basa en el Marco Fiscal de Mediano y Largo 2018-2028 propuesto por el MH, pero por motivos de disponibilidad de información la investigación se limitará a realizar proyecciones para el período comprendido entre 2019-2023.
- El gasto público es considerado en una condición “cuasi ceteris paribus”, es decir, para efectos prácticos tendrá un comportamiento natural y tendencial, teniendo únicamente como componente dinámico los intereses por pago de deuda.
- Tomando en cuenta las recomendaciones del FMI, la tasa del IVA aumenta al 15%.
- El IVA diferenciado se divide en productos de primera necesidad, productos suntuarios y resto de productos, tomando como referencia los productos incluidos en la canasta de mercado utilizada por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) para medir el Índice de Precios al Consumidor (IPC).
- Creación del Impuesto al Patrimonio (IP), con una tasa del 0.5%.
- La Deuda Pública se dividió en interna y externa.
- La tasa de interés se calcula de forma implícita.
- La tasa real se obtiene descontando a la tasa de interés nominal el valor de la tasa de inflación. Para el caso de las tasas de interés real de la deuda interna se descontó la tasa de inflación de El Salvador, mientras que para para la tasa de interés de la deuda externa se descontó la tasa de inflación de Estados Unidos.

3.1.1. Escenario 1: Escenario Base

Para el escenario base se toma de referencia las proyecciones fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) desarrollado en el Marco Fiscal de Mediano y Largo 2018-2028 propuesto por el MH.

El escenario base muestra la recaudación del IVA con una tasa del 13% en todos los bienes y servicios, generando para 2018 ingresos públicos de US\$6,044.7 millones, teniendo una tendencia a la alza en el mediano plazo, ascendiendo para 2023 en US\$7,178.5 millones siendo la diferencia de US\$1,133.8 millones, de lo cual solo en recaudación de IVA representaría US\$2,358,3millones, con una carga promedio del IVA de 8.0%, para los años proyectados, donde la carga del IVA es obtenida mediante la siguiente formula:

$$Carga\ IVA = \frac{Recaudación\ IVA}{PIB\ Nominal}$$

Por tanto, se representa a continuación el comportamiento de las variables en estudio para los próximos 5 años.

Tabla 6. Proyecciones 2019-2023 escenario 1: Escenario Base

(En millones de US\$ y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos Totales	6,044.7	6,106.6	6,331.6	6,592.4	6,868.7	7,178.5
Recaudación IVA	2,054.5	2,155.8	2,270.8	2,357.3	2,447.6	2,560.1
Carga IVA (%)	7.9	8.0	8.1	8.0	8.0	8.0
Tasa IVA (%)	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

Este escenario refleja el comportamiento que tendrían los ingresos sin ninguna introducción de reformas tributarias; no obstante, tienen un comportamiento a la alza, pero es de tener en cuenta también el carácter incremental de los gastos públicos, siendo necesario mejorar el

comportamiento de las finanzas públicas mediante reformas a los ingresos públicos que ayuden a obtener balances primarios positivos que generen disminución en el saldo de la deuda pública.

En los siguientes escenarios se muestra que mediante diferentes reformas fiscales es posible aumentar los ingresos en el país, a través de una tributación indirecta menos regresiva y una tributación directa que impacte a los que tienen mayores ingresos, para que el endeudamiento público no sea la principal fuente de financiamiento.

3.1.2. Escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%

Tomando en cuenta las recomendaciones de FMI se consideró un segundo escenario en el que la tasa de IVA incrementa del 13% a 15% para los años pronosticados 2019-2023.

La carga de IVA se calcula de la siguiente manera:

$$Nueva\ Carga\ IVA = \frac{Tasa\ IVA\ Propuesta * Carga\ IVA\ observada}{Tasa\ IVA\ observada}$$

Donde se entenderá por tasa de IVA propuesta el valor de la tasa del IVA propuesta para la reforma (15%), carga IVA observada será aquella carga del último año visualizada dentro del escenario base (2018) y tasa de IVA observada es el valor aún vigente para dicho impuesto.

1. Con la obtención de la carga de IVA se hará posible el cálculo de la variable recaudación IVA con la implementación de una nueva tasa de IVA (15%). Dicho procedimiento viene dado por la siguiente multiplicación:

$$Recaudación\ IVA = PIB\ Nominal * Carga\ IVA$$

2. Con la creación de los nuevos montos de recaudación del IVA se podrá visualizar los montos de ingresos públicos totales (IPT) obtenidos con la modificación del aumento al 15% del IVA para los años proyectados 2019-2023 los cuales se obtuvieron a través de:

$$IPT = IPT \text{ sin iva} + \text{Recaudación IVA}$$

Tabla 7. Proyecciones 2019-2023 escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%

(En millones de US\$ y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos Totales sin IVA	3,990.2	3,950.8	4,060.8	4,235.1	4,421.1	4,618.4
Recaudación IVA	2,054.5	2,487.5	2,620.2	2,720.0	2,827.0	2,967.0
Carga IVA (%)	7.9	9.2	9.3	9.2	9.2	9.2
Tasa IVA (%)	13.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Ingresos Públicos Totales con IVA	6,044.7	6,438.3	6,681.0	6,955.1	7,245.6	7,572.4

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

- Con un aumento de 2 puntos porcentuales en la tasa de IVA, la carga de dicho impuesto percibe un acrecentamiento pasando del 7.9% del 2018 a un 9.2% para el 2019. Manteniéndose sin cambios significativos para los años posteriores.
- La recaudación del IVA pasó de ser US\$2,155.8 millones con una tasa del 13% a US\$2,487.5 millones con una tasa del 15% para el año 2019, reflejando un aumento de 15.4% en la recaudación del impuesto con un cambio en la tasa, y dicho aumento se ve expresado en los 5 años de estudio proyectados.
- Los ingresos públicos totales tienden a tener un aumento mayor durante el periodo pronosticado con una tasa del 15%, pasando de US\$6,106.6 millones (tasa del 13%) a US\$6,438.3 millones (tasa del 15%) para el año 2019, reflejando en términos de carga

tributaria un incremento del 1.2% del PIB, incremento similar visible durante todo el periodo pronosticado.

3.1.3. Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado

El IVA es un impuesto indirecto, lo que implica que quien lo paga es toda persona independientemente de su capacidad económica; además, desde su incremento en el país en 1995 es un impuesto de carácter único con una tasa de 13% que se aplica al consumo de bienes muebles y por la utilización de servicios.

A partir de lo anterior se considera la creación de un IVA diferenciado, a fin de reducir su carácter regresivo mediante la creación de tasas diferenciadas por consumo de grupos bienes y servicios.

Con el fin de obtener resultados en términos de montos recaudados con la implementación de un IVA diferenciado se procedió de la siguiente forma:

1. Fue necesaria la creación de ponderaciones por grupos de productos para realizar las estimaciones pertinentes con el fin de obtener la carga tributaria de un IVA diferenciado y su recaudación por grupo de bienes y servicios, para luego estimar los ingresos públicos totales con efecto de la incorporación del IVA diferenciado.
2. Se dividió los productos en 3 grupos: productos de primera necesidad (canasta básica, salud privada, medicinas y educación privada), productos suntuarios (alcohol y tabaco, vehículos equipos electrónicos), y resto de productos; estos grupos son equivalentes dentro de las ponderaciones de la canasta de mercado del IPC a los siguientes grupos:
 - a) Productos de primera necesidad (canasta básica, salud privada, medicinas y educación privada) equivale a alimentos y bebidas no alcohólicas, y salud.

- b) Productos suntuarios (alcohol y tabaco, vehículos y equipos electrónicos) equivalente a los siguientes productos: bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes, y otros combustible, adquisición de vehículos, funcionamiento de equipo de transporte personal, comunicaciones, equipo audiovisual, cassettes y CD de videojuegos, videojuegos que se enchufan al TV, videojuegos que no se enchufan a la tele (de mano como gameboy, gamegear, etc).
 - c) Resto de productos equivalente a todos los bienes y servicios que no están contemplados en el inciso a) y b)
3. De acuerdo a cada uno de los grupos antes mencionados se establece las siguientes tasas IVA diferenciado: para los **productos de primera necesidad** se establece una tasa de 13%, los **productos suntuarios** una tasa de 17% y para el **resto de productos** una tasa de 15%.
4. Para determinar la estructura de la recaudación de IVA para cada uno de los tres grupos, se consideraron las ponderaciones de los 231 productos incluidos en la canasta de mercado con la cual se construye el Índice de Precios al Consumidor (IPC) base 2009, los cuales se clasificaron en las tres categorías antes mencionadas consideradas para la reforma (Ver Anexo N°2), dando como resultado la siguiente estructura:

Tabla 8. Proyecciones 2019-2023 escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado

(En millones de US\$ y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos Totales sin IVA	3,990.2	3,950.8	4,060.8	4,235.1	4,421.1	4,618.4
Recaudación IVA 13% para todos	2,054.5	2,155.8	2,270.8	2,357.3	2,450.1	2,560.1
Productos de primera necesidad	651.1	683.2	719.6	747.0	775.6	811.3
Productos suntuarios	571.8	600.0	632.0	656.0	681.2	712.5
Resto de productos	831.7	872.7	919.2	954.2	990.8	1,036.3
Carga IVA con 13% todos	7.9%	8.0%	8.1%	8.0%	8.0%	8.0%
Productos de primera necesidad	2.5%	2.5%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%
Productos suntuarios	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
Resto de productos	3.2%	3.2%	3.3%	3.2%	3.2%	3.2%
Tasa IVA diferenciado						
Productos de primera necesidad	13.0%	13.0%	13.0%	13.0%	13.0%	13.0%
Productos suntuarios	13.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%
Resto de productos	13.0%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%
Carga IVA diferenciado	7.9%	9.2%	9.2%	9.2%	9.1%	9.2%
Productos de primera necesidad		2.5%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%
Productos suntuarios		2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%
Resto de productos		3.7%	3.8%	3.7%	3.7%	3.7%
Recaudación IVA diferenciado	2,054.5	878.3	924.1	958.7	994.9	1,041.5
Productos de primera necesidad	651.1	683.2	719.6	747.0	775.6	811.3
Productos suntuarios	571.8	114.8	119.1	123.5	128.2	134.5
Resto de productos	831.7	80.4	85.5	88.2	91.1	95.7
Ingresos Públicos Totales con IVA	6,044.7	4,829.1	4,984.9	5,193.8	5,416.0	5,659.9

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

- La creación de un IVA diferenciado crea una carga global mayor para todos los años que la condición vigente de una tasa igual de 13% para todos los productos, como se puede observar en el escenario base, ya que este escenario genera una carga de 9.2% para el año 2019 mientras que un escenario base crea una carga de 8.0% del PIB para el mismo año, comportamiento visible en todos los años proyectados.
- Al desagregar la carga por grupo de productos, se tiene que los productos de primera necesidad pese a ser los más consumidos, por ser a los que se aplican menores tasas

también son los que poseen cargas menores, mientras que los productos con un menor grado de consumo son los que poseen cargas mayores.

- Los montos de recaudación con la implementación de un IVA diferenciado se reducen significativamente, pasando de US\$2,054.5 millones para el año 2018 (que es el último año observado) a US\$878.3 millones para el primer año proyectado, con un descenso de US\$1,152.8 millones, es decir, existe una reducción de 56.7%.
- Los ingresos públicos totales de igual manera tienen una disminución en comparación del último año observado pasando de US\$6,044.7 para el año 2018 a US\$4,829.1 millones para el año 2019, en términos de recaudación los productos de primera necesidad, son los que más aportan a los ingresos; y en términos de carga de IVA son el grupo de resto de productos los que poseen mayor carga con un 3.7%, y por tanto, su comportamiento global será similar a un IVA del 15%.

3.1.4. Escenario 4: Creación de Impuesto al Patrimonio

El impuesto sobre el patrimonio (IP) en El Salvador fue derogado en 1994. Este es un impuesto directo que grava al patrimonio de las personas; entre 1990-1994 este impuesto representaba el 20.6% en el total de la recaudación tributaria.

Es de vital importancia reactivar este impuesto y mantenerlo en el sistema tributario como mecanismo de ayuda a la estabilidad de la deuda. Su importancia radica no solamente en que favorecería al incremento de los ingresos para las funciones que realiza el Estado sino que también contribuiría a disminuir la desigualdad, ya que sería un impuesto que se aplicaría únicamente a las personas de mayores ingresos, dejando a un lado los intereses de las élites económicas del país, para brindar mayor y mejor cobertura de servicios públicos a los segmentos de la población de menores ingresos.

En suma, según el ranking elaborado por la revista Forbes 2015, entre los 12 hombres más ricos de Centroamérica, hay dos empresarios salvadoreños, que juntos tienen activos por un valor total de US\$7,485 millones. Esto equivale a 3 veces el presupuesto nacional destinado a desarrollo social para el 2014 (WEALTH-X, 2014).

Para realizar las proyecciones del IP, se toma de referencia el Informe Mundial de la Ultra Riqueza 2014/2013 publicado por Wealth-X, el cual para 2014 estimó que en El Salvador existe un total de 160 millonarios, cuya riqueza es de al menos US\$21,000 millones. Para realizar las estimaciones de los años 2015-2018, se toma de referencia que la riqueza de las economías del mundo crecen un 5%, por lo que se hace el supuesto que los ultra-ricos en el país verán incrementada su riqueza a la mitad del porcentaje mundial (2.5%) es de tener en cuenta que el comportamiento de la riqueza se puede ver influenciada por alguna variación en el patrimonio, los hábitos y tendencias de consumo.

A partir de esa información se procede a realizar los cálculos de la riqueza, de la siguiente manera:

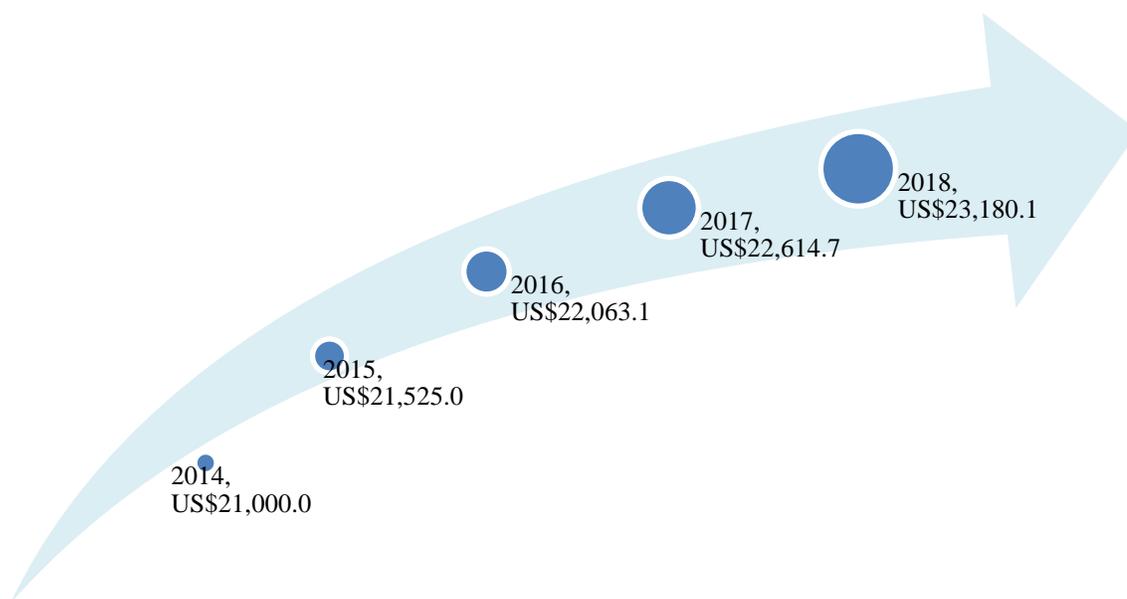
$$Riqueza_t = Riqueza_{t-1} * 1.025$$

Dónde:

- $Riqueza_t = Riqueza \text{ del año actual}$
- $Riqueza_{t-1} = Riqueza \text{ del año anterior}$

Mostrando como resultado para 2018 un total de US\$23,180.1 millones, equivalente a una fortuna de US\$22.08 millones por ultra-rico. En la ilustración 5 se muestra la trayectoria de la riqueza del sector de altos ingresos de El Salvador.

Ilustración 5. Estimación de la riqueza del sector de altos ingresos de El Salvador, período 2015-2018, (millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Mundial de la Ultra Riqueza 2014/2013.

A partir de estos resultados se realizará el análisis para los próximos 5 años. Las proyecciones de la riqueza se calcularon usando la misma tasa (2.5%) aplicada en el periodo 2015-2018. También se hace el supuesto que la tasa del impuesto al patrimonio es de 0.5%; dicha tasa ha sido tomada de referencia de los países que aplican el impuesto al patrimonio (Ver anexo N°3).

El cálculo de la recaudación al IP viene dado por la siguiente multiplicación:

$$\text{Recaudación IP} = \text{Riqueza}_t * \text{Tasa IP}$$

Los ingresos públicos totales (IPT) con la introducción del IP se obtuvieron a través de:

$$\text{IPT con IP} = \text{IPT sin IP} + \text{Recaudación IP}$$

Tabla 9. Proyecciones 2019-2023 escenario 4: Creación del Impuesto al Patrimonio,

(En millones de US\$ y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos Totales sin IP	6,044.7	6,106.6	6,331.6	6,592.4	6,868.7	7,178.5
Riqueza	23,180.1	23,759.6	24,353.6	24,962.4	25,586.5	26,226.1
Tasa al Patrimonio (%)	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Recaudación del Impuesto al Patrimonio	0.0	118.8	121.8	124.8	127.9	131.1
Ingresos Públicos Totales con IP	6,044.7	6,225.4	6,453.4	6,717.2	6,996.6	7,309.6

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

Con una tasa de impuesto al patrimonio del 0.5% aplicada a la riqueza estimada, se obtiene la recaudación de este impuesto para el período 2019-2023, que rondaría en promedio de los 5 años en US\$124.9 millones, de un promedio de ingresos de US\$6,615.6 millones; dichos ingresos totales con la introducción del IP representarían el 22.9% del PIB, generando un impacto positivo en la recaudación de ingresos públicos totales, ya que para 2018 la recaudación sin IP sería de US\$6,044.7 millones aumentado a US\$6,225.4 millones (1.9% de los ingresos totales), con la introducción del impuesto en 2019, es decir, que inyectaría alrededor de US\$180 millones, en recaudación de impuestos.

El escenario 4 muestra resultados favorables para los ingresos pero es de tener en cuenta que es necesario llevar a cabo otras medidas que ayuden a que los ingresos aumenten a un nivel más alto; ya que existe una diversidad de factores que provocan que estos no aumenten al ritmo que se debe, uno de ellos es la Evasión Fiscal. La ISD (2016) menciona que se tienen estimaciones de evasión del IVA y del ISR que rondan entre el 30% y el 42% de su recaudación potencial, es decir, que de cada monto recaudado efectivamente del IVA

y del ISR en cada año, estos pueden aumentar su valor en 30% o el 42% del monto obtenido anualmente, lo que equivaldría a un aumento en los ingresos a las arcas del Estado; sin embargo, existen deficiencias legales que no permiten hacer efectivo esos porcentajes adicionales.

3.1.5. Escenario 5: Incremento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta

Durante el año 2011 se realizó una reforma tributaria, la cual se enfocó básicamente en ajustar el ISR; de esta forma, para las personas jurídicas aumentó su tasa de ISR al 30%, manteniendo 25% para sujetos con rentas gravables menores a US\$150,000. Con los cambios indicados en las tasas y modificaciones al marco regulatorio se evidencia una mejora en la recaudación del ISR, teniendo en el 2018 una participación como porcentaje del PIB de 7.2% incrementando en 1.3% desde dicha reforma.

Sin embargo, buscando una mayor progresividad en la gestión del mismo, y poder incrementar la contribución de los impuestos directos, se plantea un escenario que proyecte un ISR con incremento gradual por cada año.

Dicho incremento se llevará a cabo para los años proyectados 2019-2023, donde cada año aumentará la recaudación del ISR en 2%. El efecto antes planteado será como supuesto de que anualmente se crean medidas contra la evasión del ISR; por lo tanto, la recaudación de los impuestos incrementa.

Tabla 10. Proyecciones 2019-2023 escenario 5: Incremento del Impuesto sobre la Renta

(En millones de US\$ y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos Totales	6,044.7	6,106.6	6,331.6	6,592.4	6,868.7	7,178.5
Ingresos Públicos Totales sin ISR	4,225.3	4,172.5	4,301.7	4,463.2	4,634.0	4,828.8
Recaudación ISR	1,819.4	1,934.1	2,029.9	2,129.2	2,234.7	2,349.7
Recaudación ISR + incremento Gradual	1,819.4	1972.8	2111.1	2257.0	2413.5	2584.7
Carga ISR (%)	7.0	7.3	7.5	7.7	7.9	8.1
Ingresos Públicos Totales con incremento del ISR.	6,044.7	6,145.3	6,412.8	6,720.2	7,047.5	7,413.5

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

La recaudación del ISR desde los años 2009 al 2018 ha rondado en promedio 6.9% como porcentaje del PIB. En el año 2018 la recaudación del ISR representó el 7.0% del PIB, lo que significa US\$1,819.4 millones, y para los datos proyectados para el período 2019-2023 por el Ministerio de Hacienda, el promedio ronda en 7.2% del PIB, equivalente a US\$2,135.52 millones.

De llevarse a cabo un incremento de 2% anual en la recaudación gracias al combate a la Evasión Fiscal, ello haría que la carga del ISR para el período 2019-2023 sería 7.7%, equivalente a un promedio anual de US\$2,267.8 millones. En comparación con los años proyectados por el Ministerio de Hacienda, la recaudación del ISR aumentaría en US\$132.3 millones y 0.5% puntos en cada periodo, US\$765 millones en 5 años.

3.1.6. Implementación conjunta de reformas

Existen diferentes vías por medio de las cuales en El Salvador se pueden modificar los ingresos; sin embargo, debe procurarse que las reformas tributarias no afecten a los

segmentos poblacionales de menores ingresos. Es por ello que las modificaciones que se le han realizado a ciertos impuestos directos e indirectos, van dirigidos especialmente a los que tienen mayor capacidad de pago.

Los resultados encontrados se resumen en las siguientes tablas, mostrando la diferencia entre la introducción de un IVA que aumenta dos puntos porcentuales, y su contraparte, la aplicación de un IVA Diferenciado, haciendo uso de las siguientes formulas:

$$IPT = (IP - (IVA + ISR)) + IVA\ 15\% + ISR + IP$$

Tabla 11. Proyecciones 2019-2023 escenario 6.1: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aumento de IVA a 15%

(En millones de US\$)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos sin IVA e ISR	2,170.8	2,016.7	2,030.9	2,105.9	2,183.9	2,257.4
IVA 15%	2,054.5	2,487.5	2,620.2	2,720.0	2,827.0	2,967.0
ISR	1,819.4	1,972.7	2,111.1	2,257.0	2,413.5	2,584.7
Impuesto al Patrimonio	0.0	118.8	121.8	124.8	127.9	131.1
Ingresos Públicos Totales	6,044.7	6,595.7	6,883.9	7,207.6	7,549.5	7,927.2

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

$$IPT = (IP - (IVA + ISR)) + IVA\ diferenciado + ISR + IP$$

Tabla 12. Proyecciones 2019-2023 escenario 6.2: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aplicación de IVA diferenciado.

(En millones de US\$)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Nominal	26,056.9	27,011.9	28,185.2	29,420.2	30,717.6	31,983.6
Ingresos Públicos sin IVA e ISR	2,170.8	2,016.7	2,030.9	2,105.9	2,183.9	2,257.4
IVA Diferenciado	2,054.5	878.3	924.1	958.7	996.0	1,046.2
ISR	1,819.4	1,972.8	2,111.1	2,257.0	2,413.5	2,584.7
Impuesto al Patrimonio	0.0	118.8	121.8	124.8	127.9	131.1
Ingresos Públicos Totales	6,044.7	4,986.6	5,187.9	5,446.4	5,721.3	6,019.4

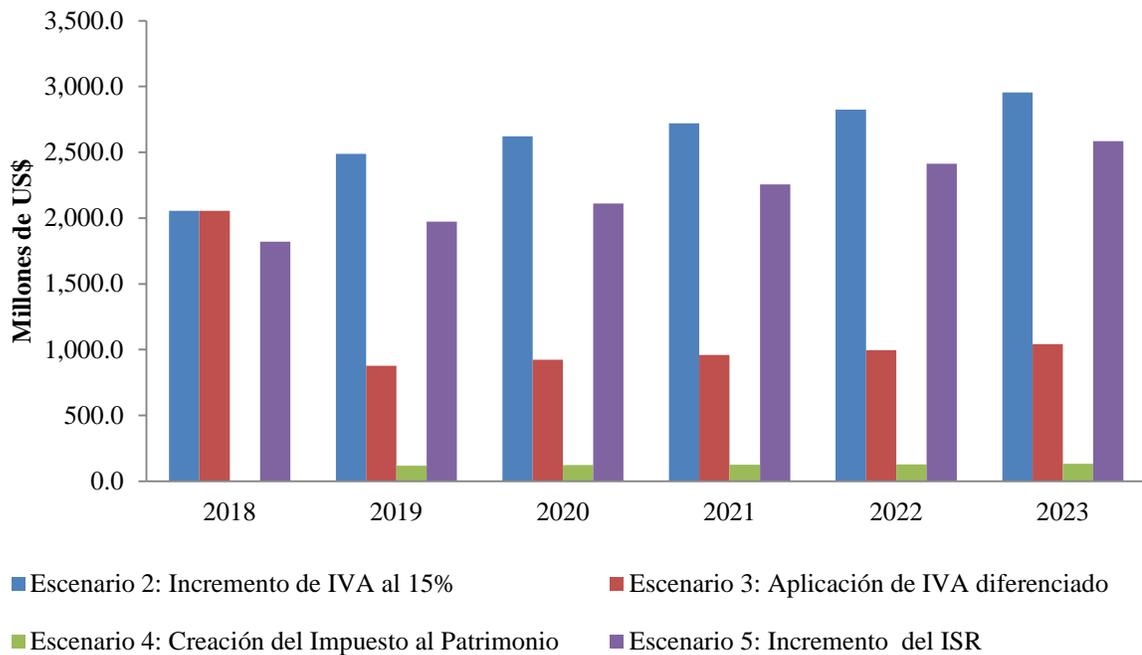
Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

Una reorientación de la política fiscal vía impuestos contribuiría a combatir la desigualdad, mejorando la provisión de servicios públicos que ofrece el Estado:

La política fiscal salvadoreña se ha visto influenciada por los intereses de una élite económica que ha conducido a que se tenga una estructura de carga tributaria que favorezca la tributación indirecta que grava el consumo (IVA), y no la tributación directa sobre la renta o el capital, trayendo como consecuencia un efecto regresivo en la distribución de los ingresos, ya que este tipo de impuestos afecta a los que tienen menores ingresos al encarecer el precio de los bienes y afecta menos al que tiene mayores ingreso. (OXFAM, 2015).

Si bien es cierto, la política fiscal puede ir orientada como un ajuste fiscal o como un propósito social, en este caso específico se busca un ajuste fiscal, es decir, la introducción de recursos que contribuyan a la sostenibilidad de la deuda, teniendo en cuenta que es necesario también gravar a aquellos cuyo patrimonio es elevado.

Gráfico 13. El Salvador: Proyecciones de recaudaciones de Impuestos Directos e Indirectos, periodo 2019-2023, (En millones de US\$)



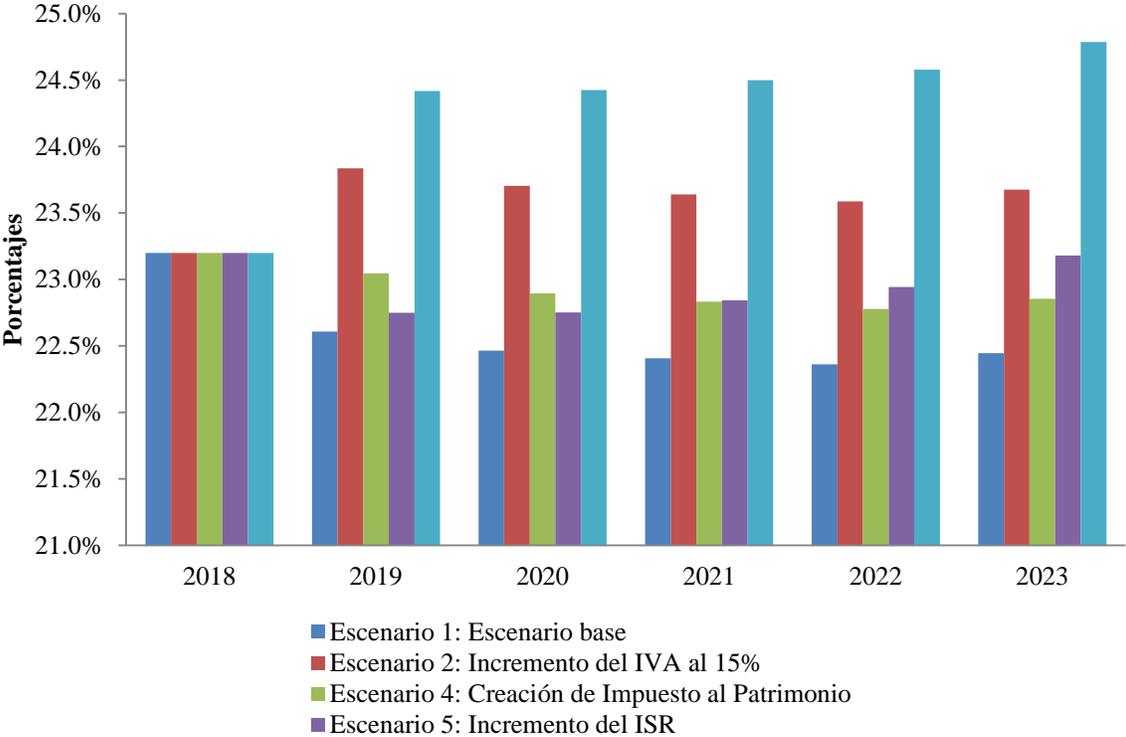
Fuente: Elaboración propia en base a reformas.

Con las nuevas medidas de recaudación de impuestos un IVA del 15% contribuiría en mayor medida a incrementarla, en el período 2019-2023, con un promedio de US\$2,721.1 millones, pero con la limitante que este impuesto afectaría a toda la sociedad en general; por otra parte, el incremento gradual de la recaudación del ISR ocasionaría un crecimiento positivo sobre los ingresos; la creación del impuesto al patrimonio sumaría en los ingresos en promedio US\$124.8 millones, siendo un impuesto aplicado únicamente a los sectores de ingresos más altos del país; el IVA diferenciado no aportaría en gran medida al crecimiento de los ingresos, por la naturaleza cómo han sido planteados los supuestos.

Al hacer la combinación de los impuestos por cada año, en base a las reformas de los ingresos públicos, estos muestran una tendencia alcista, pasando del 23.0% del PIB en el escenario base de 24.8% del PIB en 2023 con la introducción de todos los impuestos

(excepto IVA diferenciado); al aplicar a los ingresos totales el impuesto al patrimonio se evidencia el efecto positivo que genera en los ingresos, aportando, US\$124.9.4 millones, lo que equivale al 0.4% del PIB en promedio de los cinco años proyectados.

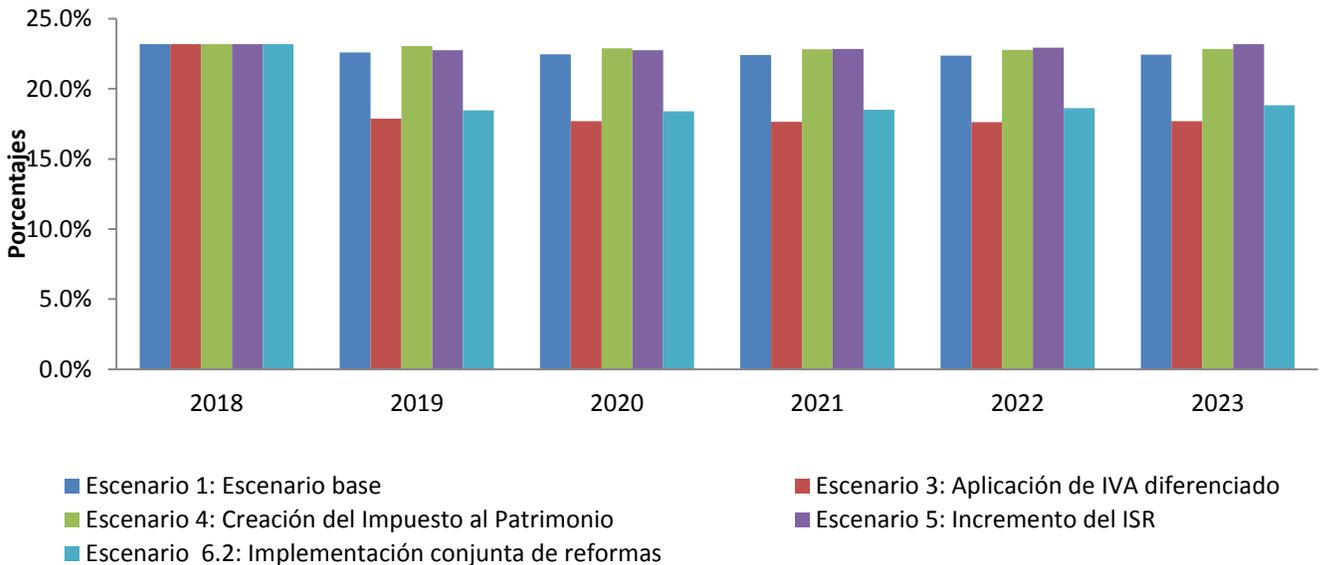
Gráfico 14. El Salvador: Proyecciones 2019-2023, en base a escenario 6.1, (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a reformas.

Como se puede observar en el gráfico los ingresos muestran un modesto crecimiento. La reforma tributaria que más afectaría a la economía salvadoreña, sobre todo a la población con menores ingresos es la sugerida por el FMI, que es el incremento del IVA al 15%; por otro lado, esta reforma beneficiaría las arcas del Estado, la aplicación de esta reforma no sería de carácter social, sino más bien como una salida del Estado para incrementar los ingresos y mermar en cierta medida los elevados niveles de deuda del país.

Gráfico 15. El Salvador: Proyecciones 2019-2023, en base a escenario 6.2, (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a reformas.

Con la aplicación de un IVA diferenciado los ingresos tenderían a la baja en un corto plazo, por la naturaleza de dicho impuesto que cargaría en mayor porcentaje a los bienes suntuarios para no afectar a los bienes y servicios de primera necesidad, los ingresos públicos totales incluyendo el IVA diferenciado representaría el 18.6% del PIB en el período proyectado, es decir, 6 puntos porcentuales menos que al aplicar un IVA general del 15%.

3.2. Impacto reformas tributarias en ingresos públicos: balance fiscal global y primario

La Política Fiscal está orientada a generar condiciones para una estabilidad económica en el país, donde parte de esta busca generar recursos para un incremento en la recaudación de los impuestos, logrando de esta manera mejorar los niveles de ejecución y de inversión en las finanzas públicas, con el propósito de que estas sean sostenible al mediano y largo plazo. Referente a esto se retoman los escenarios de reformas tributarias antes expuestos, para observar la evolución que se genera en la recaudación de IVA e ISR, y su repercusión

en el balance fiscal global y balance fiscal primario para los años 2019-2023. La comparación entre los resultados del balance fiscal global y primario permite revelar la carga que representa la deuda en el país, principalmente la deuda externa.

a) Ingresos públicos

Los ingresos tributarios en 2018 alcanzaron un monto de US\$5,940.1 millones, lo que corresponde a un 22.8% del PIB. Para los próximos 5 años se espera un crecimiento en US\$1,238.4 millones bajo el supuesto de no introducir ningún cambio en impuestos.

Con el planteamiento de escenarios, los ingresos experimentarían un comportamiento ascendente, explicado principalmente a incrementos en las recaudaciones de IVA 15% que representaría el 9.2% del PIB, y en el ISR en US\$7.7% del PIB.

La estructura planteada para los ingresos públicos se especifica en la siguiente tabla.

Tabla 13. Ingresos públicos totales 2018-2023 según escenario de reformas implementadas

(Millones de US\$ y % del PIB).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escenario: 1 Escenario Base	6,044.7	6,106.6	6,331.6	6,592.4	6,868.7	7,178.5
	23.2%	22.6%	22.5%	22.4%	22.4%	22.4%
Escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%	6,044.7	6,438.3	6,681.0	6,955.1	7,245.3	7,572.4
	23.2%	23.8%	23.7%	23.6%	23.6%	23.7%
Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado	6,044.7	4,829.1	4,984.9	5,193.8	5,416.0	5,659.9
	23.2%	17.9%	17.7%	17.7%	17.6%	17.7%
Escenario 4: Creación del Impuesto al Patrimonio	6,044.7	6,225.4	6,453.4	6,717.2	6,996.6	7,309.6
	23.2%	23.0%	22.9%	22.8%	22.8%	22.9%
Escenario 5: Incremento en la recaudación del ISR	6,044.7	6,145.3	6,412.8	6,720.2	7,047.5	7,413.5
	23.2%	22.8%	22.8%	22.8%	22.9%	23.2%
Escenario 6.1: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aumento de IVA a 15%	6,044.7	6,595.7	6,883.9	7,207.6	7,549.5	7,927.2
	23.2%	24.4%	24.4%	24.5%	24.6%	24.8%
Escenario 6.2: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aplicación de IVA diferenciado.	6,044.7	4,986.6	5,187.9	5,446.4	5,721.3	6,019.4
	23.2%	18.5%	18.4%	18.5%	18.6%	18.8%

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

Con la incorporación de las reformas tributarias propuestas, no en todos los escenarios se tienen efectos notables durante el periodo proyectado. Un aumento de la tasa de IVA al 15% genera un aumento en promedio de US\$362.8 millones en los años proyectados equivalente a 1.2% del PIB en comparación de escenario base, mientras que un escenario de IVA diferenciado provocaría un reducción en términos de ingresos, en promedio de US\$1,398.8 millones y un 3.9% en relación del PIB. En cuanto a la implementación de un impuesto al patrimonio el efecto que este tendría sería mínima, ya que la carga de este impuesto ronda debajo de un 0.5% del PIB para cada año proyectado. Con respecto a un incremento gradual del ISR traería consecuencias bastantes favorables dado que este impuesto aumentaría los ingresos progresivamente llegando a tener para el año 2023 un

monto de US\$7,413.5 millones, equivalente a US\$235 millones mayor del año 2023 con un escenario base, y un 0.8% en términos de PIB.

En cuanto a implementar simultáneamente dentro del periodo todos los escenarios antes mencionados sus efectos en cuanto a términos de ingresos públicos sería bastante considerable ya que aplicando un IVA del 15%, IP, ISR para 2023 representarían el 24.8% del PIB, representando un 2.4% mayor que sin la implementación de ninguna reforma y su contraparte la implementación de una reforma conjunta con un IVA diferenciado, IP, ISR, traería una reducción pasando de un 22.4% sin reforma alguna a un 18.8% del PIB con la creación de la reforma. Hay que tener en cuenta que se deben tomar otros aspectos en consideración como el efecto en la población, grado de evasión, desigualdad, e incluso gastos tributarios que conllevaría su implementación

b) Balance Fiscal Global

El déficit fiscal es el resultado del balance financiero del Sector Público en el que los gastos son mayores que sus ingresos. En el caso de El Salvador el análisis del déficit fiscal se realiza incluyendo el gasto de pensiones, para el año 2018 se tiene un déficit de 2.7% del PIB, es decir, US\$711.8 millones, monto inferior en US\$296.3 millones al de 2019, siendo este año el que presenta el porcentaje más alto de los años proyectados (-3.7). Para los años 2020 a 2023 se espera en promedio un balance global de US\$-897.8, respecto al PIB -3.0%.

El Balance Fiscal Global, incluyendo el gasto de pensiones, en cada escenario se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$\textit{Balance Fiscal Global} = \textit{Ingreso Público Total} - \textit{Gasto Público Total}$$

Con la agregación de escenarios, los efectos que se tendrían en el balance global serían los siguientes:

Tabla 14. Balance Fiscal Global 2018-2023 según escenario de reformas implementadas

(Millones de US\$ y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escenario 1: Escenario base	-711.8	-1,008.1	-995.9	-948.5	-841.6	-805.0
	-2-7%	-3.7%	-3.5%	-3.2%	-2.7%	-2.5%
Escenario 2: Incremento del IVA del 13% a 15%	-711.8	-676.4	-646.5	-585.8	-465.0	-411.1
	-2-7%	-2.5%	-2.3%	-2.0%	-1.5%	-1.3%
Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado	-711.8	-2,285.6	-2,342.6	-2,347.1	-2,294.3	-2,323.6
	-2-7%	-8.5%	-8.3%	-8.0%	-7.5%	-7.3%
Escenario 4: Creación de Impuesto al Patrimonio	-711.8	-889.3	-874.1	-823.7	-713.7	-673.9
	-2-7%	-3.3%	-3.1%	-2.8%	-2.3%	-2.1%
Escenario 5: Incremento en la recaudación del ISR	-711.8	-969.4	-914.7	-820.7	-662.8	-570.0
	-2-7%	-3.6%	-3.2%	-2.8%	-2.2%	-1.8%
Escenario 6.1 Implementación conjunta de reformas incluyendo aumento de IVA a 15%	-711.8	-519.0	-443.6	-333.3	-160.8.0	-56.3
	-2-7%	-1.9%	-1.6%	-1.1%	-0.5%	-0.2%
Escenario 6.2 Implementación conjunta de reformas incluyendo aplicación de IVA diferenciado	-711.8	-2,128.1	-2,139.6	-2,094.5	-1,989.0	-1,964.1
	-2-7%	-7.9%	-7.6%	-7.1%	-6.5%	-6.1%

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

Los resultados anteriores reflejan que la implementación de un IVA del 15% generaría una disminución en el déficit fiscal en comparación de un escenario base, pasando en promedio a disminuir durante el periodo proyectado en 1.2% del PIB.

Por su parte, un IVA diferenciado no sería una reforma favorable para la disminución del déficit fiscal dado que, 2018 el último año observado los montos del balance global rondan -US\$711.8 millones, donde para el año 2019 se elevan a -US\$2285.6 millones; en términos del PIB pasa de -2.7% a -8.5% respectivamente; panorama que no varían dentro de los siguientes años estimados.

La creación de un impuesto al patrimonio provocaría efectos favorables en la disminución del déficit fiscal para todo el periodo proyectado, por ejemplo en el año 2021 el déficit fiscal estimado mostraría valores que ascienden a US\$823.7 millones. Con la implementación de este nuevo impuesto disminuiría a US\$794.9, equivalente a 2.7 puntos del PIB para dicho periodo.

Con una culminación de un aumento de 2% anual en la recaudación del ISR sobre los años proyectados provocaría un déficit de 2.7 como porcentaje del PIB en comparación con el escenario base tendría una variación de 1.4 puntos porcentuales.

Una implementación conjunta de reformas, que en el caso del IVA corresponde a un aumento al 15%, se tendría un déficit de 2.7% con respecto al PIB en 2018 que se reduce a -0.2% en 2023, de modo que este escenario muestra déficit fiscal para cada año pero en menor proporción que los escenarios anteriores. Con respecto al balance fiscal generado por las reformas fiscales, incluida en el caso del IVA, la aplicación del IVA diferenciado, el déficit fiscal se ampliaría por la disminución en recaudación de ingresos tributarios, mostrando para 2023 un déficit de US\$1,964.1 millones, representado el -6.1% del PIB.

c) Balance Fiscal Primario

El Balance Fiscal Primario (BFP) es un indicador que muestra el resultado propio de las operaciones del ejercicio corriente, sin incluir los intereses, que se pagan por deudas contraídas en el pasado, (MH, 2018). Para obtener los valores del BFP se aplica la fórmula siguiente para cada escenario:

$$BFP = \text{Ingreso Público Total} - \text{Gasto Público Total} + \text{Gasto Público en Intereses}$$

Tabla 15. Balance Fiscal Primario 2018-2023 según escenario de reformas implementadas

(Millones de US\$, y % del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escenario 1: Escenario base	212.4	59.1	144.8	301.1	527.5	614.7
	0.8%	0.2%	0.5%	1.0%	1.7%	1.9%
Escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%	212.4	390.8	489.9	648.9	874.8	962.2
	0.8%	1.4%	1.7%	2.2%	2.8%	3.0%
Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado	212.4	-1,218.4	-1,206.2	-1,112.4	-954.5	-950.3
	0.8%	-4.5%	-4.3%	-3.8%	-3.1%	-3.0%
Escenario 4: Creación de Impuesto al Patrimonio	212.4	177.9	262.3	411.0	626.1	699.4
	0.8%	0.7%	0.9%	1.4%	2.0%	2.2%
Escenario 5: Incremento en la recaudación del ISR	212.4	97.8	226.0	428.9	706.3	849.7
	0.8%	0.4%	0.8%	1.5%	2.3%	2.7%
Escenario 6.1 Implementación conjunta de reformas incluyendo aumento de IVA al 15%	212.4	548.2	697.1	916.3	1,208.3	1,363.4
	0.8%	2.0%	2.5%	3.1%	3.9%	4.3%
Escenario 6.2 Implementación conjunta de reformas incluyendo aplicación de IVA diferenciado	212.4	-1,060.9	-998.9	-844.9	-619.9	-544.4
	0.8%	-3.9%	-3.5%	-2.9%	-2.0%	-1.7%

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028.

En este sentido, como consecuencia de la aplicación de las reformas, BFP del SPNF, incluyendo pensiones, mostraría resultados positivos, ya que pasaría de US\$212.4 millones en 2018 a US\$59.1 millones para el año 2019, equivalente a 0.8% y 0.2% del PIB respectivamente, disminuyendo en 0.6% con respecto al año anterior, para el año 2023 estima llegar a 1.9% del PIB, es decir, US\$614.7 millones. Estas reformas como las propuestas podrían contribuir a que la gestión de la política fiscal cumpla las metas establecidas en la LRF.

En relación a los escenarios planteados se visualiza que un aumento de la tasa de IVA al 15% traería resultados positivos dentro del BFP, destacando que para todos los años proyectados será positivo, lo que indicaría un cumplimiento de la meta programada

pasando de US\$212.4 millones a US\$390.8 en 2019, lo que en términos de PIB equivale a un aumento de 0.6%, con variaciones similares dentro de todo el período proyectado.

El BFP para un escenario de IVA diferenciado no tiene efectos positivos dentro de los años proyectados, pasando de US\$212.4 millones para el año 2018 a -US\$1,218.4 millones para el año 2019, mientras que en términos de PIB pasa de 0.8% a -4.5% respectivamente. Para el año 2023 la perspectiva no cambia, pues el escenario base de ese año presentaría US\$614.7 millones (1.9% del PIB) y el IVA diferenciado sería de -US\$950.3 millones, equivalente a -3.0% del PIB.

En cuanto a la implementación de un impuesto al patrimonio el efecto que traería en el BFP serían similares a los de la implementación de un IVA del 15%, ya que para el año 2019 pasaría de US\$59.1 millones del escenario base a US\$177.9 millones; respecto al PIB sería un aumento del 0.7%, logrando asimismo cumplir con las metas establecidas en la LRF para los años 2020 y 2021.

Un incremento paulatino del 2% en la recaudación del ISR debido al combate a la evasión provocaría una mayor estabilidad y cumplimiento de las metas financieras, dado que pasaría de ser 0.8% durante 2018 en términos de PIB a 2.7% para el año 2023.

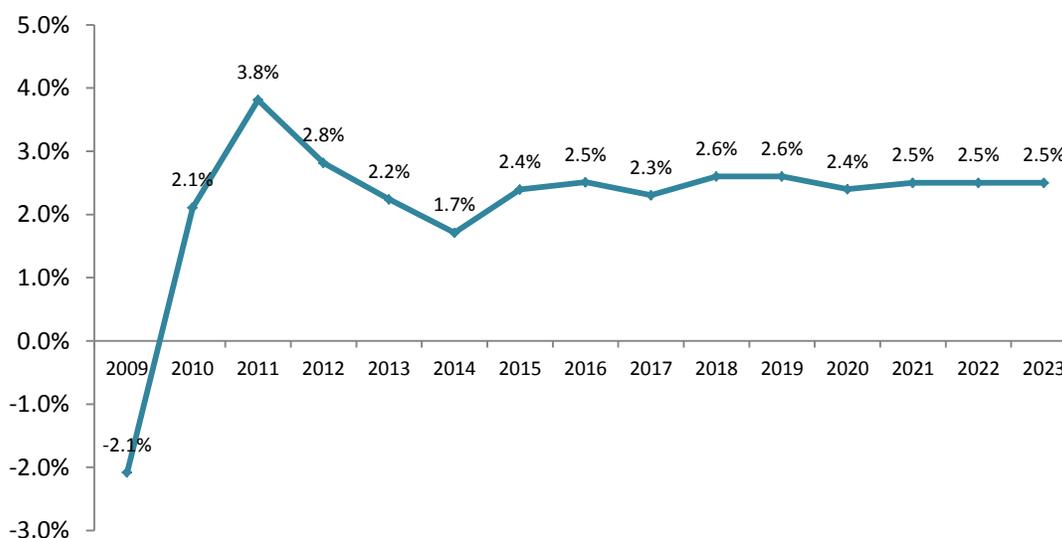
Una implementación conjunta de reformas, que en el caso del IVA corresponde a un aumento al 15%, generaría un BFP positivo de 0.8% con respecto al PIB en 2018 que descendería a 4.3% en 2023. Con respecto al BFP generado por las reformas fiscales, incluida en el caso del IVA la aplicación del IVA diferenciado, el BFP se ampliaría por la disminución en recaudación de ingresos tributarios, mostrando para 2023 un déficit de -US\$544.4 millones, representado el -1.7% del PIB.

3.3. Impacto en el Crecimiento Económico

El desempeño general de la economía salvadoreña se puede considerar moderado y estable, con un crecimiento promedio de 2.5% anual entre 2010 y 2018.

Las tasas de crecimiento económico para los años posteriores han sido tomadas de proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, continuando con un promedio en tasas de crecimiento de 2.5% entre los años 2019-2023. Lo antes mencionado se refleja en el gráfico siguiente.

Gráfico 16. El Salvador: Crecimiento Económico, periodo 2009-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH.

El FMI (2013) ha señalado que los principales desafíos del país son alcanzar un mayor crecimiento económico, asegurar la sostenibilidad fiscal y proteger la economía de los posibles choques adversos.

Al respecto, Catalán y Aquino (2013), han señalado que “...Es evidente la dificultad para crecer que experimenta El Salvador, le hace falta gasolina o un potente motor que acelere la

carrera hacia un mayor crecimiento económico; y además, sin mayor inversión no habrá más crecimiento...”. Partiendo de lo anterior, en El Salvador existe la necesidad de reformas en la política tributaria, control de gasto y sistema de pensiones, menor crecimiento económico, reducción de balance y aumento de tasas de interés presionarían al alza de la deuda.

El crecimiento económico es una meta que toda sociedad se propone, ya que implica el incremento notable de los ingresos y de la calidad de vida de todas las personas que la integran. Por tanto, a continuación se contrastarán los efectos de las reformas tributarias planteadas en el literal 3.2 en la evolución del crecimiento económico. Para esto serán necesarias las cargas tributarias resultantes de la implementación de cada reforma y las tasas de crecimiento proyectadas en el escenario base para los años 2018-2023. De este modo, la tasa de crecimiento modificada por cada año por efecto de las reformas tributarias, viene dada por la siguiente expresión:

$$\text{Tasa de crecimiento económico modificada} = \frac{(\text{Carga Tributaria}_{t-1} * \text{Tasa de crecimiento económico original})}{\text{Carga Tributaria}_t}$$

Dónde:

- $\text{Carga Tributaria}_{t-1}$ es la carga tributaria obtenida en el periodo anterior para un escenario cualquiera;
- La tasa de crecimiento original será en todos los escenarios las tasas proyectadas en el escenario base, es decir, sin la implementación de ninguna medida;
- $\text{Carga Tributaria}_t$ se refiere a la carga resultante con la implementación de las medidas en actual.

Con lo anterior se puede calcular el impacto en el crecimiento económico que vendría por la diferencia de puntos porcentuales entre la tasa de crecimiento económico proyectada en el escenario base con respecto a la tasa de crecimiento económico modificada, donde la expresión es:

$$\text{Impacto en crecimiento económico} = \text{Tasa de crecimiento económico de escenario base} - \text{Tasa de crecimiento económico modificada}$$

Partiendo de lo antes explicado se muestran los resultados obtenidos para cada escenario de reformas tributarias, mostrando la tasa de crecimiento modificada y el impacto que esta nueva tasa provocaría con relación a las tasas de crecimiento económico observadas sin efecto de alguna medida de ingreso implementada.

De acuerdo con las estimaciones del Banco Central de Reserva, El Salvador registró una tasa de crecimiento para 2018 de 2.6%, lo que implica un crecimiento superior en dos décimas al reportado en 2017. ¿Pero qué impacto se tendría en el crecimiento la implementación de reformas por el lado de los ingresos para los años 2018-2023?

Cuando el sector público implementa medidas como las que están evaluando, lo que se provoca según la política fiscal restrictiva keynesiana es frenar la demanda agregada, ya que la economía está en situación de expansión y se pretende generar un superávit. En este tipo de políticas se reduce el gasto público para bajar la producción; se suben los impuestos para disminuir el consumo y la demanda agregada se desplace a la izquierda. Por tanto, los cambios en los impuestos provocan variaciones en el PIB según sean disminuciones o aumentos, los cuales modificarán el crecimiento económico.

En la tabla siguiente del impacto al crecimiento económico se visualiza que aquellas reformas tributarias que poseen en promedio mayor carga tributaria tienden a poseer una

tasa de crecimiento baja, como son los escenarios 2, 4,5, y 6.1., mientras que las reformas tributarias 3 y 6.2 que poseen cargas tributarias bajas, provocarían en términos de crecimiento económico un aumento.

Tabla 16. Impacto en el Crecimiento Económico, 2018-2023.

Reforma	Año	Tasa de crecimiento (%)	Carga tributaria (%)	Impacto al Crecimiento (%)
Escenario 1: Escenario base	2018	2.6	18.0	
	2019	2.6	17.9	
	2020	2.4	18.0	
	2021	2.5	18.0	
	2022	2.5	17.9	
	2023	2.5	18.1	
Escenario 2: Incremento de IVA del 13% a 15%	2018		18.0	
	2019	2.5	19.1	0.1
	2020	2.4	19.2	0.0
	2021	2.4	19.2	0.1
	2022	2.4	19.2	0.1
	2023	2.4	19.3	0.1
Escenario 3: Implementación de IVA diferenciado	2018		18.0	
	2019	3.6	13.2	-1.0
	2020	3.5	13.2	-1.1
	2021	3.5	13.2	-1.0
	2022	3.5	13.2	-1.0
	2023	3.5	13.3	-1.0
Escenario 4: Creación del Impuesto al Patrimonio	2018		18.0	
	2019	2.6	18.3	0.0
	2020	2.5	18.4	-0.1
	2021	2.5	18.4	0.0
	2022	2.6	18.4	-0.1
	2023	2.5	18.5	0.0
Escenario 5: Incremento del Impuesto Sobre la Renta	2018		18.0	
	2019	2.6	18.0	0.0
	2020	2.6	18.3	-0.2
	2021	2.5	18.4	0.0
	2022	2.5	18.5	0.0
	2023	2.5	18.8	0.0
Escenario 6.1: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aumento del IVA del 15%	2018		18.0	
	2019	2.4	19.7	0.2
	2020	2.3	20.0	0.1
	2021	2.3	20.1	0.2
	2022	2.3	20.2	0.2
	2023	2.3	20.4	0.2
Escenario 6.2: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aplicación de IVA diferenciado	2018		18.0	
	2019	3.4	13.7	-0.8
	2020	3.4	14.0	-1.0
	2021	3.3	14.1	-0.8
	2022	3.3	14.2	-0.8
	2023	3.2	14.4	-0.7

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH.

3.4. Análisis de sostenibilidad fiscal

Los resultados del análisis de sostenibilidad de mediano y largo plazo se estimaron considerando un crecimiento económico de 2.6% a partir de 2018, para 2019 un crecimiento de 2.6%, mientras que el año 2020 ronda 2.4% y para 2021-2023 un crecimiento de 2.5%; dicho período se obtiene de conformidad a estimaciones del Ministerio de Hacienda descritas en el apartado anterior dentro del escenario base.

Si se compara el BFP históricamente ha sido negativo, reflejando que la estructura de ingresos y gasto público no genera recursos suficientes para pagar el total de servicio de la deuda, aunque esta dificultad se resuelve con el roll-over continuo de la misma; en otras palabras, cuando el saldo alcanza un monto considerable, se procede a reestructurar esta deuda mediante la conversión de deuda a largo plazo.

Se examina el comportamiento de la deuda pública en conjunto a una serie de escenarios propuestos para el período 2019-2023 tomando en cuenta las reformas o metas que se establecen respecto a los ingresos públicos. Para ello, se hace el cálculo de una recaudación tributaria diferente, para contrastarla con variables como BFP y el esfuerzo fiscal necesario para cumplir con la disminución de deuda plasmada en las proyecciones.

El análisis de la sostenibilidad en El Salvador se desarrolló con base a diversos enfoques que evalúan la sostenibilidad de deuda, que son: a) Enfoque estándar; b) Dinámica endógena de la Deuda y c) Análisis probabilístico.

3.4.1. Enfoque Estándar

Considerando la información económica, las variables utilizadas como ratio deuda/PIB, balance primario incluyendo pensiones y tasa de inflación corresponden al último año observado 2018; mientras que la tasa de interés real y el crecimiento del PIB corresponden a promedios históricos (2000-2018), expresando como resultados un superávit primario requerido y un ajuste requerido variables expresadas como porcentaje del PIB para el año 2019. Lo antes mencionado se visualiza en la siguiente tabla:

Tabla 17. Resultados del análisis de sostenibilidad fiscal en el escenario base bajo el enfoque estándar

Enfoque Estándar	
Estado estable del nivel de deuda	
<i>Ratio deuda/ PIB</i>	70.3%
<i>Tasa de interés real</i>	3.4%
<i>Tasa de inflación</i>	1.1%
<i>Tasa de crecimiento (largo plazo)</i>	2.1%
<i>Superávit primario estimado para SPNF</i>	0.8%
Superávit primario requerido (% del PIB)	0.94%
Ajuste requerido (% del PIB)	0.12%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Con las variables utilizadas se determina que para estabilizar el ratio deuda/PIB en 70.3%, dado las tasas de interés real de 3.4% y crecimiento real del PIB de 2.1%, es preciso obtener en cada año un superávit primario de 0.94%, y es necesario un ajuste fiscal de 0.12% del PIB, lo que significa que para mantener el mismo ratio de deuda obtenido en el año 2018 es necesario que para el año 2019-2023 se obtenga un superávit de 0.94%, aumentando el BFP obtenido en el año 2018 en 0.12% del PIB.

Tabla 18. Superávit Primario Requerido (% PIB)

Tasa de interés real promedio (%)		Tasa de Crecimiento del PIB real a Largo Plazo (%)				
		0.5	1.5	2.1	2.5	3.5
	1.4	0.7	0.0	-0.4	-0.7	-1.4
	1.9	1.0	0.3	-0.1	-0.4	-1.0
	2.4	1.4	0.7	0.2	0.0	-0.7
	3.4	2.1	1.4	0.9	0.7	0.0
	4.4	2.8	2.0	1.6	1.3	0.7
	4.9	3.1	2.4	2.0	1.7	1.0
	5.4	3.5	2.7	2.3	2.0	1.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Tabla 19. Ajuste Requerido en Superávit Primario (% PIB)

Tasa de interés real promedio (%)		Tasa de Crecimiento del PIB real a Largo Plazo (%)				
		0.5	1.5	2.1	2.5	3.5
	1.4	-0.1	-0.8	-1.3	-1.5	-2.2
	1.9	0.2	-0.5	-0.9	-1.2	-1.9
	2.4	0.6	-0.2	-0.6	-0.8	-1.5
	3.4	1.3	0.5	0.1	-0.2	-0.8
	4.4	2.0	1.2	0.8	0.5	-0.2
	4.9	2.3	1.6	1.2	0.9	0.2
	5.4	2.7	1.9	1.5	1.2	0.5

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

En las tablas anteriores se muestra un análisis de sensibilidad sobre el balance primario que estabiliza la deuda, y por tanto, el ajuste fiscal requerido, utilizando diferentes supuestos de tasas de crecimiento del PIB real y de tasa de interés real, que toman como referencia los valores promedio histórico de dichas variables (2.1% y 3.5%, respectivamente), sobre las cuales se aplican un ajuste de +/- 0.1 de su respectiva desviación estándar para cada supuesto de tasa de crecimiento y tasa de interés.

Las columnas y filas centrales de Tabla No. 19, muestran que el superávit primario para estabilizar la deuda en el largo plazo es de 0.9% del PIB con un ajuste de 0.1%; además, puede apreciarse que con una combinación de mayores tasas de interés real y menor

crecimiento del PIB, respecto a los valores de largo plazo, se establece un mayor superávit primario y de ajuste fiscal requerido, y por el contrario, la combinación de menores tasas de interés real y mayor crecimiento del PIB se determina un menor superávit primario y ajuste fiscal requerido.

3.4.1.1 Resultado del balance primario como efecto de las reformas fiscales

En El Salvador, para el año 2009, hubo una contracción del PIB de 2.1% debido al impacto de la crisis internacional, que en el ámbito fiscal se tradujo en una profundización de la insuficiencia de ingresos con respecto a los gastos, teniendo que recurrir a un mayor endeudamiento para suplir las necesidades dentro de SPNF.

Por lo tanto, un mayor crecimiento económico sería necesario y ayudaría al objetivo de contener el crecimiento de la deuda, pero por sí solo no sería suficiente para estabilizar o romper con la tendencia creciente, mucho menos para reducirla y llevarla hacia una trayectoria sostenible. Para ello, se necesita adoptar medidas de ajuste fiscal tanto por el lado de aumentar ingresos como en reducir los gastos; si se asume que el Gobierno logra acordar e implementar exitosamente una estrategia que impulse el crecimiento económico en el corto plazo; **¿Cuál sería el impacto sobre la trayectoria de la deuda pública?**

Se parte del enfoque estándar y se asume que se logra consensuar una estrategia de Gobierno de aumento de ingresos a través de variaciones de cargas tributarias para impulsar el crecimiento económico, a tasas entre 2.0% a 3.5% en el período proyectado hasta 2023.

Se buscará el objetivo de estabilizar en los años 2019-2023 el ratio Deuda/PIB al nivel del último año observado (2018), es decir, con un ratio de 70.3% del PIB. Para ello se requiere una modificación en el marco de análisis del enfoque estándar que permita como efecto de

reformas fiscales, el crecimiento económico no permanezca constante en el mediano plazo generando cambios en los cálculos de balance primario, con la implementación de cada reforma.

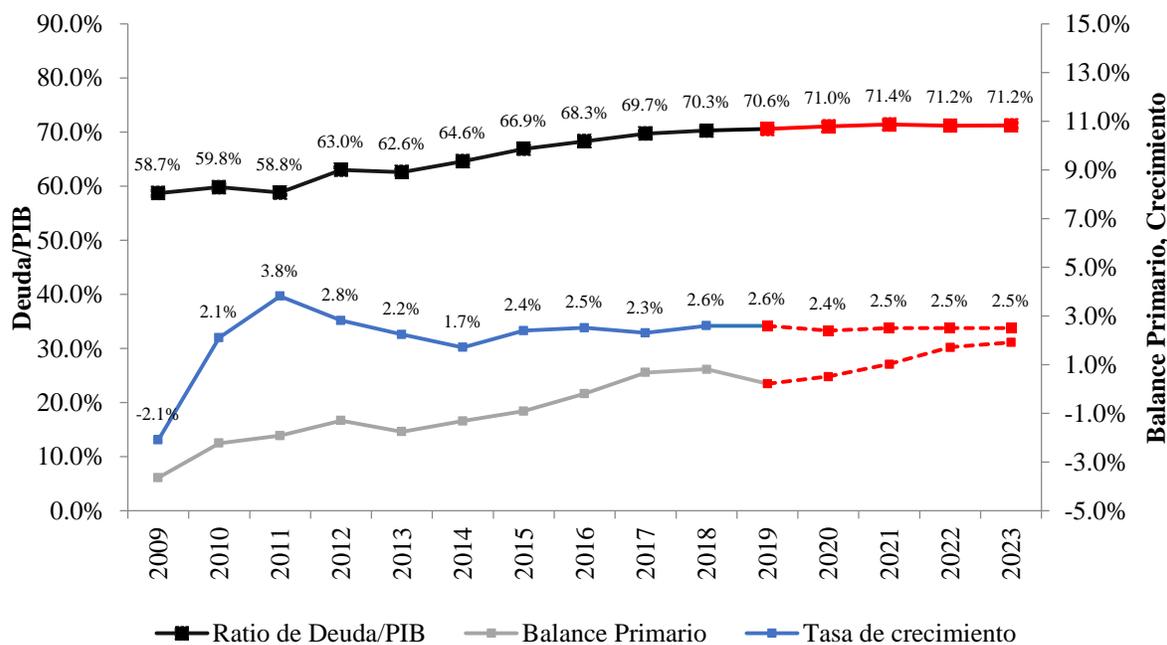
Para lo anterior será necesaria la utilización de cada escenario agregando el efecto del crecimiento económico con la implementación de medidas de ingresos elaboradas en el apartado 3.2 y su impacto en el crecimiento económico del apartado 3.4.

a) Escenario 1: Escenario Base

La sostenibilidad fiscal en El Salvador posee cada vez una mayor relevancia en la medida que se observa una tendencia creciente de la razón deuda pública como es para el caso presentado a continuación desde los años 2009 hasta el último año 2018 el ratio deuda creció en un 11.6% del PIB, tendencia que para los años posteriores se esperaría que continuará en aumento pero en menor escala. Consistentemente los ingresos del SPNF han sido menores que el gasto público total; ese comportamiento dio lugar a persistentes déficit fiscales donde para el año 2018 fue de US\$711.8 millones y 2.7% del PIB, donde este comportamiento genera un elemento estructural del proceso generador de deuda.

Otro indicador que afecta en la sostenibilidad de la deuda es la incapacidad de cumplir con los compromisos financieros sin incurrir a endeudamiento, donde para el caso del país son las señales de debilidad en el crecimiento económico, pasando de -2.1% a 2.5% del PIB en los años 2009 a 2018 respectivamente.

Gráfico 17. Escenario Base, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023.



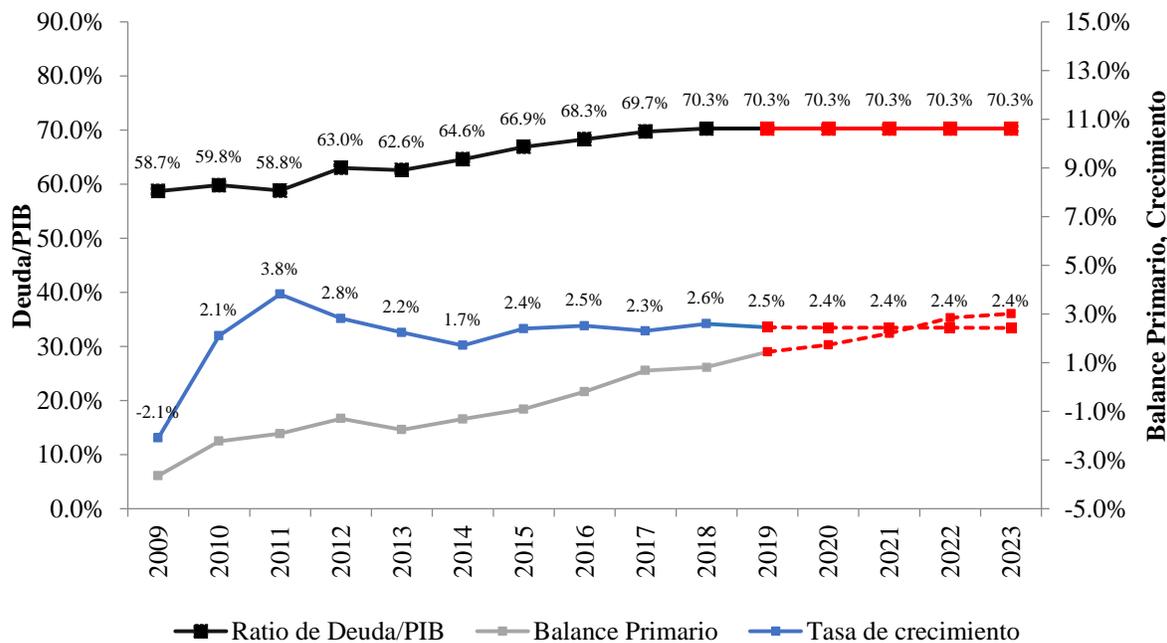
Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Nota: Dentro de los gráficos de este apartado los segmentos de color rojo del eje primario y secundario son valores del ratio Deuda/PIB, crecimiento económico y balance primario con la implementación de cada escenario para los años 2019-2023.

b) Escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%

El resultado de la simulación realizada para el período 2009-2023 con una implementación de un IVA de una tasa de 15% se presenta a continuación.

Gráfico 18. Escenario2, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

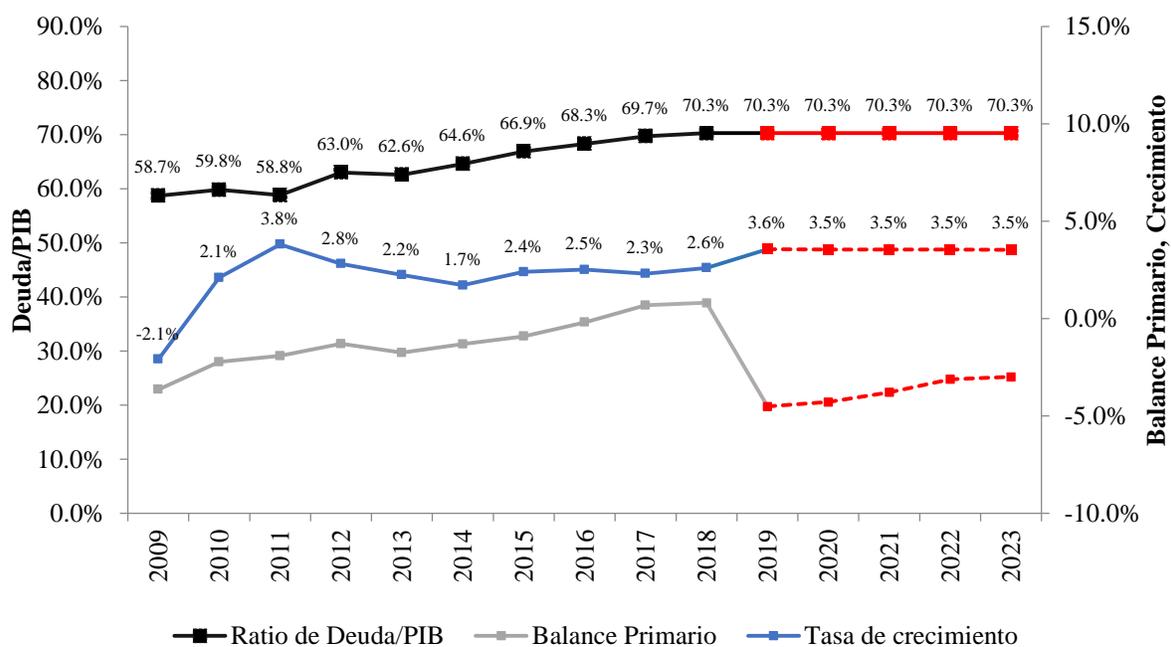
Si se alcanzarán menores tasas de crecimiento económico como las mostradas en esta simulación, se tendría que ajustar con un 0.1% adicionales para mantener los mismos ratios de Deuda/PIB en comparación con el resultado de escenario base, lo que indica que el balance primario requerido se ubicaría en 1.3% del PIB para el año 2019, mientras que para el año 2020 no sería necesario algún tipo de ajuste. Con la realización de la medida, el impacto en el crecimiento económico provocaría un ratio de la deuda constante respecto al año anterior; sin embargo, para los años 2021-2023 se tendría que ajustar en 0.1 puntos del PIB, dado que las medidas no logran consensuar el ratio de la deuda de 70.3%.

El menor crecimiento económico no ayudaría al objetivo de contener el crecimiento de la deuda; por tanto, la medida no sería suficiente en el desafío de buscar reducirla, aunque sí estabilizarla.

c) Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado

Para impulsar la recaudación fiscal y promover la redistribución del ingreso, se crea una medida de implementación de un IVA diferenciado, lo que genera en términos de crecimiento económico un aumento, llegando a tasas de 3.6% en el período 2018 y 3.5% del 2020-2023; eso daría un cambio importante hacia la sostenibilidad del ratio de la deuda/PIB del SPNF con pensiones, la cual no solamente se estabilizaría en los años proyectados a un 70.3% del PIB, sino también generaría un mayor espacio fiscal para el ratio deuda/PIB se redujera.

Gráfico 19. Escenario 3, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Si se alcanzan mayores tasas de crecimiento económico como las creadas en esta simulación, con la implementación de esta medida se lograría reducir el ratio deuda/PIB en comparación con el resultado que se obtuvo si únicamente el esfuerzo se enfocara en

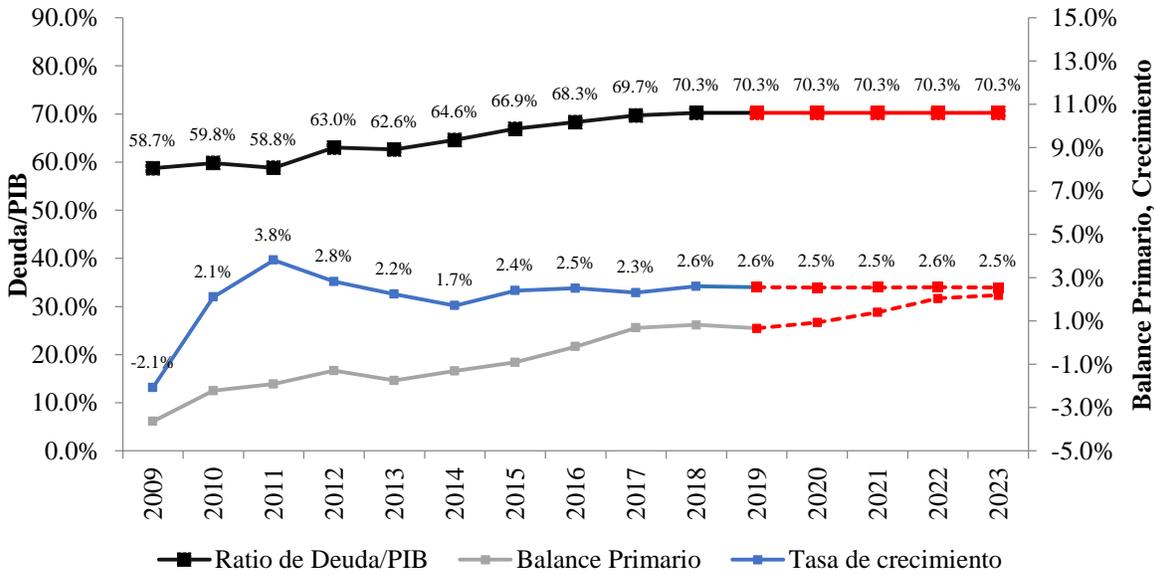
estabilizar el ratio deuda/PIB al nivel de 2018, dado que el crecimiento económico es mayor en 1.0 puntos porcentuales adicionales al 2.6% que se tenía sin medida alguna para el mismo año.

d) Escenario 4: Creación de Impuesto al Patrimonio

En el gráfico N°20 se muestra que para estabilizar es necesario que se tenga un ratio deuda/PIB del 70.3% del PIB, al final del período analizado. ¿Con la creación de un Impuesto al Patrimonio durante el periodo proyectado, la tasa de crecimiento no provoca cambios significativos con relación al escenario base?

Para los años posteriores no sería necesario ningún tipo de ajustes adicionales requerido como % del PIB, para obtener el resultado que se obtuvo en el año 2018 para estabilizar el ratio deuda/PIB.

Gráfico 20. Escenario 4, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023.



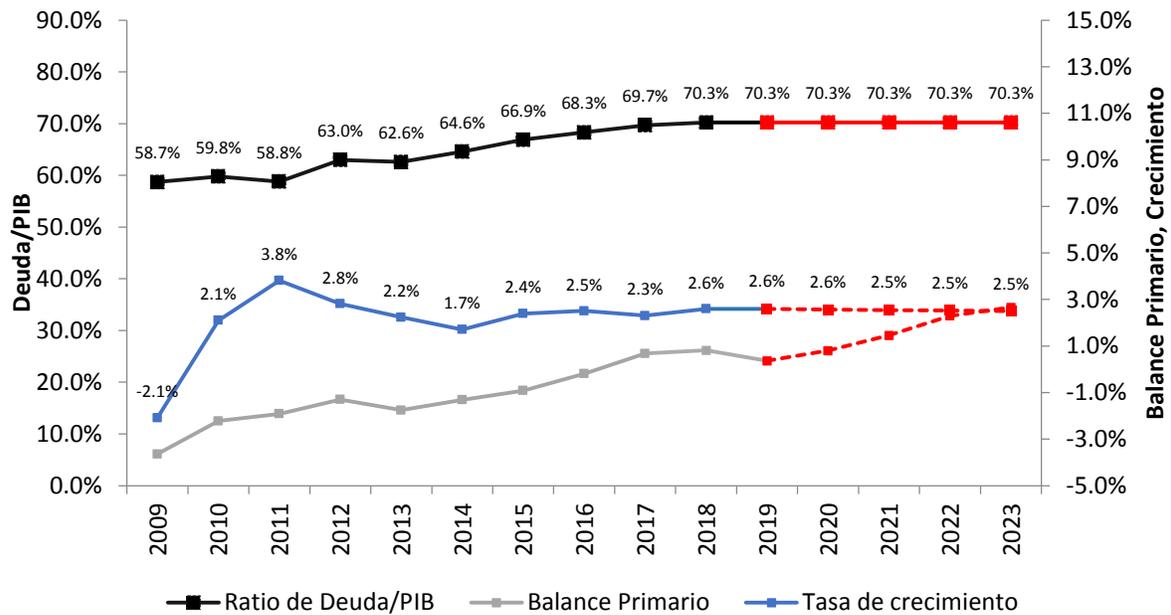
Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

e) Escenario 5: Incremento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta

El resultado de la simulación realizada con una implementación de mejoras administrativas que eviten o reduzcan la evasión del ISR, y por tanto, generen un incremento gradual de 2% sobre los años proyectados se presenta en el grafico N°21.

Si se alcanzan similares tasas de crecimiento económico como las mostradas en el escenario anterior y las mostradas en el escenario base, se obtendría que para el año 2019 no se requiera ningún tipo de ajuste fiscal para mantener el mismo nivel de ratio Deuda/PIB; mientras que, para el año 2020 de igual manera no sería necesario algún tipo de ajuste sino por el contrario, el crecimiento aumentaría en 0.2 puntos porcentuales pasando de 2.4% en el escenario base a un 2.6% con la implementación de esta reforma, lo que generaría que, la deuda tendría a reducir más de los niveles esperados; sin embargo, para los años 2021-2023 no se tendría que ajustar dado que su impacto en crecimiento no presentaría variaciones con respecto al ratio de la deuda de 70.3%, pero tampoco se provocaría ajuste fiscal favorable para una disminución de la misma.

Gráfico 21. Escenario 5, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023.



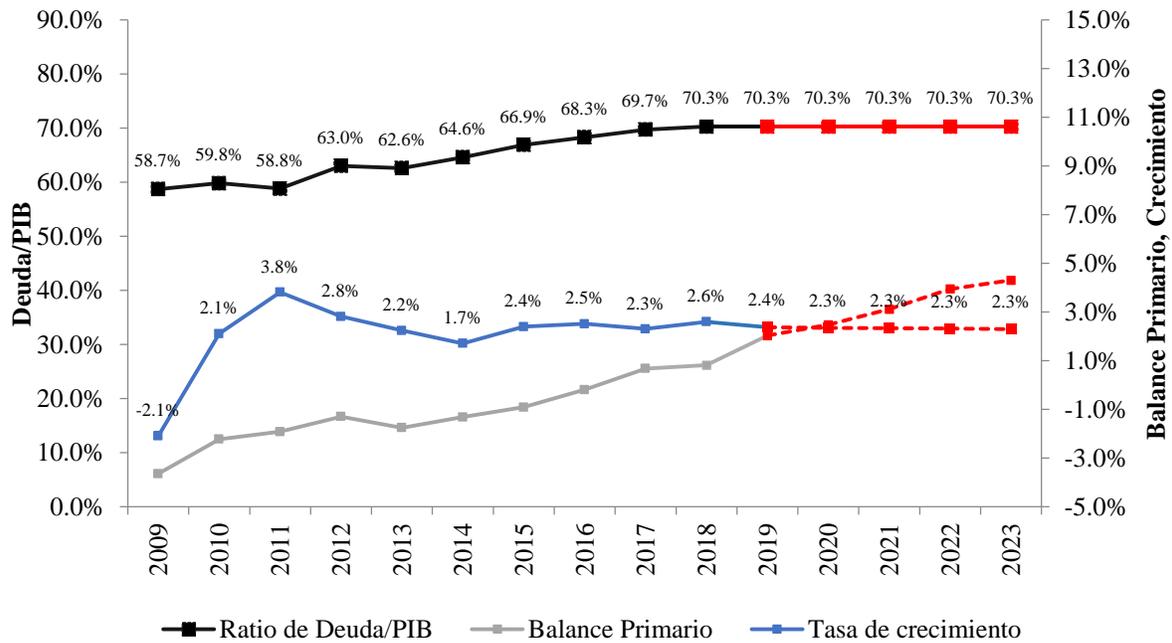
Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

f) Escenario 6: Implementación conjunta de reformas

- **Escenario 6.1, Implementación conjunta de reformas, incluyendo aumento de IVA a 15%**

El resultado de la simulación realizada para el período 2009-2023 con una implementación conjunta de los escenarios anteriores (a excepción del escenario de IVA diferenciado) se presenta a continuación.

Gráfico 22. Escenario 6.1, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, Periodo 2009-2023.



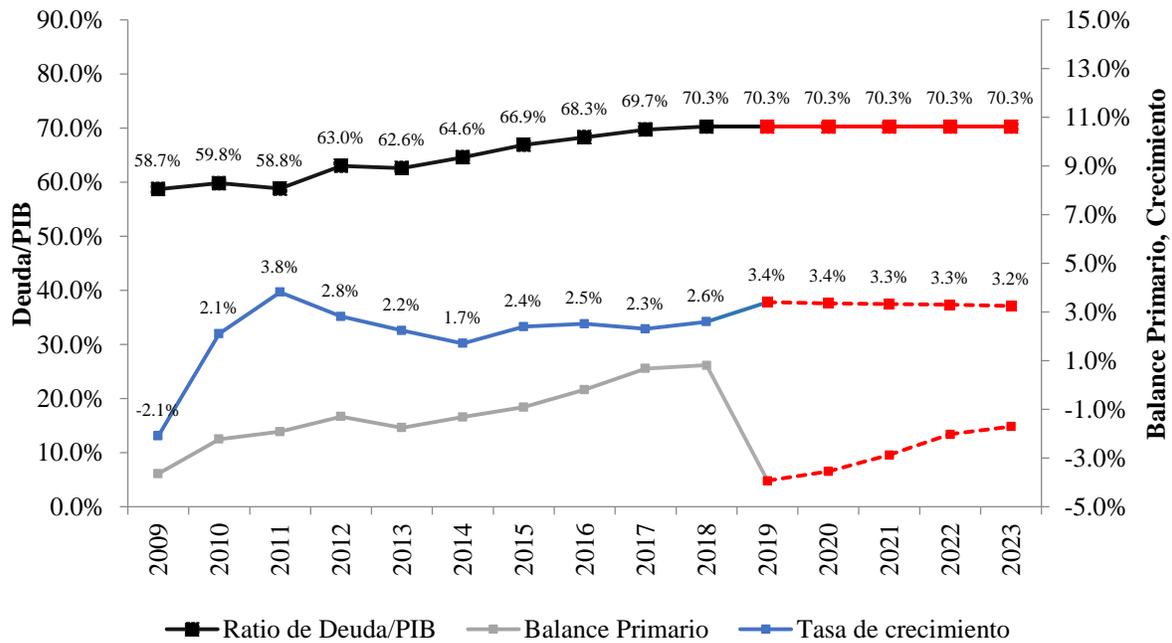
Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Si para el año 2019 se alcanzarán menores tasas de crecimiento económico como las mostradas en esta simulación, se tendría que ajustar con 0.2 puntos porcentuales adicionales para mantener los mismos niveles de deuda en comparación con el resultado año 2018; en cambio para el año 2020 el ajuste sería de 0.1 puntos porcentuales, sin embargo para los años 2021-2023 se tendría que ajustar 0.2 puntos porcentuales. El menor crecimiento económico no ayudaría al objetivo de un ratio de la deuda de 70.3%; por tanto, la medida no sería suficiente en el desafío de buscar estabilizarla.

- **Escenario 6.2, Implementación conjunta de reformas incluyendo aplicación de IVA diferenciado.**

Se crea una medida de implementación conjunta de los escenarios anteriores, a excepción del escenario de IVA con tasa del 15%, el cual se presenta a continuación.

Gráfico 23. Escenario 6.2, Ratio Deuda /PIB con pensiones: Ajuste fiscal y crecimiento del PIB, periodo 2009-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

En términos de crecimiento económico se proyectan tasas de 3.4% en 2019-2020, 3.3% para 2021-2022 y 3.2% hasta 2023; eso daría un cambio importante hacia la sostenibilidad del ratio de la deuda/PIB del SPNF con pensiones, la cual no solamente se estabilizaría en los años proyectados en 70.3% del PIB, sino también generaría un mayor espacio fiscal para que el ratio de la deuda disminuya.

Dado que si se alcanzan mayores tasas de crecimiento económico como las creadas en esta simulación, con la implementación de esta medida se lograría recortar los niveles de deuda comparación con el resultado que se obtuvo si únicamente el esfuerzo se enfocara en estabilizar el ratio deuda/PIB al nivel de 2018, dado que el existe un alza en el crecimiento económico de 0.8 puntos del PIB adicionales al 2.6% que se tenía sin medida alguna para el mismo año.

3.4.2. Enfoque de Dinámica Endógena de la Deuda

La Dinámica Endógena de la Deuda traza la trayectoria del ratio a mediano plazo en función de sus determinantes directos (superávit primario, tasa de interés, tasa de crecimiento de PIB).

Para una mayor comprensión de este enfoque el escenario base se toma a partir del año 2015.

Tabla 20. Recorrido central del ratio Deuda/PIB, línea de base, periodo 2015-2023 (En %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escenario 1: Escenario base	67.0	68.9	70.7	70.3	71.5	72.7	73.1	72.8	71.5
Escenario 2: Incremento del IVA de 13% al 15%	67.0	68.9	70.7	70.3	70.3	70.3	69.5	68.0	65.5
Escenario 3: Aplicación de IVA Diferenciado	67.0	68.9	70.7	70.3	76.2	82.3	87.7	92.5	96.3
Escenario 4: Creación del IP	67.0	68.9	70.7	70.3	71.0	71.8	71.8	71.2	69.6
Escenario 5: Incremento en la recaudación del ISR	67.0	68.9	70.7	70.3	71.3	72.2	72.1	71.2	69.1
Escenario 6.1: Implementación conjunta de reformas, incluyendo incremento del IVA al 15%	67.0	68.9	70.7	70.3	69.7	68.9	67.1	64.5	60.7
Escenario 6.2: Implementación conjunta de reformas, incluyendo aplicación de IVA diferenciado	67.0	68.9	70.7	70.3	75.6	80.9	85.4	89.0	91.5

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Al analizar el comportamiento de la línea base del ratio de la deuda sin la incorporación de reformas, la deuda mostraría movimientos a la alza y a la baja, siendo en 2015 de 67.0% llegando a niveles de 71.5% del PIB en 2023.

La aplicación del IVA diferenciado incrementaría en gran medida el ratio de la deuda, generaría para 2023, un 96.3% del PIB, de igual manera lo haría la aplicación conjunta de

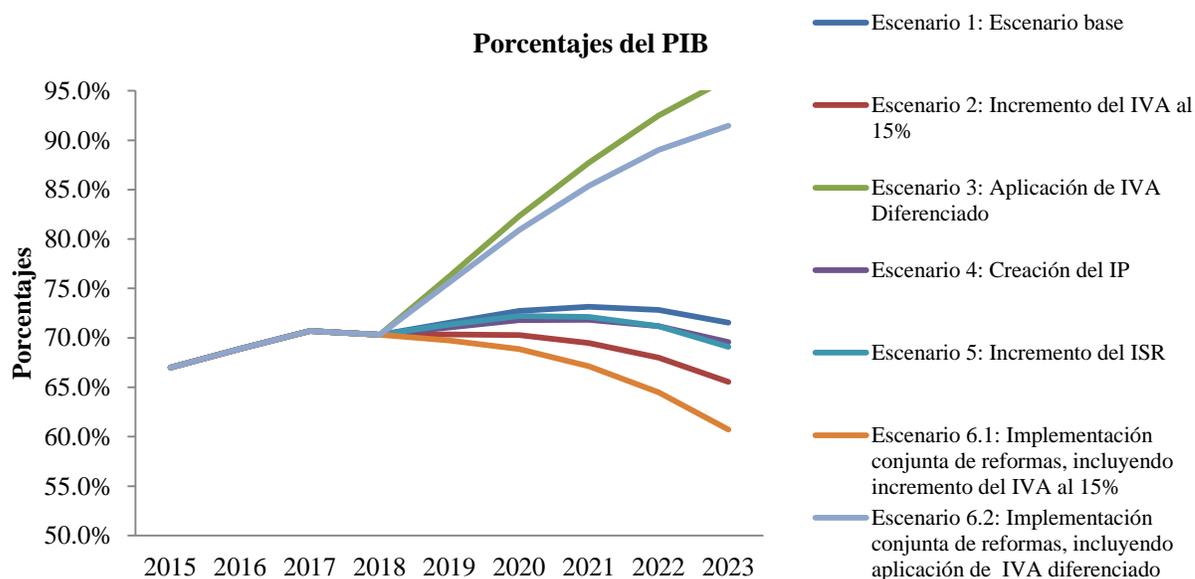
reformas, incluyendo IVA diferenciado, en 2019 presentaría niveles del 75.6% del PIB menor en 15.8 puntos porcentuales respecto al 2023.

El incremento del IVA al 15% presentaría efectos positivos y a la baja durante los años proyectados, de la misma forma la aplicación conjunta de reformas, incluyendo incremento del IVA al 15%, disminuiría en ratio de la deuda, la cual para 2023 sería de 60.7% del PIB, 10.8 puntos porcentuales menos que el ratio de la deuda de ese mismo año en el escenario base.

En el caso de la creación del IP y el incremento del ISR, mostrarían comportamientos muy similares y a la baja durante los años proyectados, el IP representaría en 2019 el 71.0% del PIB tan solo 0.3 puntos porcentuales menos que el ISR.

El gráfico siguiente muestra el efecto de las reformas a los ingresos públicos sobre el ratio de la deuda en la línea de base.

Gráfico 24. Dinámica endógena de la deuda en El Salvador, 2015-2023, en base a escenarios de reformas tributarias



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR

Por tanto, se ha pronosticado también el ratio de la Deuda/PIB a través de las reformas a los ingresos públicos antes calculadas para establecer el impacto que las reformas tributarias tendrían sobre el comportamiento del balance primario.

Tabla 21. Senda del ratio Deuda/PIB de El Salvador en los 6 escenarios de las pruebas de sensibilidad realizadas, periodo 2015-2023. (En %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escenario 1: Escenario base	67.0	68.9	70.7	70.3	71.6	73.2	74.6	75.9	76.4
Escenario 2: Incremento del IVA al 15%	67.0	68.9	70.7	70.3	71.3	72.6	73.6	74.6	74.9
Escenario 3: Aplicación de IVA diferenciado	67.0	68.9	70.7	70.3	72.5	75.0	77.3	79.6	81.0
Escenario 4: Creación del Impuesto Patrimonio	67.0	68.9	70.7	70.3	71.5	73.0	74.2	75.5	75.9
Escenario 5: Incremento del ISR	67.0	68.9	70.7	70.3	71.5	73.0	74.2	75.5	75.9
Escenario 6.1: Implementación conjunta de reformas, incluyendo incremento del IVA al 15%	67.0	68.9	70.7	70.3	71.2	72.4	73.3	74.2	74.3
Escenario 6.2 Implementación conjunta de reformas, incluyendo aplicación de IVA diferenciado	67.0	68.9	70.7	70.3	72.4	74.8	77.0	79.2	80.5

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

La tabla anterior muestra que si no se incorpora ninguna reforma a los ingresos públicos el ratio de la deuda tendría un comportamiento a la alza, iniciando con niveles de 67.0% en 2015 a 76.4% en 2023 del PIB.

El BFP de IVA diferenciado es el que más sube el ratio de la deuda llegando al último año de la proyección a 81.0%, del PIB, siendo mayor en 4.6 puntos del PIB del escenario base de ese mismo año, se le puede atribuir dicha trayectoria a que es un IVA que beneficia más a la población que a los ingresos del Estado.

El balance primario con respecto al incremento del IVA del 15%, creación del Impuesto al Patrimonio e incremento del ISR, muestran una trayectoria similar y a la baja de la

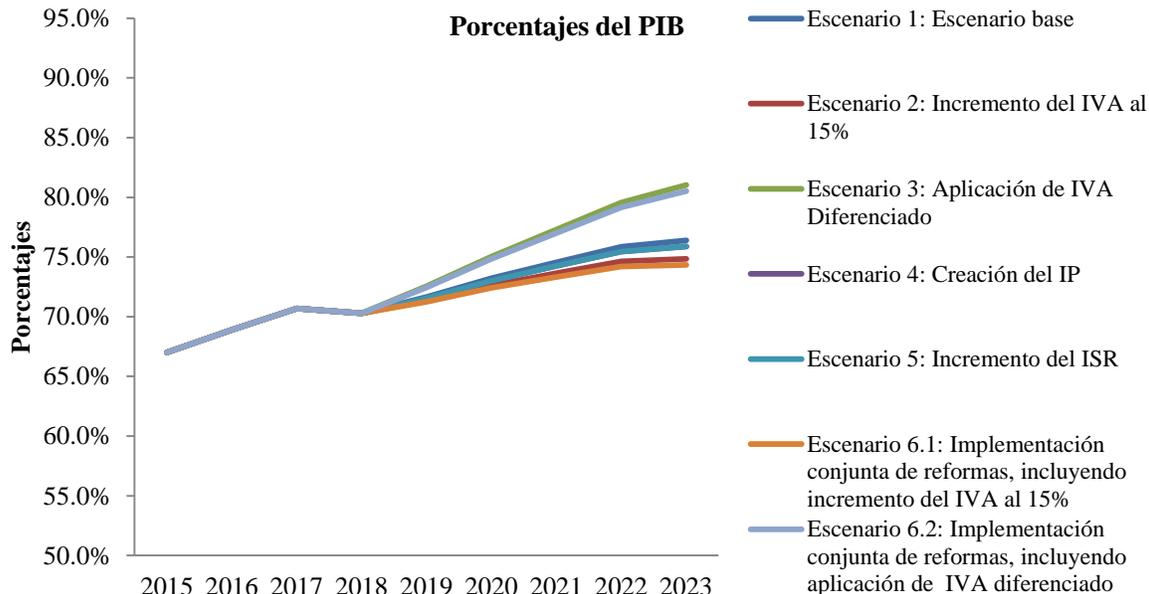
proyección base, ya que el IVA del 15% representa el 74.9% del PIB tan solo 1.5 puntos porcentuales menos que la línea base para 2023; el escenario del ISR muestra en promedio una trayectoria de 74.0% del PIB, presentando los mismos puntos porcentuales que las reformas del Impuesto al Patrimonio.

También se observa que la implementación conjunta de reformas, incluyendo el incremento del IVA al 15%, es el que más baja el ratio de la deuda año con año, llegando a niveles de 74.3% del PIB para 2023, es decir que es menor en 2.1 puntos porcentuales del escenario base.

Con respecto a la implementación conjunta de reformas, incluyendo IVA diferenciado, aumenta el ratio de la deuda iniciando con niveles de 72.4% del PIB, en 2019, hasta niveles de 80.5% del PIB en 2023.

Se presenta el comportamiento de la deuda endógena para el periodo 2015-2023 en el siguiente gráfico.

Gráfico 25. Dinámica endógena de la deuda en El Salvador, 2015-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

3.4.3. Análisis Probabilístico

Este enfoque genera una proyección de un periodo de años especificado para evaluar la probabilidad que el ratio deuda/PIB supere distintos valores de un umbral, es decir, genera un gráfico de abanico correspondiente a una proyección del período 2019–2023. De esta manera, el análisis de sostenibilidad de deuda, en lugar de proyectar simplemente un solo escenario, incorpora la estructura de los shocks aleatorios que afectan la economía, basado en la dinámica proporcionada por un modelo econométrico de tipo Vector Autorregresivo (VAR), agregándose la incertidumbre en el comportamiento de las variables claves con las que se establece el ratio deuda/PIB, debido a que los resultados están sujetos a riesgos, especialmente a medida que se aumenta el número de años proyectados.

El gráfico de abanico de la deuda reproduce en el segmento ratio Deuda/PIB de los diferentes percentiles de la distribución simulada para los años proyectados, y la línea con

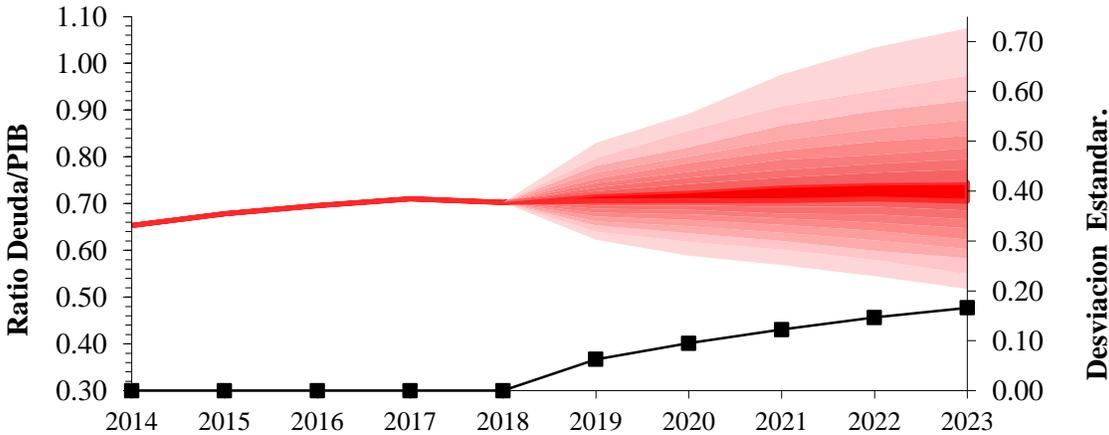
marcadores representa la desviación estándar de la proyección en el segmento izquierdo del gráfico.

A continuación, se empezará a incorporar la serie de escenarios antes vistos para poder comparar las trayectorias observadas, tomando en cuenta que este modelo reconoce que, aun cuando el Gobierno está decidido al cumplimiento de sus políticas fiscales, los resultados están sujetos a riesgos significativos.

a) Escenario 1: Escenario Base

El escenario base muestra medidas y ajustes moderados en materia de ingresos, gastos y endeudamiento público; se observa que la franja roja central se encuentra situada en el percentil cuarenta o la mediana, la cual refleja que la deuda como porcentaje del PIB se incrementa gradualmente en promedio 1.0 puntos porcentuales entre los años 2018 a 2023 estableciendo un ratio de 71.2% para el año 2023.

Gráfico 26. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 1, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Además, se calcula la probabilidad que el ratio Deuda/PIB alcance un umbral fuera, es decir, específicamente, se calcula la probabilidad con la que el ratio Deuda/PIB superaría determinados valores de umbral en cualquiera de los años proyectados 2018-2023. En este primer escenario, la probabilidad que la deuda supere el umbral del 75.0% del PIB es del 43% y la probabilidad que el ratio sea mayor de 80.0% es de 29%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 90.0% es del 13%.

Tabla 22. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario Base, El Salvador, periodo 2019-2023.

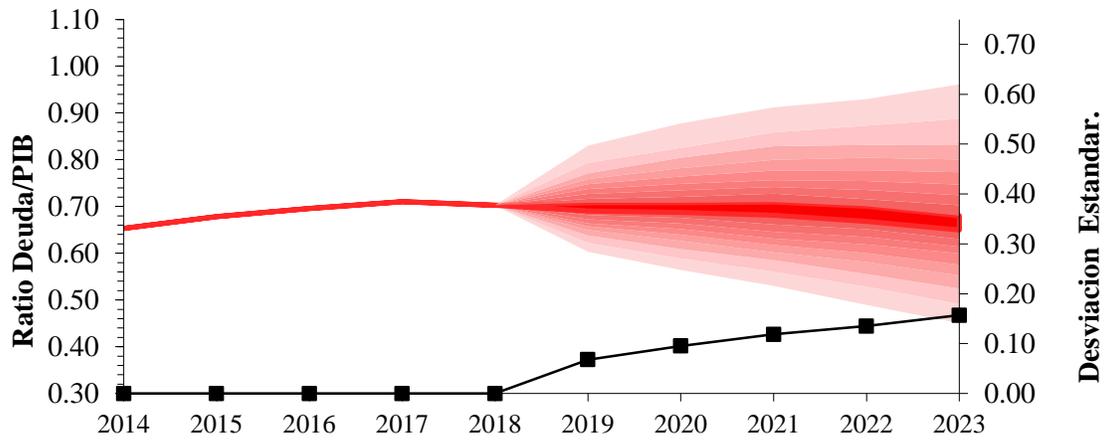
Umbral del límite de la deuda (X)	75%
Probabilidad (Deuda/PIB) > X	43%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob (Deuda/PIB)>X
>75%	43%
>80%	29%
>85%	20%
>90 %	13%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

b) Escenario 2: Incremento del IVA del 13% al 15%

Con un incremento del IVA hasta el 15%, el ratio deuda/PIB se sitúa en el percentil 30, lo que generaría una disminución promedio de 0.1 puntos porcentuales entre los años 2019 al 2023, determinándose al final de la proyección un ratio de 65.5%, donde la probabilidad que la deuda supere el umbral de 75% es del 34%; la probabilidad que sea mayor de 80% del PIB es de 22%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 90% es del 8%.

Gráfico 27. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 2, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Tabla 23. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario 2, El Salvador, periodo 2019-2023.

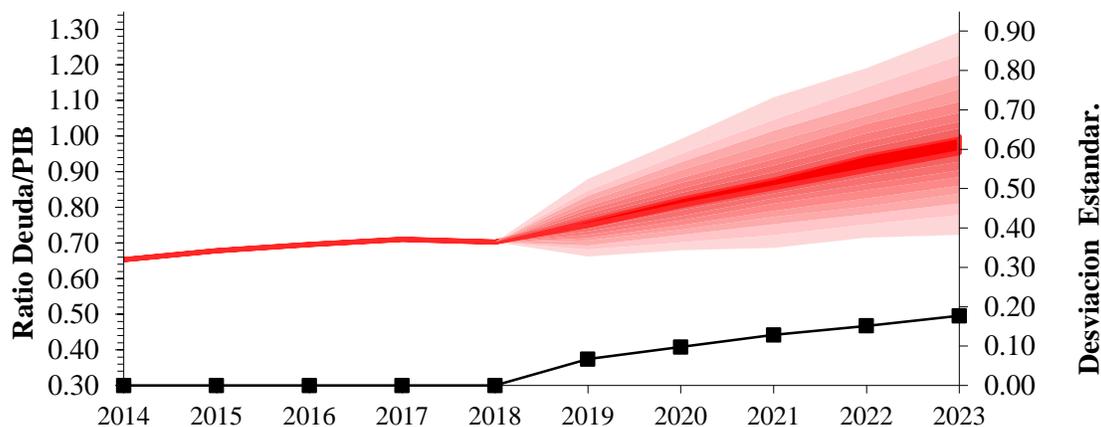
Umbral del límite de la deuda (X)	75%
Probabilidad (Deuda/PIB) > X	35%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob(Deuda/PIB)>X
>75%	34%
>80%	22%
>85%	14%
>90 %	8%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR

c) Escenario 3: Aplicación de IVA Diferenciado

En la distribución simulada para cada año se observa la franja central que se encuentra situada en el percentil 60, la cual refleja que el ratio Deuda/PIB se incrementaría en promedio 3.0 puntos porcentuales entre los años 2018 a 2023, fijando un ratio mayor del 90% para el año 2023.

Gráfico 28. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 3, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

A partir de lo anterior se puede calcular la frecuencia con la que el ratio deuda/PIB superaría los distintos valores de umbral en cualquiera de los años proyectados, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 24. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario 3, El Salvador, periodo 2019-2023.

Umbral del límite de la deuda (X)	85%
Probabilidad(Deuda/PIB) > X	53%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob(Deuda/PIB)>X
>85%	53%
>90%	40%
>95%	29%
>100%	21%

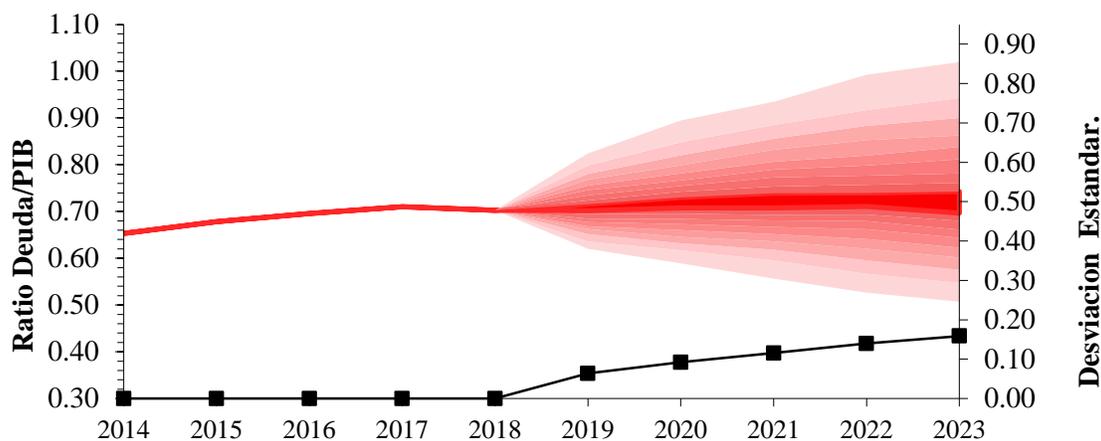
Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR

La probabilidad que en este escenario el ratio Deuda/PIB supere el 85% es de un 53%, es decir, es bastante probable; mientras que la probabilidad que sea mayor a 90% es de 40%, y que supere el 100% es de 21%.

d) Escenario 4: Creación Impuesto al Patrimonio

Con un escenario que contempla medidas y ajustes moderados en materia de ingresos, como es la creación de un impuesto al patrimonio, se observa el siguiente gráfico que el percentil 50 que es la franja central, la cual reflejaría que el ratio Deuda/PIB alcanzaría en el último año de proyección un valor de 70%.

Gráfico 29. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 4, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

En cuanto a la probabilidad que la deuda supere el umbral del 75% del PIB, esta es del 39%; mientras que la probabilidad disminuye a 19% para una situación en la que el ratio Deuda/PIB sea mayor de 85%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 90% es del 11%.

Tabla 25. Valor de riesgo de la Deuda/PIB: Escenario 4, El Salvador, periodo 2019-2023

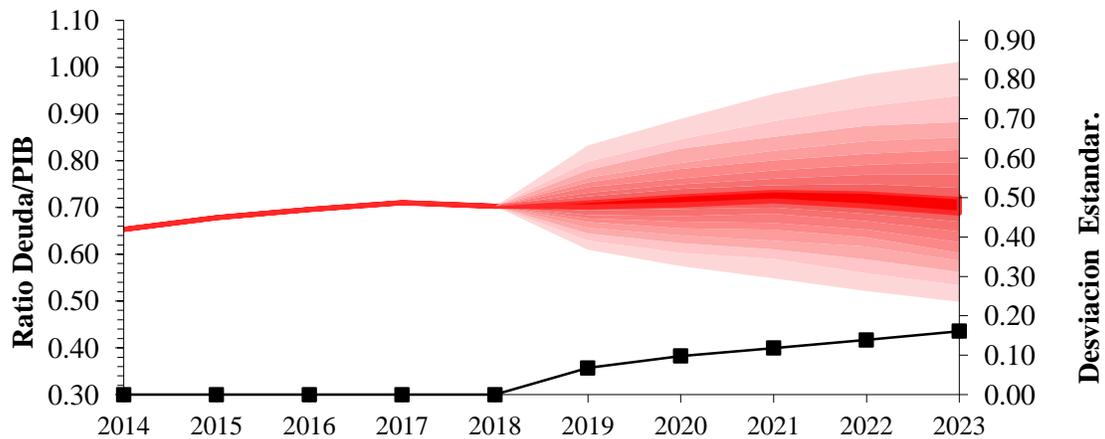
Umbral del límite de la deuda (X)	75%
Probabilidad (Deuda/PIB) > X	42%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob(Deuda/PIB)>X
>75%	42%
>80%	28%
>85%	19%
>90 %	11%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

e) Escenario 5: Incremento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta

Con la implementación de medidas para evitar la evasión del ISR y que su recaudación aumente, muestra en el grafico siguiente que la franja central se observa en el percentil cuarenta, lo que reflejaría un ratio de la Deuda/PIB en el último año de 69%.

Gráfico 30. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 5, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

La probabilidad que la deuda supere el umbral del 75.0% del PIB sería del 40%; la probabilidad que el ratio sea mayor de 80% es de 27%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 90% es del 11%.

Tabla 26. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB Escenario 5, El Salvador, periodo 2019-2023.

Umbral del límite de la deuda (X)	75%
Probabilidad(Deuda/PIB) > X	40%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob(Deuda/PIB)>X
>75%	40%
>80%	27%
>85%	17%
>90%	11%

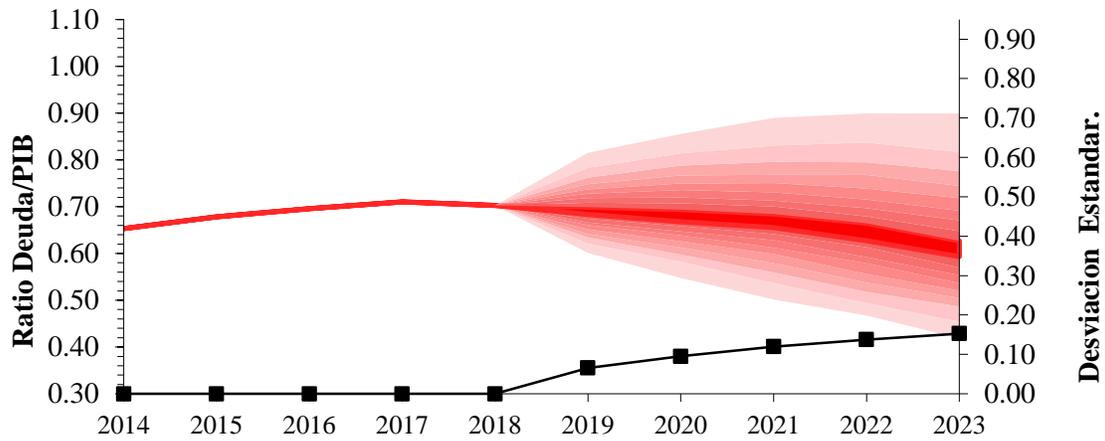
Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

f) Escenario 6: Implementación conjunta de Reformas

- **Escenario 6.1, Implementación conjunta de Reformas incluyendo aumento de IVA a 15%**

Una implementación paulatina de los escenarios anteriores a excepción de un IVA diferenciado muestra la trayectoria del ratio de la deuda sería la siguiente:

Gráfico 31. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 6.1, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Donde la distribución se encontraría en el percentil 30 reflejando que la deuda como porcentaje del PIB poseería un ratio de 61% en el último año de proyección. En donde la probabilidad que la deuda supere el umbral del 75% es del 28%; la probabilidad que sea mayor de 80% del PIB es de 17%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 90% es del 7.0%.

Tabla 27. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB: Escenario 6.1, El Salvador, periodo 2019-2023.

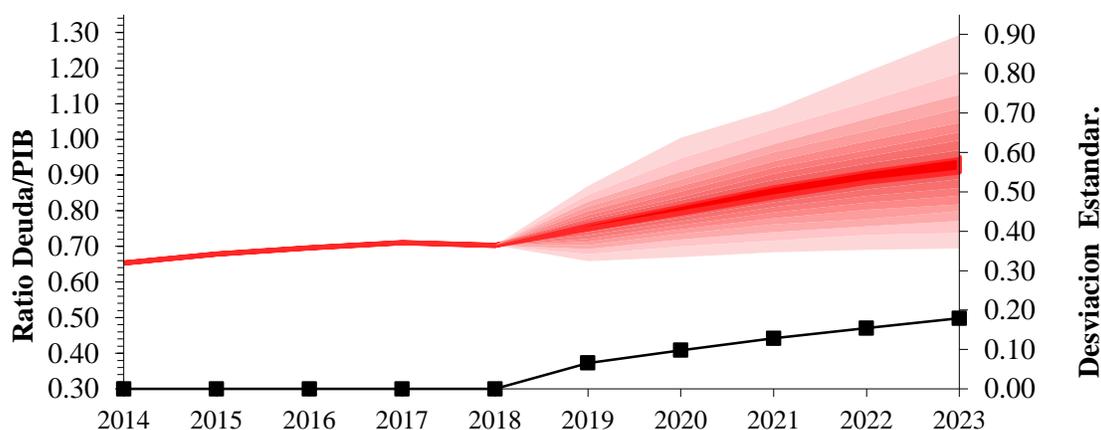
Umbral del límite de la deuda (X)	75%
Probabilidad (Deuda/PIB) > X	28%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob(Deuda/PIB)>X
>75%	28%
>80%	17%
>85%	11%
>90 %	7%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

- **Escenario 6.2, Implementación conjunta de Reformas incluyendo aplicación de IVA diferenciado**

Con un escenario que contempla medida paulatina de los escenarios anteriores a excepción de un IVA de tasa del 15%, se presenta a continuación:

Gráfico 32. Trayectoria probabilística del Ratio Deuda/PIB de El Salvador: Escenario 6.2, periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Se observa que la franja central se encontraría situada en el percentil 50 reflejando que la deuda como porcentaje del PIB poseería un ratio mayor de 90% en el último año de proyección. En la siguiente tabla se observa que la probabilidad que la deuda supere el umbral del 85% es del 47%; la probabilidad que sea mayor de 90% del PIB es de 35%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 100% es del 17%.

Tabla 28. Valor de riesgo del ratio Deuda/PIB Escenario 6.2, El Salvador, periodo 2019-2023.

Umbral del límite de la deuda (X)	85%
Probabilidad (Deuda/PIB) > X	47%
Análisis de Sensibilidad	
X	Prob(Deuda/PIB)>X
>85%	47%
>90%	35%
>95%	25%
>100%	17%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MH y BCR.

Lo anterior refleja que con la implementación de las reformas en conjunto sería beneficioso en términos de sostenibilidad de la deuda, dado que el ratio Deuda/PIB tendría un valor bastante bajo, lo que estaría indicando que la economía de El Salvador produce y transa lo suficiente para pagar sus deuda, estando más aproximados a valor crítico que recomienda el FMI (2002) de 40% del PIB.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

- Las finanzas públicas muestran una tendencia hacia un nivel de deterioro cada vez más prolongado, circunstancia que viene dada por causas como un bajo crecimiento económico, actividades ilícitas tales como la evasión y elusión fiscal, violencia e inseguridad, débil clima de negocio, ineficiencia administrativa, entre otras, creando daños en aspectos como los ingresos públicos del país, provocando que sean insuficientes para cubrir los niveles de gasto del Estado, el cual es rígido y creciente, generando un problema estructural e insostenible como la deuda pública, que año con año muestra una tendencia a la alza. De no hacerse los cambios y ajustes necesarios, el entorno anterior seguramente se agudizará.
- El Salvador desde los años noventa impulsó de manera más profunda un proceso de reformas económicas y sociales. Una parte medular fueron las reformas fiscales, que pretendían reducir desequilibrios del Sector Público e impulsar esfuerzos para crear una eficiencia en la recolección de ingresos, promovida por la recaudación de impuestos que ayudará a cubrir las obligaciones que ostenta el Estado, creando reformas que incluían medidas como simplificación del Impuesto Sobre la Renta, derogación del Impuesto al Patrimonio, sustitución de Impuesto de Timbres y Papel Sellado por el IVA, reducción de tasas arancelarias, eliminación y modificación de otros impuestos específicos, y reformas administrativas, entre otras.

Como consecuencia de dichas reformas, El Salvador actualmente cuenta con un sistema tributario con un número reducido de impuestos, pero es evidente que estas acciones

realizadas por medio de reformas fiscales y tributarias no han sido suficientes para reducir el problema de la baja recaudación tributaria y hacerla progresiva.

- Las reformas anteriores no permitieron mejorar la recaudación tributaria, que sumado al comportamiento del gasto público y el sistema de pensiones, conllevó a los organismos internacionales a recomendar a El Salvador la realización de reformas fiscales que incluyan componentes de aumento de recaudación tributaria y medidas de reestructuración gasto público, en virtud de lo cual el Ministerio de Hacienda se formuló la LRF, la cual fue llevada al Pleno Legislativo y posteriormente aprobada.
- La Ley de Responsabilidad Fiscal contiene reglas fiscales orientadas a la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, por ejemplo garantizar que la carga tributaria para 2019 no debe ser menor del 17% del PIB, los gastos corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB después de 3 años; sin embargo, pese a que se definen las metas, la LRF no determina en ninguna parte de su contenido las medidas o acciones de tipo fiscal que se deben emprender para lograrlas.
- Con base a los distintos enfoques con una visión de corto y mediano plazo se evaluó la sostenibilidad fiscal. Las medidas expuestas dentro de la investigación reflejaron que modificaciones en los impuestos, tales como: el incremento del IVA hasta el 15%, la creación de un Impuesto al Patrimonio, un incremento gradual del 2% en la recaudación del ISR, son reformas tributarias que contribuyen a lograr en el corto plazo superávits primarios, llegando en promedio a tener para el año 2023 balances primarios de 2.6% del PIB generando una sostenibilidad de la deuda a corto plazo. En cambio, reformas tributarias tales como implementación de un IVA diferenciado

genera balances primarios negativos en el mediano plazo, llegando al 2023 a -3.0% del PIB provocando ratios de deuda por encima del 80%.

- En términos de impacto en crecimiento económico con la implementación de las nuevas reformas planteadas se determinó que, reformas que conllevan una implementación de IVA diferenciado genera tasas de crecimiento económico mayores de 3.2% para los años 2019-2023, mientras que reformas como incremento del IVA al 15%, creación del Impuesto al Patrimonio, incremento del Impuesto Sobre la Renta crean tasas de crecimiento económico similares a las obtenidas en un escenario base, rondando en promedio en 2.5% para los años 2019-2023.

4.2 RECOMENDACIONES

Se recomiendan medidas tanto por el lado del ingreso como del gasto para lograr el ajuste necesario que necesitan las finanzas públicas y al mismo tiempo salvaguardar el gasto social. En este sentido, será útil introducir impuestos que generen menos distorsiones con cambios esenciales que garanticen su sostenibilidad fiscal y social a largo plazo.

Ante un escenario base de corto plazo se tornan complicadas las finanzas públicas, dado que los niveles de deuda se convierten en uno de los principales problemas, ya que históricamente y aún en la actualidad generan insostenibilidad fiscal y poca estabilidad económica; por tanto, es recomendable aplicar reformas tributarias por el lado de los ingresos y crear medidas que logren un ajuste fiscal a corto plazo que permitan aumentar la recaudación tributaria y consiguientemente tener balances positivos que posibiliten la reducción o sostenibilidad de la deuda.

Con el fin de mejorar la recaudación fiscal se propone la creación de un impuesto que contribuiría a mejorar la redistribución del ingreso, el cual nunca debió ser derogado como lo es el Impuesto al Patrimonio, impuesto que se aplicaría sobre la riqueza de los que mayor capacidad de pago presentan, dejando de beneficiar a las grandes élites del país y obligándolos a contribuir con el desarrollo de El Salvador, mediante el pago de un impuesto que mejoraría el comportamiento de los ingresos públicos.

Otra medida que se propone para el mejoramiento de las finanzas públicas es el combate de la evasión fiscal, con lo cual podría lograr lógicamente un incremento en la recaudación tributaria, tal como se consideró en uno de los escenarios para los cuales se desarrollaron las simulaciones (supuesto de incremento de 2 puntos del PIB por año). El combate a la

evasión podría llevarse a cabo mediante la contratación de más auditores fiscales, que si bien implica un gasto, se esperaría que se financie con lo recaudado, y que en el largo plazo contribuya a la generación de una mejora en la cultura tributaria.

Por tanto, se recomienda la implementación de reformas, creación del Impuesto al Patrimonio e incremento gradual del 2% en la recaudación del ISR, son los que más influyen para reducir el ratio de la deuda año con año. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas medidas no van a solucionar en un corto o mediano plazo los problemas estructurales que presenta el país, pero sí ayudarían a mermar la situación económica y a hacer más sostenible la deuda generando un desempeño favorable en el largo plazo y podrían contribuir a que la gestión de la política fiscal cumpla las metas establecidas en la LRF.

Para que estas medidas de reformas a los impuestos generen un mayor resultado es necesario que a corto plazo se mejoren los mecanismos de fiscalización y control para reducir la evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de las leyes y capacitaciones a los encargados en esta materia y demás personal para que no permitan o sean partícipes de seguir evadiendo impuestos, ya que este fenómeno ocasiona grandes pérdidas en los ingresos de las arcas del Estado. Si este problema no se controla y sigue con la tendencia actual, sumado con los demás problemas fiscales que enfrenta el país se tendrán mayores dificultades futuras para solventar los compromisos financieros, y con ello, problemas con la solvencia externa del país.

Si los ingresos fiscales son insuficientes se opta por adquirir deuda; por lo tanto, se propone impulsar el crecimiento económico para mejorar en gran medida la sostenibilidad de la deuda, mediante la creación de un clima favorable para la inversión, disminución de la

desigualdad, en conjunto con las medidas de ajuste fiscal, entre otras medidas, con el objetivo que se busquen niveles de endeudamiento manejables gracias a los niveles de crecimiento que presentaría la economía y la responsabilidad del Estado de cumplir sus compromisos financieros ante un aumento de los ingresos públicos, contribuyendo a una mayor estabilidad macroeconómica.

Por tanto, en El Salvador, para garantizar la sostenibilidad fiscal se recomiendan políticas sólidas, en el aspecto de evaluar la necesidades de financiamiento que presenta el país, tomando en cuenta la capacidad de pago que se tiene, y reformas estructurales de gran alcance, como las planteadas a las reformas a los ingresos públicos, las cuales deben ser definidas por un amplio consenso político para poder frenar el débil crecimiento y generar fortalecimiento fiscal, y poder revertir la trayectoria ascendente de la deuda pública, y así afianzar la sostenibilidad fiscal no solo a corto plazo sino que a mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, C. & González M. (2003), El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de políticas para incrementar la recaudación.
- Alarcón, J, Aquino, W, & Romero, L. (2015). Determinantes de la recaudación fiscal en El Salvador, Período 2004-2013. (Tesis de pregrado. Universidad de El Salvador).
- Álvarez García, S. Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos, Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2004_02.pdf
- Arias, R. J, (2010). Ensayos sobre la teoría de la evasión y elusión de impuestos indirectos, Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/52921/Documento_completo.pdf
PDFa.pdf?sequence=5
- Asamblea Constituyente (1983), constitución de la República de El Salvador, Capítulo II- Hacienda Pública, Art. 223
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, (1992), Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, (2016), Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, (1991), Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, (2018). Estadísticas económicas 1990-2017. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/esp/>

Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), Plantilla Integrada para Análisis de Sostenibilidad de Deuda.

Cabrillo, F. (2015). La Hacienda Pública de Richard Musgrave. Disponible en: <https://www.civismo.org/es/articulos-de-opinion/la-hacienda-publica-de-richard-musgrave>.

Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc, 2010), Metodología del Índice de Precios al Consumidor, base diciembre 2009.

Fondo Monetario Internacional (FMI), (2016, 2018). Informes de país, consulta del artículo IV, El Salvador.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). (2008). Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación, San Salvador, El Salvador.

Fuentes, J. & Guadalupe, M., Teoría Económica del Crimen. Máster de Formación del Profesorado Universidad Complutense de Madrid Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/revcul/e-learning-innova/148/art2020.pdf>

Gallagher, M. Reforma Tributaria Amplia en El Salvador, USAID. Disponible en: <https://www.lamjol.info/index.php/REALIDAD/article/viewFile/5250/4916>

Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Fundación Friedrich Ebert Stiftung y Christian (AID). (2016). “Informe de análisis sobre la evasión y elusión fiscal en El Salvador”. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13021.pdf>

Lara Pulido, J. A., “*Recaudador vs. Contribuyente: El juego de la Evasión Fiscal*”, El colegio de México, A. C. Disponible en: <http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/25606/1/22-044-2007-0313.pdf>

Lazo, F (2013), “Efecto Redistributivo de la Política Fiscal en El Salvador”

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

Ministerio de Hacienda, (2013), Medidas integrales para atender la crisis fiscal. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/Medidas_integrales_para_superar_la_crisis.pdf.

Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, 2018-2028. Disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-PPX-2018-20553.pdf>.

Musgrave, R. A & P. B. (1991). Hacienda Pública Teórica y Aplicada, quinta edición. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/113030555/40385052-Hacienda-Publica-Teorica-y-Aplicada-Musgrave-Richard>

Pedro Antonio Merino Garcia, s.f, “Reglas fiscales y mecanismos de estabilidad”.

Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971, Equidad tributaria en El Salvador: progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo, 1ª. ed. San Salvador, El Salvador. FUNDE, 2014

Pleitéz, W., 2001. La política fiscal en El Salvador en el período 1978-2001: Desafíos y perspectivas de la dolarización, San Salvador: PNUD.

Rosales P. (2013), Las debilidades del Fisco abren las puertas a la defraudación, la evasión y la elusión, disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/politica/evasion-fiscal-la-practican-los-grandes-y-los-pequenos>

Sánchez, M, Silva, E, & Velásquez, C. (2011), Las potestades tributarias de la alcaldía municipal de San Salvador, alcances y límites.

Unidad de Estudios Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos (2012). Estimación de la Evasión del IVA en El Salvador. Disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4200_ESTUDIO_DE_EVASION_A_O_2000-2010__4_.pdf.

World Ultra Wealth Report (2014), patrocinado por UBS.

ANEXOS

Tablas de Retención del Impuesto sobre la Renta

Tabla del Artículo 37 LISR, Cálculo del Impuesto sobre la Renta

	Desde	Hasta	% a Aplicar	Sobre el Exceso de:	Más Cuota Fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 4,064.00	Exento		
II Tramo	\$ 4,064.01	\$ 9,142.86	10%	\$ 4,064.00	\$ 212.12
III Tramo	\$ 9,142.87	\$22,857.14	20%	\$ 9,142.86	\$ 720.00
IV Tramo	\$22,857.15	En adelante	30%	\$22,857.14	\$ 3,462.86

Decreto Ejecutivo 95 y Artículo 37 Ley del Impuesto sobre la Renta

Tabla de Retención Mensual

	Desde	Hasta	% a Aplicar	Sobre el Exceso de:	Más Cuota Fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 472.00	Sin Retención		
II Tramo	\$ 472.01	\$ 895.24	10%	\$ 472.00	\$ 17.67
III Tramo	\$ 895.25	\$ 2,038.10	20%	\$ 895.24	\$ 60.00
IV Tramo	\$ 2,038.11	En adelante	30%	\$ 2,038.10	\$ 288.57

Tabla de Retención Quincenal

	Desde	Hasta	% a Aplicar	Sobre el Exceso de:	Más Cuota Fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 236.00	Sin Retención		
II Tramo	\$ 236.01	\$ 447.62	10%	\$ 236.00	\$ 8.83
III Tramo	\$ 447.63	\$ 1,019.05	20%	\$ 447.62	\$ 30.00
IV Tramo	\$ 1,019.06	En adelante	30%	\$ 1,019.05	\$ 144.28

Tabla de Retención Semanal

	Desde	Hasta	% a Aplicar	Sobre el Exceso de:	Más Cuota Fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 118.00	Sin Retención		
II Tramo	\$ 118.01	\$ 223.81	10%	\$ 118.00	\$ 4.42
III Tramo	\$ 223.82	\$ 509.52	20%	\$ 223.81	\$ 15.00
IV Tramo	\$ 509.53	En adelante	30%	\$ 509.52	\$ 72.14

Tabla del Recálculo de Junio

	Desde	Hasta	% a Aplicar	Sobre el Exceso de:	Más Cuota Fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 2,832.00	Sin Retención		
II Tramo	\$ 2,832.01	\$ 5,371.44	10%	\$ 2,832.00	\$ 106.20
III Tramo	\$ 5,371.45	\$12,228.60	20%	\$ 5,371.44	\$ 360.00
IV Tramo	\$12,228.61	En adelante	30%	\$12,228.60	\$ 1,731.42

Tabla del Recálculo de Diciembre

	Desde	Hasta	% a Aplicar	Sobre el Exceso de:	Más Cuota Fija de:
I Tramo	\$ 0.01	\$ 5,664.00	Sin Retención		
II Tramo	\$ 5,664.01	\$10,742.86	10%	\$ 5,664.00	\$ 212.12
III Tramo	\$10,742.87	\$24,457.14	20%	\$10,742.86	\$ 720.00
IV Tramo	\$24,457.15	En adelante	30%	\$24,457.14	\$ 3,462.86

Anexo N°2.

Grupos de productos según tipo de IVA diferenciado y ponderación en IPC

Ponderaciones de canasta de mercado	Grupo de producto	Tasa de IVA diferenciado por grupo
31.69%	Canasta Básica	13%
	Salud privada	
	Medicinas	
	Educación	
27.83%	Alcohol y tabaco	17%
	Vehículos	
	Bienes raíces	
	Equipos electrónicos	
40.48%	Resto de Bienes y Servicios	15%

Fuente: Elaboración propia en base a Metodología del IPC, 2010.

Países que aplican el Impuesto al Patrimonio

País	Tasas del Impuesto al Patrimonio
España	<p>Se cobra a partir de 700 000 € con una exención por patrimonio inmobiliario de 300 000 € y con tasa entre 0,2% y 3.5% en 2018 siendo el más alto del mundo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Andalucía, Cantabria y Galicia, del 0,24% al 3,03% • Asturias, del 0,22% al 3% • Baleares, 0,28% al 3,45% • Cataluña, del 0,21 al 2,75% • Extremadura, del 0,3% al 3,75% • Región de Murcia, del 0,24% al 3% • Comunidad Valenciana, 0,25% al 3,12%
Francia	Mediante el Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna, se cobra a partir de 1,3 millones de euros, con tasa progresiva de 0,50% a 1,50%.
Liechtenstein	con tasa de 0,07%
Noruega	con tasas entre 0,9% y 1,1%
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • se imponen dos impuestos a la riqueza. Uno, el IVIE, es un impuesto del 0,76% sobre los activos reales mantenidos fuera de Italia • Otro impuesto, IVAFE, es 0.15% y se aplica a todos los activos financieros ubicados fuera del país
Países Bajos	Existe un impuesto llamado <i>vermogensrendementheffing</i> . Aunque su nombre (<i>impuesto a la renta de la riqueza</i>) sugiere que es un impuesto sobre el <i>rendimiento</i> de la riqueza. Califica como un impuesto a la riqueza, ya que el rendimiento real (ya sea positivo o negativo) no se tiene en cuenta en su cálculo. Hasta e incluyendo 2016, la tasa se fijó en 1.2% (30% de impuestos sobre un rendimiento supuesto de 4%). A partir del año fiscal de 2017 en adelante, la tasa de impuestos progresa con la riqueza
Rusia	Existe un impuesto sobre la propiedad para las empresas, que es recaudado por las entidades regionales de la Federación, y que por ley no puede superar el 2,2%.
Argentina	Se cobra a partir de 1.050.000 ARS con una tasa de 0,25%

Fuente: Elaboración propia en base a Wikipedia.

Ingresos y Gastos Totales, porcentajes del PIB, 1990-2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos y Donaciones	15.3	16.2	16.5	17.1	18.3	18.4	18.4	16.7	16.4	16.6	17.6	16.7	17.5	18.4
Ingresos corriente	12.8	14.1	14.5	14.9	16.5	17.5	18.1	16.4	16.2	16.3	16.6	16.2	16.6	17.9
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.5	0.0
Donaciones	2.4	2.1	2.0	2.1	1.5	0.9	0.2	0.2	0.1	0.3	0.9	0.5	0.4	0.5
Gastos y concesión neta de préstamos	15.7	19.1	21.1	18.8	18.9	18.6	21.0	18.6	19.3	19.7	21.0	20.8	21.3	20.7
Gastos corriente	13.1	14.9	14.2	14.1	14.4	14.1	16.1	14.3	15.1	16.1	17.3	15.8	15.7	16.6
Gastos de Capital	2.7	4.1	6.7	4.7	4.4	4.4	4.9	4.3	4.2	3.6	3.7	5.0	5.6	4.1
Concesión Neta de Préstamos	-0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Ingresos y Gastos Totales, porcentajes del PIB, 2004-2018

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos y Donaciones	18.7	19.0	20.2	21.5	22.3	20.4	21.5	21.8	22.0	22.3	22.0	22.0	22.9	23.6	23.2
Ingresos corriente	18.4	18.6	20.0	21.1	22.0	19.7	20.6	20.7	21.2	21.9	21.8	21.8	22.7	23.4	23.0
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.6	0.9	1.1	0.8	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Gastos y concesión neta de préstamos	19.5	20.2	21.5	21.8	23.6	24.9	24.6	24.2	23.9	24.7	23.9	23.6	23.8	23.9	24.5
Gastos corriente	16.8	16.9	17.9	18.5	19.9	21.3	20.9	20.9	20.2	21.1	20.9	20.5	20.4	20.9	21.1
Gastos de Capital	2.7	3.3	3.6	3.3	3.7	3.7	3.7	3.3	3.7	3.6	3.1	3.0	3.4	3.0	3.4
Concesión Neta de Préstamos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo N°5

Ingresos corrientes, millones de US\$, 1990-2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos Corrientes	469.3	548.1	654.5	766.85	933.08	1161.48	1311.14	1285.74	1386.71	1393.64	1488.87	1598.59	1746	1915.51
Tributarios (netos)	438.3	506.3	574.1	714.62	843.2	1063.14	1080.86	1131.79	1208.93	1274.73	1344.08	1448.9	1595.2	1736.33
Renta (neto)	95.4	119.8	126.9	157.87	204.44	301.51	305.48	323.04	351.3	392.46	429.09	431.4	457.2	502.93
Patrimonio	16.4	21.1	20.1	17.73	21.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencia de Propiedades	9.5	12.1	17.8	10.3	11.68	12.96	10.11	13.44	14.37	13.65	11.56	11.6	12.1	13.7
Importaciones	61.2	80	101.2	136.94	171.03	198.99	163.15	145.92	145.76	148.06	140.56	146	154.7	177.66
Consumo de Productos	65.4	70.4	70	65.67	55.53	59.9	57.07	55.15	47.42	51.49	48.75	49.2	66.5	61.73
Uso de Servicios	6.8	7.9	7.2	5.49	9.03	9.58	0	0	0	0	0	0	0	0.04
Timbres Fiscales	132.5	163.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	0	0	233.7	305.22	355.59	469.88	541.03	593.26	649.69	668.96	714.06	809	837	911.35
Otros	51.1	31.8	-2.8	15.41	14.5	10.32	4.02	0.98	0.39	0.12	0.06	0.1	2.8	1.74
Contribuciones Especiales (FOVIAL)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.6	64.9	67.18
No Tributarios	31	41.8	80.4	52.23	89.88	98.34	230.28	153.94	177.79	118.91	144.8	149.69	150.8	179.18
Renta de Activos	1.8	5.4	5	3.7	13.4	8.35	15.99	12.2	15.6	8.1	12.4	11.5	7.6	10.85
Transferencias de Empresas Públicas	4	3.9	11.8	19.13	16.97	20.09	126.31	61.1	16.14	1.98	3.1	1.19	1.2	5.51
Venta de Artículos Estancados	4.5	4.7	3.2	0.6	8.7	1.48	0.78	1.5	0.9	1.3	1.3	0.2	1.2	2.57
Tasas y Derechos por Servicios Públicos	5.1	7.1	12.5	10.5	11.9	15.23	16.75	20.6	21.7	22.6	23.9	27.4	34	27.27
Multas y Otros	15.6	20.7	47.9	18.3	38.85	53.18	70.45	58.54	123.45	85	104.1	109.4	106.8	132.98

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Ingresos corrientes, millones de US\$, 2004-2018

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos Corrientes	2258.84	2647.86	2917.18	3190.7	2773.81	3071.86	3343.47	3588.11	3902.57	3935.8	4092.58	4353.93	4743.69	4952
Tributarios (netos)	2131.68	2487.55	2724.38	2885.76	2609.45	2882.8	3193.25	3433.82	3746.27	3771.52	3917.53	4166.38	4406.12	4680.07
Renta (neto)	668.34	787.55	933.19	1004.11	949.24	996.2	1126.83	1249.77	1479.5	1521.56	1545.03	1659	1734.61	1819.44
Patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencia de Propiedades	16.35	18.56	20.97	17.79	13.43	16.1	16.35	19.88	20.74	24.41	20.43	22.67	22.59	24.03
Importaciones	180.85	199.69	203.84	178.84	137.99	150.54	167.35	179.59	199.21	181.28	194.18	206.48	210.81	227.42
Consumo de Productos	95.35	97.39	97.77	95.78	99.7	119.69	140.4	146.09	145.07	149.39	162.33	170.15	173.01	177.97
Uso de Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Timbres Fiscales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	1103.52	1307.65	1389.41	1460.72	1251.24	1432.58	1574.12	1676.95	1730.69	1720.29	1763.64	1813.01	1903.43	2054.49
Otros	0.9	7.69	8.9	62.62	89.72	98.7	99.26	90.36	98.97	101.03	152.3	209.52	272.68	283.89
Contribuciones Especiales (FOVIAL)	66.37	69	70.3	65.91	68.13	69	68.94	71.18	72.09	73.56	79.62	85.56	89	92.83
No Tributarios	127.16	160.31	192.8	304.95	164.36	189.06	150.22	154.29	156.3	164.28	175.05	187.56	337.57	271.93
Renta de Activos	9.94	30.7	11.56	11.26	3.26	4.07	3.42	2.31	2.73	2.82	2.46	3.35	3.43	5.05
Transferencias de Empresas Públicas	10.31	10.22	12.05	5.29	25.34	24.71	3.29	7.75	9.78	3.28	0.56	2.41	27.86	17.28
Venta de Artículos Estancados	5.02	5.91	8.48	11	8.04	33.51	11.04	7.21	10.17	11.55	11.57	11.08	15.68	22.51
Tasas y Derechos por Servicios Públicos	28.56	30.57	31.03	29.64	28.64	31.21	43.04	44.94	35.59	45.33	50.78	58.06	84.31	57.88
Multas y Otros	73.33	82.91	129.68	247.75	99.09	95.58	89.43	92.08	98.03	101.3	109.68	112.66	206.29	169.22

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo N°6

Deuda Pública Total en Millones de Dólares y Porcentajes del PIB, 1991-2003.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deuda Pública	3140.13	3323.33	3044.89	3393.8	3530.34	3950.73	4048.61	3961.99	4322.95	4815.71	5514.16	6391.9	7125.47
Deuda Pública Interna	939.93	980.33	1069.19	1338.2	1362.04	1433.43	1359.21	1315.99	1534.05	1984.41	2366.46	2404.8	2408.27
Deuda Pública Externa	2200.2	2343	1975.7	2055.6	2168.3	2517.3	2689.4	2646	2788.9	2831.3	3147.7	3987.1	4717.2
Deuda Pública	59.8	57.2	45.6	44.2	39.6	41.2	39.6	36.2	38.3	40.9	44.9	50.5	53.8
Deuda Pública Interna	17.9	16.9	16.0	17.4	15.3	15.0	13.3	12.0	13.6	16.8	19.3	19.0	18.2
Deuda Pública Externa	41.9	40.3	29.6	26.8	24.3	26.3	26.3	24.2	24.7	24.0	25.6	31.5	35.6
PIB Nominal	5252.34	5813.40	6680.27	7679.38	8921.95	9586.33	10221.71	10936.67	11284.20	11784.93	12282.53	12664.19	13243.89

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Deuda Pública Total en Millones de Dólares y Porcentajes del PIB, 2004-2018.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deuda Pública	7305	7721.96	8373.99	8652.43	9723.59	11173.54	11778.32	12951.2	14493.11	14888.18	15691.24	16586.42	17558.22	18372.72	18974.68
Deuda Pública Interna	2527.1	2745.86	2681.39	3208.13	3886.29	4623.24	4946.92	5809.6	6442.81	6818.48	6731.78	7797.2	8241.06	8697.4	9409.25
Deuda Pública Externa	4777.9	4976.1	5692.6	5444.3	5837.3	6550.3	6831.4	7141.6	8050.3	8069.7	8959.46	8789.22	9317.16	9675.32	9565.43
Deuda Pública	53.2	52.5	52.3	50.9	54.1	63.5	63.8	63.9	67.8	67.7	69.5	70.8	72.7	73.7	72.8
Deuda Pública Interna	18.4	18.7	16.8	18.9	21.6	26.3	26.8	28.6	30.1	31.0	29.8	33.3	34.1	34.9	36.1
Deuda Pública Externa	34.8	33.9	35.6	32.0	32.5	37.2	37.0	35.2	37.6	36.7	39.7	37.5	38.6	38.8	36.7
PIB Nominal	13724.81	14698.00	15999.89	17011.75	17986.89	17601.62	18447.92	20283.78	21386.15	21990.96	22593.47	23438.24	24154.11	24927.97	26,056.94

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo N°7

Balance Primario en porcentajes del PIB, 1990-2003.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit con pensiones	-0.39	-2.86	-4.68	-1.68	-0.61	-0.15	-2.68	-1.93	-2.89	-3.07	-3.38	-4.94	-4.99	-4.23	-2.76
Gasto en intereses	81.4	153.9	148.8	162.74	157.45	156.4	182.32	172.74	177.45	173.89	203.22	200.02	245.3	307.02	334.47
Balance Primario	1.30	0.07	-2.12	0.76	1.44	1.61	-0.78	-0.24	-1.27	-1.53	-1.66	-2.48	-1.81	-0.02	1.69
PIB nominal	4817.54	5252.34	5813.40	6680.27	7679.38	8921.95	9586.33	10221.71	10936.67	11284.20	11784.93	12282.53	12664.19	13243.89	13724.81

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Balance Primario en porcentajes del PIB, 2004-2018.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Déficit con pensiones	-3.47	-3.42	-2.32	-3.80	-6.66	-4.98	-4.47	-3.81	-4.45	-4.01	-3.63	-3.11	-2.53	-2.73
Gasto en intereses	378.02	454.87	507.34	519.64	530.94	507.96	517.89	536.43	593.78	610.39	639.8	705.3	799.85	924.21
Balance Primario	1.33	1.61	2.69	1.64	-1.54	-0.29	0.08	0.66	0.26	0.75	1.17	1.97	2.93	2.22
PIB nominal	14698.00	15999.89	17011.75	17986.89	17601.62	18447.92	20283.78	21386.15	21990.96	22593.47	23438.24	24154.11	24927.97	26,056.94

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (Centroamérica), 1990-2013.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos tributarios directos														
El Salvador	2.9	3.4	3.2	3.1	3.4	3.9	3.6	3.5	3.5	3.8	3.9	3.7	3.8	4.0
Guatemala	1.8	3.5	2.2	2.2	1.4	1.9	2.4	2.4	2.2	2.4	2.5	2.6	3.1	3.0
Honduras	3.0	3.3	3.9	4.0	3.3	4.3	3.6	3.4	4.0	3.4	3.0	3.2	3.1	3.3
Nicaragua	...	1.6	1.6	1.2	1.0	1.3	1.4	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	2.2	3.1
Costa Rica	2.1	2.0	2.0	2.4	2.7	2.6	2.5	2.7	3.0	3.6	3.3	3.6	3.7	3.9
Panamá	4.3	4.8	4.7	4.4	4.3	4.8	4.8	5.0	4.2	5.0	4.8	4.4	4.2	4.1
Ingresos Tributarios Indirectos														
El Salvador	6.4	7.0	8.1	8.6	8.5	9.0	8.6	8.3	8.2	8.1	8.0	8.5	9.1	9.4
Guatemala	5.4	5.4	6.8	6.6	6.1	6.8	7.2	7.3	7.4	7.9	7.7	7.9	8.4	8.2
Honduras	9.4	9.7	9.5	9.1	9.1	9.3	8.7	8.4	10.2	11.4	10.7	10.4	10.3	10.5
Nicaragua	...	6.4	7.1	7.0	7.5	7.4	7.4	8.5	9.3	9.0	8.8	8.0	8.2	8.7
Costa Rica	7.6	7.8	9.3	8.7	8.7	8.1	9.4	9.4	9.5	9.2	9.3	9.6	9.4	9.3
Panamá	5.2	5.2	5.2	5.0	5.0	4.1	4.0	4.2	5.2	5.0	4.3	3.9	3.9	4.1
Totales de Ingresos Tributarios														
El Salvador	12.3	12.7	12.8	13.8	14.2	15.2	14.4	14.1	14.1	14.1	14.4	14.3	15.1	15.5
Guatemala	7.9	9.5	9.7	9.2	8.0	9.1	10.0	10.0	10.0	10.7	10.6	10.9	11.9	11.7
Honduras	13.6	14.2	14.7	14.4	13.8	15.1	13.9	13.4	15.7	16.3	15.3	15.4	15.6	16.2
Nicaragua	...	9.8	10.8	10.3	10.9	11.1	11.2	12.3	13.1	12.8	13.2	12.7	13.4	14.8
Costa Rica	10.9	11.2	11.9	11.8	12.2	11.4	12.6	12.7	13.0	13.3	13.1	13.6	13.5	13.6
Panamá	13.9	14.5	14.2	15.2	15.3	15.4	15.3	15.3	15.5	15.9	15.4	14.4	13.9	13.8

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (Centroamérica), 2004-2017.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos tributarios directos														
El Salvador	4.0	4.7	5.0	5.6	5.7	5.5	5.5	5.6	5.9	6.8	6.9	6.8	7.0	7.1
Guatemala	2.8	2.9	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1	3.4	3.4	3.8	3.9	3.6	4.0	3.7
Honduras	3.9	4.2	4.7	5.3	5.2	4.7	4.8	5.2	5.1	5.5	5.7	6.0	6.5	6.7
Nicaragua	3.4	3.7	4.0	4.2	4.3	4.7	4.5	5.2	5.4	5.5	5.9	6.1	6.6	6.9
Costa Rica	3.8	3.9	3.9	4.4	4.9	4.5	4.5	4.4	4.4	4.7	4.7	5.0	5.3	5.5
Panamá	4.1	4.4	5.7	5.5	5.4	5.7	5.5	4.8	5.9	5.8	5.0	4.8	5.2	5.0
Ingresos Tributarios Indirectos														
El Salvador	9.4	9.8	10.5	10.4	10.0	8.9	9.6	9.6	9.7	9.8	9.4	9.5	9.5	9.6
Guatemala	8.3	7.9	8.1	8.3	7.5	6.8	7.0	7.0	7.0	6.9	6.7	6.5	6.3	6.3
Honduras	10.6	10.4	10.6	11.1	10.9	9.5	9.7	9.6	9.6	9.5	10.8	11.3	11.9	11.7
Nicaragua	8.7	9.2	9.7	9.7	8.9	8.5	9.1	9.3	9.6	9.5	9.4	9.4	9.6	9.7
Costa Rica	9.2	9.3	9.7	10.2	10.0	8.4	8.2	8.5	8.3	8.3	8.1	8.1	8.1	7.9
Panamá	4.0	3.9	4.2	4.5	4.6	4.4	5.1	5.3	5.1	4.8	4.6	4.5	4.5	4.2
Totales de Ingresos Tributarios														
El Salvador	15.4	16.4	17.5	18.0	18.0	16.8	17.6	17.6	17.9	19.0	18.7	19.0	19.7	20.1
Guatemala	11.6	11.2	11.8	12.0	11.1	10.4	10.6	10.9	10.9	11.1	11.0	10.5	10.7	10.5
Honduras	17.0	16.9	17.7	19.0	18.9	17.1	17.3	17.7	17.8	18.4	19.6	20.3	21.6	21.7
Nicaragua	15.3	16.1	17.2	17.5	16.9	17.2	18.0	18.8	19.5	19.7	20.2	20.8	21.9	22.4
Costa Rica	13.4	13.6	13.9	15.0	15.2	13.2	13.0	13.3	13.2	13.5	13.2	13.4	13.9	13.7
Panamá	13.6	13.5	14.9	15.4	15.6	15.5	16.4	16.7	16.5	16.5	15.3	15.0	15.6	15.0

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT