

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía



**“El Deterioro de las Finanzas Públicas en El Salvador:
Orígenes y Manifestaciones. Período 1999-2013”**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR:

Cindy Stephanie Arévalo Mendoza

Gerardo Ernesto Ortíz Guzmán

Marvin Salvador García Carpio

PARA OPTAR AL GRADO DE: LICENCIADO/A EN ECONOMÍA

Marzo 2015

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS:

Rector:	Ing. Mario Roberto Nieto Lovo.
Vice-Rector Administrativo:	Msc. Oscar Noé Navarrete Romero.
Vice-Rector Académico:	MSd. Ana María Glover de Alvarado.
Secretaria General:	Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya.

Facultad de Ciencias Económicas

Decano:	Msc. Roger Armando Arias Alvarado.
Vice-Decano:	Lic. Álvaro Edgardo Calero Rodas.
Secretario:	M.A.E. José Ciriaco Gutiérrez Contreras.
Director de Escuela:	Lic. Gustavo Adolfo Mendoza Valencia.
Coordinador del Seminario:	Lic. Erick Francisco Castillo.
Docente Director:	Dr. Oscar Guillermo Morales Barahona.
Docente Lector:	Lic. Luis Alberto Parrillas Rodríguez.

Marzo 2015

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por permitirme llegar hasta esta etapa de superación personal y profesional. A mis padres, Pacífica de Arévalo y Antonio Arévalo por ser mi principal apoyo y quienes me han alentado en cada uno de los momentos difíciles. A los docentes que participaron en mi formación profesional; de igual forma a Ernesto y Marvin, ya que la amistad y el respeto que existe entre nosotros nos permitió hacer de esta tarea una experiencia más agradable y de aprendizaje. En especial a Ernesto, ya que el amor, confianza y apoyo mutuo que nos une, ha permitido hacer de este trabajo una experiencia enriquecedora. Sin olvidar a nuestro asesor de tesis, el Dr. Oscar Morales por ser quien dirigió este proceso de investigación y formación pedagógica.

Cindy Stephanie Arévalo Mendoza

En primer lugar quiero agradecer a mis padres, Judith de Ortiz y Gerardo Ortiz por todo el apoyo que me han brindado desde siempre, ya que sin ellos, llegar hasta etapa hubiera sido más difícil de lo que fue. También agradecer a Stephanie y Marvin, porque desde que nos juntamos en la mitad de la carrera, formamos un muy buen grupo de trabajo y de amistad, lo que nos permitió resolver fácilmente cualquier diferencia. Hago énfasis, en dar las gracias a Stephanie, por todo su amor, paciencia y apoyo de forma incondicional hacia mi persona, pues sin ella esto hubiera sido más complicado. Por último y no menos importante, agradecer de manera especial al Dr. Oscar Morales por sus oportunas y enriquecedoras asesorías que aportaron mucho en el desarrollo de esta investigación.

Gerardo Ernesto Ortiz Guzmán

Agradezco primeramente a mi madre, Milagro Carpio, ya que ha estado constantemente apoyándome e inspirándome durante toda mi formación y toda mi vida. Seguidamente agradezco mis compañeros de tesis y grandes amigos, Stephanie y Gerardo, con los cuales he recorrido el largo proceso de aprendizaje y formación profesional. También agradezco a Mayra Maldonado, por amarme, apoyarme y comprenderme en este arduo proceso. Y finalmente, no menos importante, agradezco al Dr. Oscar Morales, quien ha sido nuestro asesor de tesis y formador académico, del cual he aprendido mucho.

Marvin Salvador García Carpio

ÍNDICE

SIGLAS.....	i	
RESUMEN EJECUTIVO.....	ii	
INTRODUCCIÓN.....	iv	
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA FISCAL		
1.1 Definiciones.....	1	
1.2 Funciones Básicas.....	7	
1.3 Estabilizadores Automáticos y Medidas Discrecionales de Política Fiscal.....	10	
1.4 Relación entre el Déficit Fiscal y Deuda Pública.....	10	
1.5 Enfoques Teóricos.....	11	
1.5.1 Enfoque Keynesiano.....	11	
1.5.2 Enfoque Monetarista.....	13	
1.5.3 Enfoque Neo estructuralista.....	14	
1.5.4 Enfoque Alternativo de la Deuda Pública.....	16	
1.6 Indicadores Fiscales.....	17	
CAPÍTULO II MARCO HISTÓRICO DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR ..		18
2.1 La Política Fiscal en el Modelo Agroexportador.....	18	
2.2 La Situación Fiscal en la Década de los Ochenta.....	28	
CAPÍTULO III ORIGEN DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR, PERÍODO 1989-1999.....		31
3.1 La Situación Fiscal de El Salvador, Período 1989-1999.....	32	
3.1.1 Medidas de Política Económica Implementadas, Período 1989-1994.....	33	
3.1.2 Medidas de política económica implementadas, Período 1994-1999.....	35	
3.2 Origen del deterioro de las Finanzas Públicas Contemporáneo.....	38	
3.2.1 Modernización del Sector Público Bajo la Perspectiva Neoliberal.....	39	
3.2.2 Liberalización del Comercio Exterior.....	46	
3.2.3 Modificación de la Estructura Tributaria Interna.....	51	
3.2.4 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.....	53	
3.2.5 Comportamiento del Déficit Fiscal.....	58	
3.2.6 Comportamiento del Endeudamiento Público.....	60	
CAPÍTULO IV MANIFESTACIONES DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2013		

4.1 PERÍODO PRESIDENCIAL DE FRANCISCO GUILLERMO FLORES PÉREZ, PERÍODO 1999-2003.....	63
4.1.1 Dolarización de la Economía (Ley de Integración Monetaria LIM)	64
4.1.2 Medidas para Incrementar la Recaudación Tributaria.....	66
4.1.3 Continuidad de la Estrategia de Inserción Externa (EIE).....	68
4.1.4 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.	71
4.1.5 Comportamiento del Ahorro Corriente y Primario.	75
4.1.6 Comportamiento del Déficit Fiscal.....	77
4.1.7 Comportamiento del Endeudamiento Público.....	79
4.2 PERÍODO PRESIDENCIAL DE ELÍAS ANTONIO SACA 2004-2008.....	82
4.2.1 Medidas Implementadas para Fortalecer la Recaudación Tributaria.....	82
4.2.2 Reforma al sistema de pensiones: Creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP).....	87
4.2.3 Programas Sociales.....	88
4.2.4 Continuidad de la Estrategia de Inserción Externa (EIE).....	91
4.2.5 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.	93
4.2.6 Comportamiento del Ahorro Corriente y Primario.	101
4.2.7 Comportamiento del Déficit Fiscal.....	103
4.2.8 Comportamiento del Endeudamiento Público.	104
4.3 PERÍODO PRESIDENCIAL DE MAURICIO FUNES 2009-2013.....	109
4.3.1 Medidas Implementadas para Fortalecer la Recaudación Tributaria.....	111
4.3.2 Creación y Continuidad de Programas Sociales.	117
4.3.3 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.	121
4.3.4 Comportamiento del Ahorro Corriente y Primario.....	135
4.3.5 Comportamiento del Déficit Fiscal.....	137
4.3.6 Comportamiento del Endeudamiento Público.	138
4.4 Comportamiento General de las Variables Fiscales 1990-2013.....	144
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Conclusiones.....	151
5.2 Recomendaciones	157
BIBLIOGRAFÍA.....	160
ANEXOS	163

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICA N°1	GRADO DE APERTURA COMERCIAL DE EL SALVADOR 1970-2007.....	49
GRÁFICA N°2	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR 1990-1999.....	54
GRÁFICA N°3	INGRESOS TRIBUTARIOS Y CORRIENTES DE EL SPNF DE EL SALVADOR 1990-1999.....	55
GRÁFICA N°4	GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR 1990-1999.....	57
GRÁFICA N°5	RESULTADO FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR 1990-1999.....	58
GRÁFICA N°6	DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR 1990-1999.....	59
GRÁFICA N°7	INGRESOS Y DONACIONES DEL SPNF DE EL SALVADOR 1999-2003.....	72
GRÁFICA N°8	GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR 1999-2003.....	74
GRÁFICA N°9	AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DEL SPNF DE EL SALVADOR 1999-2003	75
GRÁFICA N°10	RESULTADO FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR 1999-2003.....	77
GRÁFICA N°11	DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR 1999-2003.....	79
GRÁFICA N°12	INGRESOS Y DONACIONES DEL SPNF DE EL SALVADOR 2004-2008.....	93
GRÁFICA N°13	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR 2004-2008.....	94
GRÁFICA N°14	GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR 2004-2008.....	95
GRÁFICA N°15	GASTO CORRIENTE DEL SPNF DE EL SALVADOR 2004-2008.....	97
GRÁFICA N°16	ESTIMACIÓN DE SUBSIDIOS DEL ESTADO DE EL SALVADOR 2004-2008.....	98
GRÁFICA N°17	AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DEL SPNF DE EL SALVADOR 2004-2008	99
GRÁFICA N°18	RESULTADO FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR 2004-2008.....	101
GRÁFICA N°19	DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR 2004-2008.....	102
GRÁFICA N°20	DEUDA DEL SPNF CON Y SIN PENSIONES DE EL SALVADOR 2004-2008.....	104
GRÁFICA N°21	INGRESOS Y DONACIONES DEL SPNF DE EL SALVADOR 2009-2013.....	121
GRÁFICA N°22	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR 2009-2013.....	122
GRÁFICA N°23	GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR 2009-2013.....	126
GRÁFICA N°24	GASTO CORRIENTE DEL SPNF DE EL SALVADOR 2009-2013.....	128
GRÁFICA N°25	ESTIMACIÓN DE SUBSIDIOS DEL ESTADO DE EL SALVADOR 2009-2013.....	129
GRÁFICA N°26	ESTIMACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO DE EL SALVADOR 2009-2013.....	130
GRÁFICA N°27	AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DEL SPNF DE EL SALVADOR 2009-2013	131
GRÁFICA N°28	RESULTADO FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR 2009-2013.....	133
GRÁFICA N°29	DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR 2009-2013.....	135
GRÁFICA N°30	DEUDA DEL SPNF INCLUYENDO PENSIONES DE EL SALVADOR 2009-2013	136
GRÁFICA N°31	SALDO DE LETES DE EL SALVADOR 2009-2013.....	137

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO N°1	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR. PERÍODO 1900-1944....	20
CUADRO N°2	ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR. PERÍODO 1900.1943.....	21
CUADRO N°3	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR. PERÍODO 1945-1959....	23
CUADRO N°4	ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS POR RAMAS DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR. PERÍODO 1961-1968.....	24
CUADRO N°5	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR. PERÍODO 1961-1968....	25
CUADRO N°6	ESTRUCTURA DE LOS GASTOS Y COMPROMISOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EL SALVADOR. PERÍODO 1972-1978.....	26
CUADRO N°7	ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR. PERÍODO 1970-1978....	27
CUADRO N°8	OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS DEL SPNF DE EL SALVADOR. PERÍODO 1990-1994.....	35
CUADRO N°9	OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS DEL SPNF DE EL SALVADOR. PERÍODO 1994-1999.....	37
CUADRO N°10	VENTA DEL 75% DE LAS ACCIONES DE EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE EL SALVADOR A INVERSIONISTAS PARTICULARES.....	42
CUADRO N°11	MONTO Y RENTABILIDAD DEL FONDO Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA INVERTIDA POR INSTRUMENTO EN EL SAP DE EL SALVADOR. PERÍODO 1998-1999.....	44
CUADRO N°12	REDUCCIÓN ARANCELARIA DE EL SALVADOR. PERÍODO 1989-1994...	47
CUADRO N°13	PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE EL SALVADOR 1996-1999.....	48
CUADRO N°14	CATEGORIAS DEL PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TLCAN.....	67
CUADRO N°15	GASTO TRIBUTARIO DE EL SALVADOR POR CATEGORIAS AÑO 2009	124
CUADRO N°16	DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS DE EL SALVADOR 2009-2013.....	125

SIGLAS

AFI: Administración Financiera Integrada.

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones.

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista.

BCR: Banco Central de Reserva.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

BM: Banco Mundial.

BMI: Banco Multisectorial de Inversiones.

CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIP: Certificados de Inversión Previsional.

EEUU: Estados Unidos de Norte América.

EIE: Estrategia de Inserción Externa.

FINET: Fondo de Inversión de Electricidad y Telefonía.

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

FOP: Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.

FOSAFFI: Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero.

FOSALUD: Fondo Solidario para la Salud.

FOVIAL: Fondo de Conservación Vial.

FUNDE: Función Nacional para el Desarrollo.

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

IED: Inversión Extranjera Directa.

IFI: Instituciones Financieras Internacionales.

INPEP: Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

IRA: Instituto Regulador de Abastecimiento.

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones.

ISR: Impuesto Sobre la Renta.

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

IVU: Instituto de Vivienda Urbana.

LETES: Letras del Tesoro.

LIM: Ley de Integración Monetaria.

MINEC: Ministerio de Economía.

MINED: Ministerio de Educación.

MINHAC: Ministerio de Hacienda.

PAE: Programa de Ajuste Estructural.

PAF: Programa de Agricultura Familiar.

PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.

PCS: Programa de Comunidades Solidarias.

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

PEE: Programa de Estabilización Económica.

PIB: Producto Interno Bruto.

SAP: Sistema de Ahorro para Pensiones.

SPF: Sector Público Financiero.

SPNF: Sector Público No Financiero.

SPP: Sistema Público de Pensiones.

TLC CA-EU: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR por sus siglas en inglés).

TLC: Tratados de Libre Comercio.

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal de esta investigación, es determinar el origen y la evolución del deterioro de las finanzas públicas en la economía salvadoreña, como consecuencia de la implementación de las políticas económicas en el marco del modelo neoliberal. Aunque el origen de este deterioro fue a partir de 1989, los primeros signos visibles del mismo, fueron observados a partir de 1999, ya que el resultado de las finanzas públicas mostró niveles deficitarios recurrentes; y la deuda pública comenzó a mostrar un cambio de tendencia acelerada.

Las manifestaciones del deterioro de las finanzas públicas, se observaron mediante el análisis de las principales variables fiscales; las cuales revelaron durante el período de estudio, un alto grado de afectación en su desenvolvimiento, comprobando así la hipótesis general de esta investigación.

El análisis de las variables fiscales, mostraron un resultado recurrente de altos niveles de déficit fiscal y deuda pública total (incluyendo deuda previsional), ambas respecto al PIB. Esta última alcanzó para 2013 el 56.1% del PIB, nivel muy similar al de 1990 que fue del 56.7% del PIB. Aunque para ambos años, las cifras alcanzadas fueron relativamente iguales, la causa más representativa que marcó la deuda pública en 1990, fue la reconstrucción que el país experimentó luego del conflicto armado de la década de los años ochenta; mientras que para 2013, la principal causa fueron las políticas económicas implementadas desde 1989 y la crisis económica y financiera que tuvo lugar en El Salvador en el año 2009.

Por su parte, los niveles de déficit fiscal, se deben en mayor medida a la insuficiencia de ingresos, ya que al aumento de los gastos; aunque la mayor proporción de éstos, es destinada al gasto de funcionamiento del Estado y en menor medida a la inversión pública. Al comparar el nivel de la carga tributaria de El Salvador, con el resto de países de América Latina; se encuentra que para 2011 según la CEPAL, El Salvador mantuvo una carga tributaria del 13.8%, mientras que el promedio para América Latina era de 16.0%; es decir, más de dos puntos porcentuales por debajo del promedio.

De una muestra de 19 países, en la que se realizó parte del estudio, El Salvador se ubicó en la posición número 14; y aunque se reconoce que en el país el problema de la corrupción y despilfarro en el uso de recursos del Estado está afectando en gran medida la brecha que existe entre ingresos y gastos; al poder eliminar esos niveles de corrupción, no sería suficiente para lograr minimizar los aproximadamente US\$1,000 millones, que existen como déficit fiscal.

El conjunto de estos hallazgos, representan los principales problemas estructurales de las finanzas públicas de El Salvador.

Otros de los hallazgos importantes en el período, es que los primeros dos gobiernos después de 1989, implementaron el modelo neoliberal en El Salvador, a través de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica (PAE-PEE), llevando a cabo un proceso de modernización del Estado, en donde se privatizaron algunos activos y actividades que hasta ese momento estaban bajo la responsabilidad del Estado, además de modificar la estructura tributaria, basando ésta en la tributación indirecta de agentes internos y liberando al mismo tiempo el comercio exterior. Tales medidas dieron paso al origen del deterioro en el que actualmente se encuentran las finanzas públicas.

A partir de 1999, los diferentes gobiernos se encargaron de implementar diversas medidas de política económica que alimentaron el proceso de deterioro de las finanzas públicas; en términos generales, se pueden mencionar medidas tales como: la dolarización, la firma del CAFTA-DR, las reformas tributarias implementadas en los últimos dos gobiernos, entre otras. Es importante mencionar, que durante estos dos últimos gobiernos, a diferencia de los anteriores, le brindaron un mayor énfasis al desarrollo social de la población más pobre del país, por medio de diferentes programas sociales como lo fue el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), Comunidades Solidarias, la entrega de semilla mejorada, entre otros.

Estos esfuerzos de política social han sido solamente para paliar los efectos negativos de la economía sobre los estratos poblacionales más desfavorecidos, ya que no van dirigidos a solucionar los problemas estructurales que sufre la economía salvadoreña. Sin embargo, estas acciones discrecionales de los dos últimos gobiernos han requerido un mayor esfuerzo presupuestario.

Asimismo, es importante destacar el papel que han tenido los desastres naturales, y la crisis económica y financiera, que tuvo su mayor impacto en la economía salvadoreña en 2009, fenómenos que exigieron un mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos.

INTRODUCCIÓN

Al analizar las finanzas públicas de la economía salvadoreña, se observa que están en una situación de deterioro y en un proceso de profundización del mismo; lo cual limita al Estado para poder realizar de manera eficiente algunas de sus funciones elementales. Dicho deterioro mantiene una relación estrecha con la puesta en marcha de las políticas neoliberales implementadas a partir del 1° de Junio de 1989, siendo las que dieron origen al deterioro actual de las finanzas públicas.

Luego del inicio de las políticas neoliberales iniciadas en 1989, fue hasta 1999 que el deterioro de las finanzas públicas pudo hacerse visible; siendo profundizado por los tres gobiernos siguientes, a través de las políticas económicas implementadas en cada uno de ellos. Es por ello, que el estudio de las finanzas públicas cobra mayor importancia, al ser la única herramienta de política económica con la que actualmente cuenta el Estado salvadoreño, para poder influir en la actividad económica.

En El Salvador, desde 2001, con la gestión del gobierno de Francisco Flores se condujo a la economía a un camino incierto, con la implementación de la Ley de Integración Monetaria (LIM), que dio origen a la dolarización; así como las reformas que se realizaron a inicios de la década de los noventa a la Ley de Bancos y a la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva. Esto implicó atar de una mano al Estado salvadoreño, ya que desde entonces no se cuenta con una política monetaria y cambiaria para contrarrestar los shocks adversos que sufre la economía; dicho sea de paso, los efectos de esta política son más inmediatos que los causados por la política fiscal.

Por tanto, es de suma importancia conocer los efectos de la política fiscal, por ser la única herramienta con la que el gobierno de El Salvador cuenta para formular y planificar acciones que busquen potenciar la economía y resolver los problemas coyunturales y estructurales de la misma; al igual que el estado de las finanzas públicas.

El objetivo general que persigue la presente investigación, es determinar los rasgos característicos y los orígenes del deterioro de las finanzas públicas de El Salvador, así como las principales manifestaciones de dicho deterioro.

La presente investigación sobre el origen y deterioro de las finanzas públicas de El Salvador es de carácter histórica-económica, es decir no centra su abordaje en un enfoque de estática comparativa sino que analiza el origen, evolución, identificando las rupturas y continuidades del problema en estudio. El nivel de análisis que cumple la investigación es de tipo macroeconómica fiscal, ya que se sustenta a partir del análisis en los indicadores

que rigen el comportamiento de las finanzas públicas, por lo tanto también es de tipo cuantitativo, ya que se analizan cada uno de los datos estadísticos asociados al problema en estudio.

El periodo para el cual se ha realizado la presente investigación, comprende los años entre 1999 y 2013; no obstante, fue necesario extender la línea temporal diez años atrás, debido a que es en esos años donde comenzó la implementación del modelo económico neoliberal y por lo tanto los orígenes del deterioro en el que actualmente se encuentran las finanzas públicas de la economía salvadoreña.

Los Estados pueden funcionar por algún tiempo con déficit fiscal, pero no lo pueden hacer siempre; menos cuando se está en la fase de recesión económica, con una baja recaudación fiscal, un alto nivel de endeudamiento público y una estrechez de la base tributaria como la de economía de El Salvador, porque al mantenerse en esa situación se corre el riesgo de caer en una situación de insostenibilidad fiscal.

La tendencia de las finanzas públicas de El Salvador, se ha caracterizado por funcionar recurrentemente con déficit fiscal, que ha sido uno de los determinantes del endeudamiento público.

El conocimiento del estado de las finanzas públicas, permite a cualquier gobierno realizar acciones que vayan en pro del cumplimiento de sus diversos objetivos; tomando en cuenta que la estabilidad macroeconómica de las mismas no es el único ni el primordial, sino más bien cómo la situación de estos indicadores repercute en el bienestar social de los habitantes, bajo el argumento que esto permitirá el desarrollo del nivel de vida de cada uno de ellos; aunque cabe aclarar que no es el objeto de estudio de esta investigación.

De la teoría neo estructuralista se toma como referencia la teoría respecto al rol que debe desempeñar el Estado en la economía, la teoría en materia de política impositiva, la productividad del gasto público y las consideraciones de la deuda previsional y deuda pública total, así también se toma en consideración la concepción sobre el sistema tributario, el papel del gasto público, la responsabilidad de los ingresos insuficientes y el pago de interés de deuda en la existencia de déficit fiscal.

Los aspectos relacionados con la teoría se estudian a través de un enfoque interdisciplinario que toma en cuenta la macroeconomía, historia económica, economía pública, economía política y la estadística.

Este trabajo se ha estructurado en cinco capítulos, desarrollándose en el primero, el marco teórico y conceptual de la política fiscal; en el segundo capítulo se desarrolla el

marco histórico de las finanzas públicas en El Salvador, específicamente durante los últimos años del modelo agroexportador.

En el tercer capítulo, se determinan los orígenes del deterioro de las finanzas públicas en El Salvador, analizando propiamente las reformas económicas implementadas en los años comprendidos desde 1989 y 1999.

En el cuarto capítulo, se desarrollan las manifestaciones del deterioro de las finanzas públicas, a través del análisis de la evolución de las principales variables fiscales, así como de las principales reformas económicas que profundizaron dicho proceso durante los años comprendidos entre 1999 y 2013.

Por último, el quinto capítulo contiene el desarrollo de los principales hallazgos y una serie de recomendaciones generales, en términos de lineamientos de políticas económicas que se requieren para resolver los problemas estructurales del deterioro de las finanzas públicas.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA FISCAL

El Estado cuenta con dos grandes políticas para corregir y enmarcar a un país en la senda del crecimiento y desarrollo económico; estas son la política monetaria y la política fiscal. Por tanto, en este capítulo se detallan algunas definiciones conceptuales, funciones básicas, los principales indicadores fiscales utilizados en la estructura de las finanzas públicas de El Salvador, así como algunos enfoques teóricos en materia de política fiscal.

1.1 Definiciones.

La teoría económica contemporánea reconoce al mecanismo del mercado, como algo ineficiente al momento de actuar por sí solo en una economía, es por ello que la política económica se vuelve necesaria para su complementariedad al momento de guiar y corregir en algunos aspectos al mercado

Según Cuadrado Roura y Juan R. en su libro *Introducción a la Política Económica*, se refieren a las políticas de estabilización económica de corte keynesiano como una lógica que confiere al Estado un papel muy importante y decisivo, en la solución de los problemas económicos, manejando instrumentos que están más directamente en sus manos.¹

¹ Además como lo menciona Joseph Stiglitz en su obra *“La economía del sector público”*, entre la gran depresión (década de 1930) y principio de los años 70, los economistas (y los políticos) se dieron cuenta de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más radical del mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas...

Para responder a la gran depresión, los Gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos...

Según la CEPAL, en su documento *“El papel del Estado y la calidad del sector público”*, a medida que las sociedades se vuelven más complejas, y los grupos que la integran se hacen más grandes y menos homogéneos, el Estado debe ir asumiendo nuevas responsabilidades si desea promover plenamente el bienestar de los individuos que la componen. Los mercados no resultan eficientes en su totalidad, debido a la existencia de ciertos fallos, por lo que se plantea entonces la necesidad de que el Estado regule los mercados.

También sostiene que el mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos, y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo. Esto no significa negar la utilidad de los mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones público privadas para la asignación de recursos y provisión de servicios. Existe entonces la necesidad de un fuerte papel del Estado ya que este es el principal actor en la conciliación de políticas de estabilidad, crecimiento económico, desarrollo productivo, promoción de empleo e igualdad.

Existen diversas formas de definir política económica, y todas estas tienen muchos aspectos en común, pero para poder englobar esas coincidencias, Cuadrado Roura, en su libro titulado “Introducción a la Política Económica”, retomó la definición de E.S. Kirschen, quien la interpreta como “el proceso mediante el cual el Gobierno, a la luz de sus fines políticos últimos, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos y, cuando es preciso, utiliza instrumentos o cambios institucionales con intención de alcanzar tales objetivos.”²

La política económica tiene diversos componentes para su aplicación, uno de esos componentes es la política fiscal, entendida esta como “el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos, y los gastos gubernamentales.”³

La importancia que conlleva el desarrollo de la política fiscal, surge desde las fallas que el mismo mercado presenta al momento de asignar recursos; es por ello que se vuelve tan necesaria una redistribución de esos recursos generados en una economía; además de mantener la estabilidad de las principales variables económicas, acciones que están a cargo de la política fiscal. Desde la concepción keynesiana, esta se vuelve aún más importante para combatir el paro involuntario mediante un aumento de la demanda pública que compense la insuficiente demanda privada que lo provoca, así como el desequilibrio en los presupuestos anuales del sector público.⁴

Componentes de las Finanzas Públicas.

Las Finanzas Públicas están conformadas por tres componentes básicos: Los ingresos públicos, los gastos públicos y el endeudamiento o financiamiento público.

Los ingresos públicos, se definen como “toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento o fuentes de recursos; los recursos se originan en operaciones

² Cuadrado Roura, Juan R. Introducción a la Política Económica. Madrid, España 1995. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A. Pág. 24.

³ Ministerio de Hacienda. Compilación ABC de Hacienda. San Salvador, El Salvador. COASERGRAC DE R.L. Pág. 79.

⁴ Fernández, Parejo y Rodríguez. Política Económica. Madrid, España 1995. McGraw-Hill/ Interamericana de España, S.A. Pág. 344.

que expresan resultados positivos como los ingresos corrientes, de capital y el financiamiento. Los gastos públicos entendidos como toda transacción que implica una aplicación financiera o uso de recursos. Las erogaciones son transacciones que representan resultados negativos como los gastos corrientes, de capital y aplicación del financiamiento.”⁵

“La capacidad de endeudamiento que tiene el gobierno frente a los acreedores internos y externos,”⁶ es lo que se define como financiamiento público. Este incluye los ingresos provenientes de la colocación de instrumentos públicos y contratación de empréstitos.

Según la clasificación de los ingresos públicos, estos pueden ser⁷:

- Los recursos que genera el sistema tributario
- La prestación y producción de bienes y servicios.
- Transferencias
- Donaciones.
- Otros ingresos.

El sistema impositivo se encarga de trasladar recursos obtenidos de parte de la población hacia el Gobierno, para lograr en mayor medida la eficiencia de la transferencia de estos recursos con el propósito de cumplir los objetivos propuestos en materia fiscal respecto a los ingresos; para ello debe estar basado de ciertos principios fundamentales que son:⁸

- **Alcanzar la máxima neutralidad:** a la hora de aplicar impuestos se modifican las preferencias del consumidor, la política fiscal incide en las expectativas de la población; ante una reorientación de ella, se incide en el nivel de precios, puesto que generalmente los impuestos se trasladan hasta el consumidor final. Por lo tanto se hace necesario que las tasas impositivas sean iguales para todos los bienes, con la finalidad de no alterar los precios relativos.
- **Equidad:** mediante el conocimiento de la capacidad contributiva se llega a la regla de que, el que tenga mayores ingresos debe contribuir en una mayor proporción a

⁵ Ministerio de Hacienda. Sistema de Administración Financiera Integrada. Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público. San Salvador, El Salvador 2007. Pág. 4.

⁶ *Ibíd.* Pág. 82.

⁷ Ministerio de Hacienda. Ley de Administración Financiera Integrada (AFI). San Salvador, El Salvador. Pág. 11.

⁸ Lazo, Francisco. “Reconversión de la política fiscal: de la guerra a la paz”. FUNDAUNGO. El Salvador 1996. Págs. 138-139

los ingresos del arca estatal. De esta manera se logra afectar en menor intensidad las decisiones de consumo de los sectores de menores ingresos.

- **Costo mínimo en recaudación y pago de impuestos:** los gastos de administración deben ser menores que la recaudación total. El gobierno debe discernir que a veces muchos impuestos no aseguran mayores ingresos si se necesita una mayor capacidad administrativa y contralora.
- **El objeto de colocar impuestos es hacerse de ingresos públicos:** tasas demasiado altas pueden resultar en una disminución de la recaudación tributaria ya que pudieran tender a que la actividad económica se viera mermada si la población no se encuentra en condiciones económicas de elevar su aporte; podría dejar de consumir o ejecutar aquellos bienes y aquellas actividades que hayan sido grabables con mayores tasas, lo que al fin de cuentas llevara a que no se recolecten mayores ingresos.
- **Determinar con claridad la base fiscal:** se debe determinar exactamente sobre que rubro se tasa el impuesto, para evitar interpretaciones particulares y confusiones.
- **No cobrar impuestos sobre impuestos:** el diseño de la estructura de aplicación de los impuestos debe evitar que una transacción sea gravada en más de una ocasión.

El gobierno recibe ingresos de diversas formas (ingresos tributarios, no tributarios, vía financiamiento y donaciones) que son utilizados para el funcionamiento de la administración pública, además estos ingresos le permiten cumplir con los objetivos o metas que van encaminadas al beneficio de la población y honrar los compromisos que este tiene con agentes internos y externos.

Toda administración pública necesita tener niveles de recaudación que permitan cubrir los gastos de operación e inversión del sector público; ya que es la única forma de no comprometerse a adquirir deuda. Es por ello que la erogación de este gasto tiene como objetivo primordial, lograr el bienestar de la población, especialmente en los estratos más pobres; mediante la promoción de algunos aspectos como la justicia, la seguridad, empleo y la prestación de servicios básicos, entre otros.

Para lograr lo descrito anteriormente, se tiene que basar en ciertos principios básicos como lo son⁹:

- **La programación:** Debe establecerse con claridad, las principales acciones que deben llevarse a cabo para poder alcanzar los objetivos seleccionados.
- **El equilibrio:** Los gastos totales deben estar en concordancia con el nivel de ingresos a obtener y debe mantenerse prudencia a la hora de la contratación de recursos en el exterior, éstos no deben exceder la capacidad de endeudamiento de una determinada administración pública.
- **La racionalidad:** La planificación en el manejo de los recursos debe estar basada en las prioridades de la sociedad y en las demandas de desarrollo, realizando los ajustes necesarios para evitar el gasto innecesario.
- **La universalidad:** Las asignaciones del gasto deben estar concentradas en el presupuesto general, a modo de armonizar los objetivos y metas globales.
- **La transparencia:** La ciudadanía debe conocer clara y específicamente las acciones concretas en las que se utiliza el gasto.
- **La flexibilidad:** Ante la ocurrencia de cambios trascendentales, bruscos y galopantes que alteran el entorno económico, exigen acciones de reorientación en forma precisa y a corto plazo.
- **La difusión:** La información del destino del gasto y sus implicaciones a nivel general, deben ser del dominio público.

En el funcionamiento de toda economía, el gobierno tiende por lo general a mostrar una insuficiencia de los ingresos ante los gastos generados; por lo que se recurre al endeudamiento mediante la colocación de títulos valores o la contratación de empréstitos con agentes internos o externos.

Por tanto, el financiamiento del Estado debe cumplir ciertas premisas:¹⁰

⁹Lazo, Francisco. "El Salvador, el gasto público en servicios sociales básicos, iniciativa 20-20. Financiamiento, equidad, eficiencia e impacto". 1998. Pág. 12.

¹⁰Díaz, Rina y Merlos, Mario. El impacto redistributivo de la política fiscal en El Salvador en 1998. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UCA. Febrero, 2000. El Salvador. Pág. 13.

- Los impuestos deben ser fuente normal de ingresos gubernamentales.
- Reducir al mínimo el costo de la deuda.
- Debe haber un control rígido de gastos e ingresos.
- Publicidad para los negocios del Estado.

Tipos de Política Fiscal.

La concepción keynesiana reconoce la importante influencia de la política fiscal sobre la demanda agregada, la inflación, la producción y el desempleo. Si la economía se encuentra en una situación de depresión, en donde existen altos niveles de desempleo, el gobierno, a través de dicha política tendría que expandir el gasto para revertir ese escenario adverso. Por otro lado, si la economía se encuentra en una situación de alta inflación y demanda agregada, podría reducir el gasto para obtener las metas deseadas.¹¹

Por lo anterior, podemos clasificar la política fiscal en expansiva y contractiva. La primera de estas podría generar un déficit fiscal, debido a que sus mecanismos aumentan el gasto público con el objetivo de aumentar la producción y disminuir el desempleo, disminuyen los impuestos para estimular positivamente el consumo y la inversión de los agentes privados, debido a que una disminución de impuestos posibilita una mayor disposición de renta.

A diferencia de la anterior, la segunda podría generar un superávit fiscal, debido a que sus mecanismos disminuyen el gasto público, o aumentan los impuestos para desalentar el consumo y la inversión de los agentes privados debido a su menor disponibilidad de renta.

Tipos de Déficit Fiscal.

El déficit fiscal es una variable de resultado de la conjunción de los ingresos y gastos públicos. Si en el periodo fiscal, los ingresos del Estado fueron mayores que los gastos, se presenta una situación de superávit fiscal, y cuando los gastos son mayores a los ingresos del Estado, se presenta una situación de déficit fiscal. Sin embargo, un déficit fiscal puede tener dos significados distintos; en primer lugar, puede reflejar una disminución en la recaudación fiscal debido a la contracción económica. En segundo lugar, puede ser la consecuencia de acciones discrecionales del gobierno, ya sea porque ante una recesión, se decida disminuir los tipos impositivos o aumentar el gasto público.¹²

¹¹ Fernández, Parejo y Rodríguez. *Op. cit.* Pág. 344.

¹² Cuadrado Roura, Juan R. *Op. cit.* Pág. 570.

Existen dos tipos generales de déficit fiscal, el primero de ellos es el déficit estructural definido como “la parte del déficit fiscal que se debe a actuaciones discrecionales de las autoridades económicas” y el déficit coyuntural que no es más que “la aparición de un resultado fiscal deficitario, meramente considerado como una consecuencia desfavorable de la propia situación económica”.¹³

Formas de Financiar el Déficit Fiscal.

La existencia de un déficit fiscal en las finanzas públicas de una economía, se resuelve de dos formas principales, una de éstas es por medio de la emisión de dinero por parte del Banco Central (BC); esta forma sólo es posible cuando se cuenta con política monetaria. Y la segunda solución a esta situación es por medio de emisión de deuda pública.

La emisión de dinero, como la primera forma de financiamiento del déficit fiscal, se da cuando el gobierno contrata deuda con el BC, es decir, se pone a circular más dinero en la economía de un país, o se cancela parte de la deuda que se tiene contratada con otros agentes ya sean éstos internos o externos. Sin embargo, este tipo de deuda no condiciona un pago por parte del gobierno central al BC, ya que ambas entidades forman parte de la administración pública.¹⁴

La emisión de deuda pública, como la segunda forma de financiar el déficit fiscal, es posible mediante ciertos mecanismos; como la emisión de títulos valores en los mercados de activos financieros, ya sean nacionales o internacionales. Otra forma es mediante la contratación directa de préstamos con instituciones financieras nacionales o extranjeras, gobiernos u organismos. Así como se establece en el artículo 86 de la ley de Administración Financiera Integrada (AFI).

1.2 Funciones Básicas.

Según el economista Richard Musgrave, la política fiscal tiene tres funciones básicas, las cuales se mencionan a continuación:¹⁵

¹³ Ibíd. Pág. 575.

¹⁴ Desde 1991, La Ley Orgánica del BCR, prohíbe a éste financiar el gasto público, ya que el artículo 74 de dicha ley establece que:

"El Banco no podrá financiar directa o indirectamente al Estado, ni a las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, ni adquirir documentos o valores emitidos por el Estado y las mencionadas instituciones. El Banco no podrá otorgar avales, fianzas o garantías por obligaciones contraídas por el Estado y las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo."

¹⁵ Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. Hacienda Pública, Teórica y Aplicada. México. 1993. 5° edición. McGraw-Hill. Págs. 7-15.

Estabilidad macroeconómica: función que establece medidas discrecionales por parte del gobierno, para corregir las fluctuaciones excesivas del ciclo económico. De ahí que esta política macroeconómica se denomine política de estabilización, ya que tiene por objetivos; lograr la estabilidad del nivel de precios (controlar la inflación), un alto nivel de empleo, solidez de las cuentas exteriores y una tasa de crecimiento económico aceptable¹⁶.

El nivel de precios y el nivel general de empleo dependen de la dinámica entre la demanda agregada y la oferta agregada. Si el nivel de gasto es insuficiente ante la producción, se necesita medidas expansivas para elevar la demanda agregada y asegurar el pleno empleo de los factores productivos. Cuando el nivel de gasto excede la producción disponible, puede generar presiones inflacionarias alarmantes, lo que exige medidas restrictivas que contraigan la demanda agregada a un nivel de equilibrio.

No existen mecanismos automáticos que controlen el nivel de precios o el empleo, por lo que es necesario controlarlos mediante políticas macroeconómicas de estabilización, las cuales pueden utilizar instrumentos monetarios o fiscales para tales objetivos.

Como instrumentos fiscales de la política de estabilización tenemos; los incrementos del gasto público y los recortes impositivos para incrementar la demanda agregada; las reducciones del gasto público y el aumento impositivo, ocasionan un efecto inverso.

Asignación de recursos: Función referente a la asignación de recursos en toda la economía. Esta asignación engloba los bienes sociales y públicos que no pueden ser provistos mediante un sistema de mercado a través de relaciones individuales entre consumidores y productores; esto se da cuando el mercado tiende a presentar ciertas fallas, o es totalmente ineficiente en su funcionamiento, por tanto, es totalmente necesario que el sector público los provea.

La provisión de bienes privados se basa en el intercambio y los derechos de propiedad sobre estos bienes, esto supone una exclusión, ya que son adquiridos por la persona que tenga mejor capacidad de pago en detrimento de quien no la tiene, situación que se da porque el consumo en el sector privado se basa en una situación de rivalidad.

Por otro lado, los bienes públicos no suponen una exclusión entre consumidores, ya que su consumo no está basado en una situación de rivalidad, es decir, que la participación de una persona no priva los beneficios de otra. No existen derechos de propiedad sobre los

¹⁶ *Ibid.* Pág. 13.

bienes, aun cuando diferentes agentes no pagan sus impuestos; por lo que éstos pueden obtener beneficios de los bienes sociales.

Distribución de la renta: La renta puede ser redistribuida por parte del Estado a través de los ingresos (específicamente de impuestos) y a través del gasto público.

Estos impuestos pueden ser indirectos y directos; los impuestos indirectos son los que se obtienen de las actividades económicas, como el consumo, por ejemplo; mientras que los impuestos directos, son los que se aplican a la fuente de ingresos de los agentes que deben pagar impuestos, y en mayor proporción, a los de mayores ingresos.

Los impuestos indirectos, suponen el conflicto entre eficiencia y equidad, ya que no se pueden obtener los dos al mismo tiempo; así por ejemplo, si lo que pretende el gobierno es asignarle una mayor importancia a la eficiencia en la recaudación, por encima de la equidad en la distribución, tendría que gravar los bienes cuyas demandas sean menos elásticas, como es el caso de los alimentos. Por otro lado, si se le da una mayor importancia a la distribución del ingreso sin importar las pérdidas de eficiencia, gravar a los bienes cuyas demandas son menos elásticas, significaría el establecimiento de impuestos regresivos; por lo que la imposición óptima sería gravar a los bienes que tienen demandas más elásticas como los bienes de lujo, ya que estos bienes son demandados por personas que obtienen mayores ingresos.

Entonces, si lo que se pretende es establecer impuestos indirectos que sean progresivos, se deberá gravar a los bienes cuya proporción en el gasto de los individuos de menos renta sea baja, como los bienes de lujo. Por otro lado, los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta (ISR) por ejemplo, implica que se grave de acuerdo a la capacidad de pago de los agentes; así, a medida que aumenta el ingreso de los individuos también aumenta su capacidad de pago, ya que obtienen una mayor capacidad para pagar impuestos. Normalmente, en el ISR se establece un sistema de mínimos exentos para exonerar del pago de dicho impuesto a los sectores de menores ingresos¹⁷.

Como ya se mencionó, otra de las formas por la cual la renta puede ser redistribuida por parte del Estado, es a través del gasto público. Esto puede influir de forma positiva en las condiciones poco favorables que la población tenga. Puede darse por medio de la provisión de infraestructura básica, servicios de educación, salud y saneamiento, seguros por desempleo, entre otras; siendo aspectos que contribuyen al aumento de la equidad en la sociedad.

¹⁷ Cuadrado Roura, Juan R. *Op. cit.* Págs. 415-419.

Es importante mencionar que, “en el corto plazo el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario; sin embargo, en el largo plazo, un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad.”¹⁸

1.3 Estabilizadores Automáticos y Medidas Discrecionales de Política Fiscal.

Aparte de la distinción entre política fiscal contractiva y expansiva, existe otra distinción respecto a las medidas de dicha política, ya que la misma ejecuta acciones discrecionales y se ve influenciada por estabilizadores automáticos.

Las acciones discrecionales, son medidas de política planificadas y ejecutadas por parte del gobierno, respecto a los ingresos o gastos públicos para lograr determinados objetivos. En el ingreso público pueden existir acciones que pretendan cambiar la estructura impositiva o los tipos de gravamen. Dentro de las acciones respecto al gasto público, podría intentarse cambiar su volumen o su composición.

Los estabilizadores automáticos son aquellas variables que se vinculan directamente al comportamiento del ciclo económico. Estos estabilizadores fiscales suavizan dicho ciclo; por tanto, tienen también una función reguladora. Ejemplo de ellos, son los subsidios que otorga el gobierno, que en tiempos de recesión, incrementan y estimulan la demanda agregada; o los impuestos que en periodos de auge retraen mayor dinero y liquidez de la economía, reduciendo la demanda agregada.

1.4 Relación entre el Déficit Fiscal y Deuda Pública.¹⁹

Cuando los gastos superan a los ingresos, las finanzas públicas se encontrarán en un estado deficitario; tal situación se puede financiar de tres formas: La monetización del déficit presupuestario, vía reducción de reservas internacionales y vía endeudamiento tanto interno como externo.

La monetización del déficit presupuestario es la compra de deuda pública por el Banco Central, ya sea mediante la compra directa de títulos valores al Gobierno Central o de una forma indirecta, comprando los títulos del gobierno que están en poder del sector

¹⁸ ICEFI. La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala. 2012. ArtGrafic Internacional. Pág. 61.

¹⁹ Sachs, Jeffrey. Larraín, Felipe. Macroeconomía en la Economía Global. Naucalpan de Juárez, Edo. de México. 1993. Prentice Hall Inc. Págs. 190, 270-272.

privado, tanto de agentes nacionales como extranjeros. Sin embargo, el Gobierno Central no está obligado a pagar la deuda contraída con el Banco Central, lo cual ocasiona un impuesto vía inflación.

La segunda forma de financiar el déficit presupuestario es vía reducción de reservas internacionales, a través de una pérdida de las reservas de divisas del Banco Central, que ocasiona una compensación de la oferta monetaria.

La última forma en que puede financiarse el déficit presupuestario, es por el endeudamiento del Gobierno Central con agentes privados ya sea internos o externos, mediante contratación de empréstitos o por la emisión de bonos u otros títulos valores, que son adquiridos por el sector privado.

Durante un año fiscal, el déficit de las finanzas públicas será igual al financiamiento para ese mismo año; sin embargo, la relación deuda/PIB resulta ser mayor que la relación déficit fiscal/PIB, debido a que en años fiscales anteriores se ha venido contratando deuda, que no se logra pagar por completo, lo que genera una acumulación de deuda pública.

1.5 Enfoques Teóricos.

Existen diversos enfoques que abordan la política económica en materia fiscal, entre los principales enfoques que reflejan la importancia que ocupa este tema, se encuentran la teoría keynesiana, monetarista y neo estructuralista. Los cuales se abordan a continuación.

1.5.1 Enfoque Keynesiano.²⁰

El enfoque keynesiano, a diferencia del clásico, concibe al Estado bajo un papel intervencionista en la economía, además de ser un agente regulador y garante de equidad y distribución.

La hacienda clásica, desarrollada bajo el concepto del liberalismo económico, concebía bajo pocas posibilidades a la política fiscal, infiriendo que los gastos están limitados únicamente a la defensa nacional, la justicia y la seguridad; además de que el presupuesto debe estar equilibrado.

²⁰ Cuadrado Roura, Juan R. *Op. cit.* Págs. 601 – 602.

Mientras que para John M. Keynes, el presupuesto puede y debe estar en desequilibrio a causa de que las economías están sujetas a una escasa demanda agregada, argumentando de igual forma que la renta de los diversos agentes económicos, está determinada por la proporción que estos estén dispuestos a gastar, y el gasto tendrá un efecto positivo en la demanda agregada, producción y empleo.

De acuerdo a este enfoque, cuando las economías se encuentran en una situación de recesión debido a una escasa demanda efectiva, a causa de una insuficiente demanda privada, el Estado debe aumentar su gasto (gasto público destinado a la compra de bienes y servicios, además del gasto destinado a las transferencias) para compensar esa insuficiente demanda privada. También, lo puede lograr a través de la reducción de impuestos que tendrían un impacto positivo en el consumo y por ende en el crecimiento económico.

Por el contrario, cuando la economía se encuentra en una situación inflacionista o de auge económico, nos encontraríamos ante un exceso de demanda efectiva, a causa de un exceso en la demanda privada. Ante esta situación, el Estado debe disminuir su gasto (gasto público destinado a la compra de bienes y servicios, además del gasto destinado a las transferencias) para compensar ese exceso de demanda privada.

La teoría keynesiana también plantea que el aumento del gasto puede ser financiado con un aumento de impuestos, pero tal acción no tiene un impacto expansivo sobre la demanda agregada porque sólo es una transferencia de dinero por parte de unos agentes hacia otros, de forma interna. Sin embargo, otra de las formas de financiamiento es por medio de deuda contraída con agentes externos, inyectando de esta manera una mayor cantidad de dinero no existente en la economía, generando así un efecto expansivo en la demanda agregada.

El aumento de ese gasto puede estar acompañado con una reducción de impuestos, dicha reducción se va a financiar con deuda pública, generando a corto plazo un aumento en el consumo de bienes y servicios, y por tanto en la producción y el empleo. A pesar de esta situación, también aumentarían las tasas de interés internas, que reduciría a la vez la inversión nacional y fomentarán la entrada del capital extranjero, llevando también a una apreciación de la moneda nacional, ocasionando una reducción de la competitividad de las exportaciones del país.

En el largo plazo, la disminución del ahorro nacional, generado por la reducción de impuestos, hace creer a los agentes económicos que su renta aumenta, y por tanto

aumenta su consumo, disminuyendo el ahorro nacional. Sin embargo, la deuda en el largo plazo tendrá que ser pagada por las futuras generaciones.

El enfoque keynesiano le otorga una visión compensatoria a la política fiscal, priorizándola como un instrumento de total efectividad para corregir las fallas de mercado.

1.5.2 Enfoque Monetarista.²¹

El papel del Estado es considerado por los monetaristas, de manera negativa, ya que consideran que su intervención es la causa de las distorsiones en la asignación de los recursos y de la economía en conjunto.

Los monetaristas ven a la política fiscal como inefectiva, ya que aunque las acciones de ésta pueden o no ser tomadas en el corto plazo, sus efectos no son inmediatos; mientras que los efectos y decisiones llevadas a cabo por medio de la política monetaria sí lo son. Por lo que este enfoque teórico le brinda mayor relevancia a las variables monetarias en la economía, porque sugieren que la oferta de dinero influye significativamente sobre las variables reales, (producción, empleo, entre otras) considerándolo como el factor dominante que ocasiona los movimientos cíclicos de la economía.

Debido a lo anterior, plantean que la función del Estado es la de controlar la oferta de dinero para evitar así altos niveles de inflación, para lo cual, se debe de implementar una política fiscal restrictiva, es decir una reducción del gasto, y por lo tanto del déficit fiscal; todo ello para reducir la presión del financiamiento, vía emisión de dinero.

Sostienen además la estabilidad de las tasas impositivas, durante el ciclo económico, para evitar los efectos distorsionantes que causan en la economía. La política fiscal en el largo plazo según los monetaristas, debe estar orientada a la promoción del libre comercio, es decir, minimizarlas tasas impositivas y todo aquello que desaliente a las empresas que invierten en el comercio; además pregonan por políticas internas no intervencionistas.

Asimismo sostienen, que el aumento del gasto público en el corto plazo, trae consigo una elevada inflación, que surge de un crecimiento monetario excesivo impulsado por los recurrentes déficits fiscales. Por tanto, es de suma importancia la reducción de ese déficit fiscal por medio de la reducción del gasto, permitiendo así una disminución de la inflación.

²¹ *Ibíd.* Págs. 603 – 604.

1.5.3 Enfoque Neoestructuralista.²²

Una vez expuestos los dos enfoques anteriores, se presenta el enfoque teórico Neo estructuralista, en el cual se fundamenta la presente investigación en cuanto a la concepción de política fiscal. Por otro lado, complementando el abordaje que este enfoque teórico hace respecto a la deuda pública, también se tiene a la base como enfoque alternativo, la concepción del economista salvadoreño, Salvador Arias Peñate.

Para determinar la situación fiscal (deterioro o sostenibilidad) es necesario comprender en términos teóricos las principales variables que comprenden las finanzas públicas, como lo son, la teoría respecto al rol que debe desempeñar el Estado en la economía, la teoría en materia de política impositiva, la productividad del gasto público, las consideraciones de la deuda previsional y deuda pública total y la existencia de déficits fiscales;²³ los cuales se presentan a continuación.

a) El abordaje del rol del Estado en la economía.

Según el planteamiento Neoestructuralista, sobre el papel del Estado en la economía, éste debe ser protagónico y tiene que ser un agente activo en la formulación y ejecución de políticas públicas que sean acordes a su realidad específica (aspectos estructurales y coyunturales propios del país) para lograr diversos objetivos como la estabilidad económica, reestructuración productiva, desarrollo económico y social, entre otros. Sin embargo, no significa una intervención estatal totalitaria, sino una complementariedad y armonización de la iniciativa privada con la intervención eficiente del Estado enfocada hacia objetivos y fines en común.²⁴

b) Teorización de la Política Impositiva.

La teorización de la política impositiva dentro del Neo estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece que para maximizar el efecto positivo de la política fiscal en materia impositiva se debe: aumentar la incidencia de la tributación directa, disminuir la evasión tributaria y mejorar el diseño de los programas

²² El desarrollo de estos planteamientos puede encontrarse en: Cfr. Rodrik, Dani. Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico. Fondo de cultura económica. Cfr. Sunkel, Osvaldo (Compilaciones). El desarrollo desde adentro. Un enfoque neo estructuralista para la América Latina. CEPAL.

²³ ICEFI. La Política Fiscal de Centroamérica en Tiempos de Crisis. Guatemala. Guatemala. 2012. Artgrafic Internacional. Págs. 59-61.

sociales. Además, sugiere que los ingresos públicos derivados de las privatizaciones de empresas estatales (una vez comprobada su ineficiencia económica y social) deben destinarse únicamente al gasto de capital y no al gasto corriente.²⁵

Si se asume una perspectiva dinámica y de largo plazo, considerando el efecto acumulador del sistema tributario, la acumulación de capital puede ser significativamente afectada por la existencia de un sistema de tributación progresiva; teniendo un efecto considerable en la redistribución del ingreso. Una imposición progresiva dotaría al Estado de mayores ingresos, contribuyendo al mismo tiempo a la disminución de la desigualdad, ya que esta no se refleja solamente en el destino del gasto, sino también en los agentes a los que se les cobran los impuestos. De igual manera cobra importancia, porque ese mayor nivel de ingreso permite al Estado ejercer de manera eficaz sus funciones. Esta ha sido la clave para que algunos países europeos logaran desarrollarse.

c) Productividad del Gasto Público.

Para la CEPAL, la productividad del gasto público radica en la reasignación eficiente de recursos mediante el gasto (consumo e inversión) del gobierno, que contribuya con el alcance de los objetivos mencionados anteriormente; en materia fiscal permita generar nuevas fuentes de ingresos públicos y que a la vez exista una sanidad fiscal en las finanzas públicas. Además, que la rigidez presupuestaria es claramente una limitante significativa para el margen de maniobra de los Estados.²⁶

En cuanto al papel del gasto público en la distribución del ingreso, se concibe que en el corto plazo, el gasto público sea un instrumento poderoso en la redistribución, dado que ante un desequilibrio, si el gasto puede ajustarse rápidamente, pueden revertir los efectos adversos del ciclo económico. Se reconoce la importancia del gasto corriente para financiar el funcionamiento del Estado, pero no se debe dejar de lado el gasto de capital, es decir, el gasto social, el gasto en infraestructura básica, y actividades que incentiven el empleo.

d) Deuda Flotante o Previsional.

Según las consideraciones teóricas de la CEPAL sobre la deuda previsional o “deuda flotante”, este tipo de deuda es más manejable cuando está a cargo del Estado porque se administra mediante un “sistema de reparto”, que es un sistema en el que se financian los pagos de la deuda antigua (que es el valor presente de los beneficios a los que tienen derechos los pensionados) con la contribución fiscal de los trabajadores no pensionados.

²⁵ CEPAL. El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile 1998. Págs. 14-16.

²⁶ *Ibidem*.

Mientras que estando en manos privadas, la capitalización es individual y la presión fiscal sobre el gobierno es mayor porque debe cumplir con la carga fiscal de los antiguos pensionados así como con la carga de los nuevos pensionados. Esto a la vez influye de forma significativa en la política de ingresos y de gasto público, así como también en la política de endeudamiento del Estado.²⁷

e) Existencia de Déficit Fiscal.

El déficit fiscal, explicado por un aumento del gasto público en un periodo fiscal dado, puede ser fuertemente influenciado por el pago de intereses de la deuda pública, dado que estos pueden aumentar el déficit global, aunque el balance primario (diferencia entre ingresos y gastos, excluyendo intereses) sea positivo o igual a cero.

De igual forma, el déficit fiscal es influenciado por los tipos de ingresos fiscales que se tienen a disposición. Así, el déficit fiscal del Sector Público No Financiero puede ser mayor o menor que el déficit del gobierno central. Por ejemplo, las economías que cuentan con una estructura de ingresos más diversificada (que no dependen en mayor medida de los ingresos tributarios) tienen un déficit del Sector Público No Financiero menor que el déficit global.²⁸

1.5.4 Enfoque Alternativo de la Deuda Pública.

La deuda pública existente en los países capitalistas, tanto desarrollados como sub desarrollados, el economista salvadoreño Salvador Arias, la concibe como una trampa, es decir, “como un instrumento de acumulación de capital que coloca a los Estados en una situación de iliquidez e incapacidad de pago, ya que transforma a la deuda en un círculo vicioso que consiste en adquirir cada vez, más deuda para pagar deuda, más deuda para pagar intereses y pagar intereses sobre intereses...”²⁹

Dicho mecanismo forma parte de las leyes de funcionamiento del sistema capitalista (acumulación, concentración y centralización de capital, así como la tendencia decreciente de la tasa de ganancia) lo cual obliga a los Estados (fenómeno que puede observarse en la economía salvadoreña) a dejar de adquirir deuda con sí mismos a través de la emisión de dinero, y a adquirirla con el capital financiero privado interno y sobre todo externo, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Sin lugar a dudas, esto tiene repercusiones en las finanzas públicas de los Estados, ya que existe un mecanismo previo para la conversión de la deuda en una trampa. Dicho

²⁷ *Ibíd.* Pág. 18.

²⁸ *Ibíd.* Pág. 64.

²⁹ Arias, Peñate, José Salvador. La trampa de la deuda: Del sistema capitalista y la economía salvadoreña. San Salvador, El Salvador. Talleres Gráficos UCA. Págs. 118-119.

mecanismo consiste en “quitarle las atribuciones principales al Banco Central, en la eliminación de aranceles y demás impuestos, privatización de empresa públicas que financiaban el presupuesto con sus excedentes”³⁰ entre otras cosas, lo cual limita la obtención de recursos suficientes al Estado y lo obliga a contraer deuda con dichos agentes.

1.6 Indicadores Fiscales.

- Carga Tributaria

Indica la relación porcentual entre el monto de los impuestos recaudados y el Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado. Proporciona una idea cuantitativa de lo que el Estado recauda mediante impuestos sobre lo que se produce internamente.

- Déficit fiscal / PIB

Muestra el faltante total en que incurre el Estado al intervenir en la actividad económica nacional. Mide la representación porcentual que ocupa el déficit del Estado sobre lo que se produce internamente.

- Deuda Interna / PIB

Son aquellas obligaciones que surgen por emisiones y colocaciones de títulos y valores del Estado en el territorio nacional y las obligaciones que contrae este con instituciones financieras u otras personas naturales o jurídicas. Proporciona una idea cuantitativa de las obligaciones internas que el Estado ha contraído sobre lo que se produce internamente.

- Deuda externa / PIB

Son aquellas obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquier persona natural o jurídica que no tenga residencia en el territorio nacional. Y se mide respecto al PIB.

³⁰*Ibíd.* Pág. 63.

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR

Para efectos del estudio de la situación fiscal de El Salvador, es necesario comprender el comportamiento de la política fiscal y el estado de las finanzas públicas antes del proceso de cambio estructural que sufrió la economía salvadoreña a partir de 1989. Es decir, cómo en el marco del Modelo Agroexportador y el intento del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), se orientaba la política fiscal, esto es, la forma en que se obtenían los ingresos, la composición del sistema tributario y los gastos generados por el Estado. Por lo que en este capítulo se analiza la política fiscal durante el Modelo Agroexportador y de forma general la situación fiscal en la década de 1980.

2.1 La Política Fiscal en el Modelo Agroexportador.

Durante el desarrollo de la segunda mitad del siglo XIX, el accionar del Estado tenía la finalidad de contribuir a la acumulación y valorización del capital en el sector primario de la economía, específicamente en la caficultura; logrando así, insertar a la economía nacional en el mercado mundial que se encontraba en expansión. El Estado realizó su rol facilitador por medio de, entre otras cosas, la provisión de infraestructura básica, servicios administrativos y de seguridad que estaban en constante crecimiento. Además de valerse de la estructura jurídica para despojar de sus propiedades a los pequeños y medianos productores agrícolas, en favor del gran capital dedicado a la producción de café. Cabe mencionar que esto no se dio de manera generalizada en todo el modelo agroexportador sino entre los años de 1880 a 1906.³¹

También, el sector financiero (bancos) a través del sistema de crédito que operaba, aseguró el despojo de propiedades ante el incumplimiento de las condiciones acordadas por los créditos otorgados. Esto permitió a la oligarquía cafetalera de la economía salvadoreña, apoderarse de la cadena productiva vertical que conformó el café, concentrando el dominio tanto de la plantación, comercialización, exportación, industria y hasta de los mismos bancos.

La crisis mundial de 1929 dio paso a la primera gran crisis del Modelo Agroexportador, debido precisamente a la dependencia que la economía salvadoreña tenía respecto al mercado internacional, ya que los precios internacionales de los productos primarios, específicamente los precios del café, se vieron afectados. Eso limitó la obtención de ingresos provenientes de las exportaciones de café a la economía salvadoreña, lo que

³¹ Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985. Pág. 227.

llevó al Estado a asumir el papel de salvaguardar los intereses del capital agroexportador, a pesar de la reducción de ingresos públicos, debido a la dinámica decreciente de las importaciones como consecuencia de la crisis en que se encontraba la economía global, ya que las importaciones representaban la fuente más importante de ingresos tributarios para el Estado salvadoreño.

Mientras el gasto público era orientado a salvaguardar los intereses de la oligarquía cafetalera en su afán acumulador de capital, el financiamiento de este gasto se cargaba sobre los sectores de pequeños y medianos ingresos, y sobre el comercio exterior, específicamente las importaciones. Como lo muestra el cuadro N° 1, en la primera mitad del siglo XX la principal fuente de financiamiento del gasto eran los impuestos indirectos que para 1900 ascendieron a 6,393.8 miles de colones, que en ausencia de impuestos directos, representaban el 100.0% de ingresos tributarios; mientras que para 1944 los impuestos indirectos ascendieron a 22,068.4 miles de colones, representando el 87.1% de los ingresos tributarios. El restante 12.9% pertenecía a los impuestos directos.³²

Para el año de 1900, los rubros más representativos de los impuestos indirectos eran las importaciones, las cuales alcanzaron los 3,761.3 miles de colones, representando un 58.5% de los impuestos al comercio exterior, de igual forma los impuestos al consumo, que representaban un 29.9% de los impuestos internos (1,913.6 miles de colones). Durante 1944 los impuestos indirectos seguían siendo representados en mayor medida por las importaciones y por el consumo interno, siendo de 9,719.8 colones (37.5%) y de 6,414.03 miles de colones (24.8%) respectivamente.³³

³² *Ibid.* Pág. 235.

³³ *Ibidem.*

CUADRO N° 1
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERIODO 1900-1944
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

	1900-1903		1915-1919		1925-1929		1930-1933		1939		1944	
Ingresos tributarios	6393.8	100.0	10385.1	100.0	19619.6	100.0	16775.8	100.0	8799.3	100.0	25889.1	100.0
1. Impuestos directos	-	-	477.0	4.6	802.9	4.1	1235.8	7.4	646.0	7.3	3340.8	12.9
2. Impuestos indirectos	6398.3	100.0	9908.1	95.4	18816.7	95.9	15540.0	92.6	7877.7	92.6	22068.4	87.1
2.1 Impuestos s/comercio exterior	4372.3	68.4	6787.8	65.4	14092.0	71.8	12169.5	72.5	5727.0	65.1	14143.5	54.6
a) Importaciones	3761.3	58.5	4828.3	46.5	11631.2	59.3	8854.8	52.8	5518.4	62.7	9719.8	37.5
b) Exportaciones	611.0	9.6	1959.5	18.9	2460.8	12.5	3314.7	19.8	208.6	2.4	4423.7	17.1
2.2 Impuestos indirectos internos												
a) Consumo,	1913.6	29.9	2662.4	25.6	4093.6	20.9	2798.4	16.7	1697.7	19.3	6414.3	24.8
b) Actos jurídicos y transacciones	107.9	1.7	457.9	4.4	631.1	3.2	572.1	3.4	453.0	5.2	1510.6	5.8
c) Otros impuestos	-	-	-	-	-	-	-	-	275.6	3.1	479.9	1.8

Fuente: Tomado de Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985

A pesar que los impuestos indirectos eran la principal fuente de financiamiento del Estado, los sectores de bajos y medianos ingresos eran excluidos de los beneficios del gasto público; en efecto, los gastos en servicios culturales y sociales, y el gasto en fomento económico, que están ligados de forma directa al bienestar social, eran en promedio los gastos con menor participación, representando en promedio el 13.0% y el 15.3% del presupuesto público durante la primera mitad del siglo XX. Mientras que el pago de la deuda contraída para financiar la infraestructura básica en beneficio de las actividades del sector agroexportador, absorbió durante el mismo periodo cerca de la quinta parte del total del presupuesto, aunque cabe mencionar que dicho rubro fue en constante disminución, ya que pasó de representar el 39.9% entre los años de 1900 y 1903 a 5.2% entre 1939 y 1943.³⁴

³⁴ *Ibíd.* Pág. 232.

CUADRO N° 2
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR, PERIODO 1900-1943
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

	1900-1904		1915-1919		1924-25/1928-29		1934-35/1938-39		1939-43	
TOTAL	7,725.3	100.0	12,754.6	100.0	23,903.2	100.0	21,178.7	100.0	22,061.6	100.0
Administración General	1,445.9	18.7	4,704.1	36.9	6,943.1	29.0	7,760.8	36.6	8,875.9	40.2
Defensa Nacional	1,654.8	21.4	3,040.6	23.8	4,379.0	18.3	3,679.2	17.4	3,623.4	16.4
Servicio de la Deuda Pública	3,089.3	39.9	1,817.3	14.2	6,467.9	27.1	2,660.8	12.6	1,136.3	5.2
Fomento Económico	991.1	12.8	1,377.0	10.8	3,325.6	13.9	4,033.1	19.0	4,424.5	20.1
Servicios Cultural y Social	559.0	7.1	1,815.5	14.2	2,767.6	11.6	3,044.8	14.4	4,001.5	18.1

Fuente: Tomado de Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985

Claramente se muestra la debilidad de las finanzas públicas al depender de los excedentes del comercio exterior, principalmente del lado de las importaciones. Además, la estructura tributaria se basaba principalmente en la captación de impuestos indirectos, donde se gravaban significativamente actividades económicas como el consumo, las exportaciones e importaciones; teniendo desde entonces un comportamiento regresivo.

Durante la década de los años treinta y la primera mitad de la década de los cuarenta, tuvo lugar una contracción económica importante. Estarecesión y la reestructuración del sistema capitalista global luego de la Segunda Guerra Mundial, sentaron las bases para la búsqueda de alternativas de acumulación de capital.³⁵

Los excedentes de las exportaciones de café proporcionaron los recursos que financiaron el intento de industrialización en El Salvador como proceso alterno, a pesar de que en un principio la oligarquía cafetalera estableció a través del Estado, limitantes a esa nueva valorización del capital; sin embargo, parte de la misma oligarquía cafetalera fue la que terminó impulsando el intento de industrialización, pues representaba una nueva oportunidad de acumulación. Esto se logró mediante una alianza estratégica entre el capital nacional y extranjero, además de una readecuación del Estado para continuar con la facilitación de dicho proceso de acumulación.

Desde el funcionamiento del modelo de acumulación agroexportador, se mostró la tendencia de las finanzas públicas para favorecer los intereses del gran capital salvadoreño dedicado al ya mencionado rubro; desde la forma en cómo el Estado captaba sus ingresos, hasta en la forma de la asignación de su gasto.

³⁵ *Ibíd.* Pág. 236.

En 1945 adquirió gran relevancia un modelo de acumulación alterno al agro-exportador conocido como el Modelo Industrial, cuyos factores facilitadores fueron el auge de la agro-exportación (como consecuencia de la recuperación que tuvo la economía mundial después de la crisis de los años 30 y la Segunda Guerra Mundial), la transnacionalización del capital impulsada por los Estados Unidos de Norte América (EEUU) y la necesaria readecuación del Estado. Este nuevo modelo tenía como objetivo primordial la industrialización de la periferia, mediante el capital transnacional que promocionaba las manufacturas ligeras y que tuvo la aceptación en la burguesía nacional.³⁶

Por otro lado, la CEPAL planteaba una visión teórica de la integración económica para la región; cuyo objetivo era lograr la reducción de la dependencia respecto al exterior, mediante un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Dicha integración tenía que ser gradual, limitada, con carácter de reciprocidad y con una programación conjunta.³⁷

El desarrollo del Modelo Industrial contaba con ciertas limitantes como, la estrechez del mercado interno (para resolver esta limitante, la CEPAL proponía una integración entre países centroamericanos, contrario a los acuerdos bilaterales entre los países, propuestos por EEUU), la especialización en la producción de manufacturas de consumo final, la poca capacidad para generar empleos y una gran dependencia de bienes de capital importados; donde el Estado, mediante la presión de la hegemonía nacional desempeñó un papel intervencionista para superar estas limitantes; implementando acciones como la construcción de infraestructura básica, como la Carretera del Litoral, y la primera presa hidroeléctrica llamada “5 de Noviembre”, para la cual, dicho sea de paso, se contrató un préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)³⁸, por 38.8 millones de colones.³⁹

Se observa entonces que “el manejo de las finanzas públicas juega un papel fundamental en el proceso de industrialización y son los requerimientos de este proceso los que se encargaron de definir los factores generadores del déficit fiscal, que se vuelve transparente en la década del setenta.”⁴⁰

³⁶ *Ibid.* Pág. 238.

³⁷ Dada Hirezi, Héctor. Et al. Sociología Latinoamericana (Sociología Dos). El Salvador 1993. Selección de lecturas por: Segundo Montes, Zoila de Innocenti, Álvaro Artiga-González. Pág. 305.

³⁸ Actualmente Banco Mundial (BM).

³⁹ Wallich Henry C. y Adler John. Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas: un estudio experimental en El Salvador. Fondo de Cultura Económica, México 1949, Pág. 56.

⁴⁰ Alvarado, José Antonio. *Op. cit.* Pág. 240.

Los incentivos fiscales como la exención de los derechos arancelarios que se concedieron en beneficio de la acumulación industrial, condujeron a un debilitamiento de la recaudación tributaria. Es decir, la recaudación obtenida de esta fuente de ingresos disminuyó, mientras que los ingresos del Estado obtenidos de las exportaciones aumentaron, con el fin de favorecer el Modelo de Sustitución de Importaciones. Tal como se muestra en el cuadro N° 4, en 1945 los ingresos provenientes de las importaciones representaban el 42.6% del total de ingresos públicos, mientras que los ingresos provenientes de las exportaciones tenían una participación de 6.7%. Para 1956, las importaciones aportaban el 36.3% de los ingresos totales, y los impuestos a las exportaciones representaban el 32.1%.

Para estos años, se observa que el sistema tributario poseía un alto nivel de regresividad, ya que en promedio los impuestos indirectos representaban el 87.7% del total de los ingresos públicos, mientras que los impuestos directos apenas aportaban en promedio el 12.3% de los mismos.⁴¹

CUADRO N° 3
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERIODO 1945-1959
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

	1945		1948		1952		1956		1959	
Ingresos Tributarios	26,414	100.0	46,104.0	100.0	106,381	100.0	157,776	100.0	141,067.0	100.0
1. Impuestos Directos	4,418	16.7	4,223	9.2	13,399	10.8	20,776	10.8	23,223.0	15.5
2. Impuestos Indirectos	21,996	83.3	41,882	90.8	137,000	89.2	137,000	89.2	117,844.0	84.5
2.1 Impuestos sobre Comercio Exterior	13,018	49.3	30,292	65.7	68,155	68.2	102,533	68.4	83,166	61.8
a) Sobre Importaciones	11,242	42.6	22,292	48.3	34,740	33.2	59,030	36.3	58,365	38.7
b) Sobre Exportaciones	1,775	6.7	8,000	17.3	32,463	34.1	43,503	32.1	24,801	23.1
2.2 Impuestos Indirectos Int.										
a) Sobre Consumo de Prod.	7,053	26.7	9,171	19.9	0.0	0.0	29,287	17.8	29,060.0	19.1
b) Sobre Actos Jurídicos y Transacciones	1,540	5.8	1,767	3.8	15,847	14.5	5	2.7	4,994.0	3.2
c) Otros Impuestos	384	1.4	652	1.4	8,980	8.1	675	0.4	624.0	0.4

Fuente: Tomado de Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985

El Estado salvadoreño se encargó de proporcionar esos requerimientos del sector industrial como la construcción de infraestructura básica, abonando también la prestación de servicios básicos (salud y educación) con el objetivo de que este sector contara con una mano de obra calificada y productiva. Lo que significaba por ende, un aumento sustancial del gasto público, teniendo un gran impacto en las finanzas públicas debido a su orientación.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 243.

La asignación presupuestaria total del gasto público en la economía salvadoreña para 1961, fue de 112,020 miles de colones, destinando el 15.1% a la educación, el 10.3% a la salud pública y apenas un 7.2% a las obras públicas. La defensa y seguridad pública para este mismo año fue el rubro que absorbió el segundo mayor porcentaje en la asignación del gasto, con el 14.8%. Para el año de 1968 las variaciones en cuanto a los porcentajes de asignación en estas mismas ramas fueron de 2 puntos porcentuales más en la rama de educación, llegando así a un 17.1% del gasto público total; la erogación hacia obras públicas también aumentó, llegando a representar el 12.8% (22,132 miles de colones).⁴²

CUADRO N° 4
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS POR RAMAS DEL GASTO PÚBLICO
EN EL SALVADOR, PERIODO 1961-1968
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

	1961		1966		1968	
Gasto público total	112,020.0	100.0	178,117.0	100.0	173,510.0	100.0
Cultura popular (Educación)	16,952.0	15.1	27,955.0	15.1	29,671.0	17.1
Salud Pública y Asistencia social	11,516.0	10.3	17,879.0	10.3	18,060.0	10.4
Obras públicas	8,093.0	7.2	30,513.0	7.2	22,132.0	12.8
Defensa y Seguridad	16,539.0	14.8	24,878.0	14.8	7,698.0	12.9
Otros rubros	58,920.0	52.6	76,892.0	52.6	95,949.0	55.3

Fuente: Tomado de Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985

La inclinación de las finanzas públicas hacia la industrialización incluyó también ventajas fiscales para el capital transnacional. “En la década de los años setenta, con la estrategia de atracción de inversión financiera, la participación de los derechos arancelarios disminuyó de 24.5% en 1971 a 15.0% de los ingresos tributarios en 1976.”⁴³

Como lo muestra el cuadro N° 5, durante la década de los años sesenta, los impuestos indirectos disminuyeron en 14.0%, debido a la caída de los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones (cuya participación en los ingresos tributarios se contrajo durante dicha década en 5.1%) y a la desgravación arancelaria sobre las importaciones (que disminuyó su participación en los ingresos tributarios en 16.5% durante la década), que por su parte, se debió a que la industrialización impulsada en ese momento requería importar bienes de capital para su producción. Esto significó que la caída de los impuestos al comercio exterior disminuyeran su participación en los ingresos tributarios durante esa

⁴² *Ibíd.* Pág. 249.

⁴³ *Ibíd.* Pág. 245.

década, ya que pasaron de aportar el 57.2% en 1961, a 35.6% en 1968. La redefinición de la política tributaria sobre el comercio exterior derivada de los requerimientos del proceso de industrialización, condujo a perder este rubro como fuente principal de ingresos del Estado hasta antes de estos años. Esto ocasionó que se buscaran nuevas fuentes de financiamiento, lo que se tradujo en una mayor participación de los tributos directos, que aumentaron también en 14.0% durante la década. Sin embargo, en las siguientes décadas, este aumento se vendría abajo, y los impuestos internos al consumo se irían perfilando como la mejor alternativa para sustituir las recaudaciones provenientes del comercio exterior. Para la década de los años sesenta, los impuestos sobre el consumo interno aumentaron de 22.3% a 29.1%, mientras que los impuestos indirectos internos como total, pasaron de 26.5% a 33.8%, aumentando en 7.3% en dicho periodo.⁴⁴

CUADRO N° 5
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERIODO 1961-1968
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

Ingresos Tributarios	1961		1966		1968	
Ingresos Tributarios Totales	141,451.0	100.0	210,125.0	100.0	217,019.0	100.0
1. Impuestos Directos	23,003.0	16.3	43,915.0	20.9	66,317.0	30.6
2. Impuestos Indirectos	118,448.0	83.7	166,210.0	79.1	150,704.0	69.4
Impuestos sobre el comercio exterior	80,800.0	57.2	96,397.0	45.9	77,324.0	35.6
A. Importaciones	57,888.0	40.9	62,677.0	29.8	52,912.0	24.4
B. Exportaciones	22,972.0	16.3	33,720.0	16.1	24,415.0	11.2
Impuestos Indirectos Internos	37,558.0	26.5	69,812.0	33.2	73,378.0	33.8
A. Sobre consumo de productos	31,534.0	22.3	60,968.0	29.0	63,125.0	29.1
B. Sobre Actos Jurídicos y Transacciones	5,197.0	3.7	8,237.0	3.9	9,583.0	4.4
C. Otros Impuestos	857.0	0.5	607.0	0.3	670.0	0.3

Fuente: Tomado de Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985

El fuerte crecimiento del gasto público, su destino, y la debilidad del sistema tributario, dio como resultado un déficit fiscal que ocasionó un endeudamiento público mayor, ya que se necesitaba una fuente de financiamiento para sostener el modelo; dicho resultado se expandió efectivamente en la década del setenta, reflejando la insuficiencia de ingresos públicos. Éste fue ocasionado por la expansión del gasto, la rigidez tributaria, el aumento del déficit fiscal y de la deuda pública; considerados como factores estructurales del mismo.

⁴⁴ *Ibíd.* Pág. 256.

Para la década de los años 70, el gasto público aumentó significativamente, tal como se observa en el cuadro N°6, donde para 1976 el gasto público total representa el 523% respecto al realizado en 1966.

Los gastos corrientes representaron más de la mitad del gasto total del sector público, siendo el rubro de remuneraciones el que demandó mayor cantidad de recursos seguido por las transferencias corrientes. Ya se observaba la mayor utilización de recursos para financiar el gasto corriente en contra del gasto de capital, ya que éste para la década apenas logró ser menos del 30% de los recursos totales del sector público.

La inversión real estuvo constituida principalmente por inversión en transporte y almacenaje, energía, comunicaciones y correo. Sin embargo, el carácter expansivo del gasto público y especialmente el gasto de capital estuvo subordinado a los requerimientos para la valorización del capital, lo que intensifica su poder como factor generador del deterioro estructural de las finanzas públicas del país.

CUADRO N° 6
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS Y COMPROMISOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EL
SALVADOR, PERIODO 1972-1978
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

	1972		1974		1976	
Gasto Total	654,332	100.0	1,109,542	100.0	1,399,867	100.0
1. Gasto Corriente*	418,803	64.0	581,592	52.4	845,749	60.4
1.1 Gasto de consumo	319,805	48.9	431,589	38.9	642,993	45.9
a) Remuneraciones	225,737	34.5	294,974	26.6	448,250	32.0
b) Compra de bienes y servicios	76,370	11.7	115,854	10.4	167,282	12.0
c) Intereses sobre deuda pública	17,698	2.7	20,761	1.9	27,461	2.0
1.2 Transferencias corrientes	98,998	15.1	150,003	13.5	202,756	14.5
2. Gasto de Capital*	132,224	20.2	359,900	32.4	403,277	28.8
2.1 Inversión real	64,327	9.8	153,519	13.8	142,823	10.2
2.2 Inversión financiera	27,066	4.1	36,863	3.3	125,540	9.0
2.3 Transferencias de capital	40,831	6.2	169,518	15.3	134,914	9.6
3. Amortización de la deuda pública	59,426	9.1	128,604	11.6	78,625	5.6
4. Gastos de ejercicios anteriores	43,879	6.7	39,446	3.6	72,216	5.2

*Corresponde a la suma del gasto del Gobierno Central y las Empresas Autónomas

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva

Durante la década del setenta, los ingresos públicos se caracterizaron por su rigidez y su regresividad, debido al incentivo industrial, principalmente a través de la Ley de Fomento de Exportaciones, por ejemplo; en dicha ley se contempló la exención total del pago de

ISR y al patrimonio, así como una disminución de los derechos arancelarios a la importación; medidas que ocasionaron una disminución de la carga tributaria. El cuadro N° 7 muestra este comportamiento; en el año 1970, los impuestos directos representaban el 24.4% de los ingresos públicos totales, mientras que en 1977 sólo aportaban el 21%.⁴⁵

Cabe mencionar otros aspectos importantes durante esta década, tales como, la contracción de los impuestos sobre el comercio exterior, y la importancia de los impuestos indirectos restantes, específicamente los denominados timbres fiscales. Si bien es cierto que los ingresos provenientes de las exportaciones aumentaron para la segunda mitad de la década de los años setenta, debido a la recuperación momentánea de los precios internacionales del café, estos sólo aportaron el 25.1% respecto a los ingresos tributarios en 1978; a pesar de que éstos aumentaron el 494.0% respecto al año de 1974, año en el cual representaron el 20.5%. Por el lado de las importaciones, se observa una reducción porcentual de estas en la participación de los ingresos públicos a lo largo de la década, siendo en 1970 del 24.6% y en 1978 del 16.2%. Con respecto a los timbres fiscales, éstos pasaron de ser el 3.7% de los ingresos tributarios totales en 1970 a representar el 8.3% en 1978.⁴⁶

CUADRO N° 7
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERIODO 1970-1978
(EN MILES DE COLONES Y PORCENTAJES)

Ingresos Tributarios	1970		1974		1977		1978	
Ingresos Tributarios Totales	264,593.0	100.0	453,264.0	100.0	1131,487.0	100.0	972,079.0	100.0
1. Impuestos Directos	64,564.0	24.4	109,435.0	24.1	237,450.0	21.0	285,557.0	29.4
2. Impuestos Indirectos	200,029.0	75.6	343,829.0	75.9	894,028.0	79.0	686,522.0	70.6
Impuestos sobre el comercio exterior	113,506.0	42.9	186,274.0	41.1	623,686.0	55.1	401,554.0	41.3
A. Importaciones	65,033.0	24.6	93,108.0	20.5	163,641.0	14.5	157,338.0	16.2
B. Exportaciones	48,473.0	18.3	93,166.0	20.5	460,045.0	40.6	244,216.0	25.1
Impuestos Indirectos Internos	86,522.0	32.7	157,556.0	34.8	270,342.0	23.9	284,967.0	29.3
A. Sobre consumo de productos	71,694.0	27.1	109,217.0	24.1	185,539.0	16.4	191,030.0	19.6
B. Sobre Actos Jurídicos y Transacciones	13,858.0	5.2	47,560.0	10.5	84,174.0	7.4	93,314.0	9.6
Timbres Fiscales	9,785.0	3.7	39,977.0	8.8	72,447.0	6.4	80,314.0	8.3
C. Otros Impuestos	970.0	0.4	779.0	0.2	639.0	0.2	623.0	0.1

Fuente: Tomado de Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal. UCA 1985.

Esta situación fiscal fue el resultado de las características propias del modelo de acumulación en El Salvador, que utilizó y presionó al Estado para erogar altos niveles de

⁴⁵ *Ibíd.* Pág. 257.

⁴⁶ *Ibíd.* Pág. 258.

recursos para posibilitar y aumentar la rentabilidad de las inversiones industriales, que después de la bonanza económica por exportaciones de café, se procedió a establecer una política tributaria que gravaba en mayor medida el consumo y la producción nacional, afectando a la mayoría de la población salvadoreña.

Pese a todo esto, fue necesario buscar fuentes de financiamiento externo, debido a los déficits fiscales recurrentes por el gasto público excesivo. La inversión pública a pesar de que generó economías externas, no significó un bienestar económico para el país en general, ya que la mayoría de salvadoreños fueron quienes financiaron la realización de obras de infraestructura pública para facilitar el proceso de industrialización en El Salvador y que a la larga, los beneficios generados no se distribuyeron de una forma equitativa, provocando más desigualdad y una mayor concentración del capital.⁴⁷ Como prueba de ello, el alto grado de marginalización de cierta parte de la población en la zona urbana, debido a que la generación de empleos derivada del proceso de industrialización no fue suficiente ante las expectativas de la población; ocasionando un exceso de oferta laboral en la ciudad ya que hubo una fuerte migración de la zona rural a la zona urbana.

Para la década de los años cincuenta, se incrementó la fuerza de trabajo en la agricultura, representando un 68.0% como porcentaje de la población total; luego, para la década de los setenta disminuyó en 10 puntos porcentuales llegando a 58.0% de la población total. Diez años más tarde, ésta únicamente cubrió el 52.0% de la población. Mientras tanto, el crecimiento de la urbanización expresado como porcentaje de la población total, pasó de 36.0% en los años cincuenta, a representar el 41% en 1980.⁴⁸

2.2 La Situación Fiscal en la Década de los Ochenta.

En Enero de 1980, luego de la ruptura de la Primera Junta de Gobierno, se llevó a cabo un pacto entre el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), impulsado por el gobierno de los EEUU; dicho pacto permitió que se instalara la Segunda Junta de Gobierno integrada por ambas instituciones. La instauración de esta Junta implicaba la exclusión del sector privado del poder Estatal, ya que el PDC consideraba que este era el principal causante de la crisis política y económica que vivía el país en esos años; como parte de la agenda, se llevaron a cabo ciertas reformas estructurales, entre las cuales estaban: “La reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar, y la nacionalización del sistema bancario, que buscaba debilitar la matriz agroexportadora, fortalecer al Estado y generar el apoyo

⁴⁷ *Ibíd.* 250.

⁴⁸ Vilas, Carlos M. Mercado, Estados y Revoluciones. Centro América 1950-1990. D.F. México. 1994. UNAM. Págs. 67-68.

político y social suficiente para impulsar un proyecto reformista; aislando a los grupos radicales de izquierda y de derecha.”⁴⁹

Durante el conflicto armado de los años ochenta, el aumento del gasto público para financiar la guerra se volvió necesario para el gobierno salvadoreño, lo que se reflejó en un fuerte aumento del déficit fiscal; esto, aunado a los requerimientos históricos del gran capital, tanto nacional como transnacional, formó parte importante como determinante del aceleramiento del deterioro de las finanzas públicas de la economía salvadoreña para esta década.

El conflicto armado generó diversos impactos en diferentes ámbitos de la vida nacional, dentro de los cuales se destacó el ocasionado sobre las finanzas públicas. Específicamente en la asignación del gasto público, tal como lo muestra el anexo 1, donde se observa que el gasto destinado a la defensa y seguridad pública tuvo una tendencia creciente durante la década de los ochenta, ya que en el año de 1977 representó el 7.5% del gasto público total, y en 1980 llegó a ser de 15.2% del total.⁵⁰ Una vez profundizado el conflicto armado, llegó a representar el 30.7% en 1985, siendo este el valor mayor para la década. Este incremento del gasto en defensa y seguridad pública implicó la disminución del gasto destinado a otras funciones públicas como la educación, la salud pública, entre otros. Cabe mencionar que el gasto público en general, mostró una tendencia creciente debido a los requerimientos de la guerra.

Aunque en estos mismos años, el gobierno llevó a cabo ciertas medidas para intentar estabilizar la situación fiscal (la congelación de plazas en el sector público, recortes presupuestarios a las ramas que prestaban servicios públicos básicos, entre otras) estas fueron insuficientes, por lo que se procedió a implementar políticas económicas emanadas principalmente por el FMI.⁵¹

Paralelamente a lo anterior, el Estado tenía entre sus prioridades seguir proveyendo de incentivos fiscales al gran capital. Durante la década de los años ochenta “tuvo lugar un ajuste fiscal que se centró, entre otras cosas, en el aumento de impuestos indirectos, particularmente en el incremento de timbres fiscales, el cual pasó del 1.0% en 1980 a 5.0% a fines de la década; el resultado de tal política fue que la estructura tributaria se volviera

⁴⁹ Segovia, Alexander. “Transformación estructural y reforma económica en El Salvador”. Guatemala. 2002. F&G Editores. Pág. 14.

⁵⁰ Segovia, Alexander. “Límites y dilemas de la política económica en un país en guerra: el caso de El Salvador”. Guatemala. 2003. F&G Editores. Pág. 4.

⁵¹ Alvarado, José Antonio. *Op. cit.* Pág. 271.

más regresiva, y los ingresos provenientes del impuesto de timbres fiscales se convirtieran en la fuente individual más importante de ingresos para el Estado.”⁵²

Dentro de los impuestos directos, el ISR que se caracterizó por ser teóricamente progresivo, en nuestro país tendió a perder esa progresividad, ya que se concentró en gravar en mayor medida al estrato poblacional de ingresos medios (personas naturales principalmente), “la tasa máxima que se cargó sobre la renta personal era de 60.0%, mientras que para la renta empresarial era de apenas 30.0%; además de quedar exentas la parte de las utilidades destinadas a la reinversión, gravando sólo las utilidades retenidas”.⁵³

Por otro lado, los ingresos públicos, específicamente los tributarios, poseen en cierta medida una relación directa con el ciclo económico, lo cual fue evidente en la década de los años ochenta, donde se contrajo la actividad económica por la crisis política.

Otro de los aspectos importantes de mencionar, es que durante la primera mitad de la década, los impuestos directos representaron el 28.4%, y los impuestos indirectos el 71.6% de los ingresos tributarios totales; mientras que para la segunda mitad de la década, descendieron los impuestos directos a 25.5%, y los impuestos indirectos ascendieron al 74.5% del total de ingresos tributarios.⁵⁴

Por tanto, el impacto del conflicto armado sobre las finanzas públicas no fue solamente un problema contable en donde los gastos fueron mayores que los ingresos, sino que consistió además, en imposibilitar al gobierno a cumplir de manera satisfactoria sus funciones más elementales.

⁵² *Ibíd.* Pág. 88.

⁵³ Alvarado, José Antonio. *Op. cit.* Pág. 267.

⁵⁴ *Ibíd.* Pág. 87.

CAPÍTULO III

ORIGEN DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SALVADOR, PERÍODO 1989-1999

La década de los años noventa⁵⁵, es un período fundamental para la comprensión de la dinámica que ha tenido el crecimiento de la economía salvadoreña, así como el comportamiento de las finanzas públicas; ya que se implementaron una serie de reformas económicas sustentadas en los Programas de Ajustes Estructural y de Estabilización Económica, que a su vez, forman parte del modelo neoliberal implementado a partir de 1989.

En este capítulo, se describen las reformas económicas que fueron implementadas en dicho período, y al mismo tiempo identificándose como la causa principal que dio origen al deterioro de las finanzas públicas de la economía salvadoreña, explicándose la incidencia de dichas medidas de política económica en el dinamismo de las finanzas públicas.

Durante el primer lustro de la década de los noventa, la economía logró una bonanza, logrando una tasa de crecimiento promedio del 6.0%, que es explicada por el período de pos guerra, en el cual, el país estaba reconstruyendo la infraestructura dañada luego del conflicto armado de los años ochenta; aunque a partir de 1996, la actividad económica inició a desacelerarse significativamente, hasta llegar a tasas de crecimiento promedio de 3.8% para la segunda mitad de la década. En el año de 1999, empezó a ser visible el efecto que las reformas implementadas a partir de 1989 causaron en la economía del país, específicamente en las finanzas públicas; ya que a partir de este año, la deuda pública marcó un cambio en la tendencia decreciente que había mostrado desde 1991, y a partir de 1999 la tendencia inició a ser creciente, sin lograr signos de recuperación en los años posteriores.

En los apartados siguientes, se explicarán de manera detallada las medidas más importantes que fueron implementadas, al igual que sus implicaciones en las variables fiscales.

⁵⁵ En la presente investigación, la década de los años noventa desde una perspectiva histórica, se entenderá desde el 1° de Junio de 1989, ya que allí inicia la administración de Alfredo Cristiani, cuyo gobierno inicia la aplicación de las reformas de carácter neoliberal en El Salvador.

3.1 La Situación Fiscal de El Salvador, Período 1989-1999.

Esta década se caracterizó principalmente por la aplicación de medidas neoliberales, reflejadas en los Programas de Estabilización Económica (PEE)⁵⁶ y los Programas de Ajuste Estructural (PAE)⁵⁷, teóricamente bajo la concepción del mercado como asignador eficiente de los recursos, para corregir las “distorsiones” que habría generado la intervención del Estado en los años anteriores.⁵⁸

Tanto los PAE como los PEE, son un vigoroso intento por gestar modificaciones en la política económica de los países deudores; en particular del Tercer Mundo, en un sentido de deuda creciente, desregulación económica, privatización de actividades económicas, liberalización de mercados comerciales y financieros, con una mayor apertura a la inversión extranjera.

⁵⁶Un PEE es un programa económico que contiene una combinación de políticas, que buscan estabilizar la economía, que incluye: bajar la tasa de inflación, mejorar la competitividad nacional, reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y detener la pérdida de reservas internacionales netas.

Este programa se basa en cuatro políticas fundamentales: la política cambiaria, monetaria, fiscal y salarial. Dentro de la política fiscal, se parte del supuesto que el gasto público además de expulsar la inversión privada, ejerce presiones sobre la tasa de interés, ya que se elevan los créditos al sector público, lo que permite inyección de dinero a la economía y aumentos en la inflación; además, de que el suministro de bienes públicos y subsidios distorsionan los mercados. Para corregir esto, el FMI propone las siguientes medidas: a) Reducción de gastos, y en general, del déficit fiscal; b) Reducir los subsidios vía precios a los consumidores y c) Evitar el excesivo consumo de productos subsidiados.

⁵⁷Un PAE por su parte, se entiende como el conjunto de reformas económicas, políticas, e institucionales que aproximen la economía a su crecimiento potencial, asegurando además la sostenibilidad de mediano plazo de su balanza de pagos. En materia fiscal, hay dos lineamientos básicos que son: primero, el aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación, que se logra mediante políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficits presupuestarios, y estímulos al capital extranjero y a la inversión extranjera directa. El segundo, reducción en el tamaño y responsabilidades del Estado, lo cual se logra por medio del fomento de procesos de desregulación y privatización.

Dentro de la estructura típica de un PAE en cuanto a reformas fiscales, recomiendan: primero, la simplificación de la estructura impositiva y el principio de neutralidad tributaria, subsidios a las exportaciones e impuestos al consumo y a las ventas, y como última medida, la desgravación arancelaria. Segundo, reducción del déficit presupuestario, reducción de subsidios al consumo, reducción de gastos no relacionados al desarrollo (ejército y gasto administrativo), reestructuración de la deuda externa como condición previa del PAE.

⁵⁸ Cfr. Gutiérrez Urrutia, Mario. Programación financiera y relaciones macroeconómicas. Y Rosales, Osvaldo. Debate sobre el ajuste estructural en América Latina, ILPES/CEPAL.

3.1.1 Medidas de Política Económica Implementadas, Período 1989-1994.

El primer gobierno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) presidido por Alfredo Cristiani, implementó una serie de reformas económicas e institucionales que buscaban reducir el Estado al mínimo, disminuyendo sus competencias; lo que suponía la desregulación y privatización de la economía. En este contexto se introducen, como ya se mencionó, los PAE y PEE, siguiendo la lógica del nuevo modelo de acumulación de capital. Dentro de sus medidas de política económica se tienen:⁵⁹

- a) **La desregulación del mercado:** En donde se le impone al Estado límites en sus funciones económicas, como garantizar y asegurar un andamiaje jurídico estable.
- b) **La privatización de activos y actividades que eran desarrollados por el sector público:** Siendo el sector privado el que estaría comprometido con la función productiva y competitiva de la economía.
- c) **Apertura del mercado:** Lográndose por medio de la liberalización financiera; y de la liberalización del comercio exterior, con el objetivo de incrementar las exportaciones.
- d) **Disciplina monetaria y fiscal:** Pretendiendo que el Estado hiciera un uso eficiente y disciplinado de sus ingresos para evitar desplazar al sector privado en el acceso a los recursos productivos, garantizando la estabilidad tanto fiscal como monetaria para el manejo de la política macroeconómica.

Siguiendo las medidas mencionadas anteriormente, el gobierno presidido por Alfredo Cristiani llevó a cabo acciones específicas, teniendo un gran impacto en las finanzas del Estado, entre estas acciones se encuentran:⁶⁰

- El saneamiento de la banca comercial y su posterior privatización, lo cual se derivó años más tarde (2007) en la venta de ésta a instituciones financieras extranjeras que hoy operan en el país.
- La venta de PETROCEL, empresa importadora de petróleo, a los propietarios de RASA.

⁵⁹ Cardoza, Carlos y Velasco, Aldo. La función redistributiva de la política fiscal en El Salvador en el período 1989-2002. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Septiembre, 2004. El Salvador. Pág. 35.

⁶⁰ Grupo Maíz. El problema fiscal en el Gobierno. "Que pague más quien gana más". 2010. Págs. 2-3

- Eliminación de los impuestos a las exportaciones de café, azúcar y camarones.
- Reducción de los impuestos sobre las ganancias de más de 75,000 colones, del 35.0% al 25.0%. Además se eliminó el impuesto al patrimonio.
- Se redujeron los aranceles a muchos productos importados de un techo de 230.0% a 20.0%, como parte del proceso de apertura comercial de la economía.
- Se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10.0% sobre el consumo, salvo granos básicos, verduras, frutas, leche y medicinas.
- Cierre del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA).
- Cierre del Instituto de Vivienda Urbana (IVU).

La implementación de políticas neoliberales promovidas desde las Instituciones Financieras Internacionales, identificadas como IFI (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional) dieron paso al quiebre del modelo ISI junto con la oligarquía cafetalera, y al fortalecimiento del sector financiero junto con el capital transnacional como los agentes dominantes de la actividad económica salvadoreña, reflejándose esto en las finanzas públicas (ver cuadro N° 8). Por el lado de los ingresos, en 1994 hubo un incremento de 123.0% respecto a 1990, debido a una mayor tributación y a un sistema tributario más regresivo y desigual; en efecto, en 1990 los ingresos tributarios representaban el 59.6% de los ingresos totales, mientras que en el año de 1994, estos ya representaban el 61.6%. También, se registraron ingresos de capital por las ventas de empresas públicas al capital privado nacional y extranjero.⁶¹

A pesar de las recetas del ajuste estructural, no se obtuvieron los resultados esperados, ya que el gasto público total en 1994, aumentó en 125.1% respecto a 1990; los gastos corrientes fueron tomando una tendencia creciente respecto a los gastos totales, aunque para 1994, los gastos corrientes experimentaron una disminución en su representatividad, ya que representaban el 76.6% de los gastos totales para este año, y en 1990 representaban el 84.0%.⁶²

Durante este periodo, se siguió operando con déficits fiscales, y se priorizó el financiamiento externo, específicamente para los últimos 3 años, lo que condujo a reducciones sustanciales del financiamiento interno.

Todo lo anterior, fue el resultado de una reforma fiscal sugerida por las IFI; dicha reforma consistió en eliminar el impuesto al patrimonio, reducir a la mitad el ISR (que benefició a

⁶¹ BCR, revista trimestral, 4° Trimestre 1995, Pág. 67.

⁶² *Ibidem*.

quienes obtenían mayores ingresos) y comprimir de forma gradual los aranceles (favoreciendo a los importadores).

El vacío que estas acciones provocaron en las finanzas públicas, fue cubierto con la recaudación del IVA, impactando en mayor medida a los estratos poblacionales de menores ingresos. Adicionalmente, “se implementaron además incentivos fiscales, como la devolución del 6.0% sobre el valor de las exportaciones no tradicionales, como la maquila, y aquellas tradicionales que lograran un valor agregado nacional en la fase de transformación, mayor al 30.0% (azúcar refinado y café soluble) que se destinaran fuera de la región centroamericana (conocida como Draw Back)”⁶³

CUADRO N° 8
OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS
DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-1994
(EN MILLONES DE US\$)

TRANSACCIONES	1990	1991	1992	1993	1994
I. INGRESOS Y DONACIONES	638.7	781.5	913.5	1,140.5	1,428.7
A. INGRESOS CORRIENTES	535.7	680.8	803.1	991.3	1,290.4
1. Tributarios	380.6	464.1	549.1	713.9	880.5
2. Contribuciones a la Seguridad Social	58.3	67.8	79.2	108.3	147.2
3. No tributarios	52.1	87.2	105.4	77.2	112.6
4. Superavit de operación de Emp. Publicas	44.7	61.7	69.4	91.8	150.1
B. INGRESOS DE CAPITAL	1.9	0.0	0.0	9.4	25.9
C. DONACIONES DEL EXTERIOR	101.1	100.7	110.4	139.9	112.4
II. GASTOS Y CONSESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	655.3	918.9	1,175.5	1,252.5	1,475.2
A. GASTOS CORRIENTES	550.4	718.8	792.3	937.7	1,130.0
B. GASTOS DE CAPITAL	111.0	197.5	370.2	317.8	335.1
1. Inversión Bruta	100.7	184.9	355.4	298.1	311.2
2. Transferencias de capital	10.4	12.6	14.7	19.8	23.9
C. CONSESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	-6.1	2.5	13.0	-3.0	10.1
III. AHORRO CORRIENTE	-14.7	-38.0	10.8	53.6	160.4
IV. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL					
1. Incluyendo Donaciones	-16.6	-137.4	-262.0	-112.0	-46.5
2. Excluyendo Donaciones	-117.6	-238.1	-372.4	-251.9	-158.9
V. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	61.9	99.2	224.0	135.7	168.6
VI. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-45.3	38.2	38.0	-23.6	-122.1

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la revista trimestral del BCR.

3.1.2 Medidas de política económica implementadas, Período 1994-1999.

El programa para modernizar al Estado fue retomado por el segundo gobierno de ARENA, presidido por Armando Calderón Sol. Durante esta administración, se creó una comisión

⁶³ Banco Mundial. El Salvador: Rural Development Study. Washington, D.C. Estados Unidos 1998, Pág. 84.

para la modernización del Estado, uno de sus objetivos era “reorientar el papel del Estado hacia actividades que le corresponden en una economía de mercado”.⁶⁴

En materia fiscal, el gobierno realizó esfuerzos para la modernización y transformación de la economía, para lo cual se planteó una serie de objetivos:⁶⁵

- **Buscar el equilibrio, y en lo posible el superávit fiscal** estableciendo una disciplina financiera que conllevara a una reforma tributaria, en la cual se priorizara el aumento de la carga tributaria y una mayor eficiencia en el gasto e inversión pública hacia lo social.
- **Transformar el presupuesto general de la nación** en una herramienta de política económica orientadora del desarrollo económico social.
- **Promover una mayor cultura tributaria** mediante la configuración de una estructura tributaria de ingresos modernos. En este aspecto se destacan varias medidas encaminadas a combatir la evasión y elusión de impuestos.

Mediante estos objetivos, el gobierno consiguió concretizarlos mediante diversas acciones entre las que se encuentran:⁶⁶

- La venta de ANTEL a empresarios extranjeros.
- La venta de la distribución (1996) y generación (1998) de energía eléctrica de CEL a empresas extranjeras.
- La venta de la Administración de los Fondos de Pensiones a empresarios que crearon las AFP.
- La venta de seis ingenios azucareros.
- El aumento del IVA del 10.0% al 13.0%.
- Disminución al techo de los impuestos a los productos importados del 20.0% al 15.0%.

Para este período, las finanzas públicas mostraron niveles más altos de déficit fiscal (incluyendo donaciones), reflejando un incremento muy significativo de 645.6% en 1999 respecto al año cuando se inició dicha administración, en 1994; siendo para ese último

⁶⁴ Moreno, Raúl. La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones. Barcelona, España, 2004. Fundación, Món-3. Pág. 23.

⁶⁵ Cardoza, Carlos y Velasco Aldo. *Op. cit.* Pág.44.

⁶⁶ Grupo Maíz. *Op. cit.* Pág. 3.

año de US\$346.7 millones⁶⁷, aumentando las necesidades de financiamiento tanto interno como externo (ver cuadro N° 9).

Los ingresos públicos se comportaron de la misma manera respecto a los años anteriores, con una tendencia creciente aunque menos acelerada. Para 1999, sólo incrementaron en un 30.9% respecto a 1994. Sin embargo, la regresividad del sistema tributario aumentó, ejemplo de ello, es el incremento del IVA, que pasó de un 10.0% a un 13.0%, y los ingresos tributarios siguieron siendo la mayor parte de los ingresos públicos, que para 1999 representaban el 68.1%.

El aumento del gasto público fue recurrente, ya que en 1999 ascendió a US\$2,216.5 millones representado un incremento de 50.0% respecto a 1994. Los gastos corrientes siguieron ocupando la mayor parte del gasto público, representando para 1999 el 81.8%, mientras que el gasto de capital solamente representó el 18.2%, reflejando desde entonces, las grandes presiones fiscales para el Estado Salvadoreño hacía una insuficiencia de recursos para seguir financiando sus actividades operativas, así como su inversión pública para el fomento del crecimiento y desarrollo económico.

CUADRO N° 9
OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) DE EL SALVADOR, PERIODO 1994-1999
(EN MILLONES DE US\$)

TRANSACCIONES	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. INGRESOS Y DONACIONES	1,428.7	1,708.5	1,759.5	1,706.8	1,793.6	1,869.8
A. INGRESOS CORRIENTES	1,290.4	1,628.3	1,738.9	1,679.6	1,775.8	1,835.6
1. Tributarios	880.5	1,144.1	1,096.1	1,148.9	1,227.9	1,274.1
2. Contribuciones a la Seguridad Social	147.2	174.0	192.7	213.7	244.1	236.9
3. No tributarios	112.6	147.8	220.0	154.5	243.1	228.2
4. Superavit de operación de Emp.Publicas	150.1	162.3	230.2	162.6	60.7	96.4
B. INGRESOS DE CAPITAL	25.9	2.6	2.0	4.6	5.7	1.0
C. DONACIONES DEL EXTERIOR	112.4	77.6	18.5	22.6	12.1	33.2
II. GASTOS Y CONSESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	1,475.2	1,721.1	2,016.5	1,903.8	2,109.5	2,216.5
A. GASTOS CORRIENTES	1,130.0	1,321.8	1,547.0	1,466.8	1,651.2	1,813.0
B. GASTOS DE CAPITAL	335.1	395.6	470.7	443.9	455.9	403.8
1. Inversión Bruta	311.2	342.5	439.8	415.6	442.1	388.8
2. Transferencias de capital	23.9	53.1	30.9	28.3	13.7	15.0
C. CONSESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	10.1	3.7	-1.2	-6.9	-1.0	-0.3
III. AHORRO CORRIENTE	160.4	306.5	191.9	212.8	121.2	22.6
IV. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL						
1. Incluyendo Donaciones	-46.5	-12.7	-257.0	-197.0	-315.8	-346.7
2. Excluyendo Donaciones	-158.9	-90.2	-275.5	-219.6	-328.0	-379.9
V. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	168.6	125.5	283.3	226.5	-23.2	176.8
VI. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-122.1	-112.8	-26.3	-29.5	339.1	169.9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la revista trimestral del BCR.

⁶⁷ Año que compartió con la siguiente gestión, presidida por Francisco Flores, ya que este tomó posesión a inicios del segundo semestre de dicho año.

Lo realizado por los primeros dos gobiernos de ARENA con los cuales dio inicio el modelo neoliberal, impactó en las finanzas públicas, las cuales siguieron la tendencia que la economía salvadoreña ha venido arrastrando desde el modelo agro-exportador; es decir, el favorecimiento a la acumulación del gran capital; profundizando así, el deterioro en el que se encuentra inmerso el sector fiscal salvadoreño. Así se pueden mencionar las privatizaciones, las cuales como ya se señaló, disminuyeron la presencia del Estado en determinadas actividades que conllevaron a la generación de menores recursos; y aunque éste recibió transferencias de capital por la venta de sus activos, estas fueron de carácter transitorio.

3.2 Origen del deterioro de las Finanzas Públicas Contemporáneo.

Durante la segunda mitad de la década de 1960, las finanzas públicas gozaron de superávit, al igual que en la década de 1970, exceptuando el año de 1978; en el cual se experimentó un déficit fiscal de 256,958 miles de colones, a pesar del comportamiento para dicho año, el resultado del ejercicio fiscal para los años comprendidos entre 1965-1979 fue superavitario en términos generales, logrando un promedio de 184,938.4 miles de colones aproximadamente⁶⁸.

En la siguiente década, los gastos se intensificaron debido a los requerimientos que la guerra exigió del gobierno; tal como lo muestra el anexo 1, en donde se observa que el gasto destinado a defensa y seguridad pública pasó de 7.5% en 1977 a cerca de 26% del total de gastos en 1987; lo que complicó el resultado fiscal de las finanzas públicas.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año de 1989 la economía salvadoreña comenzó a experimentar un proceso de cambio estructural, basado en la implementación de políticas neoliberales, que se sustentaban en la liberalización de la economía, en un aperturismo comercial y en la modernización del sector público. Además, se pretendía realizar acciones que buscaran favorecer las exportaciones de productos no tradicionales, que llevaría a restarle importancia al resto de sectores.

Por tanto, para dicho año se reconoce la instauración de un nuevo modelo económico, que modificó la estructura del funcionamiento de las finanzas públicas de El Salvador (ingresos, gastos, resultado fiscal y endeudamiento) adecuándose a ese cambio estructural. Dicho cambio da paso a lo que se puede denominar como “deterioro

⁶⁸ BCR. Revista Mensual. Varios números.

contemporáneo de las finanzas públicas”⁶⁹, a diferencia del análisis propio de las finanzas públicas en el modelo agroexportador; debido a que las causas de la situación fiscal eran diferentes, como por ejemplo, la asignación del gasto para favorecer a las empresas agroexportadoras, al igual que los montos destinados para el enfrentamiento armado de los años ochenta, y sin dejar de lado que la recaudación tributaria se basaba en el comercio exterior; lo que volvía aún más vulnerable a la economía salvadoreña por la dependencia al mercado mundial; tal como se explicó en el capítulo anterior.

Por tanto, es necesario analizar las medidas más relevantes de política económica, que tienen a la base la filosofía neoliberal, para conocer sus implicaciones en las finanzas públicas.

3.2.1 Modernización del Sector Público Bajo la Perspectiva Neoliberal.

Privatización de la Banca.

Con el inicio del nuevo modelo económico, se implementó una modalidad de “modernización del sector público”, bajo el argumento de volverlo más eficiente; el cual consistió principalmente en la privatización de empresas estatales y algunos servicios públicos. Con estas acciones se buscaba reorientar el papel del Estado hacia una economía de mercado, bajo el argumento antes mencionado.

Como parte de dicho proceso, en 1990 dio inicio la primera generación de reformas, con la reprivatización de la banca salvadoreña⁷⁰, donde el Estado procedió a sanear la cartera de crédito, a través de una bolsa que posibilitó el financiamiento de los bancos y la adquisición de estos por agentes del sector privado, mediante el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI); “el patrimonio de FOSAFFI, se constituyó según la ley, por las acciones de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo en poder del Estado y del Banco Central, además de otros aportes no especificados. Esa misma ley facultó al BCR para emitir hasta 1,400.00 millones de colones en títulos propios orientados a capitalizar el FOSAFFI”.⁷¹

⁶⁹ En la presente investigación, se denomina deterioro contemporáneo de las finanzas públicas, a la situación fiscal que desde 1989 comenzó a experimentar la economía salvadoreña, sufriendo cambios estructurales significativos como la implementación del modelo neoliberal; modificando su aparato productivo, y para efectos de este estudio, principalmente el funcionamiento del Estado en materia económica y la estructura de las finanzas públicas.

⁷⁰ Banca que había sido nacionalizada en la década de 1980 durante el periodo presidencial de Napoleón Duarte, y que fue reprivatizada en el período presidencial de Alfredo Cristiani.

⁷¹ Ochoa, María Eugenia. Privatización del Servicio de Distribución de Energía Eléctrica. SAPRIN 1998. Pág. 115.

Para este año, existieron graves deficiencias en los procesos de otorgamiento de crédito; la mora crediticia ascendió a más de US\$434 millones, al 31 de diciembre de 1989. Esta situación repercutió fuertemente en la liquidez y solvencia de las instituciones financieras, problema que fue resuelto con la creación de la ley FOSAFFI, saneando dicho problema de las instituciones bancarias.⁷²

Entre 1991 y 1994 se procedió a la venta de cinco bancos y tres financieras, por un valor de más de 1,200 millones de colones aproximadamente (US\$137.00 millones). Estos bancos fueron: Banco Agrícola Comercial (actualmente Banco Agrícola Bancolombia), Banco de Comercio (actualmente Scotiabank), Banco Cuscatlán (actualmente City Bank), Banco Salvadoreño (actualmente Davivienda) y el Banco Hipotecario. Las financieras fueron: Ahorromet, Atlacatl, Construcción y Ahorro S.A (CASA) y Credisa.⁷³

La cantidad de dinero que el BCR destinó al cumplimiento del objetivo planteado por la ley FOSAFFI (el saneamiento de la banca), tuvo una influencia bastante marcada sobre la situación fiscal en los años posteriores a la medida implementada, ya que dichos fondos eran públicos.

El riesgo de esta medida de privatización, realizada bajo la pretensión de volver eficiente el funcionamiento del sector bancario, debió ser asumido por la parte del sector privado involucrado. El Estado, al sanear el sistema bancario, automáticamente lo volvió rentable, por lo cual no debió ser transferido a manos de agentes privados, sino seguir bajo su administración, ya que tanto el sistema bancario como otras de las privatizaciones que se llevaron a cabo, generaban recursos que eran transferidos como ingresos al Gobierno Central.

Privatización de las Telecomunicaciones y el sector de Electricidad.

El gobierno presidido por Armando Calderón Sol, dentro de los diversos procesos de privatización, le otorgó un mayor énfasis al sector de telecomunicaciones; este énfasis englobaba siete razones:⁷⁴

- Rentabilidad generada.
- Importancia en el proceso de globalización.
- Estructura del sector y avances tecnológicos.

⁷² SAPRIN. La Liberalización del Sistema Bancario en El Salvador. Pág. 8.

⁷³ *Ibíd.* Pág.9

⁷⁴ FUNDE. Privatización de las Telecomunicaciones y de la Distribución de Energía Eléctrica. Alternativas para el Desarrollo. 1995. N° 30. Pág. 18.

- Demanda insatisfecha.
- Poder de las multinacionales en las telecomunicaciones.
- Procesos de desregulación a nivel mundial.
- Posición de los trabajadores organizados.

El criterio fundamental que usan los empresarios para realizar una inversión, es el nivel de rentabilidad; en el anexo 2 se muestra la rentabilidad del sector de telecomunicaciones para 1990, donde se observa que los impuestos indirectos obtenidos, ascendieron a 24,309 millones de colones, el Valor Agregado (VA) fue de 745,251 millones de colones, el Valor Bruto de la Producción (VBP) 856,994 millones de colones; todo esto llevó a que en dicho año la tasa bruta de ganancia o rentabilidad del sector en cuestión fuera de 180.4%.⁷⁵ Lo anterior muestra la eficiencia del sector en manos del Estado, lo que representó un interés palpable para el sector privado de poder adquirirlos por sus altas tasas de ganancia. Para 1993, ANTEL generó una utilidad neta de 333 millones de colones, y un año más tarde tuvo un superávit de 187 millones de colones, ya en 1999, siendo propiedad de la empresa Telecom, el superávit ascendió a 517 millones de colones, recursos que ya no ingresaron a la arcas del Estado.⁷⁶

Con lo anterior, se observa que nuevamente el argumento para privatizar recursos del Estado, es decir, la ineficiencia de su administración, no fue válido, ya que se privatizó específicamente por sus altos niveles de rentabilidad, para que esta no quedara en propiedad del Estado, sino que pasara a ser apropiada por agentes privados.

La venta de ANTEL transfirió al Estado 1,025 millones de colones⁷⁷; sin embargo, a pesar de estos recursos que se obtuvieron por dicha venta, esta medida privó al Estado de la posibilidad de seguir obteniendo este flujo de ingresos de forma permanente.

La privatización de ANTEL no fue la única que se concretizó en el periodo presidencial de Armando Calderón Sol, también se llevó a cabo la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica. Ambas siguen manteniendo una base jurídica que respalda la forma en que se brinda cada uno de los servicios.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ FUNDE. ¿Conviene o no la privatización de ANTEL? Alternativas para el Desarrollo. 1996 N° 40. Pág. 6.

⁷⁷ Lazo, Francisco. La ejecución presupuestaria gubernamental durante 1996. FUNDE. Alternativas para el Desarrollo. 1996 N° 47, Pág. 29.

Dicha ley se aprobó en 1998 y recibió el nombre de Ley de Fondo de Inversión de Electricidad y Telefonía (FINET), que aún es administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); dentro de sus funciones primordiales están⁷⁸:

- Subsidiar la construcción y mejoramiento de la infraestructura para el funcionamiento de la prestación de ambos servicios en áreas rurales de bajos ingresos.
- Subsidiar la prestación del servicio tanto de comunicación como de energía eléctrica a la población de menores ingresos del área rural.

Respecto al caso concreto de la privatización del servicio de distribución de energía eléctrica en el país, se aprobó en 1986 la Ley Transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas, que ordenó la devolución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica a CEL, ya que mediante una concesión, éstas habían sido explotadas durante cincuenta años por agentes privados.

En 1993 se empezó a construir un marco jurídico, que mediante la justificación de la modernización del sector público, tuvo a la base el traslado de estas empresas distribuidoras de energía eléctrica hacia agentes privados; sin embargo, esta acción se concretizó en 1994, a través de la Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica, en la cual se sentaron las bases para que en 1996, en el Plan Integral de Gestión de este servicio público por parte de CEL se trasladaran las empresas de distribución eléctrica al sector privado.

A pesar que en el Plan mencionado anteriormente, se estableció la venta de acciones de estas empresas, fue hasta 1997 que se inició el proceso de licitación. Proceso donde se estableció que el 20.0% de las acciones estarían reservadas para trabajadores del sector o inversionistas prioritarios (como los trabajadores de CEL y ES Eléctrica), un 5.0% destinado al mercado local de valores, y el 75.0% restante a inversionistas particulares.

⁷⁸ Ochoa, María Eugenia. *Op. cit.* Págs. 125-139.

CUADRO N° 10
VENTAS DE LAS ACCIONES DE EMPRESAS DISTRIBUIDORAS
DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE EL SALVADOR A INVERSIONISTAS PARTICULARES
(EN US\$)⁷⁹

Acciones en venta	Comprador	Monto	Porcentaje
CAESS y EEO	ENERSAL, C.A (VENEZUELA)	297,000,000	50.7
DELSUR	ELECTRICIDAD CENTROAMÉRICA S.A. DE C.V. (CHILE)	180,000,000	30.7
CLESA	AES EL SALVADOR LIMITED (EE.UU.)	109,000,000	18.6
TOTAL		586,000,000	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a Ochoa, María Eugenia. Privatización del Servicio de Distribución de Energía Eléctrica.

Como se observa en el cuadro N° 10, el 75.0% de las acciones de las empresas distribuidoras se vendieron a tres empresas internacionales, por la suma de US\$ 586,000,000, teniendo la mayor participación, ENERSAL, C.A de Venezuela con la compra del 50.7% de las acciones totales, y siendo AES EL SALVADOR LIMITED de los Estados Unidos, en que tuvo la menor participación con la compra del 18.6% de las mismas. Como ya se mencionó, el restante 25.0%, correspondió a la adquisición de las acciones por parte de los empleados del sector (20.0%), y a agentes privados mediante el mercado de valores local (5.0%).

Antes de la privatización existían siete empresas de distribución de energía eléctrica: CAESS, CLESA, DEUSEM, CLES, CLEA, DESSEM, R.DE MATHEU; sin embargo, después del proceso de privatización operaban solo cuatro: DELSUR, EEO, CLESA, CAESS. El valor de estas cuatro empresas fue de 1,240,364,026 colones. La rentabilidad del sector de energía eléctrica para 1990 se muestra en el anexo 2; donde se observa que los impuestos indirectos obtenidos, ascendieron a 1,135 millones de colones, el Valor Agregado (VA) fue de 303,401,000 colones, el Valor Bruto de la Producción (VBP) de 456,350,000 colones; lo que llevó a que en dicho año la tasa bruta de ganancia o rentabilidad del sector en cuestión fuera de 65.1%. Con esto, una vez más queda demostrado que se realizó un proceso de privatización de una empresa que era rentable en manos del Estado, por lo que debió seguir estando a cargo de su administración.

Privatización del Sistema de Pensiones.

La última de las privatizaciones relevantes en el periodo presidencial de Armando Calderón Sol, consistió en la reforma al sistema de pensiones; el cual siendo propiedad del Estado, era administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y por el

⁷⁹ Este cuadro representa la venta del 75% de las acciones, de las diferentes empresas distribuidoras de Energía Eléctrica.

Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Este sistema funcionaba bajo el sistema de reparto, basado en el principio de solidaridad, donde la pensión de las personas jubiladas era financiada por las población económicamente activa (PEA) ocupada y cotizante.

Con la reforma en 1998, el sistema basado en el principio de solidaridad, pasó a estar capitalizado de forma individual; este nuevo sistema, consiste en que el monto de la pensión a recibir va a estar determinado por el nivel de cotización que se hizo de forma individual; para lo cual, se creó una institución privada que funciona como intermediario, es decir, la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP).

Dentro de las causas discutidas en el marco de la privatización de las pensiones estuvieron:⁸⁰

- ✓ La reducción real de reservas del ISSS y del INPEP.
- ✓ Disposición de instrumentos legales rígidos en materia de inversión.
- ✓ La concentración de inversiones en instrumentos de baja rentabilidad.

La aprobación del nuevo sistema de pensiones, llamado Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) se llevó a cabo en noviembre de 1997, a través del Decreto Legislativo N° 927; sin embargo, el traspaso del Sistema Público de Pensiones (SPP) al SAP, se dio en 1998. Para este año, los afiliados al SAP eran de 569,972 personas, de los cuales, los cotizantes efectivos eran 397,438 personas (69.7%). Aun así, el traspaso de los afiliados no fue en su totalidad, dado que no era de cumplimiento obligatorio; por lo cual, un total de 81,916 empleados ya retirados se mantuvieron en el SPP en su calidad de pensionados; de los cuales, figuraba el 2.3% por invalidez, un 66.3% por vejez, y el 31.4% por supervivencia.⁸¹

Desde la entrada en vigor del SAP, ocurrió un proceso de capitalización de los fondos de pensiones, el cual se caracterizó por una cartera de inversiones poco diversificada, y limitada para los instrumentos de inversión, ya que “esta cartera de inversiones, se ha concentrado en deuda pública; y el fondo de pensiones ha sido utilizado por el gobierno como una fuente de financiamiento para cubrir el costo fiscal de la reforma.”⁸²

⁸⁰ Alvarenga, Ligia. CEPAL. Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género. 2002. Pág. 230.

⁸¹ Superintendencia de Pensiones del Gobierno de El Salvador. Revistas de Estadísticas Previsionales a Marzo de 2011. Sistema de Pensiones. Pág. 35.

⁸² FUNDAUNGO. Aporte al debate sobre las Políticas Públicas. La rentabilidad de los fondos del sistema de pensiones en El Salvador 1998-2011. Diciembre 2011. Pág. 1

CUADRO N° 11
MONTO Y RENTABILIDAD DEL FONDO Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA
INVERTIDA POR INSTRUMENTO EN EL SAP DE EL SALVADOR, PERÍODO 1998-1999.

Año	Monto (Millones US\$)	Rentabilidad real anual	Deuda pública	Bancos y financieras	Entidades de desarrollo	valores nacionales	Valores extranjeros	Fondo de titularización
1998	47.0	s.d.	73.7%	24.8%	0.0%	1.5%	0.0%	0.0%
1999	213.0	14.1%	64.6%	31.7%	3.7%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaboración propia en base a FUNDAUNGO. Aporte al debate sobre las Políticas Públicas. Pág. 2.

Para 1998, el nuevo sistema de pensiones inició con un fondo de US\$47 millones, el cual ascendió un año más tarde a US\$213 millones, porque los nuevos cotizantes sólo se podían afiliar al SAP. En cuanto a la rentabilidad para 1998, no se cuenta con un dato específico, dado que su funcionamiento inició en abril de ese año, y esa medida es en base a doce meses como mínimo, según la Superintendencia del Sistema de Pensiones, que para diciembre de 1999 fue de 14.1%.

Según el Art. 223 de la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) “las instituciones administradoras, con los recursos del fondo de pensiones que administran, deberán adquirir valores emitidos por el Fondo Social para la Vivienda, con el objeto de que esos recursos sean utilizados para el otorgamiento de créditos a trabajadores del sector formal para la adquisición de vivienda nueva... para dichos efectos, las instituciones administradoras deberán invertir el equivalente al 3.9% de la recaudación acumulada de cotizaciones previsionales de los tres meses anteriores al mes en que se realice la colocación de los valores emitidos.”⁸³ Sin embargo, dentro de los instrumentos de inversión que se muestran en el cuadro anterior, la distribución porcentual de la cartera invertida se concentraba a partir de 1998 en la deuda pública, con un 73.7%, seguida por los bancos y financieras que tenían un 24.8% para el mismo año.

Antes de la reforma a los fondos de pensiones, el ingreso que recibía el Estado en concepto de cotizaciones se utilizaba para cubrir las pensiones de los trabajadores ya pensionados; luego de la reforma en donde la administración de esos fondos pasó a agentes privados, el Estado dejó de percibir ese ingreso de las personas que se trasladaron; sin embargo, según el Art. 2, literal h de la Ley SAP, el Estado aportará los recursos para el pago de pensiones mínimas en caso que la capitalización individual de los afiliados sea insuficiente.

⁸³ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Art. 223. Decreto Legislativo N°927, año 1997.

Por tanto, el Estado debe seguir destinando recursos para tal efecto en caso de ser necesario, pero sin contar con una contrapartida en sus cuentas de ingresos, es decir, que esos fondos serán extraídos del presupuesto general del Estado.

Dentro del modelo neoliberal, la privatización de los activos y servicios del Estado salvadoreño, ha sido una medida de política económica estratégica, ya que se trasladaron recursos de las empresas más rentables del Estado en ese momento, en favor de agentes privados, tanto nacionales como extranjeros.

Para el caso específico de la privatización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, se realizó un estudio con el objetivo de demostrar la ineficiencia del Estado respecto a su administración y poder obtener un argumento a favor de la privatización; sin embargo, este estudio demostró que en manos del Estado estas instituciones eran rentables, resultado que no fue suficiente para detener la privatización de las mismas.

Por otro lado, la privatización de las telecomunicaciones y el sistema de pensiones se logró sin demostrar claramente la ineficiencia del Estado para poder seguir administrándolas. Estas medidas repercutieron fuertemente en las finanzas públicas, precisamente por vender sus empresas más rentables.⁸⁴

“El Estado salvadoreño recibió US\$1,039 millones por los bancos, las compañías distribuidoras de electricidad y las empresas distribuidoras de telecomunicaciones. A esto debemos deducir los US\$700 millones que se le quitaron a los bancos antes de privatizarlos y que se trasladaron al BCR, lo que quiere decir que el Estado recibió apenas US\$339 millones netos por todas las empresas que privatizó.”⁸⁵

3.2.2 Liberalización del Comercio Exterior.

Además de las privatizaciones, otra medida contemplada en el proceso de ajuste estructural y estabilización económica que dio inicio en El Salvador a partir de 1989, fue la apertura y liberalización del comercio exterior.

⁸⁴ Es importante aclarar que, el objetivo central de estudiar la privatización de las empresas públicas, no es para determinar si la acción fue buena o mala en términos de eficiencia al momento de prestar el servicio que éstas ofrecían; sino más bien el impacto que dicha medida ejerció sobre las finanzas públicas.

En el caso específico de ANTEL, se trata de los ingresos que las arcas del Estado dejaron de percibir en concepto de utilidad que ésta misma empresa generaba. A diferencia del Sistema de Pensiones que al ser privatizadas generan una gran presión sobre el déficit fiscal y la deuda pública; por el pago que se sigue generando a los pensionados pertenecientes al sector público.

⁸⁵ Arias Peñate, José Salvador. Atlas de la Pobreza y la Opulencia en El Salvador. San Salvador. El Salvador. 2010. Talleres Gráficos UCA. Pág. 42.

El aspecto dinamizador de la economía que tenía como base la liberalización comercial, fueron las exportaciones no tradicionales de origen agrícola e industrial, este último de muy bajo contenido tecnológico. Con esto se pretendía insertar a la economía salvadoreña en el marco de la globalización, para lo cual era necesario la liberalización de las exportaciones o la eliminación de todo obstáculo al comercio exterior.

Uno de los aspectos que contenían los PAE-PEE en materia de sector externo, eran las recomendaciones respecto al comercio exterior, y estas fueron tres:

- a) Apertura indiscriminada y unilateral de los países a todo el mundo.
- b) Arancel nominal uniforme y bajo, procesos de desgravación arancelaria con aranceles que lleguen lo más cercanos a cero.
- c) Fomento de las exportaciones a través del tipo de cambio y la liberalización de las importaciones.

En efecto, desde los inicios del gobierno presidido por Alfredo Cristiani, se comenzó un proceso de desgravación arancelaria, el cual iba acorde a la estrategia de inserción de la economía salvadoreña en la economía global, esta desgravación arancelaria partió de dos supuestos, el primero de ellos hacía referencia a que la protección que había estado gozando la economía salvadoreña no le permitía al país insertarse en el mundo competitivo de la globalización, ya que fomentaba sectores productivos ineficientes. La segunda, radicaba en la idea del florecimiento de las exportaciones a través de la participación de las maquilas en el país, convirtiéndolo a este en una zona franca atrayente para la inversión extranjera, medida que tuvo lugar en el gobierno presidido por Armando Calderón Sol.⁸⁶

En dicho período presidencial y siguiendo la línea del proceso de desgravación arancelaria, se establecieron los pisos, techos y tramos arancelarios con que iba a contar dicha desgravación. Antes de Septiembre de 1989, el techo arancelario era de 290.0%, con un piso del 0.0%; a partir de Septiembre, el piso se modificó a 1.0%, mientras el techo disminuyó a tan sólo 30.0%; aunque para fines de 1994 el piso arancelario llegó a 5.0% y el

⁸⁶ Escobar, Alejandra. *Et. al.* Impacto de la Apertura Comercial en la Competitividad Internacional y la Distribución del Ingreso en El Salvador 1990-2010. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UCA. Septiembre, 2011. Antiguo Cuscatlán, El Salvador. Pág. 53.

techo a 20.0%; representando en el período una disminución total de 270.0% como lo muestra el cuadro siguiente.⁸⁷

CUADRO N° 12
REDUCCIÓN ARANCELARIA EN EL SALVADOR, PERÍODO 1989-1994

Año	Números de tramos o categorías	"Piso" Arancelario	"Techo" Arancelario
1989- antes de Septiembre	25	0.0%	290.0%
1989 - Septiembre	9	1.0%	30.0%
1990 - Abril	6	5.0%	35.0%
1991 - Junio	5	5.0%	30.0%
1991 - Diciembre	4	5.0%	25.0%
1992 - Marzo	5	5.0%	30.0%
1994 - Diciembre	4	5.0%	20.0%

Fuente: Tomado de Escobar, Alejandra. *Et. al.* Impacto de la Apertura Comercial en la Competitividad Internacional y la Distribución del Ingreso en El Salvador 1990-2010. Pág. 54.

A partir del 1° de Abril de 1995, el gobierno de El Salvador redujo los aranceles para bienes de capital de 5.0% a 1.0%; y proyectó seguir reduciéndolos hasta llegar a 0.0% a bienes de capital y materias primas, el 1° de Diciembre de 1996. En cuanto a los bienes de consumo final, tenía planificado reducirlos en 1.0% cada seis meses a partir de Julio de 1997, para llegar del 20.0% en ese momento al 15% en julio de 1999.⁸⁸

En el período presidencial de Armando Calderón Sol, se le dio continuidad y profundización a las estrategias comerciales del quinquenio anterior; como muestra de ello, se procedió a implementar un programa nacional de desgravación arancelaria, en el cual se estableció que a partir de Diciembre de 1996, las importaciones de bienes de capital y materias primas estarían exentas del pago de impuestos (0% de arancel), mientras que el arancel para los bienes intermedios alcanzaría un rango de entre 5.0% y 10.0%, y los bienes de consumo final, un arancel de 15.0% en Julio de 1999, como lo muestra el cuadro siguiente.

⁸⁷ *Ibid.* Pág. 54.

⁸⁸ Aguilar, José. El Salvador: "La apertura comercial y la integración centroamericana". Alternativas para el desarrollo. #38. FUNDE. Pág. 12.

CUADRO N° 13
PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE EL SALVADOR, PERÍODO 1996-1999
(EN PORCENTAJES)

Tipo de Bien	1 dic. 96	1 jul. 97	1 ene. 98	1 jul. 98	1 ene. 99	1 jul. 99
Bienes de capital	0	0	0	0	0	0
Materia Prima	0	0	0	0	0	0
Bienes intermedios provenientes de afuera de C.A.	10	9	8	7	6	5
Bienes intermedios provenientes de C.A.	15	14	13	12	11	10
Bienes finales o de consumo	20	19	18	17	16	15

Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano, 2001.

La reforma al marco legal que regía las exportaciones en 1990, formó parte de las estrategias llevadas a cabo para liberalizar el comercio exterior; esta estrategia se basó en la sustitución de la Ley de Fomento a las Exportaciones por la Ley de Reactivación de las Exportaciones, que fue contemplada en el Decreto Legislativo N°460 del 15 de Marzo de 1990.

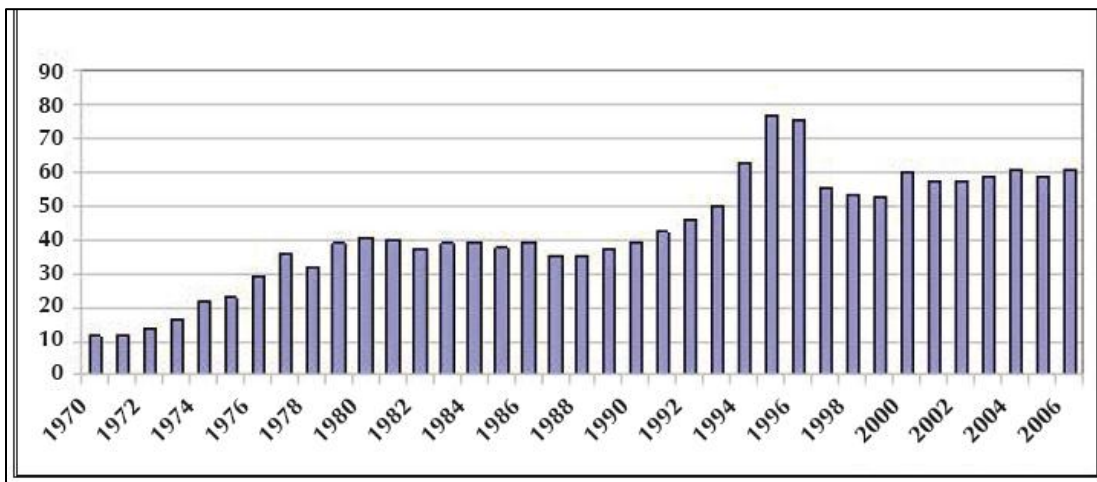
El objetivo de esta ley según el Art.1 de la misma, era incentivar las exportaciones de bienes y servicios fuera del área centroamericana, a través de instrumentos adecuados que permitieran a los titulares de empresas exportadoras la eliminación gradual del sesgo anti exportador, generado por la estructura de protección a la industria de sustitución de importaciones.

En el Art. 3 se estableció la exoneración a las exportaciones del pago de impuestos, como estímulo para su reactivación. Esa exoneración consistió en eliminar el total del impuesto de timbres sobre las exportaciones y de cualquier otro impuesto indirecto que tuviera como hecho generador la exportación.

La ley de igual forma contemplaba beneficios, como la devolución del 8.0% del valor FOB(en español, libre a bordo) por su compensación sobre los impuestos de importación o de otros impuestos indirectos generados por la actividad exportadora. Así como también, la exención del pago del impuesto al patrimonio para aquellas empresas que exportaran el 100.0% (impuesto que fue derogado en 1994) de su producción o se dedicaran exclusivamente a la comercialización internacional.

Para determinar el grado de importancia del comercio internacional, luego de las políticas de apertura y liberalización, se presenta el grado de apertura comercial respecto a la producción (gráfica N° 1), en donde se muestra que a partir de 1989 tuvo una marcada tendencia hacia el alza de dicha participación; así, para 1996 y 1997 alcanza su máximo nivel, siendo de más del 70.0% del PIB en ambos años, y a pesar que para 1998 y 1999 desciende a un poco más del 50.0%, no vuelve a los niveles alcanzados antes de 1989 y se mantiene alrededor del 60.0% al menos hasta 2006.

GRÁFICA N° 1
GRADO DE APERTURA COMERCIAL DE EL SALVADOR, PERÍODO 1970-2007
(EN PORCENTAJES)



Fuente: Salgado, Melissa. Liberalización comercial en El Salvador: impactos en el nivel de empleo formal y salarios reales.

Además de los procesos de desgravación arancelaria anteriormente descritos, se implementaron otra serie de reformas económicas con el fin de fomentar las exportaciones y la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), dentro de las cuales se destacan las medidas fiscales; como por ejemplo, la eliminación de impuestos a las exportaciones (0.0% de IVA); el reintegro del 6.0% sobre el valor de las exportaciones no tradicionales (Draw Back);⁸⁹ lo que evidencia el impacto negativo que estas medidas de liberalización y apertura del comercio exterior, tuvieron sobre las finanzas públicas del Estado salvadoreño.

⁸⁹ Moreno, Raúl. *Op. cit.* Pág. 26.

3.2.3 Modificación de la Estructura Tributaria Interna.

Dentro de las medidas fiscales implementadas durante la década de los noventa, se experimentó la reorganización del sistema tributario, por medio de la cual, la estructura tributaria se volvió más simple, a través de la eliminación del impuesto al patrimonio, una reforma al impuesto sobre la renta, la eliminación de los timbres fiscales, la implementación del IVA y su posterior modificación. Al hacer esto, se pretendía lograr una mayor eficiencia en la recaudación y la disminución del costo para lograr la misma.

Con las modificaciones a la estructura tributaria, los ingresos del Estado salvadoreño se basaron en la recaudación en concepto de IVA, seguidamente de la recaudación en concepto de ISR.

Eliminación del impuesto al patrimonio.

Este impuesto que gravaba la riqueza o patrimonio de los agentes económicos privados, fue derogado en 1994, como parte de las reformas tributarias implementadas por los gobiernos durante estos años. El principal argumento dentro de la lógica neoliberal para la implementación de dicha medida, fue que este tipo de impuesto afecta la iniciativa privada ya que se consideran como un desincentivo para ésta, lo que ocasiona una disminución en los niveles de inversión privada y en los niveles de empleo.

Para los años 1993 y 1994, la recaudación en concepto de impuesto al patrimonio, representó un 0.3% de los ingresos tributarios respecto al PIB y como resultado de la eliminación de este impuesto, a partir del año de 1995 la participación de este en los ingresos del Estado es nula.⁹⁰

Eliminación de timbres fiscales, implementación del IVA y su posterior reforma.

Desde 1986, mediante el Decreto Legislativo N° 284, se promulgó la Ley de Impuestos de Papel Sellado y Timbres.

Sin embargo, con la lógica de la implementación de las nuevas medidas de política económica dentro del modelo neoliberal, se buscaba modernizar el sistema de tributación. En ese sentido, en el año de 1992 bajo el Decreto Legislativo N°296 se promulgó y entró en vigencia la Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios, mejor conocida como la Ley del impuesto al valor agregado (IVA), que sustituyó al anterior impuesto, el cual se argumentaba que era ineficiente y obsoleto. Precisamente, uno de los argumentos principales de esto, se encuentra en los

⁹⁰ BCR, Revista trimestral Octubre-Diciembre de 1996.

considerandos de la Ley del IVA, donde se menciona que el impuesto de timbres del 5.0% sobre facturas de ventas de mercaderías y prestación de servicios (establecido en el Art. 5 N° 1 de la ley de papel sellado y timbres) es en realidad un impuesto general sobre ventas y servicios, afectando de manera acumulativa todas las etapas de comercialización, siendo la tasa real y efectiva de este impuesto superior a la tasa nominal del 5.0%.

En el Art. 1 de la Ley de IVA se estableció que la aplicación del impuesto se haría sobre la transferencia, importación, internación, exportación, y el consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación, internación, exportación y el autoconsumo de servicios; figurando este como un impuesto indirecto cuya afectación se extendió a buena parte de la actividad económica del país, ya que grava la mayoría de transacciones económicas.

En el periodo presidencial de Alfredo Cristiani, se estableció una tasa del 10.0% sobre el consumo de los bienes y servicios, exceptuando las frutas, verduras, leches, entre otros. Más adelante, durante el periodo presidencial de Armando Calderón Sol, la tasa del impuesto se modificó, pasando a ser del 13.0%, estableciendo las mismas excepciones; a pesar de que existían opiniones en contra de esta medida, por ejemplo, que “un mayor nivel de la tasa del IVA solamente produciría mayor regresividad en el sistema tributario y no aseguraría el estímulo importante para el ahorro interno, limitando la pretendida eficiencia macroeconómica del impuesto. Esto provocaría que más del 75.0% de los ingresos tributarios se recaudaran con impuestos indirectos, teniendo por tanto un carácter regresivo y una perspectiva de desigualdad económica y social”⁹¹.

Reformas al Impuesto sobre la Renta (ISR).

El ISR considerado como el último de los impuestos directos en El Salvador, luego de la eliminación del impuesto al patrimonio y otros impuestos, ha sufrido sustanciales modificaciones, bajo el argumento de simplificar la administración y aumentar su eficiencia; aunque en realidad lo que se logró fue reducir los niveles de progresividad, lo que suponía mayores niveles de desigualdad en la carga tributaria, ya que para la década de 1960, esta misma ley establecía 30 escalones diferentes para su aplicación, siendo su tasa marginal máxima del 60.0%⁹². Luego, en Diciembre de 1991, mediante el Decreto Legislativo N°134 se volvieron a modificar las tasas marginales de dicho impuesto, la mayor tasa se fijó en 25.0%.⁹³

⁹¹ Departamento de Economía. UCA. ¿Qué modelo económico y qué modelo de sociedad queremos? 555-556. Febrero 1995. Pág. 30.

⁹² Diario Oficial. Tomo 201. Decreto Legislativo N°472. Ley del Impuesto Sobre la Renta. 1963.

⁹³ Moreno, Raúl. La reforma fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable. Alternativas para el desarrollo. FUNDE. El Salvador 1999. Pág. 7.

El ISR de las personas naturales tiene un carácter relativamente progresivo, dada la progresividad de las tasas marginales que se aplican a los diferentes tramos de ingresos, a pesar que con la mencionada reforma de Diciembre de 1991, la tasa máxima se redujera del 60.0% al 25.0%, ya que aún con la modificación, los tramos de mayor ingreso son sujetos a pagar una mayor proporción en concepto de este impuesto. Sin embargo, esta relativa progresividad no era suficiente durante este periodo para compensar la regresividad de la tributación indirecta, basada en el IVA, por lo que la estructura tributaria en su conjunto resulta también ser regresiva.

Así, para el año de 1993 el ISR representaba el 2.3% de los ingresos tributarios respecto al PIB, y por su parte el IVA representaba el 4.4%; mientras que para el año de 1999 representaron el 3.2% y el 5.4% respectivamente.⁹⁴

3.2.4 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.

Como se explicó anteriormente, dentro del contenido de los PAE-PEE, un aspecto muy relevante al que se le atribuía mayor énfasis era el sector fiscal; para lo cual se implementó un programa de modernización del Estado, a través del cual se implementaron las medidas anteriormente descritas (privatizaciones, liberalización y apertura del comercio exterior, y la modificación de la estructura tributaria interna) con el fin de modificar la estructura fiscal y volverla más eficiente en cuanto a ingresos, gastos y administración pública.

Por tanto, estas medidas de política económica implementadas, así como el comportamiento de la economía real, influyeron en las finanzas públicas, siendo así de gran importancia determinar el grado de influencia que representaron en las variables fiscales, a través de su comportamiento a lo largo de los años.

A principios de la década de los noventa, se observa que el comportamiento de la economía estuvo marcado por una bonanza económica que como se observa en el anexo 4, en el primer lustro se obtuvo aproximadamente un 6.0% de crecimiento económico como promedio, que se le atribuye a la etapa final del conflicto armado iniciado en los años ochenta, y finalizado por completo en 1992; la etapa de pos guerra se inició con gran parte de la infraestructura del país destruida, por lo que fue necesario reactivar la inversión pública y privada para poder reconstruirla. Asimismo; hubo una disminución del riesgo y la incertidumbre que había venido existiendo desde la década del conflicto armado.

⁹⁴ BCR Revista Trimestral *Op. cit.*

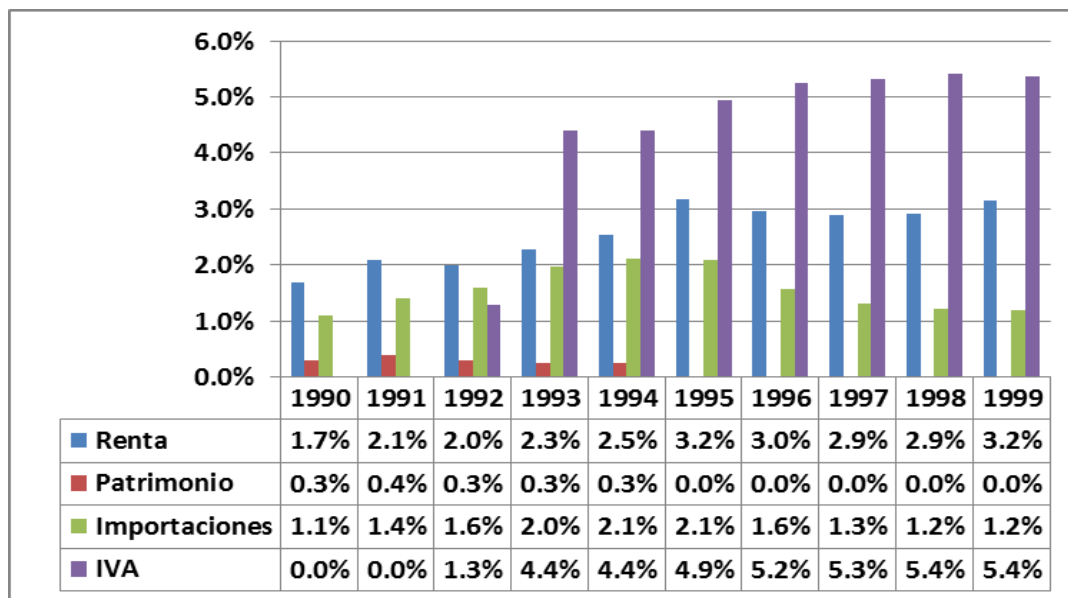
Sin embargo, estas altas tasas de crecimiento no fueron perdurables para toda la década, ya que en la mitad de la misma inició una desaceleración que llevó a la tasa promedio de crecimiento a reducirse hasta un 3.8%, debido a que la etapa de reconstrucción empezó a llegar a su final, además de la implementación del IVA que aumentó los niveles de regresividad del sistema tributario y desestimuló el consumo, contrayendo el PIB por el lado del gasto.

Observando las tasas de crecimiento de los ingresos que el Estado percibió en concepto de tributos durante la primera mitad de la década, tenemos que las tasas oscilaron entre 1.0% y 7.0% del PIB, sin dejar una tendencia marcada, sino más bien dispersa entre cada año. Sin embargo, a partir del año de 1996, donde tuvo lugar una desaceleración económica, la tasa de variación de la carga tributaria también disminuyó hasta obtener tasas negativas entre los años de 1996 y 1998; y una tasa positiva para el último año, que fue menor a las experimentadas durante el primer lustro del período en cuestión; como lo muestra el anexo 4.

Como ya se mencionó, a partir de 1989 la estructura tributaria sufrió modificaciones muy relevantes respecto a los períodos anteriores. Antes de la llegada de ARENA al gobierno, la estructura tributaria descansaba en los impuestos al comercio exterior, pero a partir de la instauración del nuevo modelo económico, esta estructura pasó a basarse principalmente en los impuestos indirectos internos. Como lo muestra el anexo 5 y la gráfica N° 2, los impuestos indirectos, principalmente el IVA y el arancel a las importaciones, representaron para los años comprendidos entre 1990-1999 el 52.6% de los ingresos tributarios, siendo del 36.8% y el 15.8% respectivamente; mientras que los impuestos directos tuvieron una menor participación luego de la eliminación del impuesto al patrimonio en 1994, el único impuesto directo que quedó vigente fue el ISR, representando para el mismo período un 26.2% de los ingresos tributarios.

Con el comportamiento de estas variables, se demuestra el traslado del gravamen de agentes externos a los agentes internos (ya que como se mencionó anteriormente, antes de las reformas de la década de los noventa la estructura tributaria dependía de impuestos al comercio exterior; y con la implementación de dichas reformas pasó a depender de impuestos aplicados sobre agentes internos, como el IVA y el ISR) y el aumento de la regresividad del sistema tributario, dándole mayor importancia a la recaudación de los impuestos indirectos.

GRÁFICA N° 2
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-1999
(% RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

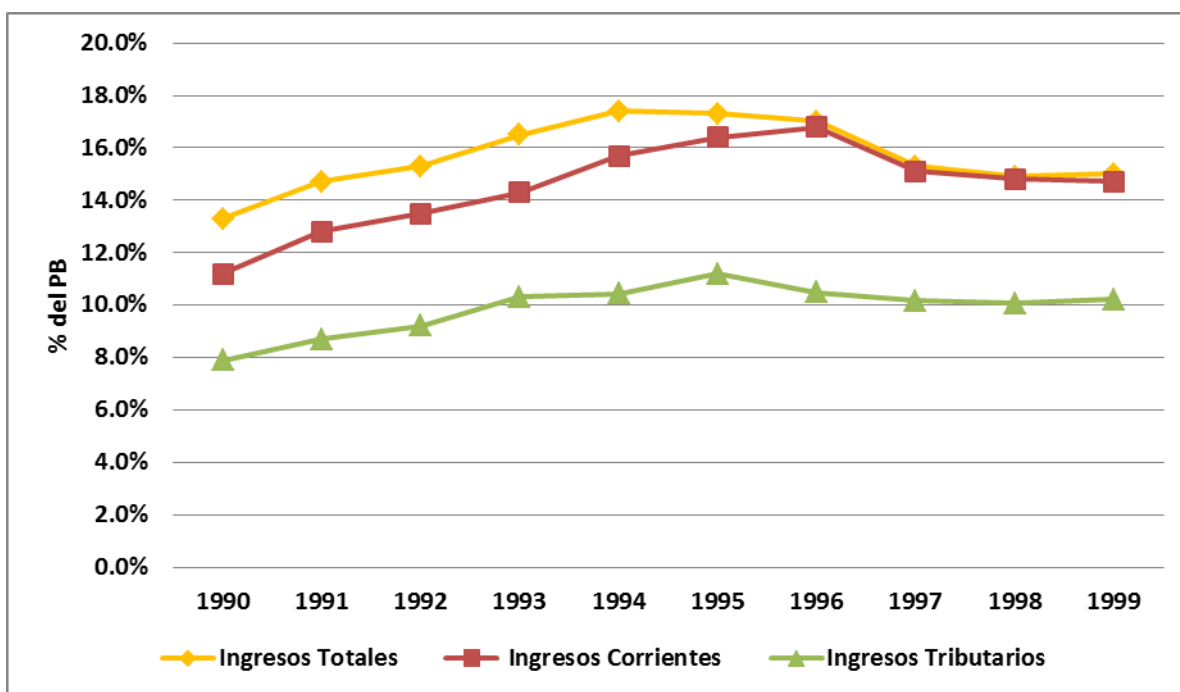
Esto limitó el nivel de recaudación, volviendo más frágil la estructura tributaria (debido a que la estructura productiva del país no fue desarrollada) puesto que existe una dependencia de los ingresos tributarios respecto al comportamiento del PIB. Otro aspecto importante dentro del análisis de la estructura tributaria, lo compone la carga tributaria (Ingresos tributarios/PIB), la cual al final de la década de los noventa se mostró prácticamente igual que al inicio de la misma; para 1999 fue de 10.2% y para 1990 de 7.6%, es decir, lo que se obtuvo al final de la década fueron ingresos tributarios totalmente insuficientes para financiar su contrapartida en los gastos (tomando en cuenta que en El Salvador, los ingresos totales dependen en mayor medida de los ingresos tributarios como se muestra en el anexo 3), debido a la misma modificación que sufrió la estructura tributaria.

Otro aspecto que queda demostrado, es que la supuesta eficiencia que lograría el sistema tributario gracias a las medidas implementadas, no se logró; debido a la incapacidad que tenía el sector público de generar más recursos por la vía impositiva.

Luego de observar que los ingresos tributarios dependían en mayor medida de los impuestos indirectos, se observa también que los ingresos totales dependen en mayor medida de los ingresos corrientes (compuestos por los ingresos tributarios, ingresos no

tributarios, contribuciones a la seguridad social y el resultado de operaciones de empresas públicas) y estos a su vez, dependen en mayor medida de los ingresos tributarios.

GRAFICA N° 3
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CORRIENTES DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-1999
(% RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

Tal y como se puede comprobar en los anexos 3 y 5, y en la gráfica N°3, los ingresos tributarios representaron como promedio para el periodo de 1990-1999 un 9.9%; mientras que los ingresos corrientes fueron en promedio 14.5%, de lo cual se determina que los ingresos corrientes estaban compuestos en un 68.3% por ingresos tributarios.

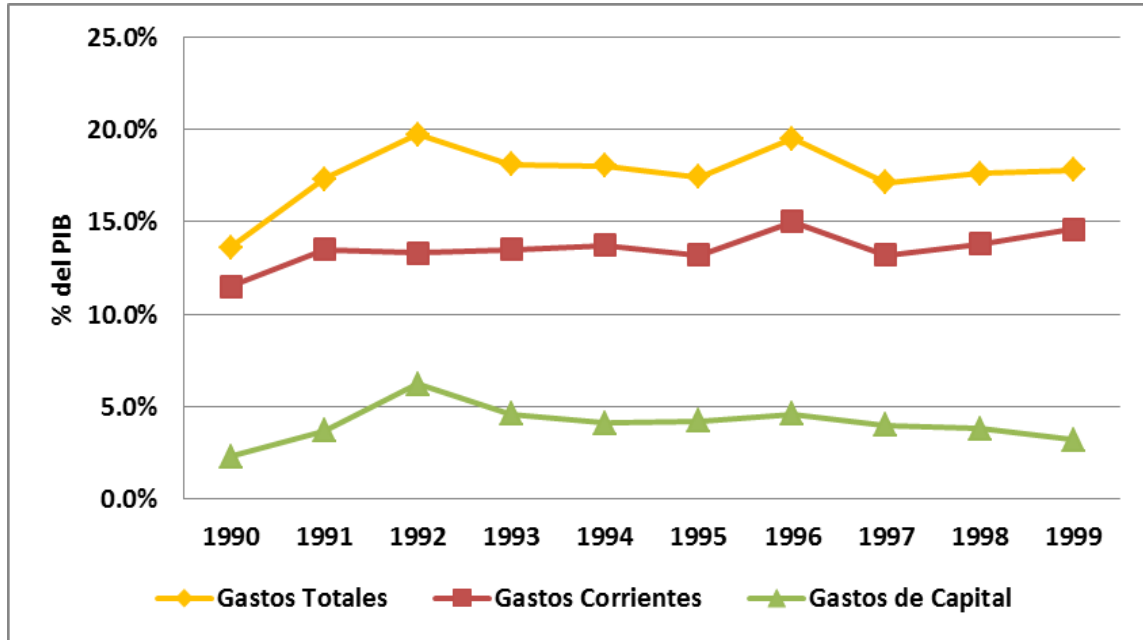
Para el mismo período, los ingresos no tributarios y el superávit de las empresas públicas, representaron el 32.5% de los ingresos corrientes; cabe mencionar que el comportamiento de los ingresos no tributarios fue estable y representó el 3.6% como promedio respecto al PIB; mientras que los ingresos provenientes de transferencias de empresas públicas (superávit operativo) mostraron una tendencia decreciente, pasando de 1.3% en 1993 a 0.8% del PIB en 1999. Estos resultados coinciden con la privatización de empresas públicas rentables (ver apartado 3.2.1).

Por su parte, la tendencia de las donaciones fue decreciente, pasando del 2.0% del PIB en 1993 a ser 0.3% en 1999, representando como promedio 0.7% del PIB.

Por otro lado, el comportamiento del gasto público para el período de 1990 a 1999, muestra que existieron variaciones aceleradas, ya que en promedio los gastos totales representaron el 17.9% del PIB, pasando en 1993 del 18.1% del PIB al 17.8% del PIB en 1999, mostrando una disminución, que coincide con la dirección de la política fiscal implementada desde los PAE y los PEE, en lo cual se plantea la austeridad (recorte de gasto público innecesario) de las finanzas públicas o la priorización en el destino del mismo hacia el gasto de capital, además, para los primeros tres años del período hubo un mayor flujo de ingresos tributarios, explicados por los niveles de crecimiento de la economía salvadoreña.

La situación fiscal para este período, ya mostraba signos de deterioro, ya que a pesar de que se buscaba aumentar la productividad del gasto público, esto no ocurrió así, debido a que el gasto corriente empezó a incrementar en detrimento de los gastos de capital, aunque estos tuvieron un incremento muy leve en dicho período, pasando de 2.3% en 1990 a 3.2% en 1999 respecto al PIB, representando en promedio 4.1% del PIB. Cabe mencionar que el gasto de capital rondó cifras de entre 6% y 4% del PIB entre los años de 1992 y 1997, cayendo como ya se mencionó, a 3.2% del PIB en 1999. Mientras que el gasto corriente representó en promedio 13.5% del PIB, pasando de 11.5% en 1990 al 14.6% respecto al PIB en 1999. Demostrando así, la incapacidad por parte de los gobiernos de reorientar el gasto hacia la inversión pública, diluyendo su mayor flujo de ingresos en el gasto corriente; tal como lo muestra la gráfica N° 4.

GRAFICA N° 4
GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-1999
(% RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

Como se observa en la gráfica anterior, el gasto corriente explica en promedio el 76.7% de los gastos totales en términos del PIB, mientras que el gasto de capital lo explica en el restante 23.3%. El gasto corriente que se incrementó en 1996 en 1.8% del PIB, respecto a 1995, se debe al incremento en el gasto en transferencias corrientes destinadas al sector privado, que según información del BCR ascendieron a US\$141.2 millones en 1996, siendo superior en US\$83.7 millones respecto al año anterior.

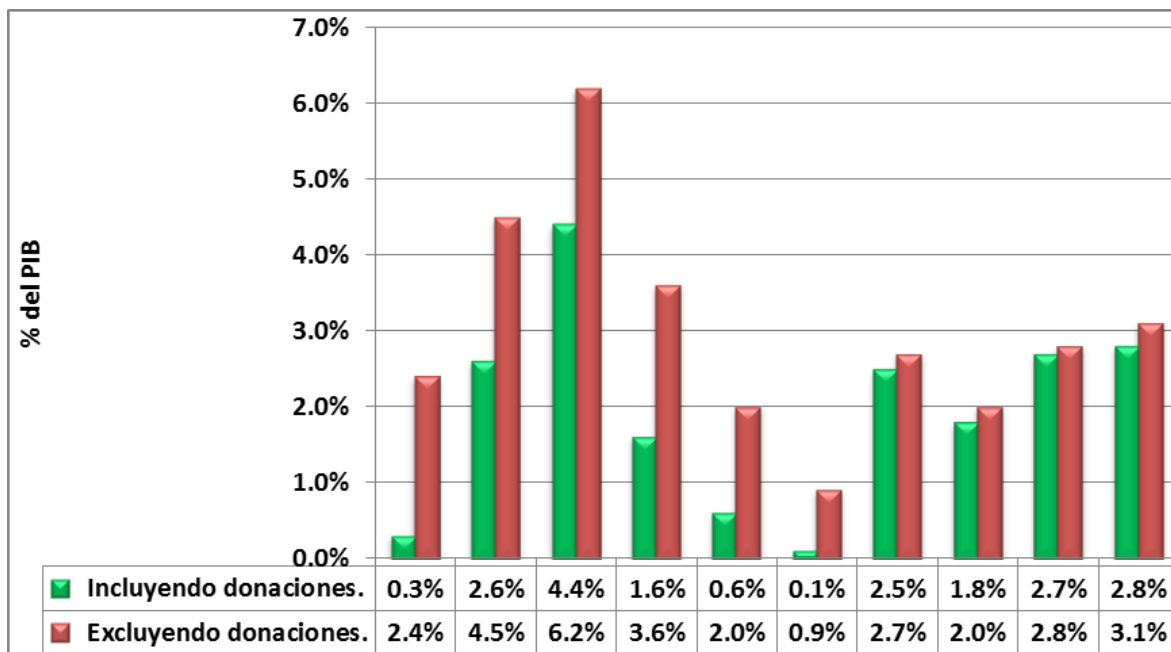
3.2.5 Comportamiento del Déficit Fiscal.

Luego de haber observado el comportamiento de los ingresos y de los gastos totales, como también de la estructura tributaria y la composición de dichos gastos, podemos determinar el resultado fiscal (tanto incluyendo como excluyendo donaciones), así como su comportamiento para el período ya mencionado.

En la gráfica N°5 se observa que para los años comprendidos entre 1990 y 1999, el resultado fiscal que se obtuvo fue deficitario, tanto al incluir como al excluir donaciones; sin embargo, para un análisis más riguroso se toma en cuenta únicamente el resultado fiscal que excluye donaciones, esto debido a que al excluirlas, el análisis se centra en la

capacidad que posee el gobierno para enfrentar las fluctuaciones de las variables fiscales en la economía, además de que la cooperación internacional es un factor exógeno a las finanzas públicas, y por lo tanto, no depende de decisiones propias de los gobiernos de El Salvador.

GRÁFICA N° 5
RESULTADO FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-1999
(% RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

Dentro de los diez años que comprenden el análisis del período en cuestión, 1992 marcó el mayor déficit fiscal (6.2% respecto al PIB), mismo año en el que las donaciones representaron una importante ayuda, debido a la necesidad de reconstruir la infraestructura dañada durante el conflicto armado de la década de los ochenta. Para 1995, el déficit fiscal registró su nivel más bajo (0.9% del PIB), debido a la rápida recuperación que registró la economía, y a la implementación de un decreto de retiro voluntario contenido en el Decreto Legislativo No. 471 del 12 de Octubre de 1995; el cual consistió en identificar aquellas plazas dentro del sector público que fueran innecesarias para el cumplimiento de los objetivos que tenía el gobierno.

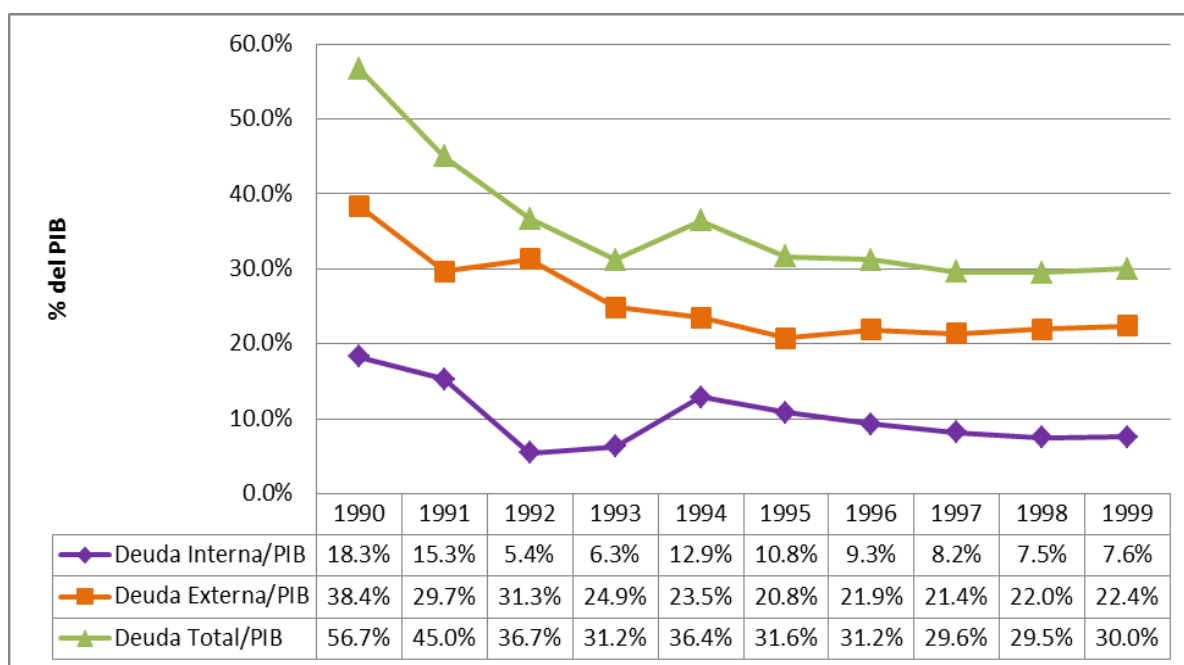
La desaceleración de la economía que dio inicio en la segunda mitad de la década del noventa, impactó bastante rápido, ya que para 1996 el déficit alcanzó una cifra de 2.7% respecto al PIB, con una variación de 1.8% respecto al año anterior; esta tendencia

continuó en los tres años siguientes, llegando a ser para 1999 de 3.1% respecto al PIB; mostrando la gran disparidad que registran los gastos respecto a los ingresos, reafirmando lo expuesto en el apartado 3.1.2.

3.2.6 Comportamiento del Endeudamiento Público.

Uno de los elementos importantes para explicar el comportamiento de la deuda pública total, es el resultado acumulado de los déficits fiscales, ya que cada vez exigen un mayor financiamiento externo e interno. En este sentido, el endeudamiento público sufrió una reestructuración en su composición, debido a que en 1991 se reformó la Ley Orgánica del BCR⁹⁵; en dicha reforma, se estableció la prohibición para el BCR de poder financiar el gasto del resto del sector público, lo que ocasionó recargar en mayor medida el endeudamiento del Estado salvadoreño sobre recursos externos, esto como alternativa a las necesidades del financiamiento interno.

GRÁFICA N° 6
DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-1999
(% RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

⁹⁵ BCR. Ley Orgánica. Art. 74 Cap. XI.

La importancia macroeconómica del saldo de la deuda pública bajó para los primeros años de la década, debido al crecimiento económico experimentado que hizo disminuir la relación entre la deuda pública y el PIB; como se puede observar, precisamente el ratio deuda pública externa entre el PIB disminuyó, pasando de 38.4% en 1990 a 20.8% en 1995. Sin embargo, con la desaceleración experimentada para el siguiente lustro de la década este ratio comienza a crecer, pero sin llegar a los niveles experimentados en los primeros años.

Otro aspecto importante del incremento del endeudamiento externo, es que se empezó a priorizar respecto al endeudamiento con los agentes internos, ya que se contrató más deuda con el exterior para pagar la deuda pública interna. Como se observa en el gráfico anterior, el comportamiento del ratio deuda interna respecto al PIB disminuyó significativamente, pasando de 18.3% en 1990 a un nivel de 7.6% al final del período.

Cabe mencionar que este ratio que relaciona mediante un cociente, la deuda pública y el PIB, no es un buen indicador, ya que un incremento del PIB no supone necesariamente un aumento del pago de la deuda, y por tanto una disminución de ésta; ya que si el PIB aumenta la deuda puede seguir siendo alta en términos monetarios.

Luego de estudiar los hechos más relevantes llevados a cabo en materia de reformas económicas durante la década de 1990, se puede concluir que fue desde la llegada de ARENA al gobierno y la implementación del nuevo modelo económico, que las finanzas públicas emprendieron su camino al deterioro, pues se buscó reorientar la participación del Estado en la economía; lo que suponía una reducción de sus competencias; para lo cual, se implementó un programa de modernización del Estado, en el cual se llevaron a cabo medidas tales como las privatizaciones, que se dieron en empresas rentables que generaban un significativo ingreso a las arcas del Estado, aunque también estas privatizaciones generaron recursos, lo hicieron únicamente para un año fiscal y no continuamente como las ganancias que se percibían año con año.

Además, como ya se mencionó, para llevar a cabo estas privatizaciones, el Estado tuvo que destinar recursos tomados del fondo general para poder privatizarlas, destacando que esta acción no se llevó a cabo para volverlas eficientes, sino para sanearlas y volverlas aún más rentables; ya que el argumento era que esas empresas públicas eran “ineficientes” y que representaban un carga fiscal para el Estado. Sin embargo, la evidencia demuestra que dichas empresas eran rentables y aportaban recursos al Erario Público.

Otras de las medidas implementadas fueron la desgravación arancelaria, y la modificación de la estructura tributaria, volviendo esta última más regresiva al gravaren mayor medida la fuerza de trabajo interna, y en menor medida al gran capital. Lo cual limita la obtención de recursos por parte del Estado debido a que los ingresos del mismo son financiados en mayor proporción por la población de menor renta.

Esta modificación a la estructura tributaria, que además de recaer en la población de menor renta, aumenta el gravamen del principal impuesto indirecto (el IVA), lo que afecta el consumo (disminuyéndolo), y esto al mismo tiempo provoca una disminución de la demanda agregada (DA), repercutiendo negativamente en el PIB, y reduciendo de igual forma la recaudación de ingresos tributarios.

Por el lado de los impuestos directos, se eliminó el impuesto al patrimonio, quedando como único impuesto directo el impuesto sobre la renta; el cual a principios de la década de los noventa sufrió una modificación que consistió en simplificar los tramos y las tasas marginales máximas, lo cual impacta en las finanzas públicas, ya que los sectores de mayor renta aportan en menor cuantía a los ingresos tributarios.

Como ya se mencionó, estas reformas provocaron una reducción en la recaudación tributaria y en el flujo de ingresos públicos totales. Por su parte, el gasto público siempre mostró una tendencia al alza, provocando recurrentes resultados fiscales deficitarios, los cuales fueron financiados con un mayor endeudamiento externo (ver las gráficas N°5 y N°6).

CAPÍTULO IV

MANIFESTACIONES DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2013.

Las reformas implementadas en la década de los noventa, revelaron sus primeros efectos sobre el comportamiento de las finanzas públicas a partir de 1999; por lo que la deuda pública inició un proceso de aceleración, al igual que el déficit fiscal; este último gracias al aumento de gastos e insuficiencia de ingresos. Debido a esto, en el presente capítulo se analiza el comportamiento de las variables fiscales que permitan demostrar el deterioro en el que estas entraron a partir del año mencionado; además, se describen las medidas de política económica implementadas por cada uno de los periodos presidenciales a partir de 1999, con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos en la economía; aunque lo que en realidad se logró fue profundizar lo ya logrado en materia de política fiscal con las reformas implementadas a lo largo de la década de los noventa, es decir, el deterioro de las finanzas públicas.

4.1 PERÍODO PRESIDENCIAL DE FRANCISCO GUILLERMO FLORES PÉREZ, PERÍODO 1999-2003.⁹⁶

A pesar que durante la primera mitad de la década de los noventa se obtuvieron los mayores niveles de crecimiento económico, comportamiento que se debió a la reconstrucción después de la guerra (mayor inversión de capital), no fue igual para los años posteriores a 1996, ya que la economía salvadoreña entró en un proceso de desaceleración (como ya se ha mencionado anteriormente) influenciado aún más por las reformas económicas implementadas durante la segunda mitad de la década, con el fin de modernizar el papel del Estado; dicha desaceleración de la actividad económica tuvo repercusiones en las finanzas públicas; por lo que los efectos de todas estas reformas se hacen evidentes a partir de 1999, especialmente en el déficit fiscal y deuda pública. Esto es lo que se demostrará en el análisis de los siguientes periodos presidenciales.

⁹⁶ Todos los periodos presidenciales, partiendo del presidido por Francisco Flores hasta el de Mauricio Funes, tomarán en cuenta los últimos seis meses del periodo presidencial anterior, dejando fuera los últimos seis meses de su periodo. Esto debido a que los presupuestos generales del Estado están elaborados no por periodo presidencial sino por año fiscal, por lo tanto, se hace de esta forma para la facilitar el análisis. Los periodos quedaran de la siguiente manera: Francisco Flores 1999-2003, Antonio Saca 2004-2008 y Mauricio Funes 2009-2013.

Ante esta situación adversa de la economía salvadoreña y para las finanzas públicas, la administración presidencial de Francisco Flores emprendió un conjunto de medidas de política económica, que en el marco del discurso oficial se sostenía que ayudarían a revertir esta dinámica de desaceleración y deterioro. Las más importantes se destacan a continuación.

4.1.1 Dolarización de la Economía (Ley de Integración Monetaria LIM).

Como parte de la estrategia que llevó a cabo el tercer gobierno de ARENA para insertar la economía nacional en la economía mundial, se implementó la dolarización⁹⁷ de la economía, como una de las principales reformas. Esta estrategia se concretó a través de la Ley de Integración Monetaria (LIM). Dicha reforma se justificó de forma oficial sobre la base de que la economía salvadoreña era frágil, y la necesidad de implementar reformas que revirtieran ese comportamiento desacelerado desde 1996.

Para noviembre de 2000, se habló de dos fantasmas a los cuales el gobierno temía; estos eran la devaluación de la moneda y a no implementar las medidas que se creían oportunas para reanudar el crecimiento de la economía.⁹⁸

⁹⁷ Castro, Jaime. Mejía. Et al. En su tesis Evaluación de la Política de dolarización en El Salvador, su impacto y la posibilidad de un proceso de reversión. UCA. 2010. Págs. 12-13 y 19-23, definen la dolarización como: Un proceso de sustitución de la moneda nacional por una moneda extranjera, en donde la moneda nueva sustituye las funciones de la moneda local. Al darse este remplazo, la moneda nacional pierde las tres funciones básicas, como lo son, depósito de valor, medio de pago y cambio, y unidad de cuenta. Al dolarizar la economía de un país, la moneda local pierde la capacidad de conservar su valor en el tiempo, a la vez deja de ser la unidad en la que se fijan los precios y se llevan las cuentas. Además, la nueva moneda se convierte en la unidad de pago y con la que se realizan cada una de las transacciones dentro del país.

Por otro lado, también se establecen las ventajas y desventajas de la implementación de la dolarización. Respecto a las ventajas se mencionan, la apertura comercial, la integración financiera proveniente de la eliminación del riesgo cambiario, responsabilidad financiera, convergencia de la tasa de inflación local respecto a la de los EEUU, reducción de la brecha entre la tasa de interés local respecto a la tasa de interés de los EEUU, reestructuración y saneamiento del sistema financiero, disciplina fiscal, y la protección de los ahorros bancarios y de pensiones ante una devaluación monetaria.

Dentro de las desventajas se mencionan que el BCR pierde la facultad de ser prestamista de última instancia, falta de flexibilidad ante la reacción de shocks externos, pérdida de independencia monetaria, pérdida de señoreaje, mayor inflación local a corto plazo, costos de transformación, y costos políticos.

⁹⁸ Lacayo, Miguel, ex Ministro de Economía expresó que “la devaluación y el manoseo de la política monetaria, pueden conducir a grandes crisis”. Tomado de Ibisate, Javier. La Turbo dolarización. Realidad Enero-Febrero 2001. Pág. 1.

Cabe mencionar que esta medida venía siendo planeada desde el gobierno anterior, pero este por carecer de apoyo de algunos sectores empresariales y de las IFI, no lo logró implementar, ya que consideraban que en el país no existían aún, ciertas condiciones necesarias para su implementación.⁹⁹ En materia de finanzas públicas se exigía que existiera un equilibrio, sin embargo, como se ha observado, las finanzas públicas entraron en un constante deterioro, por lo que no se cumplía dicha condición.

Al llegar Francisco Flores a la presidencia, transcurrido un año y medio, se profundizó el comportamiento desacelerado de la economía, mismo tiempo en que el gobierno no había actuado aún, pero el resultado negativo de algunas variables era evidente en ese momento.¹⁰⁰

1. Crecimiento débil, que fue de tan sólo 1.0% para 1999, mientras la población creció 2.9%; esta forma de crecimiento impidió superar problemas de desempleo y pobreza;

2. Niveles de subempleo, salarios reales y estancamiento de los precios, se decía que en el mes de marzo de 1999, la tasa de desempleo nacional era de 7.6% y la tasa de subempleo llegaba a 32.1%, revelando la elevada proporción de personas que no lograron obtener un salario mínimo promedio que les permitiera cubrir su canasta básica y un nivel de vida digno;

3. Morosidad Bancaria, esta morosidad creció como bola de nieve, el círculo vicioso de una producción nacional que no generaba más empleo, ni salarios y reducía la demanda general, llevaba a las empresas a acumular inventarios; lo que las llevó a solicitar créditos que se volvieron de difícil recuperación. Para 1998, la cartera morosa era de 2.5% del PIB y una mora bancaria de 6.4% del PIB cuando no debería sobrepasar el 3.0%;

4.El déficit fiscal y la danza de los millones, a mediados de 1999, el déficit fue de 3,970 millones de colones (3% del PIB) y a largo plazo la economía salvadoreña se ha caracterizado por una elevada evasión y elusión fiscal, además de una estructura regresiva de impuestos.

Ante todas estas manifestaciones, el Estado reaccionó con la única medida más elaborada para 2001, que fue dolarizar la economía. Con todo este proceso, se eliminó el control del Estado salvadoreño sobre la política monetaria, limitándolo a contar con sólo un

⁹⁹ Castro, Jaime. *Et al. Op. cit.* Págs. 17-18. Estas condiciones fueron: Consenso y aceptación social, suficientes reservas para cubrir la base monetaria, sistema financiero sólido y sano, equilibrio fiscal.

¹⁰⁰ Ibisate, Javier. *La coyuntura económica de 1999. ¿Vamos a mejor, o vamos Dios sabe adónde? Entregas en Oriente.* 1999. Págs. 1-5.

instrumento que le permitiera actuar de forma inmediata ante el comportamiento del ciclo económico, tomando una mayor importancia la política fiscal, ya que a partir de la entrada en vigencia de la LIM el 1° de Enero de 2001, sería la única alternativa para influir en la economía real. Por tanto, la política fiscal toma importancia, dado que el déficit fiscal sólo podría ser financiado vía endeudamiento externo en mayor proporción (dada la tendencia de sustituir deuda interna por externa) y vía impuestos, al sustraer la facultad del BCR de ser prestamista de última instancia.

Además, en el contenido del Decreto Legislativo N° 201 de la LIM, Art. 11, se estableció que todas las obligaciones del BCR de El Salvador serían asumidas por el Gobierno Central, por medio del Ministerio de Hacienda (MINHAC); debido precisamente a que a partir de 2001 el Banco Central perdió la potestad de emitir dinero y ser prestamista de última instancia. Dichas obligaciones representaron para el mismo año US\$120.2 millones, lo que en términos del PIB representó aproximadamente el 1.0%, significando una mayor carga fiscal sobre las finanzas del SPNF, acreditándole repercusiones negativas en variables como la deuda y el déficit fiscal, que serán analizadas posteriormente.

4.1.2 Medidas para Incrementar la Recaudación Tributaria.

Para compensar la falta de ingresos que la economía tenía por el lento crecimiento de la misma, se implementaron algunas medidas para aumentar la recaudación tributaria, dentro de las cuales se encuentran: la implementación del Plan de Fiscalización y Control “Plan 100”, reforma a la ley de IVA y la creación del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL).

Plan de Fiscalización y Control “Plan 100”.

El gobierno, para lograr una mayor recaudación tributaria tenía que ejercer un mayor control del flujo de mercancías importadas en las diferentes aduanas, por lo que a partir del 22 de Octubre de 2001, se puso en marcha dicho plan. El cual se implementó de forma integral, con la participación conjunta del Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Gobernación, a través de la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía General de la República (FGR) y el Ministerio de Hacienda, a través de las Direcciones Generales de Renta de Aduanas y de Impuestos Internos; de igual manera, el sector privado tuvo participación. Todo esto permitió al plan establecer control de 42 puntos ciegos por donde entraba mercancía de contrabando. Como resultado de la fiscalización, en el mes de Diciembre de 2001, se enviaron a la FGR, algunos casos en los cuales se detectó el 100.0% de evasión de impuestos por un monto de US\$30,883, más las multas correspondientes de US\$92,649, sumando un total de US\$124,026.¹⁰¹

¹⁰¹ Ministerio de Hacienda. Memoria de Labores Junio 2001 – Mayo 2002. Pág. 14.

Reforma a la ley de IVA.

Esta fue la segunda medida llevada a cabo bajo el mismo propósito, y consistió en la modificación del Decreto Legislativo N°296 del 24 de Julio de 1992, mismo donde se emitió la ley de IVA. Esta modificación se hizo a través del Decreto Legislativo N°877 del 13 de Abril de 2000, donde se derogó el Art. 44 de la anterior ley, en el cual se establecieron exenciones del referido impuesto en lo que correspondió a granos básicos, medicinas, productos lácteos y otros. Es decir, que a partir de esta reforma, estos bienes se gravaban con la tasa del 13.0%, tal como la ley lo contempla; lo que a juicio de las autoridades gubernamentales iba a ayudar a aumentar la recaudación tributaria, ya que estando exentos estos bienes del pago de este impuesto, distorsionaban la aplicación, la recaudación y el manejo del impuesto.

Creación del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL).

Otra de las medidas que se llevaron a cabo como instrumento para lograr el objetivo ya antes planteado, fue la creación del FOVIAL; Ley implementada mediante el Decreto Legislativo N°208 del 30 de Noviembre de 2000.

En el Art. 4 de dicha ley, se estableció este fondo como una entidad de derecho público, de carácter técnico, de utilidad pública, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía tanto en lo financiero como en lo administrativo y presupuestario; ya que a consideración del gobierno, la red vial nacional es un bien público y un patrimonio de vital importancia para la consecución del desarrollo económico y social del país.

Para que el FOVIAL alcance un nivel adecuado en el servicio de conservación de la red vial, y para una adecuada comunicación con los usuarios de las vías, se estableció en el Art. 26 la contribución de conservación vial, que grava la venta o cualquier forma de transferencia de propiedad de diésel y gasolinas, o sus mezclas con otros carburantes que realicen importadores o refinadores. Para los cuales, el valor de dicha contribución se estableció en US\$0.20 centavos por galón; estableciendo las exenciones a la gasolina de aviación y el combustible utilizado para actividades de pesca.

Además, la creación del FOVIAL significó y sigue significando un desembolso de recursos por parte del Estado, provenientes de otras fuentes (a pesar que dicha medida se implementó con el fin de aumentar la recaudación tributaria) ya que el patrimonio de dicho fondo según el Art. 27 de la misma ley estaría constituido por:

- Un aporte inicial, proveniente del presupuesto general en concepto de capital fundacional el cual podría ascender a 350 millones de colones.
- Aportes extraordinarios que por cualquier concepto le otorgue el Estado.
- Empréstitos y donaciones nacionales o extranjeras destinadas a la consecución de los objetivos del FOVIAL.

4.1.3 Continuidad de la Estrategia de Inserción Externa (EIE).

Para darle continuidad a las reformas implementadas en la década de los noventa en el marco de los ya mencionados PAE-PEE, a partir del período presidencial de Francisco Flores se llevó a cabo la ejecución de los primeros Tratados de Libre Comercio (TLC). Estos acuerdos son algunos de los instrumentos que el gobierno salvadoreño ha utilizado para insertarse en la economía mundial. A continuación se detallan los TLC implementados durante el período presidencial en cuestión.

TLC Estados Unidos Mexicanos - Triángulo Norte.¹⁰²

Entre los años 1995-1997 se configuraron las negociaciones entre los Estados Unidos Mexicanos y el llamado Triángulo Norte integrado por los países de Honduras, Guatemala y El Salvador. Este tratado fue suscrito el 29 de Junio de 2000, ratificado por El Salvador mediante Decreto Legislativo N°214 de fecha 7 de Diciembre del año 2000, entrando en vigencia el 15 de Marzo de 2001; fue negociado con una visión a largo plazo ya que al finalizar la desgravación se llegó a aranceles de 0.0%.

En el anexo 3-04 de dicho decreto de ratificación, se estableció el Programa de Desgravación Arancelaria entre las partes firmantes, con el fin de eliminar los aranceles aduaneros de conformidad con el Art.3-04; en el cual se aplicó una categorización para las fracciones arancelarias clasificadas de la siguiente manera:

¹⁰² El 22 de Noviembre de 2011, se firmó el TLC único para la convergencia de los acuerdos existentes entre México y Centroamérica, lográndose así un acuerdo multilateral y ya no un acuerdo bilateral.

CUADRO N° 14
CATEGORIAS DEL PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO TLCAN

Categoría	Tipo de desgravación
A	De manera inmediata a partir de la entrada en vigor del tratado.
B2	De manera inmediata en un único corte anual a partir del primer día del tercer año de vigencia del tratado.
B3	Mediante 3 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
B4	Mediante 4 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
B5	Mediante 5 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
B6	Mediante 6 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
B7	Mediante 7 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
C8	Mediante 8 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
C9	Mediante 9 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
C10	Mediante 10 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
C11	Mediante 11 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.
C12	Mediante 12 cortes anuales a partir de la entrada en vigor del tratado.

Fuente: Diario Oficial N°240 Tomo N°349. Págs. 383-385. Jueves 21 de Diciembre de 2000.

TLC República Dominicana –Centroamérica.

El TLC entre República Dominicana y Centroamérica fue suscrito el 16 de Abril de 1998, ratificado por El Salvador mediante Decreto Legislativo No. 590 de fecha 29 de Abril de 1999, entrando en vigencia el 4 de Octubre de 2001. Asimismo, el 15 de Marzo de 2001, el Congreso Nacional de República Dominicana, emitió una resolución aprobatoria del TLC y sus protocolos; si bien la negociación de este acuerdo se realizó con la participación conjunta de los cinco países centroamericanos, la dinámica de la negociación sobre los aspectos concretos de productos y reglas de origen se realizó de forma bilateral. El acuerdo permite que la mercadería salvadoreña reciba el mismo trato que cualquiera de origen dominicano, ya sean competidores directos o sustitutos de origen local.

En la sección A.3 del Art. 1 del protocolo del mismo tratado, del primer preámbulo (27 de Mayo de 1999), se estableció el programa de desgravación arancelaria, en el cual a las fracciones arancelarias de las partidas 0201 y 0202 (carnes y despojos comestibles) se les aplicaron las siguientes preferencias arancelarias. El programa de desgravación arancelaria iniciado en la década de los noventa, llegó a su fin en 1999; año en el cual entró en vigencia el primer preámbulo de este tratado y se estableció que para los años de 1999 y 2000 se llevaría a cabo una desgravación arancelaria del 17.0% y 33.0%, respectivamente.

A partir de 2001, año en que entró en vigencia el segundo preámbulo, las preferencias arancelarias fueron de 50.0% en dicho año, 67.0% en 2002 y 83.0% en 2003. A partir del siguiente año, la preferencia arancelaria de las partidas antes mencionadas, alcanzó un nivel del 100.0%, donde el arancel se volvió inexistente, es decir, del 0.0%.

Para el resto de fracciones arancelarias, excepto la referente al papel del tipo utilizado para papel higiénico y similares, que llegaría al 0.0% de arancel en 2002, se aplicaron las diferentes preferencias arancelarias, que en 1999 y 2000 fueron de 0.0% y 20.0% respectivamente; para 2001 fue del 40.0%, 2002 de 60.0%, 2003 de 80.0% ya partir de 2004 la preferencia fue de 0.0% (un arancel inexistente). Dichas tasas se aplicaron desde el 1° de Enero de cada Año.¹⁰³

TLC Chile – Centroamérica.

En Octubre de 1999, los presidentes de Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, suscribieron un TLC, a través del cual se liberalizó el intercambio de bienes y servicios. La parte normativa del tratado fue suscrita en Guatemala, el 18 de Octubre de 1999 para los cinco países de Centroamérica y Chile. Adicionalmente, se firmó un protocolo el 30 de Noviembre de 2000, ratificado por El Salvador mediante Decreto Legislativo N° 567 de fecha 4 de Octubre de 2001, entrando en vigencia el 1° de Julio de 2002.

Lo que respecta a este tratado, se cuentan con cinco categorías; la categoría A se refiere a la eliminación completa de los aranceles a las fracciones arancelarias pertenecientes a este tratado, a partir de la entrada en vigor del mismo; en la categoría B se cuentan con cinco sub categorías clasificadas de acuerdo a la base correspondiente a los aranceles que van desde 5.0% hasta 25.0%. En esta categoría los aranceles alcanzan el 0.0% en cinco años. Respecto a la categoría C, que contaba con cuatro sub categorías (con bases de 5.0%, 10.0%, 15.0% y 30.0%) para las cuales las fracciones arancelarias de esta categoría se llegaría a un arancel cero en ocho años. La categoría D y E a diferencia de las primeras tres categorías, tuvieron seis y siete sub categorías respectivamente, donde la primera llegaría a un arancel del 0.0% en diez años y la otra en dieciséis años.

Estos acuerdos descritos anteriormente, a pesar de no ser tan relevantes como lo sería posteriormente el TLC CAFTA-DR, no dejaron de tener cierto impacto en las finanzas del Estado, debido a que contenían programas de desgravación arancelaria, diferentes entre ellos, pero aun así, todos una vez pasado cierto tiempo establecido por la regulación

¹⁰³ Diario Oficial. No. 98. Tomo No.343. Pág. 120. Jueves 27 de Mayo de 1999.

legislativa, iban a llevar a un arancel del 0.0%; lo que limitó de cierta manera la obtención de recursos provenientes de los impuestos al comercio exterior.

Constancia de esto, es la desgravación progresiva que se registra en el país; ya que en 1987 se tenía un arancel promedio del 23.0%, luego para 1995 este era de tan sólo 9.1% y diez años más tarde representó el 6.6%.¹⁰⁴

Por otro lado, luego de la implementación de la LIM, la política económica de El Salvador dejó de estar sostenida por la interacción entre la política monetaria, fiscal y comercial, y pasó a sostenerse (en lo que al sector externo se refiere), en la política comercial o en la conocida Estrategia de Inserción Externa (EIE), a través del proceso de apertura y liberalización del comercio exterior que se ha venido describiendo durante toda la década de los noventa y que tuvo su manifestación en el período presidencial de Francisco Flores mediante los TLC.

4.1.4 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.

Durante la década del noventa el desempeño fiscal fue relativamente estable respecto al obtenido en los años posteriores a 1999; ya que es a partir de este año en que se profundiza la tendencia hacia un mayor deterioro de las finanzas públicas, como consecuencia de las reformas implementadas en el marco de los ya mencionados programas que forman parte del modelo neoliberal.

Luego de la desaceleración de la economía iniciada en 1996 y el cambio de gobierno, Francisco Flores no implementó una medida estrictamente fiscal para corregir el rumbo de las finanzas públicas y de la economía en general durante los primeros dos años de su gestión. Por el contrario, implementó medidas o reformas ya explicadas en apartados anteriores que no representaron más que el aumento de la vulnerabilidad de la economía salvadoreña, ante los shocks adversos de la economía mundial; es decir, se continuó con la estrategia aún no completada por el gobierno de Calderón Sol, que buscaba insertarse en la economía global a través de una mayor liberalización de la economía local, desprotegiendo a la industria nacional, especialmente a la micro y pequeña empresa. De igual forma, se continuó con el traslado de la carga impositiva de agentes externos hacia agentes internos, por medio de la eliminación de impuestos al comercio exterior, en el marco de los TLC.

¹⁰⁴ CEPAL. Apertura Comercial y Cambio Tecnológico en el Istmo Centroamericano. Serie, estudios y perspectivas No. 81. Mayo de 2007, Pág. 20.

La desaceleración que sufrió la economía salvadoreña a mediados de la década de los noventa se prolongó hasta el año 2001, llegando las tasas de crecimiento a 1.7%. A partir del siguiente año, como se puede observar en el anexo 7, comenzó a recuperarse relativamente hasta aumentar un poco más de medio punto porcentual (2.3%), manteniéndose constante para 2002. Esta recuperación fue gracias al aumento de los ingresos percibidos por donaciones y la inversión pública destinada a la reconstrucción de infraestructura dañada a causa de los terremotos de 2001, además del aumento en remesas percibidas del exterior que pasaron de US\$1,750.7 millones en 2000 a US\$ 1,910.5 millones en 2001, estimulando así el consumo de las familias y por lo tanto el PIB.

A partir de 1999, dentro de las finanzas públicas las principales variables en deterioro son el déficit fiscal y la deuda pública, que principalmente estuvieron marcadas por la reforma previsional de 1998 y por los terremotos de Enero y Febrero de 2001. Además de esto, la deuda pública se vio afectada también en gran medida, por la dolarización de la economía. Por tanto, el análisis posterior refleja el comportamiento de las variables fiscales en el marco de estos dos sucesos.

Para el período en cuestión, los ingresos tributarios siguieron siendo al igual que en los períodos anteriores, los más representativos dentro de los ingresos corrientes y estos a su vez, dentro de los ingresos totales.

“El gobierno de Francisco Flores, optó por una política que se definió como *los cuatro pilares fiscales*, los cuales fueron: Reducción del gasto corriente, incremento de los ingresos, reorientación de la inversión y un endeudamiento prudente”.¹⁰⁵ Esto fue el discurso oficial, sin embargo, posteriormente se analizará y se demostrará que existió una brecha entre el discurso y lo efectivamente logrado en materia fiscal, al final de su administración.

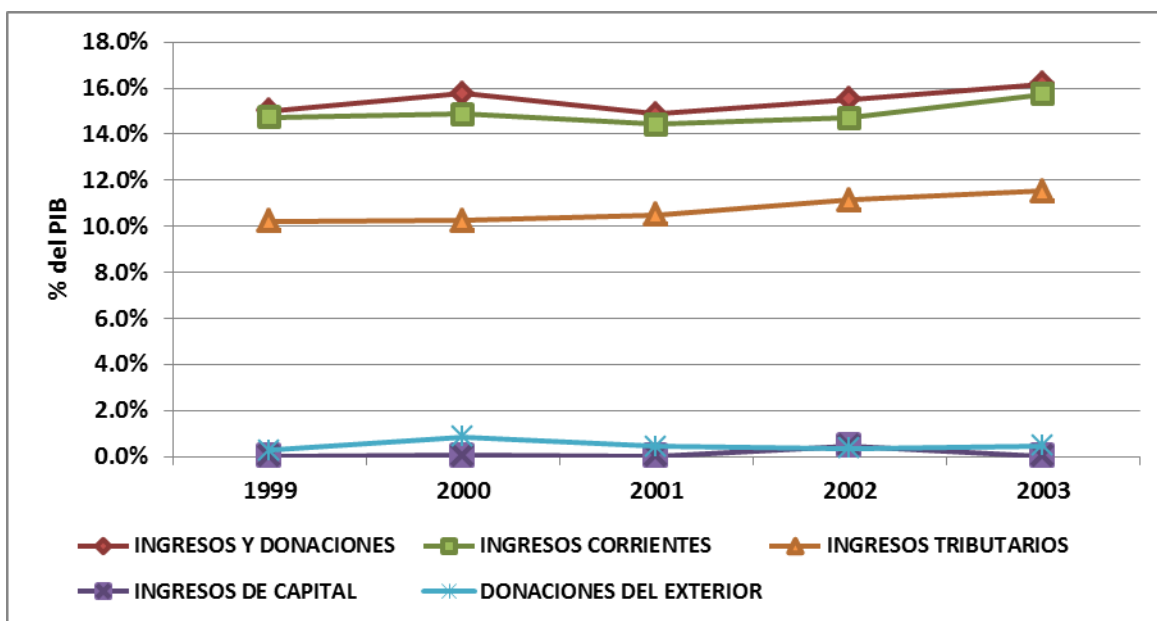
Los resultados de la implementación de este programa, marcaron una tendencia creciente de la carga tributaria, la cual, tuvo tasas de variación que iniciaron con una disminución en los primeros dos años, llegando a 0.1% en 2000; sin embargo, para los siguientes dos años estas tasas de variación tuvieron un crecimiento acelerado, ya que aumentaron 6.6%, aunque al finalizar el quinquenio se redujeron a 2.7%, es decir, una tasa similar a la de 2001; lo anterior, a pesar de los procesos de desgravación arancelaria ya mencionados, reflejándose a través de los efectos de las reformas al sistema tributario; como la

¹⁰⁵ FUNDE. El Desempeño Fiscal durante el Gobierno de Francisco Flores: Una encrucijada ineludible entre el endeudamiento, el déficit fiscal y una reforma fiscal concertada. Alternativas para el desarrollo No 89. 2004. Pág. 14.

eliminación de las excepciones del IVA (lácteos, frutas, medicina, granos básicos, y otros.); lo cual le agregó un mayor nivel de regresividad, debido a que se siguió gravando en mayor medida el consumo básico interno.

Otros de los factores que permitió la tendencia creciente de la carga tributaria, fue la creación del FOVIAL, que gravaba con US\$0.20 por cada galón de combustible. Existió de igual forma el mencionado “Plan 100” que ayudó a compensar, aunque de forma mínima la falta de ingresos provocado por la desaceleración que la economía atravesaba en ese momento.

GRÁFICA N° 7
INGRESOS Y DONACIONES DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2003
(% RESPECTO AL PIB)



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

Con estas medidas implementadas por el lado de la recaudación, se logró el cumplimiento de uno de los cuatro pilares, que fue el referente al aumento de los ingresos, ya que la carga tributaria pasó de 10.2% (US\$1,274.1 millones) en 1999, a 11.5% (US\$1,736.3 millones) en 2003, tal como lo muestra la gráfica N° 7 y anexo No 9; lo que en promedio representó 72.2% respecto a los ingresos corrientes, y estos a la vez, fueron de 96.3% respecto a los ingresos totales como promedio del quinquenio; todo este comportamiento, a pesar que fue positivo, no fue significativo, ya que éstos últimos sólo aumentaron alrededor de 1.0% del PIB; además, el efecto de la privatización de las empresas públicas de electricidad y telecomunicaciones, se reflejó en la caída de las

transferencias que estas empresas le hacían al Gobierno Central. “Éstas cayeron de US\$230.0 millones en 1996 a prácticamente cero en 2002”.¹⁰⁶

Por otro lado, el comportamiento porcentual de los gastos en relación al PIB, se observan en la gráfica No. 8 y en el anexo No. 9 los valores monetarios. Para los años de 1999 y 2000, los gastos totales aumentaron únicamente un punto porcentual, mientras que para el resto de años se mantuvo en un promedio de 18.5% respecto al PIB; teniendo una disminución para 2003; que correspondió principalmente, al comportamiento del gasto corriente. Sin embargo, éste último para el mismo año experimentó un incremento de sólo 0.1% como porcentaje del PIB, respecto a 1999.

Esto se puede explicar por medio de la dirección que tomó la administración del gobierno de Francisco Flores, donde uno de los pilares fiscales buscaba exactamente la reducción del gasto corriente; lográndose cumplir para los años 2001 y 2002; aunque, al final se mantuvo en un promedio de 14.5% respecto al PIB, que es el mismo valor con que se inició el período.

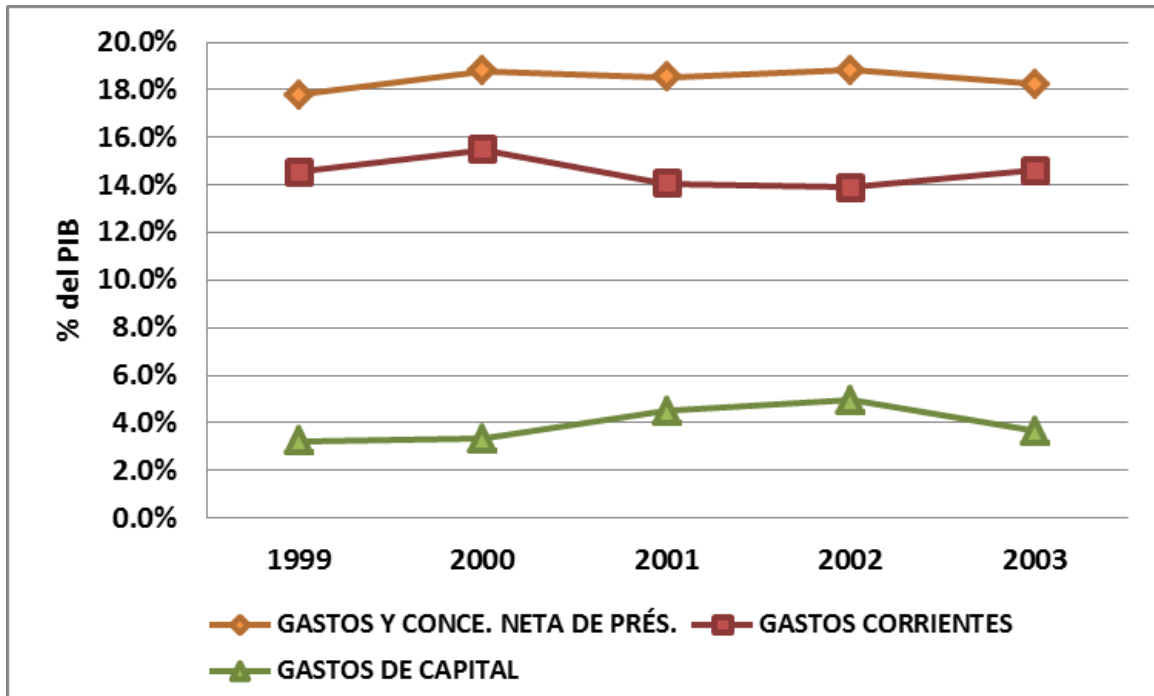
Mientras tanto, el gasto de capital para 2001 y 2002 reportó un leve incremento, pasando a representar 4.5% y 4.9% del PIB respectivamente; lo cual se explica por los terremotos ocurridos en Enero y Febrero de 2001, ya que a pesar que los fenómenos naturales son variables exógenas a las economías, tienen un impacto en el desenvolvimiento económico, ya que demandan un esfuerzo financiero extraordinario por parte del sector público para la reconstrucción de infraestructura nacional.

Dentro de los gastos de capital, este aumento se vio reflejado en la cuenta de Inversión Bruta, la cual aumentó en US\$229.1 millones en 2001, mientras que en 2003 llegó a US\$541.7 millones. Los gastos estimados debido a los terremotos de 2001, fueron de US\$1,500 millones para el terremoto ocurrido en Enero y US\$400 millones para el de Febrero, lo que combinados equivalieron a un poco más del 14.0% del PIB del año 2000 (US\$1,900 millones).

Una vez iniciada la reconstrucción del país (que fue financiada en mayor medida por la cooperación internacional y en menor medida por un recursos propios), para 2003 el gasto de capital llegó a ser de 3.7% del PIB, muy cercano al dato inicial del periodo (3.2%); quedando evidenciado que el aumento en el gasto de capital no fue por una decisión del gobierno, sino por una causa exógena, como lo fueron los terremotos.

¹⁰⁶ *Ibidem.*

GRÁFICA N° 8
GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2003
(% RESPECTO AL PIB)



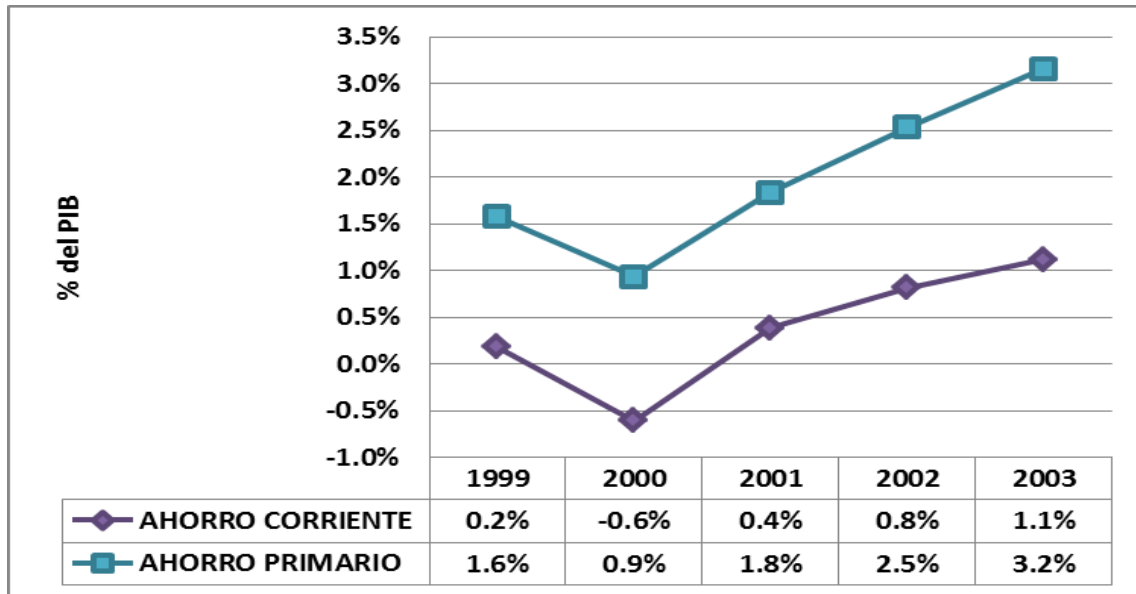
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

4.1.5 Comportamiento del Ahorro Corriente y Primario.

Respecto a la variable que resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (ahorro corriente), se observa, que a lo largo del período comprendido entre 1999-2003 existieron cifras positivas, aunque estos niveles fueron bajos en relación al PIB. Para 1999, este representaba US\$22.6 millones y para el último año de gestión de este período presidencial, ascendió a US\$168.6 millones, es decir, un aumento aproximado de 0.9% del PIB, como se observa en la gráfica No. 9.

Cabe mencionar, que para el único año en el cual se obtuvo un valor negativo del ahorro corriente, fue para el 2000, siendo de 0.6% debido al aumento de las transferencias corrientes que fueron específicamente, las hechas al sector privado; ya que pasaron de US\$189.4 millones en 1999 a US\$259.6 millones en el siguiente año (un aumento de US\$70.2 millones); comportamiento que se atribuye al pago de pensiones.

GRÁFICA N° 9
AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2003
(% RESPECTO AL PIB)



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

“La tendencia más pronunciada al alza en concepto de transferencias corrientes sucedió a partir del año 2000. Esto se debió principalmente a las erogaciones del Estado por el pago de pensiones a partir de 2001, ya que las reservas técnicas del INPEP y del ISSS se agotaron en el año 2000, por lo que el gobierno tuvo que asumir el déficit resultante hasta que se agotara en su totalidad. Otra de las mayores erogaciones, fue el sostenimiento de la política de subsidio, ya que para 2003 el subsidio al gas licuado fue de US\$31 millones y el pago de pensiones ascendió a US\$249.6 millones para el mismo año.”¹⁰⁷

Mientras tanto, el ahorro primario definido como el ahorro corriente excluyendo los intereses de la deuda, tuvo un comportamiento bastante similar que el ahorro corriente, tal y como se observan las tendencias en la gráfica No. 9. Sin embargo, los valores de éste fueron mayores a los experimentados en el periodo pasado, debido al comportamiento del pago de intereses; al igual que con el ahorro corriente se observa una marcada disminución para el año 2000, en el cual dicha variable se ubicó en 0.9% respecto al PIB (US\$123 millones) luego de haberse situado en 1.6% (US\$196.5 millones) un año anterior.

¹⁰⁷ FUNDE. En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: el gasto y la deuda pública en El Salvador. San Salvador, El Salvador. 2009. 1° Edición. Pág. 22.

El Ministerio de Hacienda y el BCR no incluyen el pago de pensiones como gasto del SPNF; sin embargo, se considera que por la naturaleza de la transacción constituye una transferencia corriente.

El pago de intereses de la deuda en el año 2000 fue de 1.5% del PIB, que representó un aumento en términos monetarios de casi US\$30 millones respecto al año anterior. A partir de este año, el ahorro primario mantuvo una tendencia creciente llegando a ser del 3.2% del PIB en 2003, mientras los intereses de la deuda aumentaron a 2.0% para el mismo año.

Claramente el comportamiento del ahorro público fue positivo durante todo el periodo presidencial, aunque como ya se mencionó, estos porcentajes fueron modestos respecto al PIB. Esto reflejó una vez más el comportamiento de dos de los pilares fiscales que fueron, el incremento de los ingresos públicos, a través de los ingresos tributarios; y la contención del gasto corriente, que se mantuvo prácticamente constante. Aunque el cumplimiento del pilar referente a los ingresos se logró de forma mínima, fue lo que permitió el comportamiento positivo del ahorro, ya que el gasto no pudo reducirse como se planteó en los pilares fiscales.

4.1.6 Comportamiento del Déficit Fiscal.

Durante el periodo presidencial en cuestión, el resultado fiscal continuó mostrando un comportamiento deficitario (tanto incluyendo como excluyendo donaciones), aún más marcado que en los años anteriores. Así, en 1999 aumentó por tercer año consecutivo, comenzándose a deteriorar de manera más acelerada a partir del mismo.

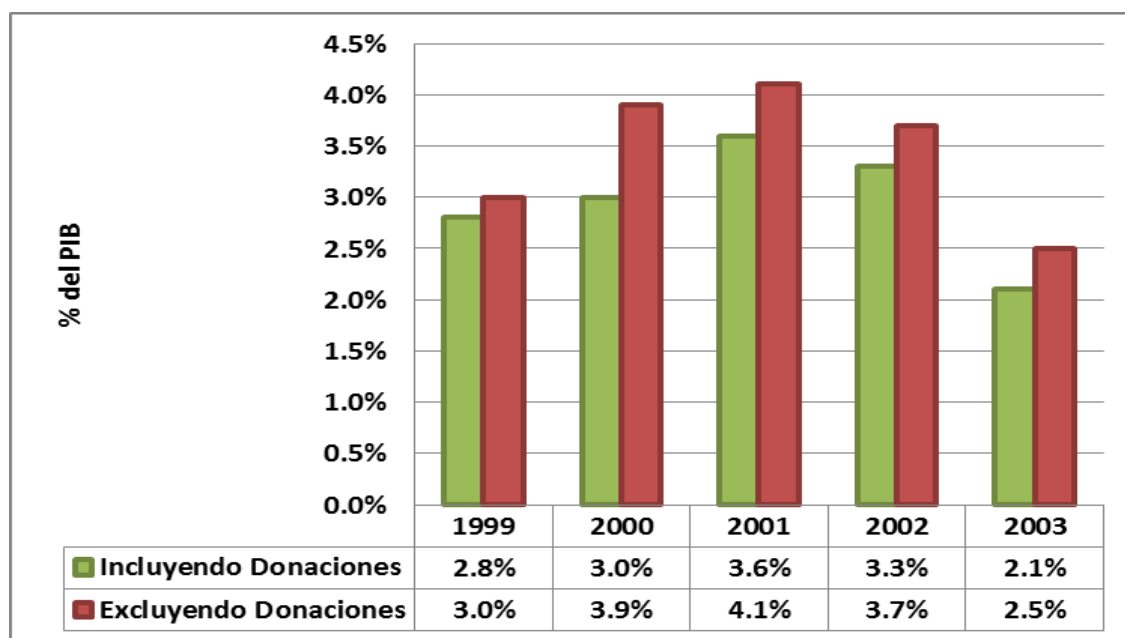
Dentro de este periodo, los años más representativos en cuanto al déficit fiscal fueron 2000 y 2001, ya que incluyendo pensiones, representó -3.9% respecto al PIB y -3.0% sin pensiones para el 2000, y de -4.1% y -3.6% para 2001, respectivamente. Esto debido a la incapacidad de las autoridades fiscales de aumentar significativamente los ingresos públicos para compensar la celeridad del incremento de los gastos públicos; además del impacto negativo que ocasionaron los terremotos de Enero y Febrero de 2001, ya que como se mencionó anteriormente, el gobierno tuvo que destinar recursos para el proceso de reconstrucción, aumentando para este año y para el siguiente, el gasto de capital, específicamente en la formación bruta de capital.

Otro factor que influyó en el comportamiento del déficit fiscal, fue la mencionada carga fiscal de la reforma de pensiones, ya que el Sector Público tuvo que transferir recursos a las administradoras de pensiones. Según estimaciones de FUNDE, para el año 2003 el déficit fiscal se situó en 3.0% del PIB, del cual el 1.7% se debió a la presión previsional, lo que hizo que el déficit fiscal de los primeros años de la década de 2000 se tornaran diferentes respecto a años anteriores, por la inclusión de la nueva variable. Por lo que si

las pensiones no hubiesen estado privatizadas, para 2003 el déficit fiscal hubiese sido de 1.3% del PIB, lo que hubiera sido más manejable.¹⁰⁸

Los déficits fiscales para este periodo dejaron al gobierno en una situación crítica, debido a la profundización que habían logrado, lo que los convirtió en poco manejables para los siguientes años. Por tanto, para la administración de Francisco Flores, el promedio del déficit fiscal incluyendo donaciones fue aproximadamente de 3.0% del PIB, mientras excluyendo donaciones fue de 3.5% del PIB.

GRÁFICA N° 10
DÉFICIT DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2003
(% RESPECTO AL PIB)



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

Un factor adicional que contribuyó a deteriorar las finanzas públicas, fue la disminución de las transferencias de las empresas públicas al Gobierno Central, específicamente las provenientes de las distribuidoras de electricidad y ANTEL (Ver apartado 3.2.1).

¹⁰⁸ Ibíd. Pág. 13.

4.1.7 Comportamiento del Endeudamiento Público.

Otra variable fiscal que tuvo un desempeño singular durante este período, fue la deuda pública, tanto interna como externa, incluyendo el servicio de ésta. Existieron 3 factores determinantes de la deuda pública en El Salvador desde el inicio de la década de los años noventa, los cuales fueron; “la regla de oro”¹⁰⁹, la reconstrucción del país y las pensiones.

El primer factor se refiere a que el endeudamiento de los gobiernos se debe destinar para financiar únicamente el gasto de capital o inversión pública, y no para financiar el gasto corriente. Es decir, que en el mediano y largo plazo, sólo se debería contratar deuda, si estos recursos son utilizados para la inversión pública, ya que de esta forma se generarían y estimularían capacidades productivas que permitirían la generación de recursos internos para honrar la deuda.

Sin embargo, “la regla de oro” no se cumple en una economía como la salvadoreña, que se caracteriza por un comportamiento pro cíclico de la inversión, lo que trae complicaciones y profundiza el proceso de desaceleración experimentado desde la segunda mitad de los años noventa, ya que al no estimular la inversión pública con estos recursos, se provocan disminuciones en la demanda agregada y por tanto en el nivel de ingreso de la economía; esto a la vez, traslada su efecto a los ingresos tributarios, por su mismo comportamiento pro cíclico en relación al PIB, lo cual ocasiona que ante la incapacidad de honrar la deuda con recursos generados internamente, se busque un nuevo financiamiento para cubrir el gasto corriente, lo que sigue estableciendo grandes limitantes para incrementar la inversión pública, no estimulando el aparato productivo de la economía. Esto a largo plazo implica entrar en un círculo vicioso de insostenibilidad y deterioro de las finanzas públicas, ya que se seguiría contratando deuda para financiar el gasto corriente, que dicho sea de paso, debiera financiarse con ingresos corrientes.

En el caso de la economía salvadoreña, la “regla de oro” no se cumple porque como se observó anteriormente, la mayor participación del gasto público total corresponde a los gastos corrientes, mostrando a la vez una tendencia creciente, mientras que el gasto de capital muestra niveles muy bajos. Además, como se muestra en la gráfica No 11 la deuda pública ha ido incrementando a lo largo del periodo (principalmente la deuda externa) lo que refleja que la mayoría de estos recursos se han utilizado para financiar el gasto corriente, provocando que la economía salvadoreña se sumerja aún más en ese círculo vicioso de insostenibilidad y deterioro, lo cual representa un problema estructural de las finanzas públicas de El Salvador.

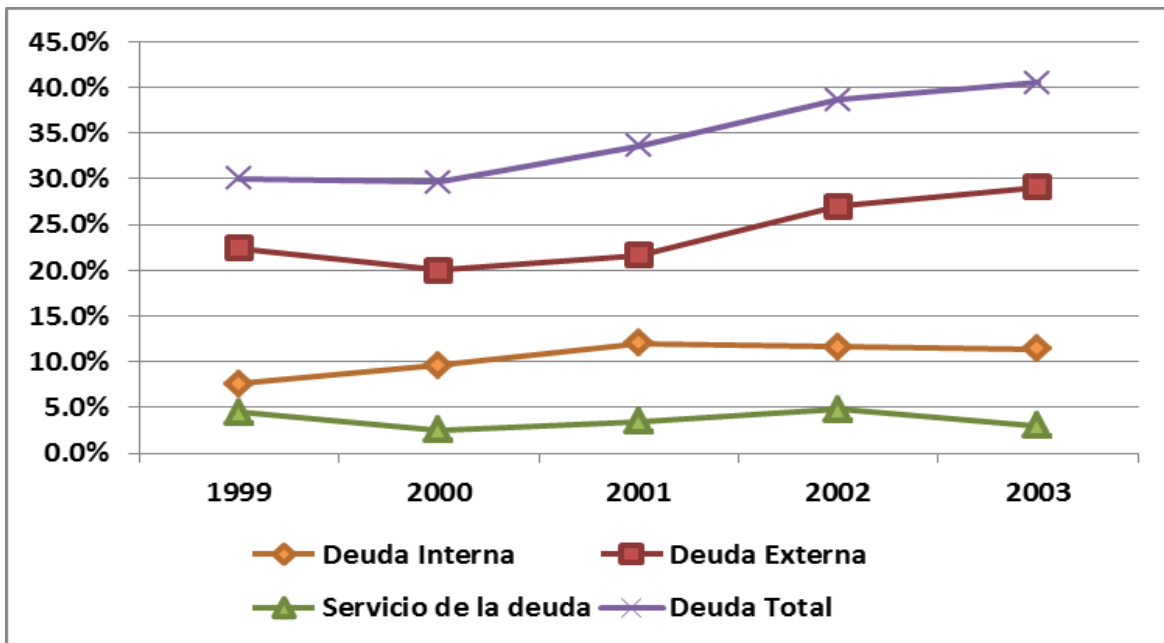
¹⁰⁹ *Ibíd.* Pág. 44.

El segundo factor, se generó luego del conflicto armado en El Salvador, y continuó por los terremotos ocurridos al principio de la década de 2000, ya que requirió de recursos extraordinarios de parte del Estado, debido a los daños en la infraestructura nacional que estos ocasionaron, lo que trajo consigo mayores niveles de gasto público y por ende, mayores niveles de endeudamiento público. Precisamente, el Programa de Reconstrucción de los Terremotos¹¹⁰ tuvo cuatro rubros principales de inversión: restauración de la infraestructura comunitaria para familias rurales pobres (viviendas, escuelas, clínicas y sistemas de agua potable), reactivación de la economía en las áreas rurales, mitigación de los efectos de futuros desastres naturales, y la restauración de la infraestructura de los gobiernos municipales.

Para financiar este proceso de reconstrucción, la deuda externa entre 2000 y 2002 incrementó en un poco más de US\$1,000 millones, mostrando un incremento significativo del 7.0%. De igual forma, a partir de 2001 la deuda externa experimentó un significativo aumento, causado por la dolarización de la economía; ya que llevó a financiar el déficit fiscal únicamente vía endeudamiento y no por ninguna de las otras dos posibles vías. Sin embargo, la inversión bruta no se incrementó en la misma proporción al incremento del endeudamiento externo, ya que pasó de US\$380.0 a US\$609.5 millones, para los mismos años. Además, se observa que el resto del dinero proveniente de la deuda externa, no se destinó para inversión bruta.

¹¹⁰Programa de Reconstrucción de los Terremotos, breve descripción, 2001-2005.
<http://www.usaid.gov/sv/reconstruccion.html>

GRÁFICA N° 11
DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2003
(% RESPECTO AL PIB)



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

El último de los tres determinantes del endeudamiento público en el país, es la presión que ejercen las pensiones, luego de ser privatizadas en 1998. En 2001, la carga previsional comenzó hacer presión sobre el SPNF; luego de acabadas las reservas en el año 2000, el monto que generó esta presión fue de US\$102.5 millones, lo que representó 0.7% del PIB.

Como se mencionó anteriormente, vuelve a quedar claro que la reforma al sistema de pensiones a finales de los años noventa, ocasionó antes y durante el período de Francisco Flores, un deterioro en las finanzas públicas.

La forma en que todos los factores anteriores mostraron la repercusión en el comportamiento de la deuda pública total como porcentaje del PIB, fue de la siguiente manera: de 1999 a 2003, aumento de 10.5%, observándose una tendencia creciente y acelerada. A la vez, la deuda externa jugó un papel importante en el desempeño de la deuda pública total con una tendencia bastante similar, teniendo un aumento del 6.7% del PIB en los mismos cinco años. En este período se vuelve a observar el comportamiento característico de la sustitución de la deuda interna por deuda externa, y de corto plazo por la de mediano y largo plazo, ya que las letras del tesoro (LETES) que son deuda interna de corto plazo, es decir, para financiar los déficits temporales de caja chica, se sustituyeron durante este período por deuda de mediano y largo plazo para financiar gasto corriente.

Según datos presentados por el Ministerio de Hacienda, desde 1999, estos iniciaron con una tendencia creciente, pasando de US\$219.1 millones a US\$662.6 millones en 2001; sin embargo, el año siguiente se realizó un corte de este tipo de deuda, sustituyéndola por deuda de mediano y largo plazo, y de esta forma, para el año 2003 se dio inicio a nueva contratación de LETES por un monto de US\$88.2 millones, lo cual se realizó con el fin de reducir la presión inmediata que ejercía sobre las finanzas públicas.¹¹¹

4.2 PERÍODO PRESIDENCIAL DE ELÍAS ANTONIO SACA 2004-2008

Esta administración presidencial se vio influenciada desde sus primeros años de gestión por las medidas implementadas en los gobiernos anteriores. Sin embargo, este gobierno manifestó una diferencia al ejercer una mayor vinculación entre las políticas económicas y las políticas sociales, tal como se estableció en la política presupuestaria de 2004; donde los principales objetivos que acometía la política fiscal del gobierno, estaban marcados por:¹¹²

- Dar prioridad al gasto en programas de alto contenido social, con el fin de generar mejores condiciones de desarrollo y mayor participación de los diferentes sectores sociales del país.
- Ejecutar los niveles de inversión pública, acorde a las necesidades nacionales y de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
- Contribuir a la estabilidad y el crecimiento económico, a través de la reducción del déficit fiscal, mediante el incremento de las recaudaciones de ingresos y una estricta disciplina y austeridad en el manejo del gasto público.

Dentro de este gobierno se continuaron realizando una serie de reformas en materia económica, que tuvieron un impacto marcado en las finanzas públicas. Dichas reformas se describen a continuación.

4.2.1 Medidas Implementadas para Fortalecer la Recaudación Tributaria.

Uno de los objetivos principales del gobierno de Antonio Saca, fue lograr un aumento de los ingresos totales, lo cual se volvió aún más importante ya que uno de los pilares de dicho gobierno eran los programas sociales; los cuales demandaban un mayor esfuerzo en materia tributaria para lograr su financiamiento.

¹¹¹ Anaya, Oscar y Fuentes, Nelson. Desafíos fiscales y de gestión en El Salvador. Ministerio de Hacienda. Mayo, 2011. Pág. 9.

¹¹² Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. Política Presupuestaria 2004. Pág.2.

De esta manera se logró la implementación de la reforma fiscal de 2004, conocida por sus siglas en inglés como TAP (Tax Administration Project)¹¹³, la cual estuvo compuesta por modificaciones al ISR, al IVA, y la introducción de impuestos específicos al consumo. Las especificaciones de cada una de estas reformas se presentan a continuación.

Reforma a la ley del ISR.

Respecto a las modificaciones al ISR, no existieron cambios sustanciales respecto a la reforma realizada a través del Decreto Legislativo No. 134 del 18 de diciembre de 1991, que buscaran una mayor eficiencia y equidad tributaria; sin embargo, se modificó el numeral 12 del Art. 4 de la ley de 1991, el cual establecía que el producto, ganancia, beneficio o utilidad obtenido por una persona natural que no se dedicara a la compra venta o permuta de bienes inmuebles se consideraría como renta no gravable. Dicha modificación consistió en incluir a partir de 2004 a las personas jurídicas en la excepción del pago de impuesto.¹¹⁴

Dentro del mismo Decreto Legislativo mencionado anteriormente, otra de las modificaciones que se realizaron, fue que en 2004, dentro del Art. 16 se agregó un inciso referente a que la renta que proviene de los servicios que se utilizan en el país, constituirán una renta obtenida en el país para quien presta el servicio, sin importar que la actividad se origine en el exterior. Asimismo, se consideraron como rentas obtenidas en el país las remuneraciones que las instituciones del sector público otorgaran a los funcionarios o empleados salvadoreños en el exterior, siempre y cuando no estén gravadas según la legislación de los países extranjeros; de ser así, no serán gravadas en el país. Es decir, que estas rentas obtenidas pasan a ser sujetas del cobro del ISR.

Además de la reforma antes mencionada, la ley del ISR sufrió una segunda modificación, llevada a cabo en Diciembre de 2007, como instrumento para poner en marcha el programa social “Alianza por la Familia” (detallado en el apartado 4.2.3). Dicha reforma consistió en incrementar el máximo deducible a las personas naturales por gastos en educación y salud; pasando de US\$571.0 a US\$800.0 por cada rubro, lo cual fue puesto en marcha a partir de Enero de 2008. Esta medida a pesar de ser un beneficio para las personas naturales también significó un costo para el fisco, que ascendió a US\$15.0 millones que se dejaron de percibir en concepto de renta.¹¹⁵

Reforma a la ley IVA.

¹¹³ FUSADES. Informe de Coyuntura Económica 4° trimestre de 2006. Pág. 29.

¹¹⁴ Decreto Legislativo No. 496. Del 10 de Diciembre de 2004.

¹¹⁵ FUSADES. Informe de Coyuntura Económica 4° trimestre de 2007. Pág. 32.

Mientras tanto, siguiendo con el objetivo de aumentar los ingresos, la ley de IVA también sufrió una modificación en 2004 respecto a la de 1992, que fue publicada en el Decreto Legislativo No. 495 del Diario Oficial No. 217, Tomo No. 365 del 22 de Noviembre de 2004; la cual se implementó debido a que la administración tributaria logró detectar prácticas de deducción indebida de créditos fiscales, de obtener beneficios tributarios, disminuir o eludir el pago de impuestos; aun existiendo una ley desde hace doce años antes de la reforma, que no permitía tal identificación para lograr un mejor control que permitiera no afectar los ingresos del Estado; por lo cual se consideró indispensable realizar una reforma a dicha ley con el objeto de fortalecer los mecanismos de control para el cumplimiento tributario, y poder evitar así un debilitamiento de las arcas del Estado.

Lo más relevante en el marco de esta reforma fue la modificación del Art. 16, en el cual está establecido el hecho generador del impuesto sobre la prestación de servicios, donde se aclaró que los pagos por indemnizaciones de perjuicios o siniestros, además de las donaciones de servicios de carácter gratuito producidas por los contribuyentes que se realizan a las entidades gubernamentales, municipales y corporaciones y fundaciones de derecho y utilidad pública, estarían excluidas a partir de allí como hecho generador del pago del impuesto.

Por otro lado, en el Art 65-A (que fue agregado en su totalidad) se determinaron los casos en los que no será deducible el impuesto al IVA; que en general se refiere a la adquisición, importación de cualquier bien o servicio que no sea indispensable para la realización del giro o actividad del contribuyente.

Modificación a la Ley del Tabaco e Introducción de Impuestos Específicos a Otros Bienes. Este tipo de impuestos son, al igual que el impuesto del IVA, impuestos indirectos, pero que a diferencia de éste, se caracterizan por gravar el consumo de bienes de forma específica. Durante el periodo en cuestión, entraron en vigencia reformas al impuesto sobre productos del tabaco, a la ley reguladora de la producción y comercialización de alcohol y bebidas alcohólicas, y a la ley de gravámenes relacionados con el control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares. Se creó de igual forma, el impuesto específico a la comercialización de todo tipo de gasolinas, y la ley del impuesto específico a las llamadas telefónicas provenientes del exterior. Todo esto con el fin de incrementar la recaudación tributaria, pero al mismo tiempo, con el objetivo específico de financiar programas sociales como FOSALUD y el subsidio al transporte público.

En lo referente a la Ley del Tabaco, el propósito fundamental es desalentar el consumo, debido a los daños que se producen a la salud, e incrementar de esta forma los recursos del Ministerio de Salud por medio del impuesto ad-valorem, sin embargo, a partir de Marzo de 2005 (según Decreto Legislativo No. 643) estos recursos obtenidos por la implementación específica del impuesto, tienen un destino más específico, ya que entró en vigencia una reforma en la cual se estableció que lo recaudado en concepto del nuevo impuesto específico, adicional al impuesto ad-valorem ya existente, se utilizaría para financiar el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD).

Lo que pretende gravar esta ley, son todos los productos elaborados del tabaco, ya sean de fabricación nacional o importados, a excepción de los producidos artesanalmente.

El impuesto ad-valorem, contiene una base imponible del 39.0% sobre el precio sugerido de venta al consumidor, excluyendo el IVA. Por su parte, los habanos o puros, tendrán un gravamen del 100.0%.

El primer impuesto específico, que es el referente a las bebidas alcohólicas, sufrió una reforma a finales de 2004 (Decreto Legislativo No. 543) en la cual se contempló que la normativa legal hasta ese momento contenía vacíos que permitían la elusión en el pago de dicho impuesto, por lo que las autoridades tributarias consideraron necesario realizar dicha reforma para garantizar la recaudación de ingresos, con el objetivo de destinarlos a proyectos de salud, como FOSALUD; además de desalentar el consumo, por los daños provocados a la salud del consumidor.

Según el Art. 43 de la misma ley, se estableció para todas las bebidas alcohólicas independientemente que sean producidas o importadas, un impuesto sobre su contenido alcohólico; esto se aplica por cada 1.0% en volumen de alcohol por litro de bebida.

En el anexo No. 10 se observa que la cerveza de malta es gravada con US\$0.0825, mientras que todos los vinos se gravan con US\$0.07, y los licores como el whisky, se gravan con US\$0.15; los licores derivados de la caña se gravan en promedio con US\$0.0325, y para el vodka, el gravamen es en promedio de US\$0.068.

En cuanto al impuesto específico a las armas de fuego y similares, en la reforma contenida en el Decreto Legislativo No. 540, el Art. 6 describe las cuatro licencias existentes y sus derechos fiscales a pagar, las cuales son de US\$11.43 para la licencia del uso de armas de fuego, para reparación de armas y para recargar municiones; mientras que para la licencia

del manejo de explosivo con fines industriales y obra civil, el derecho fiscal es de US\$22.86(Las citadas licencias se renovaran cada tres años).

Referente a las matrículas de las armas de fuego, el Art. 7 describe los derechos fiscales que se clasifican en, matrícula para tenencia y conducción, y la matrícula de portación; ambas clasificadas en fusiles, carabinas y escopetas por US\$40, y la tenencia, conducción y portación de revólveres y pistolas es de US\$20. La matrícula de colección tiene un derecho fiscal de US\$11.43 (La primera matrícula se renovará cada cinco años, la de portación, cada tres y la de colección se obtiene una vez y no tiene vencimiento).

El Art. 8 estableció que los traspasos de dominio de armas de fuego serán sujetos a un derecho fiscal de US\$35. En el Art. 9 se establecieron los derechos fiscales para permisos especiales entre los que se encuentran que para la fabricación, importación, exportación, comercialización de armas, municiones y explosivos el derecho fiscal es de US\$1,142.86.

De forma adicional o independiente a cada una de las actividades mencionadas anteriormente se debe de pagar un derecho fiscal de US\$571.43.La base imponible del impuesto ad-valorem fue establecido en un 30% sobre el precio de venta, excluyendo el impuesto al IVA.

Otro de los impuestos específicos, el impuesto a la gasolina, fue establecido en 2007. Tal impuesto consiste en gravar la comercialización de gasolinas ya sea diésel, regular o especial con el objeto de otorgar una compensación a los empresarios del transporte colectivo, en vista de los incrementos en el precio de la gasolina y mantener estables las tarifas del transporte público de pasajeros. El impuesto se estableció en US\$0.10 por galón, y entró en vigencia en Diciembre de 2007.

Los comercializadores de gasolina retendrán lo correspondiente al impuesto y lo transferirán al fondo general del Estado, de donde serán trasladados al Vice Ministerio de Transporte para que éste realice la compensación de US\$200.0 por cada microbús y US\$400.0 por cada autobús, de forma mensual, siempre y cuando los automotores tengan una edad menor o igual a 20 años de circulación, y que estén legalmente establecidos. El costo estimado sin considerar el ingreso de esta contribución se aproxima a los US\$40.0 millones.¹¹⁶

Otro impuesto específico que se introdujo fue el impuesto a las llamadas telefónicas provenientes del exterior que terminan en El Salvador, mediante el Decreto Legislativo

¹¹⁶ *Ibídem.*

N°651 y reformado mediante el Decreto Legislativo 691 (ambas en Julio de 2008). Este impuesto también se creó debido a la necesidad de generar recursos para la Hacienda Pública, para financiar programas de interés social.

En el Art. N° 1 de dicha ley, se establece que el impuesto gravará al tráfico telefónico proveniente del exterior y terminado en El Salvador, a través de cualquier persona natural o jurídica, o cualquier agrupación de personas que estén autorizadas como operadores concesionarios del servicio público de telefonía.

En cuanto a la base imponible, se estableció en el Art. N° 7 un impuesto de US\$0.04 por minuto, al tráfico telefónico proveniente del exterior que termine en El Salvador y al tráfico telefónico de cobro revertido saliente a cobrar en el extranjero.

4.2.2 Reforma al sistema de pensiones: Creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP).

En el mes de Septiembre de 2006 se estableció la Ley de Creación del FOP mediante Decreto Legislativo No. 98, la cual, en el Art. 1 se estableció tal fideicomiso por un plazo indeterminado que estará constituido por el Ministerio de Hacienda, INPEP y el ISSS, donde el Banco Multisectorial de Inversiones funcionará como fiduciario (actualmente Banco de Desarrollo de El Salvador, BANDESAL).

El objeto del Fideicomiso se estableció en el Art. 3, donde se señala que los fondos de este, serán utilizados exclusivamente para atender las obligaciones del sistema previsional, para el cual podrá emitir Certificados de Inversión Previsionales (CIP), que se gravan a una tasa semestral de acuerdo a la tasa LIBOR de 180 días, más una sobretasa de 0.75%.

El Fideicomiso consta de un patrimonio conformado principalmente por un aporte inicial de parte del Estado, por un monto de US\$20.0 millones, que funge como un patrimonio fundacional (según Art. 5), además de recursos que se aprueben en el presupuesto general del Estado para cada ejercicio fiscal; además de los aportes de personas naturales o jurídicas de derecho público privado. Dicha reforma permitió al fiduciario abrir cuentas para el funcionamiento del fideicomiso tanto en los bancos comerciales como en el BCR (Art. 7).

En términos concretos, la creación del FOP se hizo con el objetivo de emitir deuda (deuda previsional) y utilizar los recursos provenientes de ésta para el pago de pensiones, lo que

permite asegurar dicho pago, ya que la ley SAP obliga a las administradoras de pensiones a comprar los títulos de deuda que emite el FOP que no pueden sobrepasar el 70.0%.

4.2.3 Programas Sociales.

La gestión del gobierno de Elías Antonio Saca, se caracterizó por la implementación de programas sociales para mejorar la situación económica y social de las familias más pobres del país. Tales programas, implementados para lograr los objetivos de la política fiscal citados anteriormente, se detallan a continuación.

Red Solidaria.

Del plan de gobierno “País Seguro”, surgió el programa Red Solidaria, entrando en vigencia en 2005 mediante el Decreto Ejecutivo No. 11 del 4 de marzo de 2005 y mediante el Decreto Ejecutivo No. 42 la especificación de las funciones del mismo programa, además de establecer al Fondo Social para el Desarrollo Local (FISDL) como responsable y organismo ejecutor.

Éste es un programa de asistencia social que promueve como principal objetivo la erradicación de la pobreza extrema, severa y alta en los 100 municipios más pobres del país, de acuerdo al mapa de pobreza realizado en el país.

Los ejes de acción en que se desarrolló el programa son los siguientes:

1. Red solidaria a las familias: Eje en el que se focalizó la ayuda a familias que viven en condiciones de extrema pobreza, mediante el pago de bonos a la madre jefa de hogar, capacitaciones y corresponsabilidades en salud y educación.

Dentro de este eje se establecieron tres tipos de bonos para las familias de acuerdo a su monto y su elegibilidad. El primero de ellos es un bono de educación por un monto de US\$30.0 cada dos meses a familia con niños y niñas entre 5 y 15 años que no hayan cursado el sexto grado. Otro de los bonos otorgados es el de salud, el cual también consiste en un pago cada dos meses por un monto de US\$30.0 a familias con niños y niñas menores de 5 años o mujeres embarazadas. El último tipo de bono fue el de educación y salud que a diferencia de los dos anteriores, es por un pago bimestral de US\$40.0, destinado únicamente a las familias que cumplan con los criterios de elegibilidad.¹¹⁷

¹¹⁷Góchez, Roberto. Percepción de los beneficiarios del funcionamiento e impacto de Red Solidaria. 2008. Pág. 13.

2. Red de servicios básicos: Este eje pretende fortalecer la oferta de servicios de educación, salud y nutrición, para los 100 municipios más pobres, mediante la inversión en infraestructura básica, proyectos de dotación de agua potable, saneamiento y alumbrado público al 100% de las escuelas y unidades de salud.
3. Red de sostenibilidad a la familia: Este eje pretende promover y financiar proyectos productivos y de microcréditos, apoyando a pequeños agricultores y familias rurales, dotándolas de las herramientas necesarias para permitirles incorporarse a las actividades productivas, para que de esta manera puedan mejorar su nivel de ingresos y calidad de vida.

La intervención de este programa en los municipios, se priorizó a partir del mapa de pobreza de 2005, beneficiando primeramente a los 32 municipios que figuraban con pobreza extrema severa, para luego beneficiar a los 68 municipios restantes que se consideraban con pobreza extrema alta, completando la meta para el año 2010. La cobertura anual de dicho programa se estimó en un costo de US\$20 millones anuales.

Fondo Social para la Salud (FOSALUD).

Otro de los programas con fines sociales importantes, creado durante el gobierno en cuestión fue la constitución de FOSALUD, según el Decreto Legislativo No. 538 de Diciembre de 2004; con el objetivo de mejorar la cobertura de los servicios de salud en las áreas rural y urbana.

Los objetivos de FOSALUD son en primer lugar, velar por su sostenibilidad financiera así como crear los programas especiales para ampliar la cobertura de los servicios de salud y fomentar campañas de educación sobre la salud.

El patrimonio inicial de este programa fue aportado por el presupuesto general del Estado, el cual ascendió a US\$1 millón. FOSALUD estaría financiado por los recursos que el Ministerio de Hacienda (MINHAC) debería incorporar en las correspondientes leyes del presupuesto; estos montos incluían el total del incremento anual de los ingresos que por concepto de recaudación, se perciban en lo referente a la producción y comercialización de alcohol y bebidas alcohólicas, productos del tabaco, armas de fuego, municiones, explosivos y similares.

Para determinar el incremento en la recaudación de los impuestos a los bienes anteriormente descritos, se tomó como referencia los ingresos percibidos en el ejercicio

fiscal anterior; para los subsiguientes ejercicios fiscales la asignación presupuestaria para financiar este programa no podría ser inferior al previsto para 2005.

Plan Nacional de Educación 2021.¹¹⁸

Los programas sociales, de la misma manera que contenían planes específicos para el área de la salud, abarcaron el área de educación; por lo que este es el caso del Plan Nacional de Educación 2021, que engloba planes específicos en dicha rama.

Este esfuerzo fue formulado con una visión de largo plazo, en cuanto a las políticas y metas educativas prioritarias; estableciendo compromisos que permitieran mejorar la educación pública. Para lograr tal cometido, el plan contiene cuatro objetivos fundamentales, de los cuales el primero es lograr la formación integral de las personas; asegurar once grados de escolaridad para toda la juventud; proveer educación técnica y tecnológica del más alto nivel para apoyar el desarrollo productivo; y propiciar el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

La implementación de este plan requirió un esfuerzo financiero eficiente y eficaz, en tal sentido, la asignación presupuestaria en el ramo de educación aumentó en US\$34.0 millones, incluido un refuerzo presupuestario de US\$21.0 millones en 2005 respecto al año anterior; lo que representó para 2005 un 3.0% del PIB, y para 2006 aumentó US\$27.0 millones más. Se puede mencionar también que las IFI jugaron un papel importante en la implementación de este plan, ya que instituciones como el BID, BM y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aportaron préstamos por un total de US\$189.0 millones en 2005, el BID aportó US\$85.0 millones del total, al igual que el BM, mientras que el BCIE aportó US\$19.0 millones.

Los recursos de la asignación presupuestaria mencionados anteriormente, se utilizaron en gran parte para incrementar el salario de los docentes en un 10.0% para el año 2006; saldo que ascendió a US\$20.5 millones para este mismo año.

Alianza por la Familia.¹¹⁹

Fue otro de los programas implementados por el gobierno de Antonio Saca, para aliviar y mejorar la situación económica de las familias, además de apalear el impacto adverso de la coyuntura internacional.

¹¹⁸ MINED. Gobierno de El Salvador. Plan Nacional de Educación 2021. Marzo de 2005.

¹¹⁹ Ministerio de Hacienda. Memoria de Labores 2007-2008. Pág. 20.

Las medidas implementadas en este programa, tuvieron como es de esperarse, un impacto fiscal; así, por ejemplo, una de las áreas de atención es el de las madres trabajadoras, por 12 semanas, como licencia por maternidad; durante todo este tiempo se garantiza el 100.0% de su salario, cuyo monto es de US\$11.0 millones al año.

Otra medida implementada es el aumento de las deducciones del ISR en los rubros de educación y salud, para los cuales, como ya se mencionó en el apartado 4.2.1, se deducirán del ISR US\$800.0 por cada rubro, cuyo costo anual es de US\$18.2 millones, los cuales constituyeron ingresos que se dejaron de percibir en 2007, además de un aumento en el monto de devoluciones.

El programa contiene otras medidas referentes a la educación, entre las cuales se tiene, la eliminación del pago de matrícula, colegiatura mensual y derechos de graduación para bachillerato del sistema público, con un costo para el Estado de US\$30.0 millones anuales; la contratación de 2,950 nuevos maestros, de los cuales 2,450 se destinaron desde educación parvularia hasta noveno grado y 500 para bachillerato; representando un costo de US\$30.0 millones en 2008.

Otros de los beneficiados con este programa, fueron los pequeños agricultores, a los cuales se les entregó semilla mejorada y fertilizante, por un monto de US \$9.7 millones en 2007.

4.2.4 Continuidad de la Estrategia de Inserción Externa (EIE).

El gobierno en cuestión no fue la excepción respecto a la continuidad de la EIE, iniciada en la década de los noventa, ya que se llevó a cabo la ratificación (17 de Diciembre de 2004) y entrada en vigencia (01 de Marzo de 2006) del TLC entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés).

Los objetivos planteados en este tratado, según el capítulo 1, referente a las Disposiciones Generales son: Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes; eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las partes; aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes, entre otros.

Este tratado, al igual que los firmados durante el periodo presidencial de Francisco Flores, buscó eliminar las barreras al comercio internacional, no solamente a lo que respecta a bienes y servicios comercializados, sino también en flujos financieros e inversión; como

parte de dicha desregulación, contiene además un proceso de desgravación arancelaria para los bienes o servicios originarios, que aun contengan un arancel.

Según Art. 3.3 del capítulo 3, inciso primero, salvo disposición en contrario de dicho tratado, ninguna parte podrá incrementar ningún arancel aduanero existente o adoptar uno nuevo sobre una mercancía originaria. Sin embargo, las partes podrán examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros establecidos.

Las categorías existentes en que se agrupan los bienes comercializados entre las partes en este tratado van desde la categoría A hasta la H, y de igual forma, desde la categoría M hasta la Q. Las características de cada una de las categorías son diferenciadas de acuerdo a los cortes que comprenden para llegar a un arancel cero. La categoría A, agrupa los bienes que llegaron a un arancel inexistente para 2004, es decir, antes de la entrada en vigor de este tratado; los cortes para las categorías entre la B y D van desde los cinco hasta los quince años con cortes iguales cada año. A diferencia de las anteriores, las categorías E y F tienen un periodo de 15 y 20 años respectivamente pero con cortes diferenciales en cada año para poder llegar a un arancel cero. Las mercancías incluidas en la categoría G, recibirán un trato de libre comercio y las incluidas en la categoría H un tratamiento de nación más favorecida. Las categorías comprendidas entre M y Q están sujetas a un periodo entre los diez y los dieciocho años, todas con cortes diferenciados entre cada año.¹²⁰

Las medidas económicas más relevantes implementadas por este gobierno, recién descritas, tienen una repercusión inevitable en las finanzas del Estado. Así, las medidas puestas en marcha para aumentar los ingresos tributarios, modificaron precisamente la recaudación, debido a los cambios que sufrieron entre el período comprendido entre 2004-2008; así mismo, la reforma a la Ley SAP tuvo un impacto notable en la deuda pública, debido a que a raíz de esta reforma, el Estado por medio de la creación del FOP, pudo emitir deuda y aún sigue emitiéndola para el pago de pensiones del sector público, deuda que en algún momento tiene que ser honrada por completo, incluyendo sus intereses. Dicha deuda que no tendría que significar una carga fiscal para el Estado, por la razón de que las pensiones están privatizadas casi en su totalidad (98%), deberían de ser las administradoras de pensiones las que carguen con las obligaciones previsionales que esto conlleva; esto demuestra que existe una práctica común por parte del Estado para sanear de alguna manera las empresas que vende al sector privado.

¹²⁰ Vid. Ministerio de Economía. Texto del TLC CAFTA-DR. Capítulo 3 y anexo 3.3.

Por otro lado, la implementación de los programas sociales, requirieron un mayor esfuerzo fiscal por parte del Estado para lograr los objetivos planteados en cada uno de ellos; esfuerzo que no fue compensado, ya que los ingresos totales disminuyeron debido a la reducción de ingresos percibidos en concepto de impuestos al comercio exterior, en el marco de la ratificación del TLC con Estados Unidos y su calendario de desgravación arancelaria.

4.2.5 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.

El comportamiento de los ingresos para este período se asemeja al comportamiento que se obtuvo durante el período presidencial de Francisco Flores; a diferencia de dicho periodo, en el cual no se implementaron medidas estrictamente fiscales para corregir el rumbo de las finanzas públicas durante los primeros dos años; la administración de Antonio Saca se caracterizó por la reforma fiscal que llevó a cabo a finales de 2004, la que permitió una mayor percepción de ingresos, especialmente por la creación y reforma de impuestos específicos, que gravan el consumo de ciertos productos.

Por su parte, la producción real continuó con la desaceleración iniciada en la mitad de la década de los noventa, alcanzando para 2004 uno de sus puntos más bajos desde inicios de dicha década, teniendo un decrecimiento de casi medio punto porcentual, ya que pasó de una tasa de crecimiento de 2.3% en 2003 a una tasa de 1.9% en 2004. A partir de 2005 la actividad económica inició una tendencia al alza que le permitió lograr un crecimiento de 3.6%; uno de los elementos que explican tal comportamiento es el aumento que mostró la inversión, tanto pública como privada, que de US\$2,611.6 millones en 2005, pasó a US\$3,282.6 millones el siguiente año; aunque el comportamiento creciente de la economía sólo permaneció por tres años; para 2008, debido al inicio de la crisis mundial éste volvió a descender más de un punto porcentual (1.3%), tal como se puede apreciar en el anexo N° 11.

Mientras tanto, las tasas de variación de la carga tributaria se comportaron de manera ascendente para los primeros dos años del período presidencial de Antonio Saca. Este aumento fue gracias a las reformas tributarias que entraron en vigencia en 2005. Aunque el efecto positivo de las mismas, no perduró por mucho tiempo ya que para 2007 sólo creció 0.8% respecto a 2006, situación que para 2008 llegó a tasas negativas de 2.2%.

El incremento que tuvo el ingreso no fue tan significativo como lo fue el gasto público, ya que el comportamiento de éste, se debió al aumento de los gastos corrientes (especialmente el gasto en consumo), y las erogaciones para el financiamiento de programas sociales (objetivo principal del gobierno) que dentro de los cuatro más

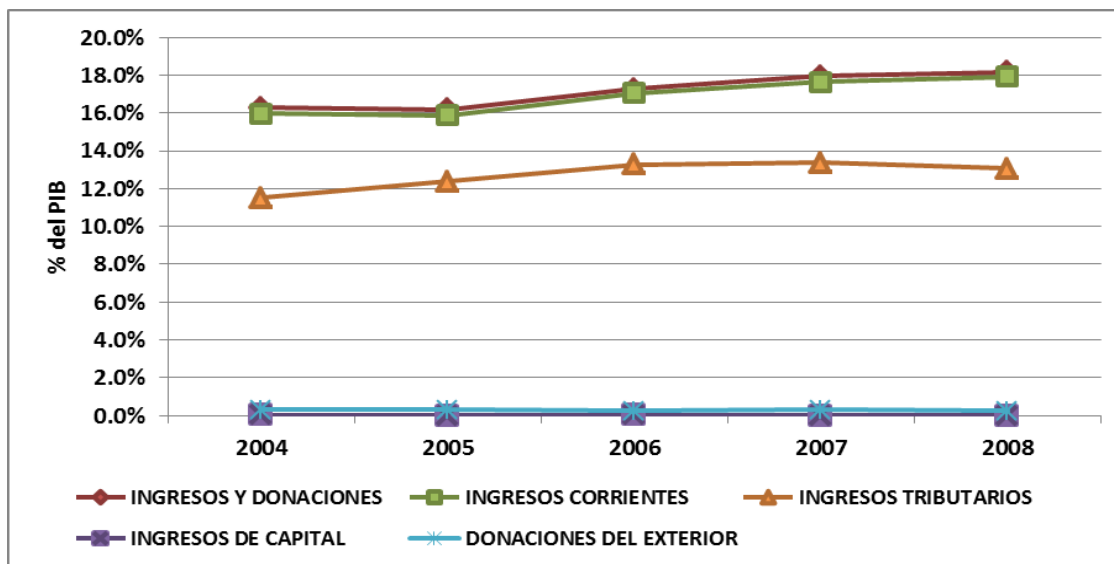
representativos durante la gestión, generaron un costo de US\$139.0 millones anuales aproximadamente.

Este gobierno no dejó de lado el objetivo de dar continuidad a la EIE, ya que concretizó la acción de negociación del TLC con los Estados Unidos de Norte América, que el gobierno de Francisco Flores había iniciado. Tal tratado, al igual que los firmados anteriormente, privaron al Estado de obtener mayores ingresos, al eliminar progresivamente los aranceles que posee cada producto comercializado entre las partes.

Uno de los objetivos de todos los gobiernos es lograr aumentar los ingresos totales durante su gestión; tal es el caso de los gobiernos de El Salvador. Durante este período presidencial, la dinámica de los ingresos totales se explica por el comportamiento de los ingresos corrientes, ya que tuvieron una tendencia prácticamente igual. Los ingresos corrientes estuvieron conformados en mayor proporción por ingresos tributarios; ya que los ingresos de capital tienen una participación aproximada del 0% como porcentaje del PIB durante todo el período, y las donaciones con una participación del 0.3% del PIB como promedio del período, siendo por lo tanto estas dos últimas prácticamente insignificantes para el comportamiento de los ingresos públicos.

Por tanto, tal como se muestra en la gráfica N°12, la pequeña brecha entre los ingresos corrientes y los ingresos totales se explica por las donaciones recibidas del exterior; ya que para el período los ingresos corrientes estuvieron por debajo de los ingresos totales un 0.3% del PIB; mientras que éstos mostraron una tendencia creciente especialmente para los años entre 2005 y 2007, siendo del 16.2% (US\$2,734.0 millones) y 18.0% (US\$3,597.1 millones) respectivamente.

GRÁFICA N° 12
INGRESOS Y DONACIONES DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

Sin embargo, la celeridad del incremento de los ingresos públicos totales a partir del 2005 se ve disminuida para el año 2008, representando una variación del 0.2% respecto al PIB.

La participación mostrada por los ingresos tributarios respecto a los corrientes y estos en base a los ingresos totales, es la principal razón que marcó el incremento de cada uno a lo largo del periodo. De esta forma, los ingresos tributarios representaron un 72.0% respecto a los ingresos corrientes en 2004. Además, éstos representaron un promedio de 75.3% para los cinco años.

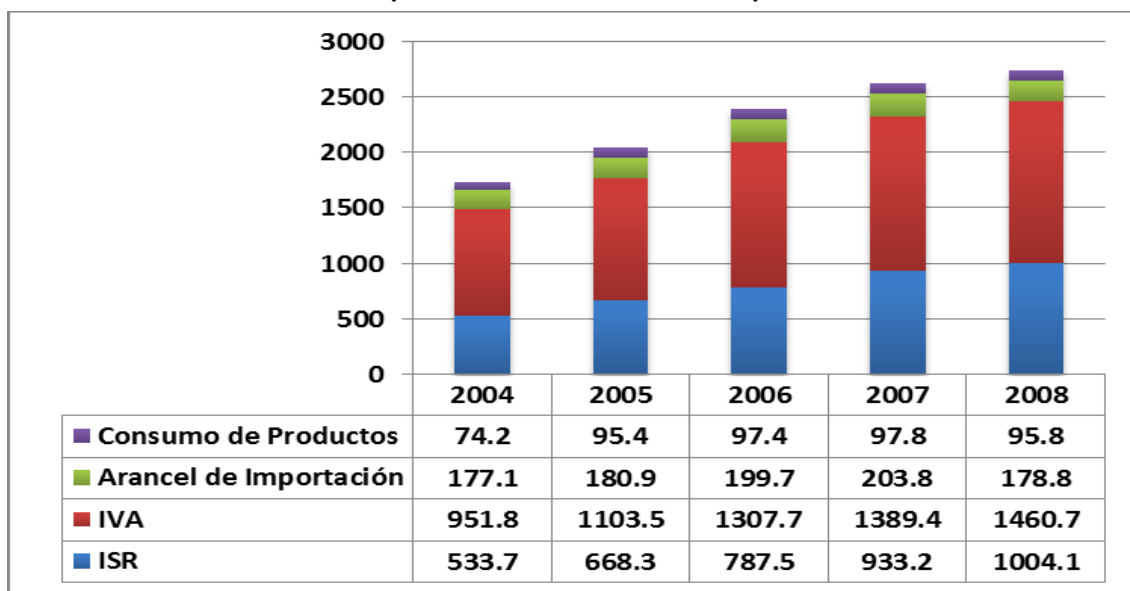
La mayor participación dentro de los ingresos tributarios le corresponde al IVA, seguido por el ISR, y en menor medida por los aranceles a la importación y al consumo de productos. Cabe mencionar que los cuatro impuestos tuvieron una tendencia creciente durante todo el periodo, aunque manteniendo su misma importancia relativa respecto a los ingresos tributarios. De esta forma, el IVA representó en promedio US\$1,242.6 millones, el ISR representó US\$785.4 millones, y con menor representatividad los aranceles de importación, que fueron de US\$188.1 millones, y el consumo de productos de US\$92.1 millones (Ver gráfica No.13). El IVA y el ISR tuvieron una tendencia creciente más acelerada que los otros dos impuestos; comportamiento que se dio no por la modificación de las tasas impositivas, sino por la ampliación de la base de contribuyentes

en lo que respecta al IVA, la cual aumentó en 6,945 nuevos contribuyentes en el marco de la reforma fiscal implementada.

En cuanto al ISR, éste puede ser explicado por el nivel de crecimiento que tuvo la economía en general; a pesar de la modificación respecto a las nuevas deducciones y devoluciones, en uno de los pilares referente al programa social “Alianza por la Familia”.

Por su parte, el comportamiento de los impuestos referentes al consumo, son resultado de las reformas y nuevos gravámenes a productos específicos como el cigarrillo, bebidas alcohólicas, gasolinas y armas de fuego, aprobadas durante este gobierno, que para la gestión anterior no fueron de gran importancia.

GRÁFICA N° 13
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(EN MILLONES DE DOLARES)

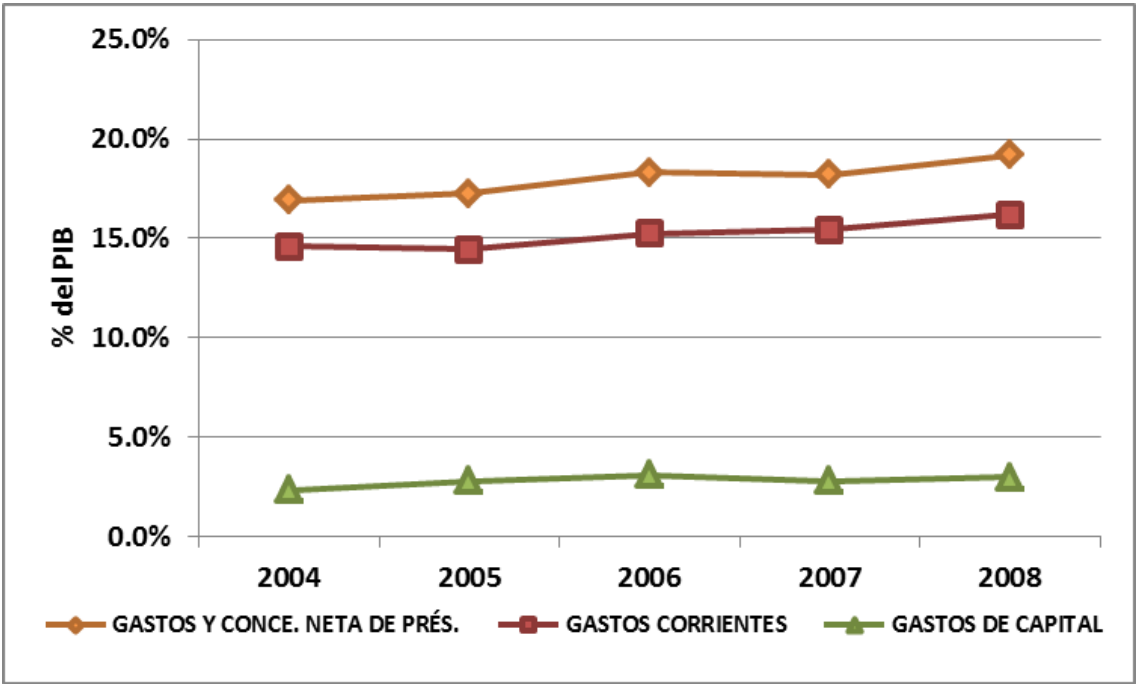


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

La recaudación por derechos arancelarios a la importación de bienes, alcanzó un total de US\$178.8 millones, mostrando una disminución con respecto al año anterior de 12.3%; dicho comportamiento se explica por la eliminación de aranceles a un conjunto de productos esenciales para la economía nacional, como los combustibles, la harina de trigo y fertilizantes, así como por los procesos de desgravación arancelaria a bienes importados vinculados a los diferentes Tratados de Libre Comercio suscritos por El Salvador.

Los gastos totales para este período estuvieron explicados por los gastos corrientes, al igual que los ingresos totales lo estuvieron por los ingresos corrientes. El comportamiento que tuvieron los gastos totales fueron crecientes en promedio para todos los años; ya que aumentaron en dos puntos porcentuales respecto al PIB, durante el período comprendido entre 2004 y 2008; mientras los gastos de capital representaron una mínima proporción respecto al total.

GRÁFICA N° 14
GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

Los gastos corrientes representaron el 84.5% de los gastos totales como promedio para el período, y los gastos de capital tan sólo fueron del 15.5% como promedio del periodo. Como se muestra en la gráfica No. 14, los gastos corrientes mantuvieron una tendencia igual al total de gastos; el año más representativo en estos gastos fue 2008, llegando a representar un 16.2% respecto al PIB, mientras que el año que menor representatividad tuvo en este período fue 2005, con 14.5% respecto al PIB; tales porcentajes significaron en términos monetarios US\$3,580.2 millones y US\$2,489.4 millones respectivamente. (Ver anexo No. 12).

A pesar de la poca representatividad que tiene el gasto de capital, a lo largo del período tuvo un leve aumento en un poco más de medio punto porcentual respecto al PIB. Dentro del cual, el que más aportó fue la inversión bruta y en menor medida las transferencias de capital.

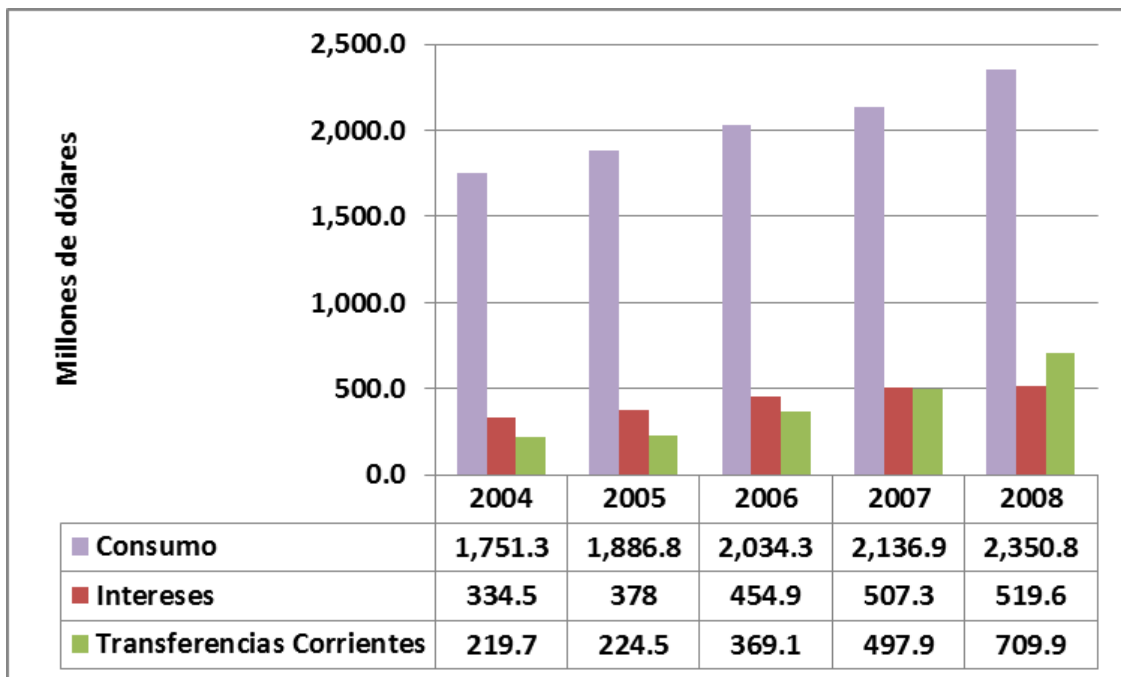
Teniendo en cuenta que los gastos corrientes son los más representativos en los gastos totales, es importante analizar su composición; la cual se puede observar en la gráfica No. 15. La principal presión sobre estos para el periodo de Antonio Saca, le correspondió al consumo, principalmente por el aumento en remuneraciones; las cuales han tenido una tendencia creciente, con un aumento en términos monetarios de US\$600.0 millones en tan sólo cinco años.

La segunda variable que influyó en los gastos corrientes fueron los intereses de la deuda hasta 2006 significativamente en comparación a las transferencias corrientes, en 2007, ambas cuentas adquieren una influencia prácticamente igual, ya que para 2008 las transferencias corrientes superan en gran medida a los intereses de la deuda, pasando a ser el segundo componente de mayor presión en los gastos, dejando en tercer lugar a los intereses; comportamiento que se atribuye a las reformas llevadas a cabo por el Estado, es decir, la puesta en marcha de programas sociales y poder mantener una estabilidad de precios por medio de los subsidios a bienes como el gas licuado, energía eléctrica y transporte público, que son los más representativos dentro de las transferencias al sector privado.

Es importante señalar un aspecto relevante dentro de las mencionadas transferencias corrientes; estas hasta 2006 se vieron influenciadas también por el pago de pensiones a cargo del Estado, sin embargo, como ya se explicó anteriormente, en ese año se realizó una reforma al sistema de pensiones, que consistió en la creación del FOP permitiendo al Estado emitir deuda para cubrir el respectivo gasto de pensiones. Con esta reforma, el gasto perteneciente a la deuda previsional fue extraído de la cuenta de gasto corriente y por lo tanto, del Presupuesto General del Estado, contabilizándose como una partida informativa; con tal acción se logró aliviar artificialmente en cierta medida las finanzas públicas, ya que al extraer las pensiones del gasto corriente, el déficit como variable resultado disminuía automáticamente, aunque es un resultado irreal, ya que es una deuda que en algún momento se deberá honrar, y por tanto, al estar incluida en el resultado fiscal de las finanzas del Estado, mostraría su verdadero desempeño; volviendo aún menor o hasta inexistente el ahorro corriente.

Aunque es evidente que a partir de 2006 esas transferencias corrientes no disminuyeron, sino por el contrario, siguieron una tendencia creciente, aunque tal comportamiento es atribuible a las mayores erogaciones de recursos financieros en programas sociales y subsidios como cumplimiento de los objetivos planteados por este gobierno en su plan “País Seguro”.

GRÁFICA N° 15
GASTO CORRIENTE DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(EN MILLONES DE DÓLARES)

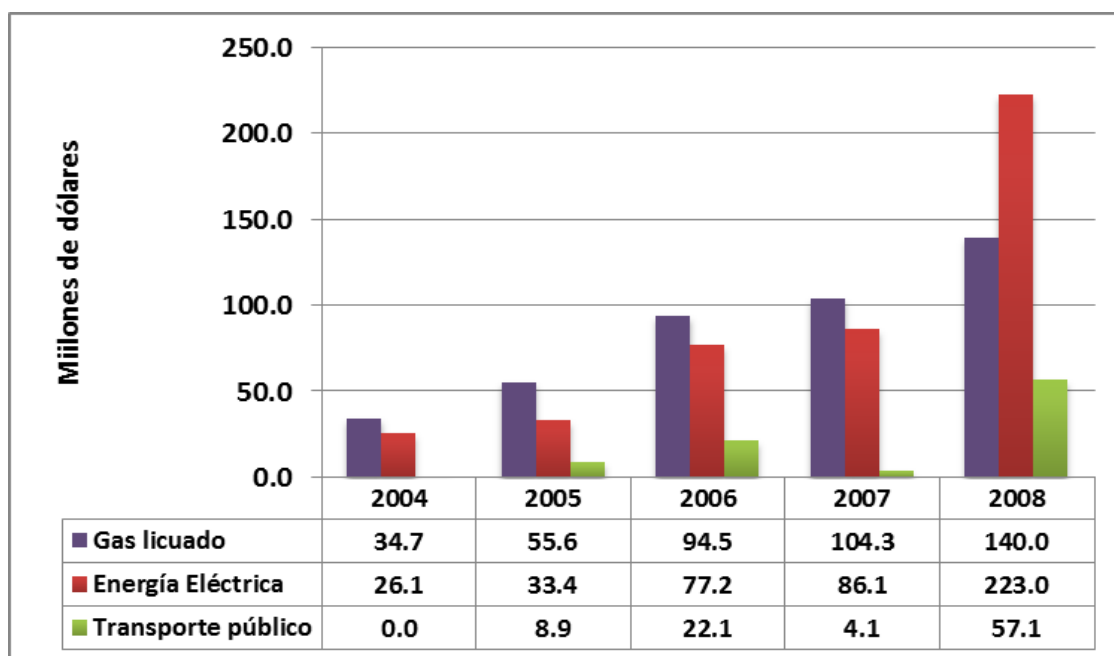


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

Dentro de las transferencias corrientes, el pago de subsidios jugó un papel importante como se ha mencionado anteriormente, principalmente el destinado al gas licuado, a la energía eléctrica y al transporte público, tal como lo muestra la gráfica No. 16. En esta se observa que a partir de 2004 los tres subsidios tienen una tendencia creciente, lo que significa mayores niveles de gasto para el Estado. Dentro de estos subsidios, en los primeros cuatro años del período, es el subsidio al gas licuado el más representativo, seguido por el otorgado a la energía eléctrica que para el año 2008 pasó a convertirse en el más representativo en los gastos, aumentando en US\$137.0 millones en tan sólo un año.

El aumento tan marcado que se observa en este año es explicado por la división que sufrió en 2006, que fue una división en el subsidio otorgado a los hogares que consumen menos de 99 KW/h y el otorgado a CEL (Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa), pero que en 2008 el subsidio a CEL obtuvo un aumento de US\$135.0 millones respecto a 2007, es decir, que el consumo sólo aumentó en US\$2.0 millones para los mismos años.

GRÁFICA N° 16
ESTIMACION DE SUBSIDIOS DEL ESTADO DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FUSADES.

Por su parte, el subsidio al transporte público comenzó a tener participación dentro de las transferencias corrientes a partir de 2005, con un monto de US\$8.9 millones; aumentando su participación en un poco más de US\$13.0 millones para 2006, sin embargo, en el mismo gráfico, se muestra que para 2007 descendió a US\$4.1 millones, aunque tal disminución no significó una erogación menor en la totalidad del subsidio, sino más bien se debió a que el resto de recursos destinados al transporte público se obtuvieron del impuesto a la comercialización de gasolina, introducido en el mismo año, y lo registrado en las finanzas del Estado al igual que los otros subsidios es el monto que pertenece estrictamente a los recursos tomados del Presupuesto General.

Concretamente, debido al comportamiento de las variables anteriormente descritas (gasto en consumo, intereses de la deuda, gasto en pensiones, programas sociales y

subsidios), explican el aumento que sufrió el gasto corriente y por tanto el gasto total para este período; impactando de forma negativa en el déficit fiscal, debido al aumento insuficiente de los ingresos totales.

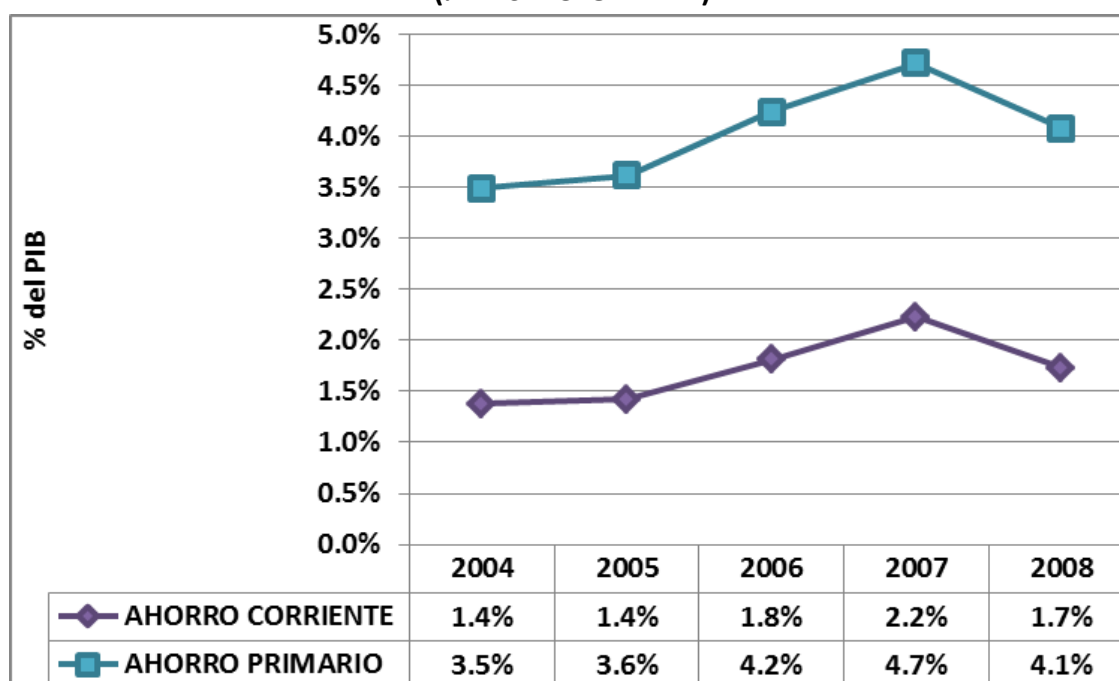
4.2.6 Comportamiento del Ahorro Corriente y Primario.

El ahorro corriente durante este período tuvo un incremento bastante leve, apenas de 0.3% del PIB; sin embargo, para el año 2007 mostró su nivel máximo, situándose en 2.2% (US\$455.0 millones) del PIB, cifra alcanzada por el aumento de los ingresos corrientes de 12.5%, mientras los gastos corrientes aumentaron únicamente 9.9% en comparación a 2006.

A diferencia del período presidencial de Francisco Flores; en la administración de Antonio Saca, todos los valores obtenidos en el lustro respecto al ahorro corriente fueron positivos, teniendo un promedio de 1.7% respecto al PIB. Cabe mencionar que la disminución del ahorro corriente en 2008 (1.7% del PIB) respecto a 2007 (2.2% respecto al PIB) se debió por el lado de los ingresos, al bajo dinamismo de los ingresos tributarios, que fue causado por la desaceleración del crecimiento económico en los últimos meses de 2008. Respecto a los gastos, influyó el aumento de los precios del petróleo y los alimentos, lo que llevó a una política de subsidios y congelamiento de precios.

Por su parte, el ahorro primario como es de esperarse, obtuvo niveles mayores para cada uno de los años en comparación con el ahorro corriente; niveles que rondaron entre el 3.5% (US\$552.4 millones) y el 4.7% (US\$962.3 millones) respecto al PIB. El ahorro primario, experimento durante el lustro un aumento de 0.6% del PIB, y un promedio de 4.0%.

GRÁFICA N° 17
AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

Relativamente, tanto el resultado del ahorro corriente como el del primario durante la administración de Antonio Saca, fue mayor respecto al obtenido durante la gestión de Francisco Flores, ya que en dicho periodo, el ahorro corriente cerró con un valor de 1.1% (en 2003) y el ahorro primario con 3.2%, ambos respecto al PIB. Esto marcó entre ambos periodos una diferencia de 0.3% más, tanto en el ahorro corriente como en el primario.

Por tanto, el período de Antonio Saca se caracterizó por tener un desempeño fiscal relativamente más saludable en lo que respecta a estas dos variables, en parte explicado por el cambio artificial de contabilizar las pensiones, que se extrajeron del gasto corriente y se colocaron en una partida informativa a partir de 2006, año en el que aumentan significativamente tanto el ahorro corriente como el primario; sin dejar de lado que a pesar de no sufrir un shock adverso, en la economía como lo fueron los terremotos en el período de Francisco Flores, sufrió un acontecimiento exógeno negativo como lo fue el inicio de la crisis económica y financiera internacional a finales de 2008.

4.2.7 Comportamiento del Déficit Fiscal

Tal como se observa en la gráfica No. 18 y anexo 12, para el periodo en cuestión no fueron tan significativas las donaciones respecto al lustro anterior; ya que fueron como promedio para el lustro de 0.03% respecto al PIB, por lo que la diferencia entre el déficit global incluyendo y excluyendo donaciones no es alta. Esto también es atribuible a las mayores tasas de crecimiento económico registradas en el período en cuestión.

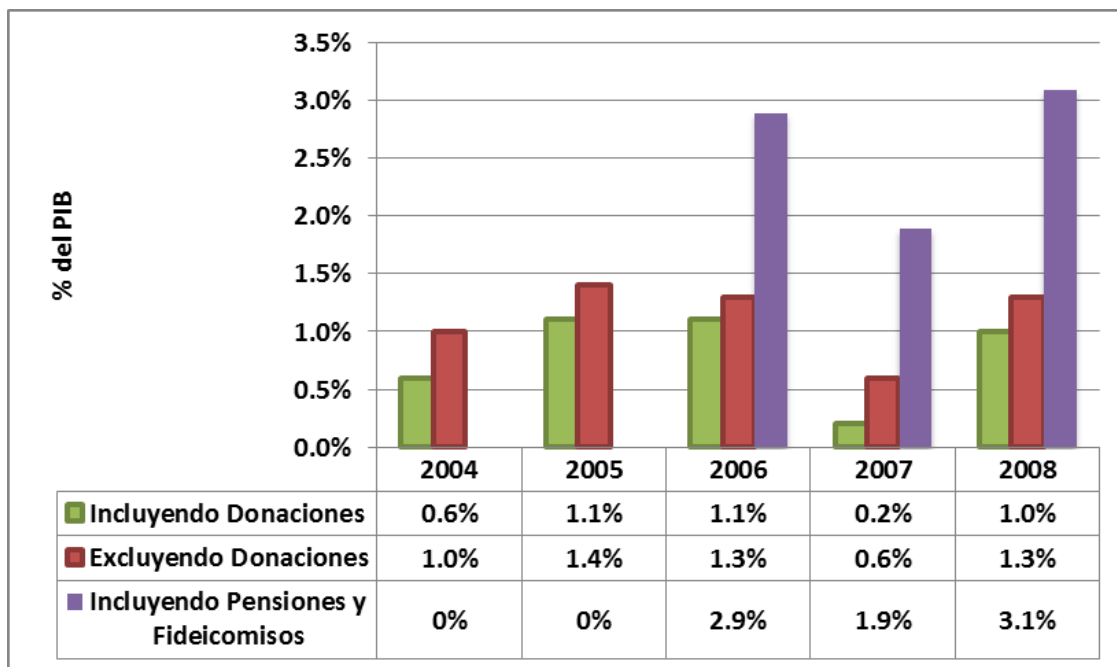
El déficit fiscal excluyendo donaciones, tuvo un comportamiento relativamente más estable y un nivel menor a lo largo del período; ya que sólo fue del 1.0% respecto al PIB, aumentando US\$127.4 millones (0.3% del PIB) en cinco años. Además, el valor máximo del déficit fiscal excluyendo donaciones fue de 1.4%, alcanzado en 2005; este resultado se debió al lento crecimiento de los ingresos para este año.

Tanto el déficit fiscal que incluye como el que excluye donaciones, y el déficit que incluye las pensiones, reflejaron los menores niveles del quinquenio en 2007, mismo año que el ahorro corriente y primario, donde los ingresos corrientes tuvieron una celeridad mayor a los gastos corrientes. Al mismo tiempo, para el último año del período (2008) la incidencia de la crisis mundial se comenzó a reflejar en esta variable fiscal.

Dos aspectos importantes que diferenciaron al período en cuestión del anterior, fueron los mayores niveles de crecimiento económico obtenidos entre 2004-2008, y la reforma fiscal implementada a finales de 2004 y principios de 2005, que permitió obtener para los primeros años niveles menores de déficit fiscal. A diferencia de lo que representaron 2004 y 2005, en 2006 además de excluir el pago de pensiones del gasto corriente, el déficit incluyendo pensiones fue de 2.9% respecto al PIB, lo que estuvo influenciado por el aumento del precio del petróleo y los alimentos, respecto a 2005¹²¹, situación que obligó al gobierno a implementar una política agresiva de subsidio, a tal grado que en 2006 implementó el subsidio al transporte público; el avance que se tuvo en el cumplimiento de los programas sociales como Red Solidaria de cubrir únicamente 13 municipios en 2005 a 100 municipios en 2006 lo que lógicamente significaba una mayor erogación de gastos para financiarlo.

¹²¹ FUSADES 2006. *Op. cit.* Pág. 31.

GRÁFICA N° 18
DÉFICIT DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

Tomando en cuenta todos los aspectos anteriormente descritos, el déficit fiscal de la economía salvadoreña durante el período presidencial de Antonio Saca, mostró un aumento marcado de 2.1% del PIB.

Ante el comportamiento característico que presentó 2008 respecto al alto déficit fiscal, hay que tomar en cuenta que “una implicación importante es que ante los organismos internacionales el presentar el déficit fiscal sin pensiones, debido a que es menor, puede ser motivo de mayor acceso a deuda externa con bajas tasas de interés, mientras que con un déficit por encima del 3.0%, tal y como se muestra para 2008 en el déficit con pensiones, las calificadoras de riesgos ven con cautela las finanzas públicas del país.”¹²²

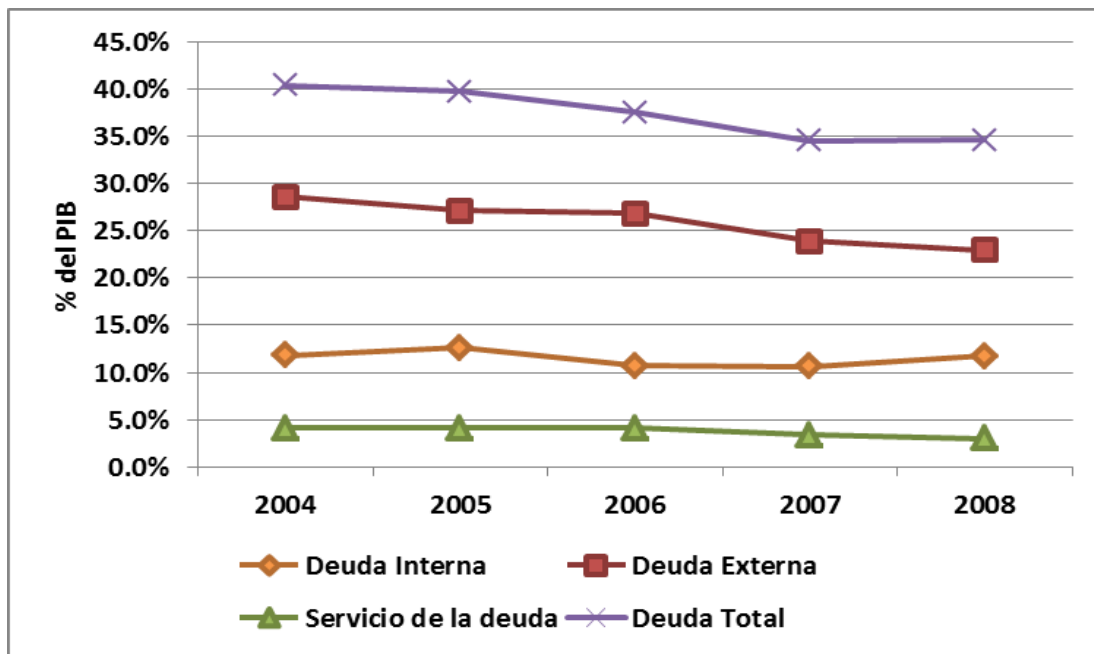
4.2.8 Comportamiento del Endeudamiento Público.

La deuda total de las finanzas públicas es explicada en mayor proporción por la deuda externa, lo que hace que tengan una tendencia prácticamente igual aunque no con variaciones iguales. En todo el período la deuda total tuvo un comportamiento

¹²² FUNDE. *Op. cit.* Pág. 48.

decreciente bastante considerable, ya que logró disminuir en casi seis puntos porcentuales respecto al PIB, mientras que la deuda externa logró una disminución de un poco más de cinco puntos y medio porcentuales. Estas disminuciones se explican principalmente por los mayores niveles del PIB nominal existentes en el periodo, lo que logró disminuir el ratio deuda/PIB, además de las reformas implementadas al inicio de este período, que consistieron en el aumento de la recaudación de tributos de fuentes internas, ya que la tributación asociada al sector externo se vio disminuida por el proceso de desgravación arancelaria incluidas en los TLC firmados.

GRÁFICA N° 19
DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

Por su parte, la deuda interna a lo largo del período tuvo un comportamiento prácticamente constante, reflejando una leve disminución del 0.1% del PIB; en promedio rondó el 11.5% del PIB. En 2007 esta deuda aumentó en US\$134.6 millones, sobre todo mediante la emisión de Letras del Tesoro Público (LETES), que pasaron de US\$222.3 millones en 2006 a US\$286.3 millones en 2007.¹²³ Sin embargo, el PIB para estos mismo años tuvo una reducción de 0.1%. Por otro lado, el servicio de la deuda, es decir, el pago de intereses y de amortización de deuda, tuvo un comportamiento constante para los

¹²³ FUSADES 2007. *Op. cit.* Pág. 47.

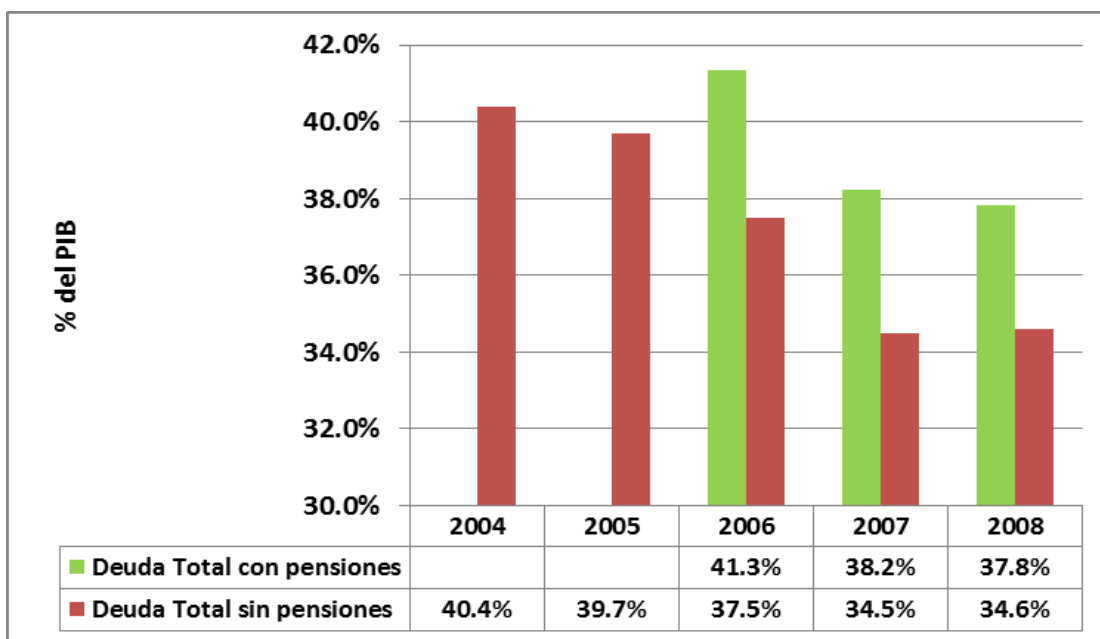
primeros años de 4.1% respecto al PIB, pero a 2007 el servicio siguió una tendencia decreciente.

A partir de 2006 como ya se mencionó anteriormente, el registro del costo previsional se excluyó del gasto corriente y del financiamiento interno neto, trasladándose a una partida informativa; lo que podría deberse al hecho que el emisor de la deuda es el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), actualmente BANDESAL, que es una institución del Sector Público Financiero (SPF). Sin embargo, esta justificación pierde validez por el hecho de que quien cumple con la obligación del pago de deuda resulta ser el Gobierno Central, que es parte del Sector Público No Financiero (SPNF).

Esa acción de crear una partida informativa, permitió reducir la carga fiscal de corto plazo y mostrar relativamente niveles menores en las variables fiscales de resultado, como se muestra en la deuda total sin pensiones en la gráfica No. 20.

Para 2004, la deuda fue de 40.4% respecto al PIB y para 2006, año en el que se excluye tal registro, fue de 37.5%, es decir, casi tres puntos porcentuales menos, aunque hay que tomar en cuenta que tal deuda realmente aumentó y no disminuyó; esa deuda incluyendo las pensiones fue de 41.3% respecto al PIB.

GRÁFICA N° 20
DEUDA DEL SPNF CON Y SIN PENSIONES DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

Aunque de igual forma, para el siguiente año (2007), la deuda incluyendo pensiones registró un nivel bastante bajo respecto al aumento que registró años anteriores; y para los siguientes años siguió disminuyendo, lo que en conjunto, para el período presidencial en cuestión se obtuvieron niveles de endeudamiento menores a los registrados en el período anterior.

La disminución de la deuda se atribuye al comportamiento creciente del PIB y a la reforma fiscal llevada a cabo entre 2004 y 2005, lo que permitió mejorar los niveles de recaudación tributaria y de esa forma recurrir en menor medida a la necesidad de endeudamiento.

En términos concretos, la gestión fiscal del período presidencial de Elías Antonio Saca tuvo un mejor comportamiento respecto al quinquenio anterior. Aunque no tuvo que enfrentar shocks adversos como los terremotos experimentados en 2001, si se marca al final de su período, como la economía resintió el inicio de la crisis económica y financiera mundial, y es así que todas las variables fiscales presentaron un comportamiento diferente al que habían registrado los años anteriores.

De esta forma los ingresos totales tuvieron un incremento considerable, que es explicado en mayor parte por los ingresos corrientes, y estos a su vez influenciados por la reforma fiscal 2004-2005, que incrementaron los ingresos tributarios, especialmente IVA e ISR; esto a pesar de los procesos de desgravación arancelaria iniciados en los noventa y el que incluye el CAFTA-DR que entró en vigencia a partir de 2006; de igual forma, la continuidad de la regresividad característica del sistema tributario en El Salvador, junto al traspaso de la carga impositiva hacia agentes internos, lo que imposibilita poder obtener mayores ingresos, debilitando la demanda agregada por gravar el consumo de los sectores de menores ingresos, además de la imposibilidad de percibir ingresos adicionales desde la privatización de empresas públicas. En ese sentido, se puede observar que hay una continuidad de las reformas económicas encaminadas a la búsqueda de inserción externa adoptadas desde 1989 en el marco del Consenso de Washington.

Mientras tanto, los gastos públicos totales también experimentaron un aumento en este período presidencial, lo que redujo la capacidad del aumento del ingreso para cubrir los gastos totales. Los gastos totales se explican por el dinamismo de los gastos corrientes, en especial por el aumento del gasto en consumo, en segundo lugar por las transferencias corrientes al sector privado, y en tercer lugar por el pago de los intereses de la deuda; dichas transferencias se explican por la creación y aumento de subsidios, la implementación de programas sociales y hasta 2005 por el pago de pensiones. Por su parte, el gasto de capital tuvo una participación constante y hasta cierto punto

irrelevante, ya que en promedio para el quinquenio, sólo representó un 15.0% respecto al total de gastos y por tanto, los gastos corrientes un 85.0% aproximadamente.

Esta división del gasto, significa que el gasto público en su mayor parte sigue siendo mal utilizado ya que no estimula la inversión pública, y de esta forma no permite generar recursos internos adicionales que puedan ser percibidos por el Estado en concepto de ingresos tributarios. El comportamiento de los ingresos y los gastos para este período, permitió registrar un aumento en el ahorro corriente respecto al período presidencial de Francisco Flores, ya que para el mismo, el mayor ahorro registrado fue de 1.1% respecto al PIB y llegó a tener un ahorro negativo de 0.6%; a diferencia del período de Antonio Saca en el cual no se llegó a tener ningún ahorro negativo, y en el año más representativo se obtuvo un ahorro de hasta 1.8% como porcentaje del PIB.

En cuanto al resultado fiscal, este tuvo mejoría respecto al resultado fiscal del periodo anterior aunque ambos fueron deficitarios, esto debido al ya mencionado mejor comportamiento del PIB, y al comportamiento de los ingresos y de los gastos; en vista que ésta es una variable resultado que depende de estos últimos dos. La gestión fiscal en este periodo presidencial, tuvo una importante peculiaridad, la cual permitió ver el resultado fiscal en dos etapas; la primera de ellas como ya se venía registrando desde años anteriores al incluir el pago de pensiones en el gasto corriente, déficit que llegó a representar aproximadamente un punto y medio porcentual respecto al PIB en 2005; la segunda etapa de éste resultado fiscal, fue a partir de 2006 donde se excluyó el pago de pensiones del gasto corriente y se volvió una partida informativa dentro de las finanzas públicas, con el objetivo de reducir en el corto plazo el déficit fiscal y seguir siendo sujeto de crédito ante las (IFI); para este año el déficit sin pensiones llegó a ser de 1.3% respecto al PIB, pero hay que tomar en cuenta que es un déficit incompleto por la aclaración antes hecha, el verdadero déficit fue de aproximadamente tres puntos porcentuales respecto al PIB.

Durante 2007 este déficit marcó una disminución, pero no así para 2008, ya que llegó a ser de 3.1% respecto al PIB, porcentaje que se atribuye especialmente a la desaceleración del crecimiento económico en los últimos meses de 2008 y al incremento del gasto por mantener la estabilidad de precios ante el aumento del precio del petróleo y los alimentos, tal situación llevo al Estado a erogar más recursos monetarios por medio de los subsidios, a tal grado que se creó el nuevo subsidio al transporte público.¹²⁴

¹²⁴ FUSADES. 2008. *Op. cit.* Pág. 28.

La deuda que contrato el Estado para este período, tiene la misma peculiaridad que el déficit fiscal, aunque muestra un endeudamiento decreciente para los cinco años, al incluir pensiones antes de 2006 llegó a cifras cercanas al 40.0% respecto al PIB, situación que cambió drásticamente a partir de este año, ya que al presentar el endeudamiento sin pensiones, tal cual el Estado inició a registrarlo, disminuyó en casi tres puntos porcentuales, pero el endeudamiento realmente fue de 41.3% respecto al PIB; ambas formas de presentar el endeudamiento mantuvieron para los siguientes años un comportamiento decreciente hasta llegar a un 37.8% con pensiones y a un 34.6% sin pensiones respecto al PIB.

Otro aspecto relevante del destino de los recursos hacia gasto corriente, es la profundización del llamado círculo vicioso del endeudamiento. Como se venía observando, el endeudamiento público aumento así como lo hizo el gasto público corriente. Esto demuestra que a la vez la regla de oro, como uno de los determinantes de la deuda, explicado en el periodo anterior, sigue sin cumplirse en este periodo, impidiendo conseguir altos niveles de inversión pública que vayan encaminados al crecimiento y desarrollo económico de los cuales puedan generarse mayores recursos internos para hacerle frente a dichas obligaciones, que en su mayor parte son con agentes externos. Por tanto, este período se caracterizó por una política de endeudamiento que tendió a sustituir la deuda pública interna por externa y de contratar empréstitos para cumplir con el servicio de la deuda. Cabe mencionar que a finales de 2008, todas las variables fiscales se vieron afectadas por la crisis económica y financiera mundial, efecto que continuó reflejándose en el período siguiente, especialmente en 2009.

4.3 PERÍODO PRESIDENCIAL DE MAURICIO FUNES 2009-2013.

El último período que comprende este estudio, tiene la peculiaridad de convertirse en el primer período presidencial a cargo del que hasta entonces había sido el principal partido político de oposición (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN); dando paso a la primera transición política en el país, después de los firmados Acuerdos de Paz en 1992, es decir, luego de los veinte años gobernados por el partido ARENA.

A pesar de dicha transición, los cambios en materia económica y de forma particular en materia fiscal no fueron sustanciales para revertir el comportamiento que había venido presentado la economía. Por tanto, estas políticas económicas representan al igual que la de los gobiernos anteriores una continuidad de la aplicabilidad del modelo neoliberal en El Salvador, aunque esta aplicabilidad, fue de forma relativa respecto a los períodos presidenciales anteriores, ya que se implementaron algunas medidas que permitieron

aumentar el gravamen sobre el capital; que no son congruentes con el modelo neoliberal, como por ejemplo algunas de las medidas en materia tributaria(ver apartado 4.3.1); y de manera especial para este período la mayor influencia que tuvo la crisis económica y financiera mundial que se desarrolló a finales de 2007 e inicios del 2008; que como se mencionó anteriormente, en el país tales efectos se materializaron desde los últimos meses de 2008 y en los años posteriores.

Los años anteriores a 2008, las variables económicas mantuvieron un comportamiento relativamente positivo, situación que se debió a la recuperación experimentada por la economía durante esos mismos años; esa leve recuperación que se venía observando, fue revertida a partir de 2008, al grado que los ingresos corrientes se vieron disminuidos por la poca recaudación percibida por medio de los tributos; al mismo tiempo los gastos públicos iniciaron a aumentar nuevamente y en mayores proporciones el gasto corriente, especialmente para 2009. De igual forma, el déficit fiscal que había tenido una tendencia decreciente, fue a partir de 2008 que se observa una leve tendencia al alza; lo que marcó de igual manera los niveles de endeudamiento público; todo este comportamiento, como se mencionó anteriormente, fue causado por la crisis financiera internacional que inició a finales de 2008; haciendo que el PIB real de la economía salvadoreña alcance tasas negativas en 2009.

Dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014¹²⁵, una de las áreas prioritarias fueron las finanzas públicas, en donde se pretendía, la reforma estructural y funcional de la administración pública, así como la implementación de un pacto fiscal que garantizaría finanzas públicas sostenibles y que al mismo tiempo favoreciera el crecimiento económico y el desarrollo social.

Según el mencionado plan, los principales objetivos del quinquenio para fortalecer esta área fueron:

- Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien sólo a los sectores que realmente los necesitan.
- Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de deuda externa.}

Por otro lado, las principales medidas de política económica se presentan a continuación.

¹²⁵ Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Gobierno de El Salvador. Págs. 53-54.

4.3.1 Medidas Implementadas para Fortalecer la Recaudación Tributaria.

Una de las características que marca a todas las administraciones presidenciales desde 1999, es la necesidad de aumentar los ingresos públicos totales respecto a los gastos públicos totales y así generar un ahorro corriente positivo que permita utilizar la obtención de financiamiento para la inversión en actividades de capital que permitan generar un mayor desarrollo en la economía salvadoreña.

Cabe mencionar, que durante este período presidencial, las reformas económicas implementadas fueron llevadas a cabo en dos fases, aunque inicialmente fue elaborada en tres; esto con el propósito de lograr los objetivos antes mencionados. La primera de ellas en 2009, la segunda para 2011 y la tercera etapa aunque no fue implementada por el presidente Mauricio Funes fue aprobada en 2014. Las medidas concretas que encierran las dos primeras fases (llevadas a cabo en el período que ocupa este estudio) se detallan a continuación:

Reforma al ISR.

En la primera etapa de la mencionada reforma fiscal (Decreto Legislativo No.236, del 17 de Diciembre de 2009), el ISR es uno de los impuestos principales que sufrió modificaciones, con el objetivo de ampliar las bases mediante la reducción de exenciones y deducciones, es decir, para poder aumentar los ingresos en concepto de este impuesto.

Uno de los aspectos que sufrió modificación fueron las rentas no gravables, que no se refieren a nada más que las excluidas del cobro de este impuesto. De esta forma se estableció dentro del Art. 4, que no serán rentas gravables los intereses, premios y otras utilidades que provengan de depósitos en instituciones financieras siempre que el sujeto pasivo beneficiado con estas rentas sea persona natural titular de los depósitos. Lo que para 2009 en el mismo artículo, se estableció un techo que consistió en que el saldo promedio mensual de estos depósitos no debía sobrepasar los US\$25,000.

Otro aspecto que se modificó fue la determinación de la renta obtenida, que se incluyó en el Art. 14 bajo el inciso 14-A referente a las rentas provenientes de títulos valores, en donde se estableció que éstos estarán gravados con un impuesto del 10.0%, la cual se liquidará separadamente de las otras rentas. Dentro de estas rentas obtenidas, se incluyen además a los salvadoreños domiciliados en El Salvador y que reciban rentas por títulos valores en el exterior.

Más adelante en el Art. 27 se estableció la misma justificación que el Art. 14-A con la única diferencia que esta vez será por las rentas obtenidas en concepto de depósito, las que serán gravables al igual que las provenientes de títulos valores.

Se excluyen de las deducciones dentro del Art.29, los desembolsos que hagan los negocios a clientes y empleados en boletos aéreos, servicios de cable, prendas de vestir y joyas que no sean necesarios para la producción de la renta o la conservación de su fuente.

La modificación que se estableció en el Art. 32, fue respecto a las erogaciones con fines sociales que formarían parte deducible del ISR; al igual que las cuotas o aportaciones que se utilicen exclusivamente para el bienestar de los trabajadores o la defensa de sus derechos laborales (numeral 5 literal C), también serán deducibles de tal impuesto la cuota patronal pagada por las personas naturales al ISSS que corresponde al trabajador doméstico, así como la cuota laboral pagada a dicha institución, a cuota del referido trabajador, siempre y cuando sea también pagada por el patrono. (Numeral 6).

La reforma al ISR anteriormente descrita consistió únicamente en la búsqueda de aumentar la recaudación en el corto plazo y no atacó los problemas estructurales del sistema tributario; por lo que su impacto se agotó de forma casi inmediata después de dos años, haciendo más necesario la implementación de la segunda etapa prevista desde el inicio de la reforma. Esta nueva reforma en cuanto al ISR se trató del incrementó de las tasas de dicho impuesto a los segmentos de contribución de mayores ingresos, además, incluyó una simplificación para las personas naturales aumentando el mínimo exento.

Esta reforma se resume de la siguiente manera:¹²⁶

- a) Modificación del impuesto a personas jurídicas.
- b) Modificación del impuesto a personas naturales.
- c) Otras modificaciones.

a) Modificación del impuesto a personas jurídicas.

Esta reforma consistió en el incremento de la tasa proporcional de 25.0% a 30.0%, para sociedades, uniones de personas, sociedades irregulares o de hecho, domiciliadas o no, con rentas gravadas mayores a US\$150,000. Los sujetos pasivos que sigan siendo gravadas con rentas menores a este monto (US\$150,000) seguirán siendo gravadas con un 25.0%(Art. 41).

¹²⁶ Elaboración propia en base a Decreto Legislativo No. 134 del 21 de Diciembre de 1991; con reformas actualizadas hasta Diciembre de 2012 de la Ley al Impuesto Sobre la Renta.

b) Modificación del impuesto a personas naturales.

Incremento del mínimo exento de US\$2,514.3 a US\$4,064.0. Las tablas de retención se modificaron para ajustar la retención del impuesto a pagar (Ver anexo 13).

Incremento del mínimo obligatorio para declarar, de US\$5,714.29 a US\$9,100. Para las personas naturales cuya renta provenga exclusivamente de salarios que sean menores o iguales a US\$9,100 no estarán obligadas a presentar liquidación y tendrán derecho a una deducción fija de US\$1,600 que no estará sujeta a comprobación, caso contrario deberá ser comprobada.

Exclusión de la obligación de declarar para asalariados con rentas anuales de hasta US\$60,000 anuales cuando las retenciones efectuadas sean equivalentes al ISR a pagar (Art.37).

c) Otras Modificaciones.

Eliminación de la exención del impuesto a los dividendos a todo tipo de personas e instituciones y la creación de retención del 5.0% sobre base bruta en concepto de impuesto a la distribución de dividendos (Art. 72).

Retención del 5.0% sobre la base bruta en disminuciones de capital y sobre pagos o préstamos a accionistas, casa matriz, sucursales, agencias o establecimientos (Art. 73, 74 y 74-A).

Creación del pago mínimo del ISR del 1.0% sobre las rentas brutas, excepto asalariados, sujetos amparados en regímenes de incentivos fiscales, los sujetos que inicien sus operaciones durante los primeros tres años, sujetos que sufran pérdidas en el ejercicio, los que tengan margen de utilidad de hasta dos veces la tasa del impuesto y los que tengan rentas gravadas hasta \$150,000.

Reforma al IVA.

La administración tributaria de este período, detectó prácticas orientadas a la deducción indebida de créditos fiscales, tendientes a obtener beneficios tributarios o a disminuir o eludir el pago de impuestos. Por tal consideración, las siguientes reformas dentro del impuesto al IVA, fueron:

Respecto a la enunciación de actos y hechos comprendidos dentro del concepto de transferencia, se añadieron que las adjudicaciones y transferencias de bienes muebles corporales, efectuadas como consecuencia de disoluciones, liquidaciones o disminuciones

de capital de sociedades u otras personas jurídicas, serán hechos gravables de este impuesto. (Art. 7 literal h) Además de las transferencias de bienes que hayan sido adquiridos como pago de deudas.

Según el Art. 17 se amplió el concepto de servicio, incluyendo el pago de membresías, cuotas o cualquier otra forma de pago de misma naturaleza que genera una contraprestación que incluya bienes o servicios.

Lo que respecta a los sujetos pasivos en el Art. 20, se incluyeron la unión de personas, socios, consorcios o cualquiera que fuere su denominación. Para poder ampliar la base imponible.

Dentro de las exenciones al pago de impuesto se esclareció en el Art. 46 que las correspondientes a las prestaciones de servicios educacionales y de enseñanza, aquellos valores que se pagarán a instituciones educativas fueran públicas o privadas autorizadas por el Ministerio de Educación (MINED). Además de esta exención, se dio a las operaciones de depósito y a la captación y préstamo de dinero, en lo referente al cobro o pago de intereses realizados por instituciones financieras que estén bajo la supervisión de la Superintendencia del sistema Financiero.

También en el artículo 65-A que establece las transacciones que no son deducibles de los créditos fiscales y por tanto del pago del impuesto, se determinó que figurarían dentro de estos: la importación, internación, o arrendamiento de vehículos o automotores como; aviones, helicópteros, yates, lanchas y otros similares. Así como también no sería deducible la adquisición, importación o internación de combustibles, lubricantes, repuestos y servicios para los bienes antes mencionados.

Tampoco serían deducibles las adquisiciones de bienes o utilización de servicios, cuyos montos fueran iguales o mayores a cincuenta y ocho salarios mínimos que no se realicen por medio de cheque, transferencia bancaria o tarjetas de crédito y débito.

Reforma a los impuestos específicos.

En el marco de las reformas implementadas en la primera etapa de este gobierno, se reforman algunas de las leyes creadas durante el período Saca, otras que sufren una reforma más y unas que son creadas con el período presidencial en cuestión; con el objetivo de lograr las metas planteadas para el quinquenio y poder sacar a la economía salvadoreña a flote luego de la gran caída, producto de la crisis económica y financiera internacional.

Las reformas más importantes dentro de los impuestos específicos durante la primera fase de reformas fueron:

Según Decreto Legislativo No. 237 del 17 de Diciembre de 2009 se crea la Ley de Impuestos sobre las bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas; quedando derogada la antigua ley de impuestos a las bebidas gaseosas creada en 1996. La que tiene por objeto gravar con un impuesto específico y ad-valorem a los productos antes mencionados para obtener recursos que permitan fortalecer los programas de interés social.

Los hechos generadores en esta ley son la producción, la importación en internación de los productos antes mencionados; estando exentas las exportaciones de los mismos, la producción e importación de refrescos que contengan leche en un volumen mayor al 20.0% por litro, así como productos tipo incaparina, avena, maicena entre otros.

Por su parte el impuesto específico se aplicará a las bebidas energizantes o estimulantes, por un valor de US\$0.20 ctvs. por litro de bebida; si éstas son envasadas en volúmenes menores al litro, el cálculo del impuesto se aplicará en proporción a su volumen. Mientras que el impuesto ad-valorem se aplicará sobre el precio de venta sugerido al público con una tasa del 10.0% para las bebidas carbonatadas o gaseosas simples o endulzadas y las bebidas energizantes y estimulantes. Mientras que las bebidas isotónicas o deportivas, fortificantes, jugos, néctares, refrescos o preparaciones concentradas o en polvo estarán gravados con un 5.0% (Art. 4).

En 2009, mediante el decreto legislativo N°235, se realizó una reforma a la Ley del Tabaco creada en 2004, acá se especifica que dentro de los sujetos pasivos, es decir los obligados al pago de este impuesto ad-valorem, se encuentra el productor, importador, distribuidor, intermediario, detallista o cualquier agente económico cuando vendan productos del tabaco a precios superiores al consignado en las cajetillas; estos sujetos tendrán la obligación de declarar y pagar el impuesto por el diferencial del precio.

En el Art. 4 de dicha reforma se introdujo el impuesto específico a pagar, el cual se estableció en \$0.0225 ctvs. por cada cigarrillo o cualquier otro producto elaborado del tabaco.

Otra de las reformas implementadas en 2009 fue referente a la Ley de Bebidas Alcohólicas mediante el Decreto Legislativo 462, donde se estableció la necesidad de implementar

mecanismos de control a la utilización de alcohol etílico potable, además de modificar las alícuotas del impuesto al contenido alcohólico e incrementar el impuesto ad-valorem de las bebidas alcohólicas.

Para lo que el Art. 42-B especifica que en el caso de producción de alcohol etílico potable y bebidas alcohólicas, se considera gravado al hecho generador del impuesto una vez salga de la fábrica, bodegas o centros de almacenamiento en los que el productor las almacene. El impuesto específico para el alcohol etílico potable producido en el país o importado se estableció un impuesto de \$0.10 ctv. por litro de alcohol etílico potable o proporción del mismo (Art. 42-D).

Según el Art. 43 de la misma ley, el impuesto sobre el contenido alcohólico sufrió leves modificaciones hacia el alza, tal como se detalla en el anexo 12. Para la alícuota del impuesto ad-valorem será del 8.0%, el cual será aplicado sobre el precio de venta sugerido al público, declarado por el producto y al diferencial del precio cuando se venda al consumidor de bebidas alcohólicas a precios superiores al sugerido al público.

A diferencia del impuesto implementado durante el gobierno de Antonio Saca, se puede observar el aumento de tal impuesto de \$0.0825 a \$0.0900 ctvs. en lo que respecta a la cerveza de malta, mismo impuesto colocado a todos los vinos y los licores como el whisky que antes de la reforma mantenía un impuesto de US\$0.15 ctv. y ahora es de US\$0.01600 ctv. (Ver anexo 14).

Reforma a los impuestos especiales.

El 12 de Diciembre de 2009 por medio del Decreto Legislativo No. 225, se decretó la Ley de impuesto especial sobre combustibles la cual tiene por objeto, gravar con un impuesto ad-valorem a los combustibles con el objetivo de obtener recursos económicos que permitan fortalecer los programas de interés social, el cual se aplica sin afectar la imposición de otros impuestos que gravan los mismos hechos.

El impuesto ad-valorem recae sobre la distribución de combustibles realizada por el productor o el importador y se aplicará sobre el precio de referencia de los combustibles al consumidor final, esta tasa corresponderá al precio internacional de referencia del barril de petróleo. Si el precio del barril es de hasta US\$50 la tasa sería del 1.0%, pero si es mayor a US\$50 y menor o igual a US\$70 la tasa será de 0.5%, si el precio es mayor de US\$70 el impuesto sería inexistente (los precios están sujetos a modificación de acuerdo a la metodología del MINEC. Además, estarán exentas del pago de este impuesto las exportaciones de combustibles.

Se decretó de igual forma, la creación de Ley al impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional por medio del Decreto Legislativo No. 234 del 17 de Diciembre de 2009. Se hizo con el objeto de gravar la matrícula por primera vez de bienes en el territorio nacional, ya que se considera que la adquisición de bienes tales como vehículos automotores, buques o aeronaves refleja poder adquisitivo de compra, lo cual es un parámetro de la capacidad contributiva de los sujetos.

Asimismo, los hechos generadores que se exceptúan de este impuesto, las aeronaves operadas por líneas aéreas que realicen vuelos aéreos internacionales de transporte aéreo público internacional de pasajeros, carga o correo. Los buques de transporte de carga y de pasajeros con matrícula extranjera también estarán exentos del pago de este impuesto especial. A este grupo se incluyen las aeronaves o buques con matrícula extranjera que ingresen al país exclusivamente para recibir servicios de reparación o mantenimiento y por último los buques con matrícula extranjera propiedad de personas naturales que han ingresado al país en calidad de turistas.

Los sujetos exentos del pago de impuesto son los vehículos automotores que sean propiedad el Estado de El Salvador, el cuerpo diplomático y consular que radique en el país. También los vehículos de la cruz roja, el cuerpo de bomberos, entre otros o las personas naturales propietarias de embarcaciones artesanales y las personas naturales y jurídicas propietarias de aeronaves destinadas a trabajos agrícolas.

La base imponible que grava a los vehículos está clasificada en seis categorías con una tasa ad-valorem entre 1.0% y 8.0%. Para la primera matrícula de los yates, motos acuáticas y demás embarcaciones deportivas o de recreo será del 10.0%, del 2.0% para los buques y artefactos navales, comerciales y de transporte de pasajeros y 5.0% para los buques y artefactos navales no comprendidos anteriormente.

Por último, en cuanto al impuesto de la matrícula de aeronaves, se aplicará un 2.0% para aeronaves comerciales y de transporte de pasajeros y de 5.0% para las aeronaves que no están comprendidas en el apartado anterior.

4.3.2 Creación y Continuidad de Programas Sociales.

La gestión del presidente Mauricio Funes, se caracterizó también por darle importancia a la política social mediante la continuidad y creación de los programas sociales destinados a beneficiar a los sectores más pobres de la población.

Cabe mencionar que la crisis financiera mundial tuvo sus mayores repercusiones en la economía salvadoreña durante los primeros años de gestión del actual período, reflejando una caída del crecimiento económico, al llegar a -3.5% del PIB en el 2009. Esto llevó al gobierno de Mauricio Funes a diseñar y ejecutar el Plan Global de Anticrisis, en el que se estableció un conjunto de programas con los cuales se esperaban lograr tres objetivos¹²⁷: auxiliar a los pobres y sectores más afectados por la crisis, proteger las fuentes de empleo existentes y crear nuevas, y sentar las bases de un Plan Nacional de Desarrollo que a mediano y largo plazo asegurará mayores niveles de bienestar para toda la población.

Dentro de éste paquete de programas, se encuentra el Programa de Comunidades Solidarias, Programas en el área de educación, Programa de Agricultura Familiar y el Programa de Ciudad Mujer.

Programa de Comunidades Solidarias (PCS).¹²⁸

Es un programa que consiste en una intervención de desarrollo integral que busca generar y ampliar capacidades básicas, así como igualar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población que se encuentra en condición de pobreza extrema y exclusión social en la zona rural (comunidades solidarias rurales PCSR) y urbana (comunidades solidarias urbanas PCSU).

El Programa Red Solidaria implementado por Elías Antonio Saca, fue retomado en este programa fortaleciéndolo e integrándolo en un sistema de protección social universal. Los cuatro ejes estratégicos de este sistema son:

- Capital Humano
- Infraestructura social
- Generación de Ingreso y desarrollo productivo
- Gestión territorial

Además que se contempla la entrega de uniformes, zapatos, paquetes escolares y un programa de alimentación escolar; además de fomentar el desarrollo local y la gobernanza de las municipalidades. El PCSR en el segundo semestre de 2009 se amplió a los 100 municipios que se encuentran en la clasificación de pobreza extrema, severa y alta. Mientras que el PCSU, se esperaba que en el quinquenio cubriera 25 municipios que

¹²⁷ Ramos, Karla y Belloso, Mariana. Funes presenta Plan Anticrisis. La Prensa Gráfica. Pág. 36. 18 de Junio de 2009.

¹²⁸ FUNDE. Transparencia y Participación en Presupuesto de Inversión Social destinado a Comunidades pobres en El Salvador. Diciembre de 2011. Págs. 5-7.

concentran el 24.0% de la población total del país, exigiendo niveles mayores de recursos financieros para ejecutarse.

En general, el PCS contiene otro conjunto de programas como: el Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (incorporado en el PCSR), mientras que en el PCSU un componente principal es el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, ambos implicando transferencias monetarias a los beneficiarios.

a) Atención Integral al Adulto Mayor.

Este componente se diseñó como una medida de protección social dirigida a la población rural más vulnerable y pobre del país. A finales del 2009, por medio del FISDL se ejecutó la pensión básica universal que consiste en entregar una pensión de US\$50.0 mensuales a las personas adultas mayores de 70 años de escasos recursos económicos. Al inicio, esta pensión se entregó a los primeros 32 municipios con mayores necesidades, luego a partir de junio de 2001, se extendió a los siguientes 21 municipios.

b) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).

Derivado del tercer eje del PCS se establece el PATI, que tiene como objetivo general, la protección temporal de los ingresos de las personas, primordialmente, mujeres jefas de hogar y jóvenes comprendidos entre las edades de 16 y 24 años, que no estén empleados formalmente y que residan en zonas afectadas por la tormenta IDA en 2009.

Los beneficiarios del programa reciben capacitaciones y un apoyo económico de US\$100.0 mensuales durante seis meses, ya que al final de este período estos aumentan su capacidad de inserción laboral.

Programa de Agricultura Familiar (PAF).¹²⁹

El PAF se estableció como una política sectorial, implementada a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el cual inició a finales de Febrero de 2011. El principal objetivo del PAF es reducir los niveles de pobreza rural mediante la generación de la riqueza y bienestar de las familias en los territorios priorizados; pretendiendo también incrementar los niveles de productividad a través de transferencias tecnológicas, bienes y servicios. El PAF cuenta de cuatro componentes:

1) Programa de abastecimiento nacional para la seguridad alimentaria y nutricional. La meta establecida fue atender a 325 mil familias en condiciones de subsistencia, aumentando su acceso a alimentos e incrementando su nivel de ingresos.

¹²⁹ <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/salvador/proyectos/Paginas/paf.aspx> 12 de Diciembre 2014.

2) Programa para la agricultura familiar de encadenamiento productivo. El cual se centró en atender aproximadamente 70 mil familias agricultoras, enfocándose en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los productores y demás agentes productivos vinculados a los diferentes eslabones de la cadena. Éste programa tiene por objetivo el incremento de ingresos netos de las familias rurales, por medio del mejoramiento de la competitividad de los negocios rurales y de un encadenamiento agro productivo.

3) Programa de enlace con la industria y el comercio, el cual tiene como objetivo crear mecanismos de coordinación entre las empresas del sector privado y la demanda extranjera, además de fomentar la productividad entre las asociaciones de productores familiares.

4) Programa para la innovación agropecuaria la meta establecida es proveer conocimiento y tecnologías que sean demandados por los agentes de las cadenas de valor agropecuarias para mejorar su competitividad en el mercado.

Programa Ciudad Mujer.¹³⁰

Es un programa que garantiza los derechos fundamentales de las mujeres en El Salvador, por medio de servicios como salud sexual y reproductiva, la atención integral a la violencia de género, el empoderamiento económico y la promoción de sus derechos.

Dicho programa inició oficialmente con la apertura del primer centro ciudad mujer Colón, en el que se implementó por primera vez el modelo de atención integral. Para 2013 ya se habían inaugurado cinco centros de Ciudad mujer.

Fondo Social para la Salud (FOSALUD).

Durante el período presidencial de Mauricio Funes se reformó la Ley especial de FOSALUD en su Art. 12 (Decreto Legislativo No. 226 del 12 de Diciembre de 2009) referente a las fuentes de financiamiento.

La modificación en esta reforma consistió en que ya no estaría financiado por el total del incremento anual de los ingresos percibidos en concepto de bienes específicos de consumo (recursos provenientes de impuestos específicos al tabaco, producción y comercialización de alcohol y bebidas alcohólicas, armas de fuego y similares); sino que a partir de esta reforma de 2009, sólo se financiaría con el 35.0% de los mismos; además, de un aporte extraordinario que pueda darle el Estado.

¹³⁰ <http://www.ciudadmujer.gob.sv> 12 de Diciembre 2014.

4.3.3 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del SPNF.

El comportamiento de las variables en este período están influenciadas por la crisis económica mundial, lo que provocó que para el año 2009 la actividad económica se contrajera en 4.4 puntos porcentuales, llegando a ser de -3.1%; aunque desde 2010, la economía inició una leve recuperación al lograr el mismo nivel obtenido en 2008, por lo que aún en 2011 siguió aumentando, aunque para los últimos dos años ese nivel empezó a tener una leve disminución.

Las tasas de variación de la carga tributaria en 2009 al igual que en 2008 fueron negativas, con tasas de 2.2% y 3.8% del PIB respectivamente; para 2010 que fue el primer año en el cual la primera etapa de la reforma se implementó, se obtuvieron efectos positivos, ya que superó las tasas negativas de los años anteriores y logró crecer a una tasa de 7.1% del PIB respecto a 2009, ver anexo N° 15. Los efectos de la crisis aun eran latentes en la economía salvadoreña, por lo que la tasa de crecimiento del PIB para 2011 fue de tan solo 2.2%, lo que limitó el nivel de la carga tributaria; por lo que se convirtió en urgente la implementación de la segunda etapa de las reformas iniciadas en 2009, logrando que la carga tributaria llegará a un crecimiento de 4.3% del PIB para 2012 y aumentando aún más para 2013 (6.9% del PIB), aunque sin llegar a la registrada en 2010.

Con el propósito de aumentar la recaudación para financiar el gasto y obtener menores déficits fiscales, además de una menor dependencia del endeudamiento y por lo tanto una mayor estabilidad fiscal, el gobierno de Mauricio Funes realizó una reforma tributaria que contenía tres etapas, de las cuales como se mencionó anteriormente, su gobierno logró implementar dos. La primera de ellas tuvo lugar a finales de 2009, la segunda lo tuvo a finales de 2011.

Las primeras dos etapas modificaron la legislación referente al ISR, IVA, impuestos específicos al consumo; así como también, se crearon nuevas figuras impositivas como por ejemplo: la ley especial del impuesto a la primera matricula de bienes en el territorio nacional.

Estas reformas fueron concebidas por el gobierno como necesarias para poder contrarrestar de alguna manera los efectos negativos que causó la crisis económica y financiera internacional a la economía salvadoreña. Por lo cual como se mencionó anteriormente, se implementó el Plan Global Anticrisis con el objetivo primordial de solventar la precaria situación económica de las familias, mediante la mayor erogación de

recursos monetarios que llegaban en forma de subsidios, programas sociales y pensiones (adulto mayor, PATI).

A este período presidencial se le atribuye un hecho relevante en términos del comportamiento de las variables fiscales; el cual fue el acuerdo conocido como Stand By (SBA) de carácter precautorio con el FMI, a solicitud del gobierno de El Salvador. Tal acuerdo se estableció a inicios de 2009, pero siendo cancelado a mediados del mismo año, siempre a petición del Gobierno de El Salvador, debido a que la situación fiscal del país había empeorada en 2009 lo que llevó a las entidades Gubernamentales a replantear un nuevo acuerdo en un contexto económico más crítico.

El replanteamiento de dicho acuerdo permitió concretarlo en 2010 con un monto de US\$790.0 millones con una duración de 36 meses. Este acuerdo, por el lado de la parte que lo otorgó, exigía ciertas metas que deberían ser cumplidas en los principales indicadores fiscales desde 2010 hasta 2015; tales metas buscaban estabilizar las finanzas públicas, aumentando los ingresos y contrayendo el gasto, para que el déficit fiscal disminuyera gradualmente. Cabe mencionar, que este acuerdo sufrió tres revisiones, la primera en Agosto de 2010, la segunda en Marzo de 2011 y la última en Septiembre de 2011.¹³¹La comprobación del cumplimiento de tales metas se hacía mediante la comparación entre el resultado final de la variable durante el ejercicio fiscal y la establecida por el FMI.

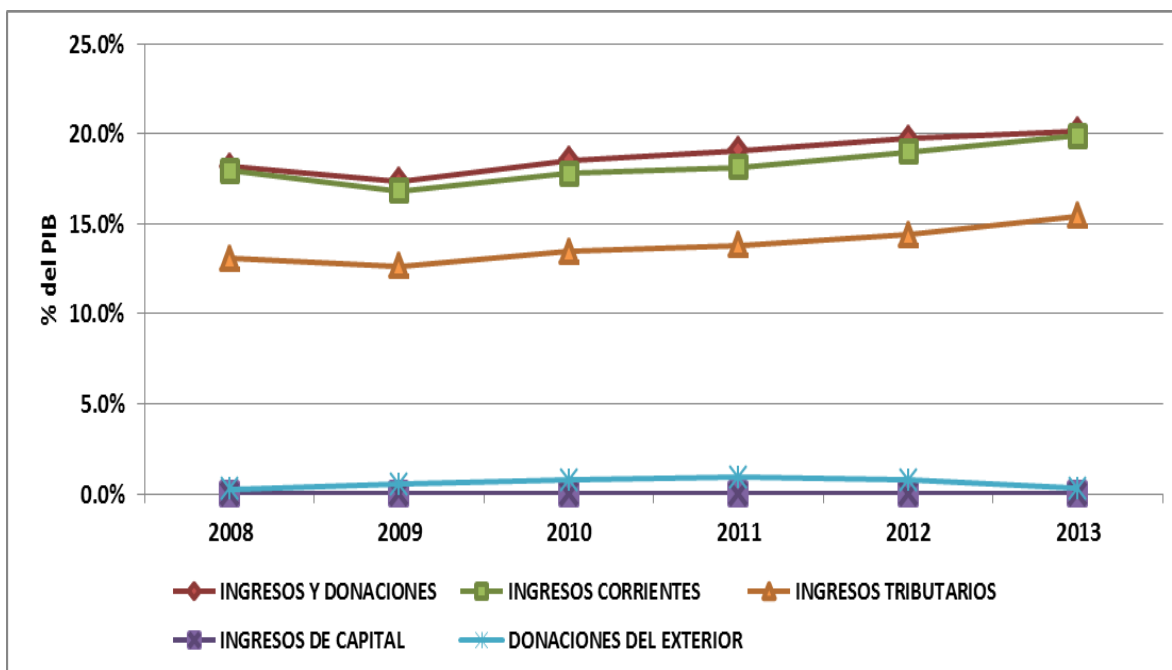
Como se explicó anteriormente, en el último año de la administración de Elías Antonio Saca, se evidencio el inicio del deterioro en los ingresos públicos por la caída de los ingresos tributarios, específicamente IVA e ISR, explicados por el efecto de la crisis mundial en el crecimiento económico, que se empieza a experimentar en el último trimestre del año 2008.

Sin embargo, el año más afectado por dicha crisis fue el 2009, como se puede observar en el gráfico N°21, donde los ingresos pasaron de representar en 2008 el 18.2% a 17.3% en 2009, como porcentaje del PIB. A pesar, que en términos porcentuales es aproximadamente un punto el que disminuye, este comportamiento depende en gran medida del comportamiento del PIB nominal que fue en 2008 de US\$22,106.8 millones y para 2009 de US\$20,661 millones, es decir, US\$1,445.8 millones menos (una contracción de -7.0%). De igual forma los ingresos y donaciones del SPNF representó US\$4,016.3

¹³¹ En cada una de las revisiones del SBA se modificaban las metas en cuanto a finanzas públicas, pero para efectos de esta investigación solo se compararán las cifras oficiales con las programadas por el acuerdo en Marzo de 2010 y la revisión de Abril 2011 para los años de 2011 a 2013. Ver anexo N° 12

millones en 2008, pero para 2009 fueron 10.8% menos (US\$432.3 millones) llegando a ser de US\$3,584.0. Lo que muestra la debilidad de la economía salvadoreña ante los shocks externos.

GRÁFICA N° 21
INGRESOS Y DONACIONES DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2008-2013
(% RESPECTO AL PIB)



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

Como se mencionó, el inicio del período estuvo marcado por los efectos de la crisis, lo cual ocasionó que los ingresos públicos disminuyeran considerablemente. Sin embargo, a partir de 2010 mostraron una tendencia creciente, lo cual permitió obtener el 20.2% respecto del PIB en 2013. Como promedio de los ingresos totales se obtuvo un 18.8% respecto al PIB, en el período en cuestión; y estos ingresos una vez más son explicados por el comportamiento de los ingresos corrientes que fue hacia el alza con una representatividad de más o menos tres puntos porcentuales respecto al PIB entre 2009 y 2013. Al mismo tiempo, el incremento de los ingresos totales es explicado por una mayor representatividad nominal proveniente de las donaciones del exterior desde el 2010 hasta 2012 y en mayor medida los provenientes de los desembolsos de FOMILENIO I, que sólo para 2010 representaron US\$51.1 millones.

El comportamiento que se observa en la gráfica 21, puede ser explicado por una leve recuperación que tuvo el PIB, siendo permitida por las reformas llevadas a cabo durante el quinquenio. Estas reformas lograron que los ingresos tributarios al igual que los corrientes se comportaran de forma ascendente después de 2009; año en el que representaron el 12.6% respecto al PIB, un año más tarde este porcentaje llegó a ser 13.5%, permitiendo alcanzar la meta establecida en el acuerdo Stand By, que era de 13.2%. Para los últimos tres años, el promedio de los ingresos tributarios fue de 14.5% respecto al PIB, lo que evidenció el no cumplimiento de la meta establecida por el FMI a través del Acuerdo Stand By, como se puede ver en la gráfica No. 21 y anexo 17.

A su vez los ingresos tributarios están explicados por las primeras dos etapas de la reforma fiscal, implementadas por este gobierno, tal y como se detallaron anteriormente, la modificación de algunos impuestos, la eliminación de ciertas exenciones y la creación de nuevas figuras impositivas como las contribuciones especiales. El comportamiento de la estructura tributaria en 2009 fue influenciado por la crisis económica de ese momento, debido al comportamiento cíclico de la recaudación respecto al PIB; la sequía que limitó la generación de energía eléctrica y el efecto de la desgravación arancelaria.¹³²

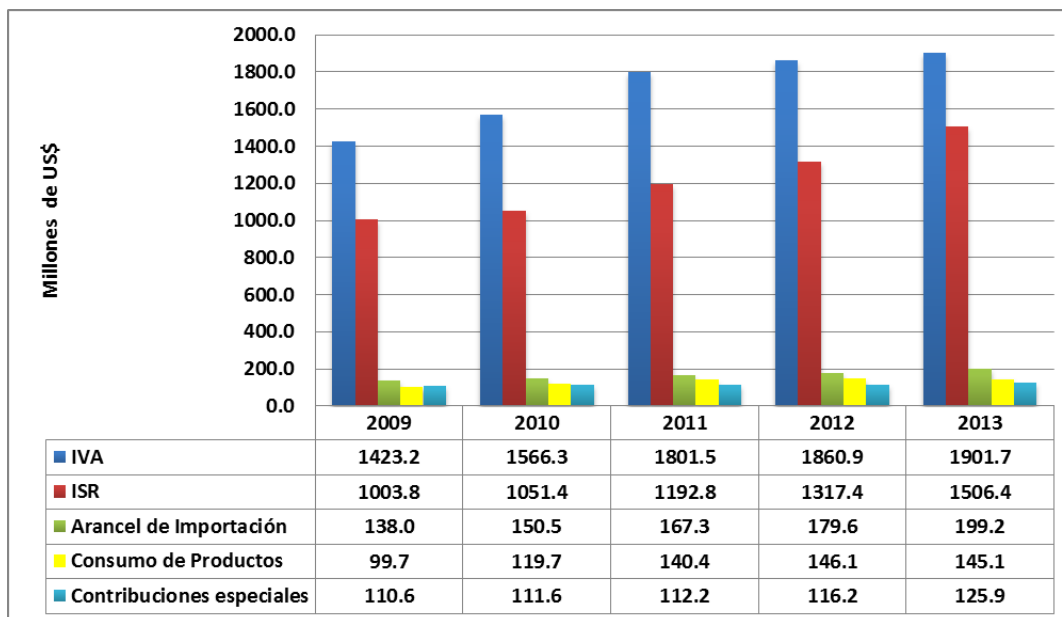
Para los años siguientes el comportamiento de las variables representadas en la gráfica No. 22, están influenciadas además del comportamiento del PIB, por las reformas fiscales, lo que permitió el aumento de la recaudación a pesar de las bajas tasas de crecimiento.

El propósito de la reforma era especialmente incrementar la recaudación tributaria, para poder solventar los problemas de liquidez que tenía el gobierno, particularmente la reforma de 2011 pretendía contener el déficit fiscal ante la posibilidad que existía para ese momento de perder el derecho de utilizar los recursos del SBA; que dicho sea de paso, se pierde en 2012 por el incumplimiento de las metas.

En el gráfico anterior, también se observa que al igual que los quinquenios anteriores, la principal participación dentro de los ingresos tributarios corresponde en primer lugar al IVA, seguido de la ISR que en promedio fueron de US\$1,710.7 millones y US\$1,214.4 millones respectivamente. El año de mayor recaudación del impuesto al IVA, fue en 2013 (US\$1901.7) al igual que el ISR con US\$1506.4 millones, ambos con una tendencia creciente y una representación del 92.0% del total percibidos en concepto de tributos.

¹³² FUSADES. Informe Trimestral de Coyuntura. 4° trimestre 2009. Pág. 30.

GRÁFICA N° 22
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(EN MILLONES DE DÓLARES)



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

Por tanto, el comportamiento ascendente de los ingresos tributarios es explicado por la reforma de 2009, que permitió específicamente en concepto del impuesto sobre la renta, ampliar la base sobre las que aplican retenciones, además de eliminarse algunas exenciones. Los derechos arancelarios, siendo el tercer impuesto más importante dentro de la estructura tributaria, se explica por el aumento en el volumen de las importaciones. Mientras que los impuestos al consumo específico, se explican por las reformas de 2011 y la recuperación de consumo de algunos bienes; que como en conjunto estos últimos tres impuestos, tienen una participación mínima dentro de la recaudación tributaria total, siendo para el quinquenio de tan sólo 8.0%, manteniendo una tendencia levemente creciente.

Otro aspecto importante dentro de la problemática fiscal, es el denominado gasto tributario, es decir, el conjunto de incentivos que los gobiernos otorgan al resto de agentes económicos en forma de exenciones, deducciones, devoluciones y otras. Tomando en cuenta que otra de las principales responsabilidades de los gobiernos es establecer políticas que propicien el crecimiento económico y mantener estables las finanzas públicas; sin embargo, el gasto tributario supone una disyuntiva entre los instrumentos o políticas para lograr dicho objetivo, ya que éstos incentivos fiscales se

otorgan a los diferentes agentes económicos para estimular el crecimiento económico, pero al mismo tiempo generan inestabilidad en las finanzas públicas.

Sin embargo, “no existe evidencia acerca de que los incentivos fiscales sean un mecanismo eficaz para la atracción de inversión y más bien, el balance de la evidencia pareciera señalar que no lo son”.¹³³ Por el contrario, se convierten en una restricción fiscal para un mejor desempeño de las finanzas públicas, ya que la recaudación tributaria se ve erosionada al otorgar esos incentivos.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), realizó un estudio en donde se establecieron estimaciones del gasto tributario para El Salvador en el año 2009, esas estimaciones están resumidas en el cuadro N°15, en el cual se observa el gasto tributario por cada impuesto (Renta e IVA) en sus diferentes categorías. En dicho cuadro se puede observar que el mayor gasto tributario le perteneció al IVA con US\$456.3 millones, donde las exenciones de servicios internos (educación, salud, cultura, entre otros) fue el más representativo.

Pero también el ISR representó un monto significativo (US\$415.4 millones), del cual las exenciones y exoneraciones fueron de US\$236.0 millones. El gasto tributario de ambos impuestos para ese año ascendió a US\$871.7 millones, lo que representó un 4.0% del PIB para dicho año.

¹³³ ICEFI. La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala. Guatemala. 2012. Art. Gráfico Internacional. Pág. 75.

CUADRO N° 15
GASTO TRIBUTARIO DE EL SALVADOR POR CATEGORÍAS, AÑO 2009
(EN MILLONES DE DÓLARES)

Impuesto/Categoría	Monto (Millones de US\$)	% del PIB	% de cada impuesto
Impuesto sobre la renta	415.4	1.9	100.0
*Deducciones	29.2	0.1	7.0
*Exenciones y exoneraciones	236.0	1.1	56.8
*Incentivos fiscales	150.2	0.7	36.2
IVA	456.3	2.1	100.0
*Exenciones de importaciones	19.5	1.5	4.3
*Exenciones de servicios internos	319.3	0.6	70.0
*Incentivos fiscales	117.5	-	25.7
Total Gasto Tributario	871.7	4.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a FUNDE. Finanzas públicas y transparencia del Presupuesto en El Salvador 2013.

En resumen, el monto total del gasto tributario no es más que la representación de lo que el gobierno dejó de percibir como ingresos, bajo el objetivo de perseguir un mayor crecimiento económico, más sin embargo, presentó implicaciones negativas en materia de sostenibilidad fiscal. Si este gasto tributario no hubiese existido para 2009, la carga tributaria hubiese sido de 16.6% respecto al PIB y se hubiera establecido en 12.6% del PIB, lo que hubiera permitido un mayor margen de maniobra al Estado.

A diferencia del análisis hecho por FUNDE, el Ministerio de Hacienda elaboró sus proyecciones para el quinquenio en base a las devoluciones de impuestos tanto de IVA como de Renta; siendo éstos únicamente un componente del gasto tributario y por tanto los montos generados por Hacienda fueron menores respecto a los generados en el análisis de FUNDE.

Se puede observar (cuadro N° 16) que la devolución del IVA a exportadores representa el monto mayor dentro de todas las devoluciones de impuestos contempladas por Hacienda, mostrando su valor máximo en 2011 con US\$227.4 millones, por lo que el total de devoluciones llegó a ser de US\$309.0 millones.

El total de devoluciones en concepto de renta e IVA representó en promedio US\$245.38 millones, siendo muy significativo para las finanzas públicas. A pesar de esto, al gasto tributario no se le da la importancia que merece en materia fiscal.

CUADRO No. 16
DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS DE EL SALVADOR 2009-2013
(EN MILLONES DE DÓLARES)

Devoluciones de impuestos	2009	2010	2011	2012	2013
IVA a exportadores	172.0	133.8	227.4	183.9	171.0
Draw Back (6% a exportadores)	23.9	27.8	15.6	0.2	1.3
Renta	54.5	55.0	66.0	67.6	26.9
Total	250.4	216.6	309.0	251.7	199.2

Fuente: Elaboración propia en base a memoria de labores 2013-2014 del Ministerio de Hacienda

Claramente se demuestra que el sistema tributario salvadoreño sigue teniendo altos niveles de regresividad, al ser el IVA la principal fuente de ingresos del sistema tributario; a pesar de que las reformas fiscales implementadas pretendieron aumentar la recaudación de este impuesto, disminuyendo la evasión y elusión fiscal por parte de las empresas, además de las modificaciones a la progresividad del impuesto de la Renta, que no compensa el comportamiento regresivo como conjunto de los ingresos tributarios.

Otro elemento importante en materia tributaria, es la evasión fiscal ya que limita la recaudación del Estado vía impuestos.¹³⁴ Para el MINHAC la evasión se define como la disminución intencional u omisión del pago del impuesto que legalmente le corresponde pagar a un contribuyente.

Entre los factores que inciden en la existencia de este fenómeno, se pueden destacar aquellos en los que está relacionada a la Administración Tributaria y su actuación, pudiéndose mencionar:¹³⁵

- Costo y complejidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Administración tributaria débil: bajo control de los contribuyentes y sus ingresos.
- Costo – beneficio de evadir (las sanciones).
- Baja probabilidad de ser fiscalizado.

¹³⁴ A pesar que se reconoce la relevancia de la estimación sobre la evasión y elusión fiscal. La mayor dificultad de las investigaciones sobre la evasión, consiste en el hecho que por definición se trata de una conducta que está por fuera de la ley, y que por lo tanto hay que sancionarla, implicando ello que metodológicamente, su investigación no se puede hacer de manera directa a partir de bases de datos existentes o utilizando fuentes primarias.

Se han tomado cifras de evasión del IVA únicamente, porque es el impuesto más representativo dentro de la estructura tributaria de El Salvador; al mismo tiempo es el MINHAC quien reconoce que el estimar la evasión en concepto de renta es más complicado.

¹³⁵ Unidad de Estudios Tributarios. Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Estimación de la Evasión del IVA en El Salvador (preliminar). Marzo 2012. Pág.6.

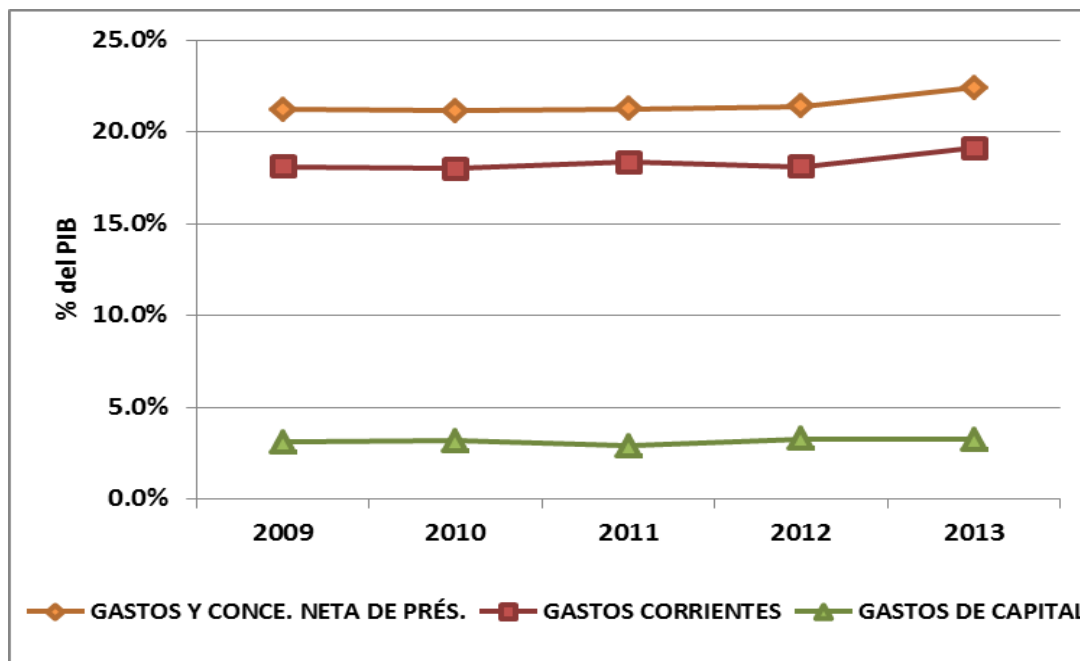
- Cultura de incumplimiento tributario.

Según el estudio realizado por la DGII, la tasa de evasión del IVA se redujo entre 2000 a 2011, al pasar de 42.4% a 33.1% respectivamente respecto al total que debió haberse recaudado para esos años. Este comportamiento es atribuido a la reforma fiscal llevada a cabo en 2004 por el gobierno de Antonio Saca, que buscaron incrementar la recaudación tributaria.

Es importante mencionar que dentro de la estructura de los ingresos corrientes que son los de mayor representatividad dentro del total de ingresos; los otros ingresos (no tributarios, superávit de operaciones de empresas públicas y transferencias de instituciones financieras públicas) y las contribuciones a la seguridad social tienen una participación mínima luego de la privatización de varias entidades públicas, descansando por tanto únicamente en la estructura de los ingresos tributarios. Esta poca diversificación de la estructura de ingresos corrientes vuelve a las finanzas públicas salvadoreñas más vulnerables ante los shocks externos.

Por otro lado, el comportamiento del gasto público respecto al PIB mostró para este período, al igual que para los anteriores una tendencia creciente, tanto los gastos totales como sus dos componentes más importantes, que son el gasto corriente y el de capital. Ésta tendencia alcista se dio a pesar que en el marco de las metas impuesta en el SBA por parte del FMI tendrían que haberse reducido para todos los años comprendidos en el período desde 2010 a 2013, aunque como es evidente tales metas solo llegan a ser incumplidas para el año 2012 y 2013; que es el primer año después de la suspensión de dicho acuerdo (Ver gráfica 23 y anexo 17).

GRÁFICA N° 23
GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(% RESPECTO AL PIB)



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

El comportamiento del gasto y concesión neta de préstamos entre los cinco años aumentó más de un punto porcentual (1.2%) como porcentaje del PIB, lo que en términos monetarios fue de US\$1045.5 millones (ver anexo 16); aunque durante los primeros cuatro años, este gasto mantuvo una participación constante a excepción del 2013 (22.4% del PIB) donde aumentó un punto porcentual en tan sólo un año, es decir respecto al 2012 (21.4% del PIB).

Para poder comprender la dinámica del gasto público es importante observar el comportamiento del gasto corriente, como el componente que más explica al gasto público; ya que para el período de la gestión presidencial de Mauricio Funes, en promedio estos representaron el 85.4% respecto al total y un 18.3% respecto al PIB. Por tanto, manteniendo la misma tendencia que los gastos totales que durante los primeros años mantuvieron una tendencia invariable y llegando a su punto máximo en 2013 con un 19.1% respecto al PIB. En términos absolutos, la variación del período fue de US\$8,979 millones.

Se puede observar por tanto, la rigidez que tiene el destino del gasto público, ya que en mayor medida, éste es destinado al gasto corriente, en detrimento del gasto de capital, es

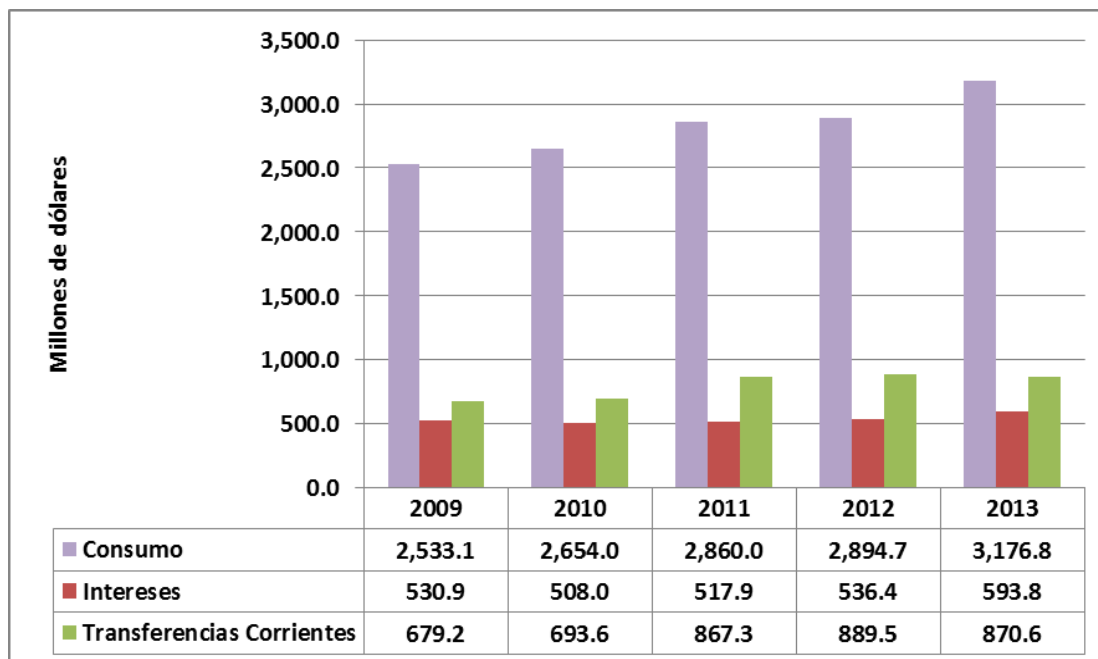
decir, destinando la mayoría de ingresos públicos a actividades que no permiten estimular de forma directa el aparato productivo; como se observa en el comportamiento invariable de las proporciones en el gasto de capital, que en promedio únicamente aumentó 0.2% como porcentaje del PIB. Sin embargo, para este período la inversión bruta, que es el componente más representativo del gasto de capital, experimentó aumentos importantes de 2011 a 2012 lo que significó US\$108.2 millones en concepto de la construcción de la prolongación de la carretera Diego de Holguín.¹³⁶

Aunque dado el comportamiento del gasto corriente, que fueron los más representativos en los gastos totales; es importante analizar su composición para completar el análisis antes descrito, la cual se puede observar en la gráfica No. 24. Dentro de sus componentes al igual que en períodos anteriores, el gasto en consumo es por mucho el más representativo y el que ha seguido una tendencia creciente; aumentando cerca de US\$644.0 millones en el período. Dentro del consumo, las remuneraciones siguen siendo el componente de mayor participación, seguido de los bienes y servicios; el primer componente de éste, tuvo un aumento de US\$457.0 millones en todo el periodo, mientras que los bienes y servicios sólo aumentaron US\$189.5 millones. El segundo componente que ejerció mayor presión luego del consumo, fueron las transferencias corrientes, especialmente las que se destinaron hacia el sector privado en forma de subsidios y programas sociales y en tercer lugar, los intereses de la deuda, los cuales mantuvieron un comportamiento relativamente constante, aunque para 2013 estos marcaron el punto máximo dentro del período al llegar a US\$593.8 millones, aunque en promedio de los cinco años estos fueron de US\$537.4 millones.

Es importante señalar que, aunque el comportamiento de los intereses es prácticamente constante siguieron representando una carga fiscal en las finanzas públicas, debido a la insuficiencia de ingresos y el mayor aumento de gastos respecto a éstos, lo que volvió necesario contratar deuda.

¹³⁶ FUNDE. Finanzas públicas y transparencia del Presupuesto en El Salvador 2013. San Salvador. El Salvador. 2013. Contracorriente Editores. Pág. 31.

GRÁFICA N° 24
GASTO CORRIENTE DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(EN MILLONES DE DÓLARES)



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

Tal como se mencionó anteriormente, los subsidios y programas sociales durante la administración presidencial de Mauricio Funes, fueron los dos componentes más representativos dentro de la estructura de las transferencias corrientes. El primero de ellos, como se muestra en la gráfica No. 25, está conformado por tres tipos de subsidios; siendo los otorgados a la electricidad como el principal de los tres, al llegar a un monto erogado en el quinquenio de US\$711.5 millones; el segundo más importe de estos tres es al gas licuado, que llegó a US\$652.3 millones y el último al transporte público con un monto de US\$303.5 millones.

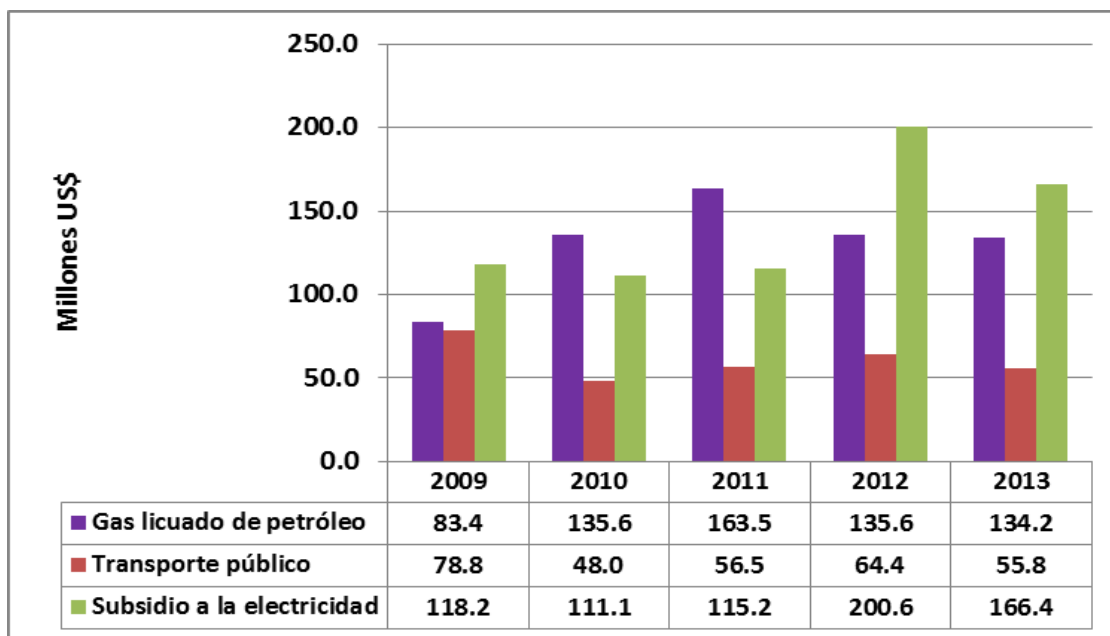
Una acción llevada a cabo por el gobierno durante este período que merece especial mención, es la focalización de algunos subsidios;¹³⁷ como la llevada a cabo en 2009; focalización que consistió en disminuir el subsidio otorgado al transporte público al pasar de US\$800.0 a US\$500.0 para los buses y de US\$400.0 a US\$250.0 para microbuses.

Esta focalización, permitió disminuir el monto erogado en concepto de subsidio al transporte público que para 2009 representó US\$78.8 millones y para 2010 había caído

¹³⁷ FUSADES. Óp. Cit. 2009. Pág. 33.

US\$30 millones, a representar un monto de US\$48.0 millones (ver gráfica No. 25), monto que para los siguientes tres años restantes del periodo se mantuvo prácticamente constante.

GRÁFICA N° 25
ESTIMACION DE SUBSIDIOS DEL ESTADO DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(EN MILLONES DE DÓLARES)



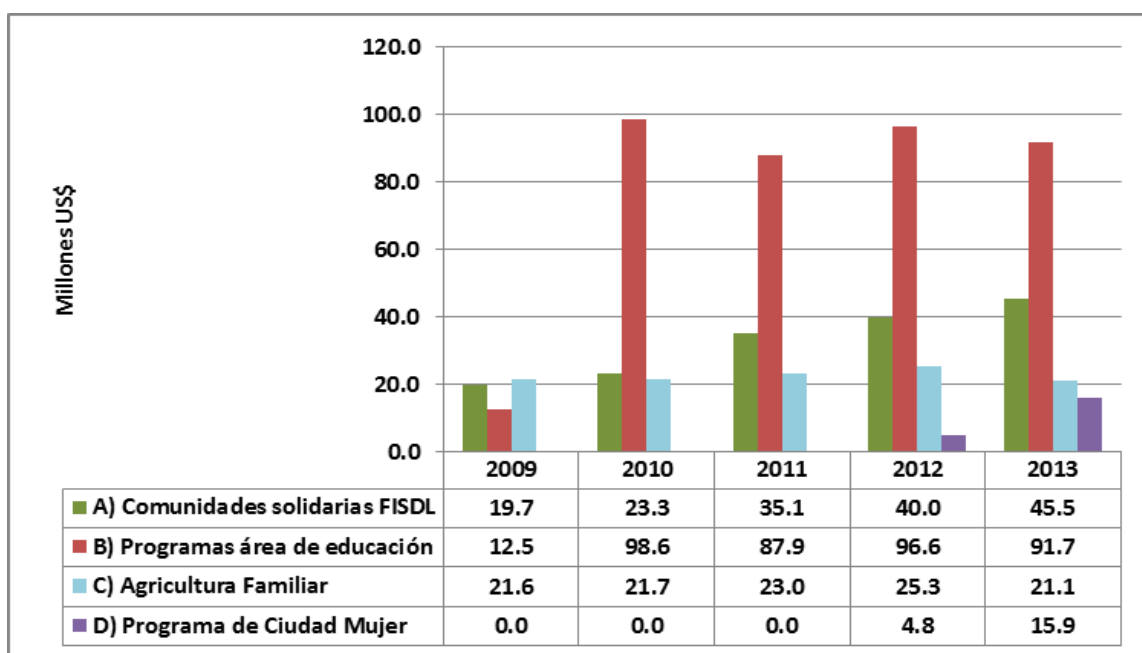
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda

La focalización del subsidio al transporte público, no fue el único que sufrió modificaciones; ya que al finalizar el primer trimestre de 2009 se eliminó el subsidio generalizado con que contaba el servicio de energía eléctrica; representando una reducción de más de US\$100.0 millones respecto a 2008.

La focalización del subsidio otorgado al gas licuado, fue llevada a cabo hasta 2011, este sistema antes de tal focalización, subsidiaba el tambo de gas pequeño sin importar quien lo adquiría; con el nuevo método se eliminó el subsidio a las empresas y se inició a subsidiar directamente sólo a los hogares con un consumo promedio de electricidad entre 1.0 y 199.9 kwh en los últimos doce meses. Así mismo se instalaron Centros de Atención por Demanda (CENADE) para completar el registro de beneficiarios e incluir a los hogares que no tienen energía eléctrica, pero utilizan gas para cocinar, y se incluyeron hogares con negocios de subsistencia. A los beneficiarios se les entregaba la cantidad de US\$9.10 mensuales.

Por otro lado, el financiamiento de los programas sociales también representa una erogación significativa en términos del gasto corriente, además, como se mencionó anteriormente este gobierno realizó modificaciones a programas sociales existentes como Red Solidaria al incorporarla en lo que se denominó Comunidades Solidarias ejecutadas por el FISDL, y la creación de otros, como por ejemplo el Programa de Ciudad Mujer en 2012, y dentro de los programas de educación los programas de paquetes escolares, vaso de leche y otros.

GRÁFICA N° 26
ESTIMACIÓN DEL COSTO DE PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR,
PERÍODO 2009-2013
(EN MILLONES DE DÓLARES)



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

En la gráfica anterior, se observa que durante este período los programas en el área de educación experimentaron mayores erogaciones a partir de 2010, ya que aumentó US\$86.0 millones respecto a 2009 y a partir de ahí se mantuvo en las mismas proporciones. Dentro de ese programa el que mayor erogación ha tenido como promedio desde 2010 ha sido el de paquetes escolares ya que representó US\$73 millones.

Otro aspecto importante es lo otorgado al programa Ciudad Mujer, que para 2012 (año de creación) fue de US\$4.8 millones, y un año más tarde había traspasado el triple de ese monto (US\$15.9 millones), por lo que se esperaría que los años posteriores a 2013 este

monto siga aumentando, ya que el gobierno marcó como objetivo construir por lo menos una por departamento; lo que en 2013, ya había logrado construir seis.

En términos concretos, se logró en buena medida el incremento de los ingresos públicos por medio de las reformas fiscales realizadas, que permitieron elevar la carga tributaria en dos puntos porcentuales (ver gráfica 21); cabe mencionar que dicha carga tributaria pudo haber sido mayor al no existir los gastos tributarios en forma de incentivos fiscales a la inversión productiva y financiera, que se desarrolla en un marco de incertidumbre del verdadero costo-beneficio al otorgarlos, al no existir evidencia empírica de que no se logra estimular como se mencionó anteriormente.

Otra característica importante a tomar en cuenta dentro de los ingresos, es la poca diversificación en la estructura de ingresos, ya que la mayor parte es percibida por medio de los ingresos corrientes, que al mismo tiempo, depende en una gran proporción de los ingresos tributarios; y dado que los ingresos tributarios dependen en gran medida por los impuestos al consumo, implica que se cuenta con un sistema impositivo regresivo que hace más vulnerable las finanzas públicas debido a la relación directa que los ingresos tributarios tienen respecto al PIB.

El aumento de la carga tributaria no tuvo la celeridad que presentaron los gastos públicos, sin embargo, buena parte del incremento del gasto fue en inversión social; la cual a pesar que significa una carga fiscal al Estado alivia en gran medida la situación económica de las familias más pobres del país, ante los efectos generados por la crisis mundial sufrida desde finales de 2008, por medio de políticas económicas anti cíclicas.

4.3.4 Comportamiento del Ahorro Corriente y Primario

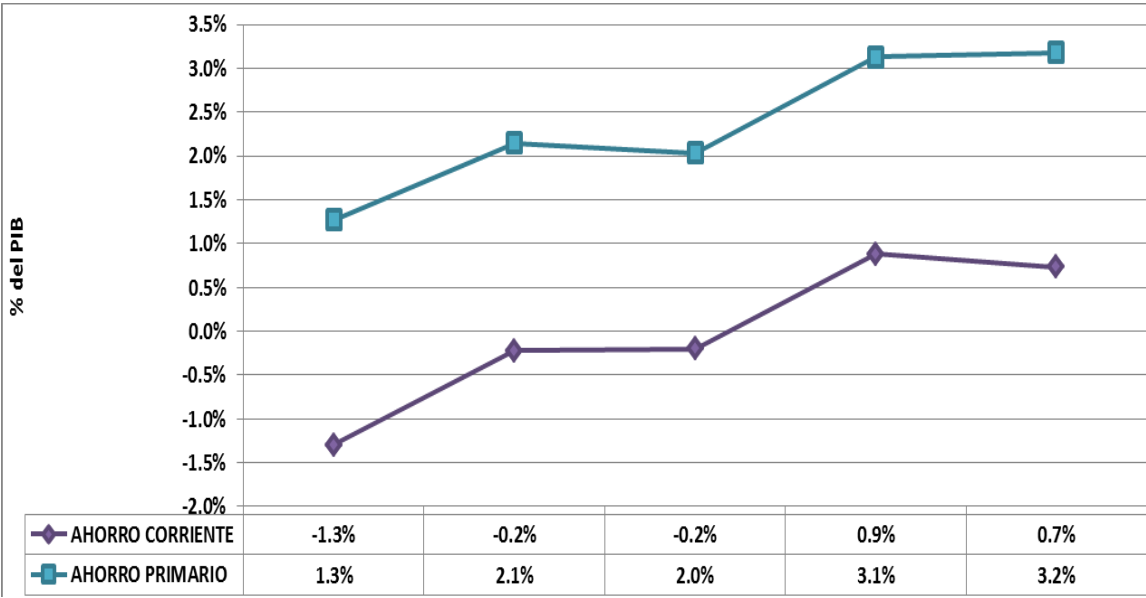
La variable resultado del comportamiento de los ingresos y gastos corrientes, mostró un desempeño inferior al período anterior, ya que para este período se obtuvieron durante los primeros tres años resultados negativos, aunque ascendentes hasta llegar al cuarto y quinto año a datos positivos respecto al PIB.

Esos valores negativos se debieron a los efectos causados por la crisis económica y financiera internacional en las finanzas públicas desde los últimos meses de 2008, obligando al gobierno a aumentar los gastos corrientes para paliar la precaria situación económica de las familias más pobres del país, especialmente en 2009. Para 2010, aunque el ahorro corriente siguió siendo negativo (0.2% respecto al PIB) ya marcaba una tendencia hacia la recuperación, logrando ser positivo en 2012. Esa recuperación se dio de

forma rápida prácticamente y estuvo determinada por la focalización de subsidio que hizo el gobierno en 2009 y 2011.

Otro de los aspectos que permitió un comportamiento positivo aunque no tan representativo como en el período Saca, fue la celeridad con que se comportaron los ingresos corrientes respecto a los gastos; llegando a 0.9% del PIB en 2012, aunque para 2013, éste disminuyó al 0.7% del PIB, comportamiento explicado por el aumento del gasto corriente de 2013 respecto a 2012, que fue mayor al aumento de los ingresos, ese mayor gasto corriente es explicado en mayor medida por el aumento del gasto en consumo y a un aumento de los intereses de la deuda.

GRÁFICA N° 27
AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)



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

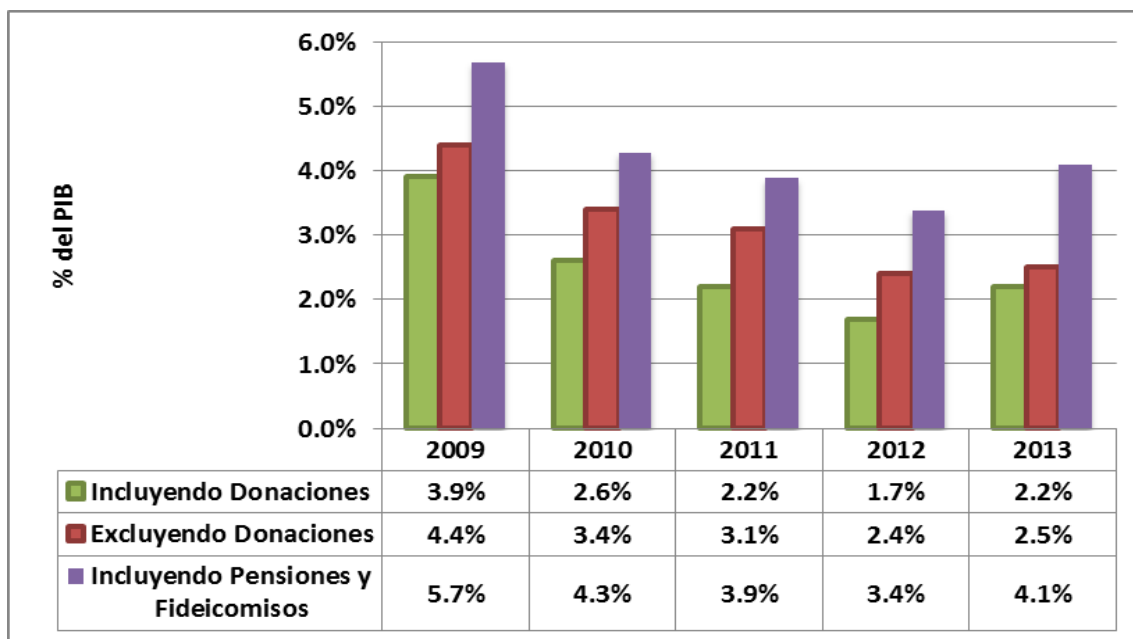
Por su parte, el ahorro primario tiene también al igual que el ahorro corriente entre 2009 y 2013, una tendencia creciente a lo largo del período, mostrando un aumento de casi dos puntos porcentuales respecto al PIB en cinco años. La brecha entre estas dos variables de resultado, poseen la misma evolución, debido al comportamiento casi estable de los intereses de la deuda.

4.3.5 Comportamiento del Déficit Fiscal.

Como se puede observar en la gráfica N°28, en el gobierno de Mauricio Funes, el comportamiento del resultado fiscal volvió a ser deficitario como en el quinquenio anterior. Sin embargo, en el lustro en estudio, el déficit fiscal mostró un empeoramiento respecto al anterior, significando que el gobierno erogó muchos más recursos de lo que percibió como ingresos.

La mayor presión sobre este indicador fiscal fue al inicio del período, ya que en 2009 el déficit fiscal fue de 4.4% del PIB excluyendo pensiones y de 5.7% incluyendo pensiones respecto al PIB, debido a los efectos sobre la producción y el consumo nacional que se mencionaron anteriormente por el lado de los ingresos; lo que limitó en cierta medida el impacto de las reformas fiscales implementadas, y por el lado de los gastos, exigió mayores niveles de recursos que en general marcaron un mayor esfuerzo para contrarrestar la pérdida del poder adquisitivo de las familias e incrementar la inversión social. Sin embargo, a finales de 2008, ya se observaba el efecto negativo de la crisis financiera mundial sobre el déficit fiscal, tal como se mostró en el período de Saca.

GRÁFICA N° 28
DÉFICIT FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(% RESPECTO AL PIB)



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

Comparando el déficit fiscal incluyendo y excluyendo donaciones, se muestra que las donaciones tienen una participación relativamente importante entre los años 2010 y 2012, ya que reducen el déficit fiscal entre 0.7% y 0.9% del PIB, respectivamente.

Por otro lado, el déficit fiscal excluyendo donaciones muestra diferencias significativas respecto al déficit que incluye pensiones y fideicomisos, siendo este último el verdadero resultado fiscal del gobierno salvadoreño. El déficit fiscal incluyendo pensiones muestra un incremento del 1.1% del PIB como promedio para el quinquenio, en comparación al déficit sin donaciones, lo que demuestra el impacto importante que sigue ejerciendo el costo de pensiones sobre las finanzas públicas.

Tanto el déficit fiscal que excluye donaciones como el que las incluye, muestran una tendencia decreciente desde el 2009 hasta 2012. El déficit fiscal excluyendo donaciones pasó de ser del 4.4% al 2.4% respecto del PIB, entre los años mencionados, mientras que el déficit incluyendo pensiones en 2009 fue de 5.7% del PIB y descendió hasta el 3.4% respecto al PIB en 2012. Como antes se mencionó, la tendencia decreciente se explica por el aumento de la carga tributaria y del recorte de algunos gastos corrientes, como fue la eliminación del subsidio generalizado a la energía eléctrica, la disminución del subsidio al transporte público y la focalización del subsidio al gas licuado.

En 2013, la tendencia marcada de los años se rompe, ya que para este año el déficit fiscal excluyendo donaciones aumentó 0.1% del PIB, respecto a 2012. Mientras que el déficit fiscal incluyendo pensiones aumentó 1.6% del PIB respecto a 2012. Esto debido a que el gasto en remuneraciones aumentó aceleradamente para este año, que se impulsó por el crecimiento de la planilla del Estado junto con los escalafones, ejerciendo grandes presiones sobre los gastos corrientes.¹³⁸

Como promedio del quinquenio, el déficit fiscal excluyendo donaciones representó el 3.2% del PIB, mientras que el déficit fiscal incluyendo pensiones representó el 4.3% del PIB. A pesar, que se trató de contener el gasto público y aumentar los ingresos tributarios, no se logró obtener mejores resultados fiscales.

4.3.6 Comportamiento del Endeudamiento Público.

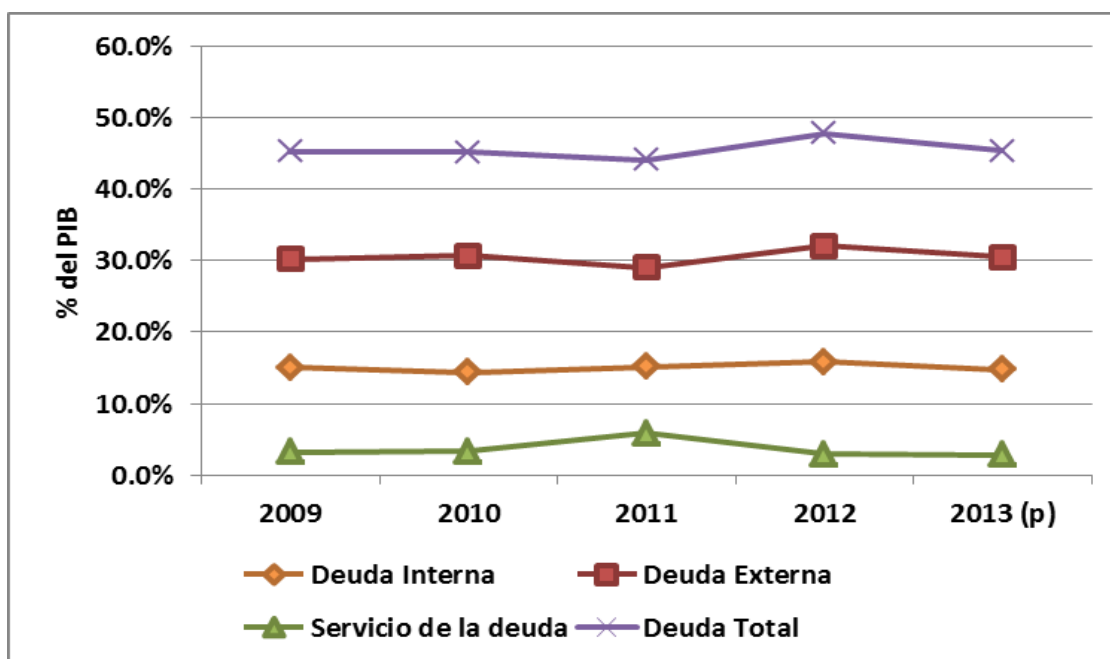
Para este período presidencial, el endeudamiento público marca su incremento más significativo respecto a los periodos presidenciales anteriores, tal como evidencian las

¹³⁸ FUSADES. Informe de Coyuntura Económica. 3° trimestre de 2013. Pág. 42.

cifras, la deuda para 2009 llegó a representar el 45.2% respecto al PIB, marcando 10.6% más respecto de 2008.

Este incremento es explicado por los efectos de la crisis mundial en las finanzas públicas, que dieron como resultado la mayor caída de PIB en siete puntos porcentuales para el mismo año llegando a -3.5%, además de la desaceleración que sufrieron los ingresos tributarios en un punto porcentual respecto al PIB, el aumento de los gastos totales por las medidas anti cíclicas llevadas a cabo para sostener la situación económica de las familias por medio de programas sociales y subsidios lo que marcó un traspaso de dos puntos porcentuales respecto al PIB en 2009 (21.2%) en comparación a lo erogado en 2008 (19.2%); haciendo que el déficit fiscal para 2009 se situara en 5.7% luego de ser 3.1% en 2008.

GRÁFICA N° 29
DEUDA PÚBLICA DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2008
(% RESPECTO AL PIB)

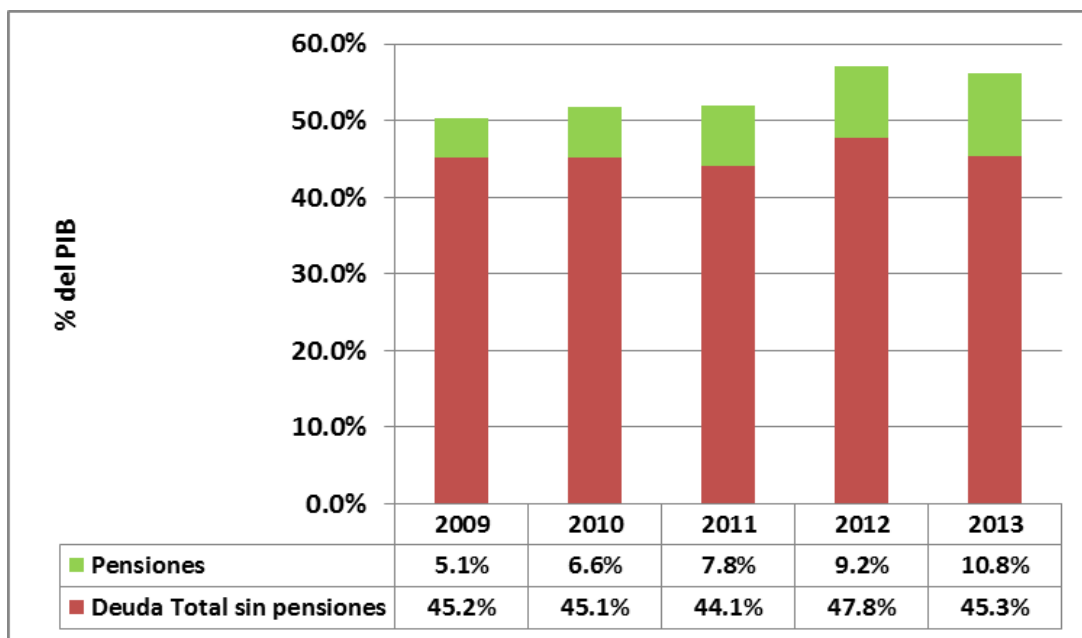


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

Después de 2009, la deuda total logró un comportamiento relativamente constante al mantenerse entre el 44.0% y 45.0% del PIB a excepción de 2012, que llegó a ser cerca del 48% del PIB; aumento que es explicado por el aumento de emisión de deuda de corto plazo (LETES) que sobrepasa los US\$800 millones como saldo total alcanzado para éste año, además de la emisión de eurobonos (deuda interna de largo plazo); además que estos porcentajes marcan los niveles más altos del endeudamiento alcanzado en el SPNF

en los últimos períodos presidenciales; tanto que por cada dólar producido en la economía se está adeudando cerca de US\$0.50 ctvs. Lo que podría volverse insostenible en pocos años.

GRÁFICA N° 30
DEUDA DEL SPNF INCLUYENDO PENSIONES DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(% RESPECTO AL PIB)



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

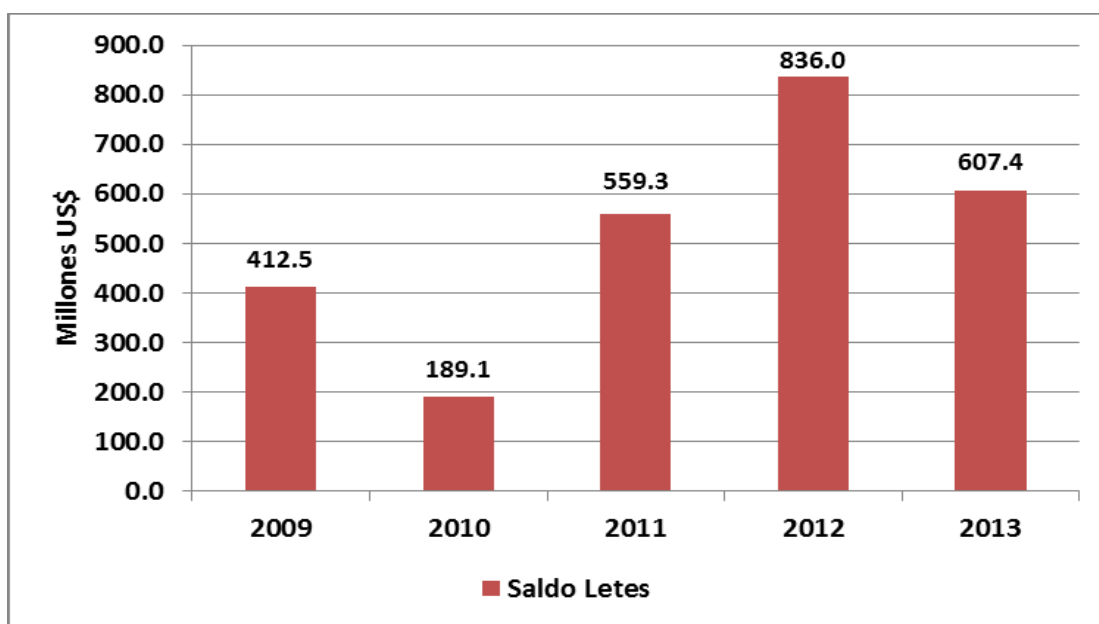
Si se considera la deuda pública incluyendo la presión fiscal de las pensiones, se obtuvieron niveles mayores y significativos respecto a la deuda pública total sin pensiones. Como se muestra en el gráfico N°30, el costo de las pensiones pasó de representar el 5.1% del PIB en 2009 a ser el 10.8% del PIB en 2013, aumentando 5.7% del PIB, duplicándose en apenas cinco años.

De esta forma, la deuda pública total ciertamente fue mayor, mostrando niveles superiores al 50.0% del PIB durante el lustro, siendo en 2009 del 50.3% respecto al PIB, en 2012 se obtuvo el mayor nivel con el 57.0% del PIB, por un incremento de la deuda excluyendo pensiones del 3.7% del PIB y por un aumento del costo de pensiones del 1.4% del PIB respecto al 2011. A pesar de que en 2013 disminuyó la deuda pública total como porcentaje del PIB respecto al 2012, es preocupante la tendencia creciente del costo de pensiones y de la presión fiscal que ejerce este sobre la deuda pública.

El comportamiento que marcó la deuda interna al igual que la externa, fue estable al no presentar significativas diferencias entre un año y otro; tanto que en promedio éstas representaron 15.0% y 30.5% respectivamente, como porcentaje del PIB. El servicio de la deuda durante todo el período disminuyó 0.4% del PIB, aunque su punto máximo lo alcanzó en 2011 cuando llegó a ser de 5.9% debido a que la amortización de la deuda llegó a un monto de US\$946.0 millones; aumentando US\$636.0 millones respecto al año anterior.

Particularmente, la deuda interna en este período alcanzó niveles mayores respecto al PIB comparado con los alcanzados en el período 2004-2008, manteniéndose en niveles entre 14.0% y 15.0% del PIB.

GRÁFICA N° 31
SALDO DE LETES DE EL SALVADOR, PERÍODO 2009-2013
(EN MILLONES DE US\$)



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

A manera de síntesis, en lo observado durante el último período presidencial de éste estudio, se concluye que la mayor presión ejercida fue debido a la crisis financiera mundial que inició a finales de 2008. Esta crisis fue al mismo tiempo la que marcó las decisiones tomadas por el gobierno, manifestándose en una reforma fiscal implementada en dos fases, la primera de ellas a finales de 2009 y la segunda en 2011. Las reformas llevadas a cabo a la legislación fueron desde reformas aplicadas a la Ley de IVA y renta, como a la legislación que rige el cobro de impuestos específicos al consumo de productos como al tabaco, bebidas alcohólicas entre otras y la creación estricta para éste período de la ley de

impuestos especiales, como por ejemplo, el impuesto a la primera matricula de bienes en el territorio nacional y a los combustibles.

Como se demostró anteriormente, el efecto de estas reformas permitió al Estado proporcionar un nivel de vida menos precario para las familias de lo que hubiera podido ser sino se hubiesen implementado, por medio de los subsidios y programas sociales.

En el año 2009, la crisis tuvo el mayor impacto en cada una de las variables fiscales. De esa forma para el mismo año los ingresos totales corrientes y tributarios tuvieron una representatividad tanto en términos porcentuales respecto al PIB y monetarios, como la más baja del período. A pesar de la crisis y como producto de las reformas implementadas, estas variables empezaron a aumentar hasta en un 3.0% del PIB aproximadamente después de 2009. El sistema tributario para éste período logró disminuir un tanto la regresividad que había venido teniendo, por medio de la reforma a la Ley de Renta que permitió aumentar el techo sobre el cual se grava a las personas naturales, como la exoneración de presentar la declaración de renta para los asalariados que reciban una cantidad menor o igual a los US\$60,000 anuales, además del aumento del 25.0% al 30.0% del impuesto para las utilidades de las personas jurídicas; como el 5.0% sobre los dividendos y el 1.0% como pago mínimo. Con estas reformas se logró aumentar el nivel de recaudación y volver al sistema un tanto progresivo, aunque no lo suficiente para volverlo puramente progresivo.

Otra limitante que existe en la estructura de ingresos en la economía salvadoreña es el tema del gasto tributario; que para este período solo existe evidencia de este gasto para el año 2009, siendo por la falta de información que las mismas finanzas públicas ofrecen. Aunque por estimaciones elaboradas por FUNDE en base a las devoluciones en concepto de IVA y renta, llegó cerca de los US\$872.0 millones que representaron un 4.0% del PIB para 2009; devoluciones que tomaron la forma de deducciones, exenciones y exoneraciones e incentivos fiscales. De no existir el gasto tributario o si se redujera, los ingresos del Estado podrían aumentar y darle un mejor margen de maniobra al Estado; lo que podría permitir una menor dependencia de los recursos obtenidos en concepto de financiamiento externo.

El aumento que se registró en los ingresos durante el período no fue suficiente para la celeridad con que se comportaron los gastos totales y corrientes, celeridad que se debió ante el aumento de recursos monetarios erogados por las políticas anti cíclicas que se llevaron a cabo. Se observó de igual forma una rigidez en el gasto corriente como el rubro que explicó mayormente al gasto público, comportándose de manera similar a los otros

períodos presidenciales. Esto significa que designar un nivel mayor de recursos al gasto corriente, es hacerlo en detrimento de la inversión pública. Sin embargo, la parte destinada como transferencias corrientes dentro del gasto corriente, en este período, actuó de forma positiva en el momento más crítico de la crisis financiera, pero aunque fue positivo también generó una carga fiscal mayor en las finanzas públicas.

El comportamiento acelerado del gasto público al incremento, fue mayor al experimentado por los ingresos públicos, específicamente por los ingresos tributarios, lo cual originó resultados fiscales deficitarios. Dicho déficit alcanzó un nivel histórico desde 1990 y el nivel mayor en el lustro en 2009 con el 5.7% del PIB (US\$1,171.6 Millones).

Como ya se explicó antes, esta variable fiscal de resultado fue afectada en parte por la influencia de los shocks adversos externos sobre el crecimiento económico y por ende en la carga tributaria, y por otra parte se debe a la influencia sobre las mismas variables fiscales mencionadas, por las reformas económicas implementadas durante los años anteriores, como lo fueron; la carga fiscal del costo previsional, la limitación de generación de recursos propios a través de las empresas públicas rentables, los procesos de desgravación arancelaria incorporados en una limitada estrategia de inserción externa, los incentivos fiscales a empresas privadas sin condiciones y contraloría por parte del gobierno, entre otras. Las cuales acarrearán problemas a la economía real y por tanto al sector fiscal a mediano y largo plazo, como se ha podido observar.

Los mayores niveles de déficit requieren un mayor financiamiento, para cubrir el desequilibrio en el ejercicio fiscal entre gastos e ingresos públicos. Por tanto, para 2009, la deuda tuvo un incremento de 10.6% del PIB (un poco más de US\$1,400.00 millones) respecto al año anterior.

Para este período, a pesar de que la deuda interna logró niveles mayores al periodo anterior, y por tanto, una participación mayor dentro de la deuda pública total, se continuó con la práctica de sustituir esta por deuda externa; además, de reestructurar la deuda pública respecto a su plazo, mediante las emisiones de eurobonos que es deuda de largo plazo, para disminuir la carga fiscal del pago de la deuda de corto de plazo, como se observó anteriormente, disminuyendo los saldos de LETES en 2009 y en 2012 (aunque no se saldaron) para oxigenar las finanzas públicas y permitirle de esta forma seguir contando con un instrumento de financiamiento interno importante.

Otro aspecto importante respecto al endeudamiento público, es que en este período se evidencia más la profundización del llamado círculo vicioso de la deuda, porque se

observa que el incremento en los ingresos públicos no logra equiparar la mayor exigencia de erogación de recursos públicos, diferencia que es financiada por deuda pública, que a la vez es dirigida en gran parte al gasto corriente, incumpliendo la regla de oro del financiamiento, ya que se contrata deuda para cubrir gasto corriente y en buena medida para seguir pagando deuda. De esta forma, se sigue profundizando la “trampa de la deuda” (véase apartado 1.4.4), a la que está sujeto el gobierno salvadoreño.

4.4 Comportamiento General de las Variables Fiscales 1990-2013.

Tanto los ingresos totales, como los corrientes y tributarios, mantuvieron una tendencia creciente desde 1990 hasta 2013 (ver anexo 19). Para los ingresos totales, este incremento fue de 6.9% del PIB a lo largo del período, los cuales se explican en mayor proporción por el comportamiento de los ingresos corrientes; los cuales aumentaron cerca del 9.0% del PIB; y estos a su vez, estuvieron determinados por el comportamiento creciente de los ingresos tributarios, los cuales respecto al PIB (carga tributaria), tuvieron un aumento de 7.5%, pasando a ser del 15.4% del PIB en 2013.

El comportamiento a lo largo del período, se debió a los esfuerzos que cada uno de los gobiernos realizó en materia de recaudación; ya que cada uno se planteó aumentar la recaudación, que en mayor o menor medida lo fueron consiguiendo. En los años comprendidos entre 1990 y 1996, los ingresos públicos aumentaron con mayor celeridad, debido en buena parte a las altas tasas de crecimiento económico, que como se explicó anteriormente, para estos años fueron en promedio de 6.0%; de igual forma se debió a algunas reformas implementadas como la creación del IVA (1992).

Sin embargo, a partir de 1996 la economía entró en un proceso de desaceleración, que impactó negativamente a los ingresos públicos, en especial a los recaudados vía impuestos; por los que los ingresos públicos totales cayeron en aproximadamente 2.0% del PIB; situación que se prolongó hasta el año 2001, al situarse en 14.9% del PIB, similar al porcentaje obtenido en 1991 (14.7%). A partir de 2002, los ingresos volvieron a tener una tendencia creciente, debido a una leve recuperación de la actividad económica, tendencia que se volvió aún más creciente a partir de 2006; lo cual se debió a la reforma tributaria llevada a cabo en 2004 por el gobierno de Elías Antonio Saca.

En 2009, estas variables decrecieron cerca de un punto porcentual respecto al PIB, debido a la recesión mundial iniciada en 2008; sin embargo, para este mismo año, el gobierno de Mauricio Funes, implementó una nueva reforma fiscal (que estuvo dividida en tres partes, de las cuales Mauricio Funes sólo ejecutó dos) con el objetivo de mejorar la recaudación

tributaria, lo cual en cierta medida permitió que en 2010 llegará a ser de 13.5% del PIB; debido a los efectos aún causados por la crisis mundial; en 2011 se implementó la segunda parte de la reforma fiscal iniciada en 2009; lo que permitió aumentar en mayor medida los ingresos tributarios, ya que para 2013 éstos llegaron a ser de 15.4% del PIB; esto a su vez, permitió un aumento de los ingresos totales en tres puntos porcentuales entre 2009 y 2013.

Como parte del proceso de cambio estructural iniciado a principios de la década de los noventa, el sistema tributario sufrió importantes modificaciones en su estructura; ya que a partir de 1992 se realizó una reforma a la Ley de Timbres Fiscales, dándole paso a un nuevo impuesto indirecto, como lo es el IVA; dicho año fue el último en el que el ISR fue el más representativo, dado que para los años siguientes fue relegado al segundo lugar, siendo el IVA el más representativo a partir de allí.

Dicho cambio permitió que en la estructura tributaria de El Salvador, se incrementaran los niveles de regresividad internos; aunado a esto, la eliminación del impuesto al patrimonio en el año 1994 que era un impuesto directo. La tendencia que el ISR e IVA mantuvieron a lo largo del periodo, fue una tendencia creciente, que año con año mancaron una brecha más grande entre ambos impuestos, al crecer en mayor medida el IVA. El mayor aumento de ambos impuestos en términos monetarios, se dio a partir de 2005, dada la reforma tributaria implementada a finales de 2004; gracias a esta reforma, el IVA tuvo un incremento de casi US\$152 millones, mientras el ISR lo hizo con US\$134.6 millones (ver anexo 20).

La reforma fiscal implementada en 2009 y 2011, como se detalló anteriormente, buscó de igual forma, incrementar los ingresos tributarios, sin embargo, la primera etapa de ésta, implementada en 2009 no mostró los incrementos esperados, esto debido a los efectos de la crisis mundial del mismo año; sin embargo, la segunda etapa de la reforma, ejecutada en 2011, logró aumentar la recaudación, ya que los ingresos provenientes del IVA, incrementaron en US\$235.2 millones y los ingresos provenientes del ISR aumentaron en US\$141.4 millones respecto a 2010.

A pesar que para 2009 y 2011, las reformas fiscales introdujeron nuevas figuras impositivas, en cuanto al consumo de ciertos bienes; estas figuras impositivas, han logrado incrementar los ingresos del gobierno, aunque sin llegar a tener la importancia significativa que tiene el ISR e IVA.

Otro aspecto, por lo que el sistema tributario perdió cierto grado de progresividad, ha sido gracias a los procesos de desgravación arancelaria, que como se mencionó anteriormente, implicaron una disminución significativa en los ingresos obtenidos por el gobierno salvadoreño y trasladaron paulatinamente la base imponible desde agentes externos a los agentes internos. Los aranceles a la importación, pudieron haber tenido una mayor participación, de no haberse implementando tales desgravaciones; aunque esta disminución fue compensada a lo largo del período, por el aumento que han marcado el consumo de productos importados.

Por otro lado, los gastos totales al igual que los ingresos totales, tuvieron una tendencia creciente para el mismo período (1990-2013), que pasaron de 13.6% (US\$ 652.9 millones) del PIB a 22.4% (US\$ 5,434 millones) del PIB, teniendo un aumento de 8.8% del PIB, superando en casi dos puntos porcentuales al incremento presentado por los ingresos totales. El incremento monetario que representaron los gastos en el período, fue de 732.2%.

Los gastos corrientes, que son los que explican en mayor medida la tendencia de los gastos totales, tuvieron un aumento de 7.2% del PIB en todo el período. El otro componente de los gastos totales, que son los gastos de capital, mantuvieron una tendencia levemente creciente entre 1990 y 2013, aumentando apenas un punto porcentual del PIB; a pesar que para algunos años comprendidos dentro del período, es decir, entre 1992 y 1997, esta misma variable llegó a representar entre el 4.0% y 6.0% del PIB, alza que se debió a los años en los que el país estuvo en reconstrucción de su infraestructura luego del conflicto armado de los años ochenta. Mientras que para 2001 y 2002, por otro período de reconstrucción debido a los terremotos sufridos en 2001.

Los diferentes gobiernos, se caracterizaron por plantearse como objetivo primordial de cada uno de sus planes de gobierno, la disminución del gasto total; debido a que se consideraba como una gran presión sobre las finanzas públicas, sin embargo, en la práctica, esta acción no se llevó a cabo, tal como puede observarse en el anexo 21, debido a que en cada uno de los gobiernos, el gasto corriente se mantuvo en aumento; que como se mencionó anteriormente, especialmente el erogado al consumo (principalmente remuneraciones), seguido de las transferencias corrientes (subsidio y programas sociales) y de los intereses de la deuda.

Los subsidios, han existido como una de los principales componentes dentro de las transferencias corrientes, pero fue a partir de la crisis mundial que inició a finales de 2008 que empezaron a cobrar una mayor importancia, al ser una de los mecanismos (al igual

que los programas sociales) para apalea la precaria situación económica de las familias más pobres del país.

A diferencia de las variables del ingreso y gasto público, el ahorro corriente y primario no presentaron una tendencia marcada a lo largo del período, aunque ambos incrementaron en 2013 respecto a 1990; teniendo así el ahorro primario, un incremento de 1.9% del PIB y un incremento del 1.0% del PIB el ahorro corriente. Para 1991, hubo un desahorro corriente de 0.7%, lo cual mostró el mayor aumento de los gastos corrientes respecto a los ingresos corrientes, sin embargo, a partir del mismo año hasta 1995, tanto el ahorro corriente como el primario, tuvieron una significativa recuperación, ya que para este último año, el ahorro corriente representó el 3.3% del PIB y el ahorro primario el 4.9%, que como ya se mencionó, fue derivado del mayor crecimiento de los ingresos totales por la bonanza económica experimentada en la primera mitad de la década de los noventa; pero que a partir de 1996 ambos tipos de ahorro tuvieron un comportamiento decreciente durante la segunda mitad de la década mencionada, siendo para el año 2000, el ahorro corriente y primario de 0.6% y 0.9% del PIB respectivamente (ver anexo 22); situación que representó una mayor erogación por parte del Estado para contrarrestar los efectos negativos de los terremotos sufridos para 2001 y de la mencionada desaceleración económica que se sufrió desde 1996.

Desde entonces, estas variables comenzaron a recuperarse en casi toda la década, sin embargo, para 2008 la tendencia inició a cambiar; la cual se marcó significativamente para 2009, precisamente por la necesidad de inversión social debido a las consecuencias negativas de la crisis mundial de esos años; lo que ocasionó que el ahorro primario alcanzará únicamente el 1.3% del PIB (mismo nivel experimentado en 1990), y el ahorro corriente negativo de 1.3% del PIB, siendo el valor mínimo durante todo el período.

A pesar de los bajos niveles de ahorro, a partir de 2010 se iniciaron a recuperar debido a una modesta recuperación del crecimiento económico y de un mayor esfuerzo por parte del gobierno de aumentar la recaudación tributaria, que como ya se mencionó fueron las reformas implementadas en dos etapas durante el período de Mauricio Funes.

Durante los últimos veinticuatro años, el resultado fiscal de las finanzas públicas ha sido deficitario, aunque para algunos años ese déficit representó valores cercanos a cero (pero sin llegar a serlo, y mucho menos alcanzar valores positivos), como lo fue el déficit incluyendo donaciones. A pesar que el papel que juegan las donaciones es importante para disminuir la brecha entre el déficit que las incluye como el que las excluye, fue hasta la primera mitad de la década de los noventa, que tuvo mayor importancia en las finanzas

públicas salvadoreñas, debido a la necesidad de reconstruir la infraestructura dañada por el conflicto armado de los ochenta; ya que la brecha entre ambos déficit (incluyendo y excluyendo donaciones), fue mayor respecto a los años posteriores.

El año de 1992, fue el año en que el déficit fiscal alcanzó su punto máximo (6.2% del PIB, para el déficit que excluye las donaciones y de 4.4% del PIB, para el déficit que las incluye), debido al aumento que manifestó el gasto público, a raíz de la etapa de reconstrucción del país; pero de igual forma es importante recalcar que durante 1995 ambos déficit llegaron a su punto mínimo, al ser el déficit excluyendo donaciones de 0.9% del PIB y el que las incluye de 0.1% del PIB.

Sin embargo, a partir de 1996 la desaceleración económica causó un aumento del déficit fiscal, hasta que en 2001 se situó en niveles de 4.1% del PIB al excluir las donaciones, mientras que al incluirlas llegó a ser de 3.6% del PIB, tal como se muestra en el anexo 21. Durante este mismo año, se sufrieron los terremotos de Enero y Febrero, lo que obligó al gobierno a desembolsar una mayor cantidad de recursos económicos que permitiera la reconstrucción de ciertas zonas dañadas del país.

Posteriormente a esos acontecimientos, el mejor desempeño de la economía real, permitió que el déficit fiscal disminuyera, siendo así que para 2004 el déficit fiscal excluyendo donaciones fuera de 1.0% del PIB e incluyendo donaciones de 0.6% del PIB; que también en cierta medida es explicado por la reforma fiscal implementada en el mismo año. Aunque a partir de 2009, esa recuperación se vio afectada debido a los efectos que causó la crisis mundial, llegando a ser para el mismo año de 4.4% del PIB excluyendo donaciones y del 3.9% del PIB al incluirlas; el resultado fiscal empezó a mejorar a partir de 2010, atribuible en cierta medida a los esfuerzos llevados a cabo por incrementar los ingresos tributarios.

Otro aspecto importante en que se encuentra enmarcado el resultado fiscal de las finanzas públicas, es que a partir de 2006, la carga fiscal que ejercían las pensiones fue excluida del SPNF; tal acción permitió reducir los niveles de este indicador fiscal, ya que al incluir la obligación de las pensiones, el resultado fiscal aumentó significativamente en promedio 1.5% del PIB más que el promedio del déficit que excluye las donaciones, como promedio entre 2006 y 2013; por tanto, el déficit que excluye y el que incluye donaciones presentan el déficit de forma incompleta a partir de 2006, ya que la verdadera cifra del resultado fiscal a partir de dicho año se muestra en el déficit que incluye el pago de pensiones.

Durante los últimos veinticuatro años, la deuda pública de El Salvador se ha caracterizado por un comportamiento cíclico, que ha estado asociado al comportamiento del crecimiento económico, a los shocks externos, a los fenómenos naturales y a las decisiones de política fiscal tomadas por los diferentes gobiernos; por lo que se puede decir, que la deuda pública ha pasado por cuatro etapas que han definido la tendencia que hasta ahora ha tenido; estos períodos están comprendidos entre los años de 1990-1998, el segundo de ellos desde 1998 a 2004, el siguiente entre 2004-2007 y el último desde 2007 hasta 2013, tales etapas pueden observarse en el anexo 24.

Para la primera etapa, que está comprendida entre 1990 a 1998, se redujo el saldo de la deuda respecto al PIB, pasando de 56.7% en 1990 a 29.5% en 1998; este comportamiento con tendencia decreciente, se debió al auge del crecimiento económico en la primera mitad de la década de los noventa; dado que al aumentar la producción, el ratio deuda/PIB disminuye.

Por otro lado, este indicador fiscal, para la segunda etapa (1998-2004) aumentó en casi once puntos porcentuales, es decir, pasó de 29.5% en 1998 a 40.4% en 2004; siendo explicado por el lento crecimiento de la economía para estos años, a diferencia de la primera etapa de la década de los noventa. De igual manera influyeron los desastres naturales, así como los terremotos de 2001, y el pago de pensiones del antiguo sistema previsional que tuvo que ser asumido por el Gobierno Central.

Para los años correspondientes a la tercera etapa, el crecimiento económico tendió a recuperarse, lo que ocasionó que el ratio deuda/PIB se redujera lentamente para estos años; lo que también fue resultado de los efectos positivos de la reforma tributaria implementada en 2004, que logró aumentar los ingresos públicos (principalmente los tributarios) lo que redujo la necesidad de contratar deuda; estas medidas permitieron situar el saldo de la deuda respecto al PIB en 38.2%, es decir, con una reducción de un poco más de dos puntos porcentuales; sin dejar de lado que a partir de 2006, este saldo incluía la presión del pago de pensiones, que para el mismo año fueron extraídas del SPNF, con el objetivo de liberar un poco más el saldo total de la deuda. Por tanto, el saldo de la deuda al excluir las pensiones en 2007 fue de 34.5% del PIB, 3.7% menos que el saldo verdadero de la deuda, es decir, el que incluye pensiones.

Sin embargo, la última etapa del período ya mencionado, se vio influenciada principalmente por un fenómeno externo, el cual fue, la crisis económica y financiera mundial que tuvo su mayor impacto en la economía salvadoreña en el año 2009. Esta crisis, tuvo un impacto negativo sobre las finanzas públicas, y para este caso sobre la

deuda, aumentándola en casi 18% del PIB en seis años. Para 2013, el saldo de la deuda se situó en 56.1% del PIB, es decir, volvió a tener un resultado similar al de 1990, año en el que fue de 56.7% del PIB; además del fenómeno externo ya mencionado, que afectó el saldo de la deuda, también lo hizo la reconversión de deuda de corto plazo por la de largo plazo, llevada a cabo en 2009.

Cabe mencionar que, durante todo el período (1990 a 2013), la deuda externa es la que ha explicado en mayor medida el comportamiento de la deuda pública total; es así que desde 1990 hasta el año 2005, la deuda pública externa representaba de la total el 70.6%; mientras tanto, la deuda interna el restante 29.4%, observándose de esta forma que el financiamiento de la deuda en el país es proveniente en mayor medida de agentes externos. Sin embargo, a partir de 2006, como se ha explicado anteriormente, la carga fiscal de las pensiones inició a ejercer una presión considerable sobre la deuda pública total, ya que desde este año hasta 2013, la deuda pública interna representó el 28.1% de la total, la deuda pública externa el 58.8% y el 13.1% restante corresponde a la carga fiscal de las pensiones; mostrando por tanto el grado de importancia que ejerce sobre las finanzas públicas, este tipo de deuda.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones.

- Desde la segunda mitad de la década de 1990, la actividad económica de El Salvador ha mostrado una marcada desaceleración, la cual ha repercutido sobre la situación de las finanzas públicas y al mismo tiempo sobre el comportamiento de la política fiscal. Sin embargo, otros factores que han influido sobre la situación fiscal a lo largo de los años han sido: los desastres naturales como terremotos y huracanes; los shocks económicos externos como la crisis mundial sufrida a inicios de 2008; y sobre todo, de las decisiones de política económica ejecutadas a partir de 1989, que reestructuraron la economía de El Salvador.
- Tales reformas económicas, tuvieron implicaciones significativas respecto al rol del Estado, y por tanto sobre la situación de las finanzas públicas, ya que medidas llevadas a cabo como la privatización de empresas públicas rentables, ocasionaron una considerable disminución de los ingresos públicos, por las inexistentes transferencias otorgadas de parte de estas al Gobierno Central.
- La reestructuración del sistema tributario, aumentó los niveles de regresividad del mismo, creando nuevas figuras impositivas como el IVA en 1992, y posteriormente su aumento; impuesto indirecto sobre el cual, a partir de dicho año, se ha sostenido la mayor parte del sistema tributario. La eliminación del impuesto al patrimonio y la simplificación del ISR; además, de los procesos de apertura comercial asociados a la firma de tratados de libre comercio, junto a los procesos de desgravación arancelaria, han trasladado la base imponible de agentes externos hacía agentes internos, lo que ha ocasionado que el incremento de los ingresos obtenidos en concepto de aranceles, sea menor al que pudo haberse obtenido de no existir tales procesos de desgravación arancelaria. Sin dejar de lado la reforma de pensiones, que además de privatizar esta actividad en 1998, ocasionó una fuerte presión fiscal. Todas estas medidas de política económica implementadas en la década de los años noventa, constituyen por tanto el origen del deterioro en el que actualmente se encuentran las finanzas públicas de El Salvador.
- El comportamiento histórico de las variables fiscales durante la década de los noventa, está comprendido en dos etapas, la primera de ellas caracterizada por experimentar niveles de crecimiento económico y la segunda por una

desaceleración del mismo; es decir, ambas dependieron del comportamiento que tuvo la economía.

- Tanto el nivel de ingresos como el de gastos durante esta década, mantuvieron una tendencia creciente, aunque estos últimos con una celeridad mayor que los primeros, causando así un insuficiente nivel de ingresos, que al mismo tiempo provocó niveles bajos de ahorro y para algunos años hasta desahorro. De igual forma, la celeridad con que se incrementaron los gastos, en especial los gastos corrientes, ocasionó que el resultado fiscal fuera deficitario durante toda la década; que como promedio al excluir las donaciones, este déficit fue de 3.0% del PIB; a diferencia de estas variables, el endeudamiento total mostró una disminución del 27.0% del PIB, aunque como promedio de aproximadamente 36 puntos porcentuales del mismo; desde esta década, ya se podía observar que el componente más representativo de la deuda pública total, era el endeudamiento externo, al representar 71.5% del total como promedio de la década.
- Las reformas anteriormente mencionadas, ocasionaron que a partir de 1999, ante el cambio de tendencia marcado desde el mismo año, el deterioro de las finanzas públicas empezara a ser visible. De igual manera, con las reformas económicas llevadas a cabo, como la dolarización, medida que ocasionó que el SPNF absorbiera la deuda del BCR, además de eliminar la política monetaria, dándole una mayor importancia a la política fiscal; la continuidad de la estrategia de inserción externa, que trajo consigo, la entrada en vigencia de los TLC's con México, Chile, EE.UU. entre otros, que aunados a los ya existentes procesos de desgravación arancelaria, establecieron nuevos calendarios para los productos que se negociaron en cada uno de los tratados, lo que afectó la recaudación tributaria en concepto de aranceles a la importación; la eliminación de las exenciones al IVA, lo que volvió aún más regresivo el sistema tributario.
- Todas esas reformas, tenían como objetivo corregir el impacto negativo causado por las ya implementadas durante los noventa; aunque tal objetivo estaba únicamente planteado en los discursos oficiales y los planes de gobierno desde Flores hasta Funes. Sin embargo, lo que se obtuvo en la práctica fue que, únicamente ayudaron a que el proceso de deterioro de las variables fiscales se siguiera profundizando y haciendo aún más visible en los años posteriores a 1999. Sin dejar de lado, que dentro de todo el paquete de reformas, existieron algunas que lograron cumplir con el objetivo planteado, como lograr un incremento de los ingresos públicos (que en mayor medida provienen de los ingresos tributarios);

aunque, este logro no resolvió el problema estructural de las finanzas públicas en cuanto a la insuficiencia de ingresos y el comportamiento de las variables resultado como déficit y deuda. Aunado a esto, el comportamiento de las variables también fue influenciado por acontecimientos exógenos como lo fueron los desastres naturales, los terremotos de 2001 y en mayor medida los efectos negativos causados por la crisis mundial a finales de 2008, que tuvo mayor impacto en el país a partir de 2009.

- Cabe mencionar, que el gobierno de Mauricio Funes llevó a cabo algunas reformas fiscales, para aumentar la recaudación, que se mostraron necesarias ante el entorno económico nacional, derivado de la misma crisis económica y financiera mundial, que se experimentó para los años de su gestión. Estas reformas, fueron llevadas a cabo en dos etapas, las cuales tenían características no congruentes con el modelo neoliberal. Una de esas características, fue gravar en mayor medida el capital, tanto de personas jurídicas como de personas naturales, al igual que el establecimiento del pago mínimo de tributación para las empresas que declaren pérdidas; así como los mayores esfuerzos para reducir la evasión y elusión fiscal.
- Después de 1999, los ingresos públicos siguieron siendo crecientes (dada la profundización de la aplicación de impuestos y gravámenes a productos específicos), aunque insuficientes dada la celeridad de los gastos y que a diferencia de la década de los noventa desde este año en adelante, la mayor celeridad de los gastos totales, fue por el lado de los gastos corrientes. Esa insuficiencia de ingresos también fue debido a que la estructura tributaria aumentó su nivel de regresividad, debido a que los impuestos indirectos gravan el consumo, ocasionando que al mismo tiempo se contraiga el PIB (aunque esto es de forma relativa), lo que tiene una relación directa con los ingresos tributarios.
- Sin duda alguna, el gasto tributario junto a la evasión y elusión fiscal representan una carga fiscal y al mismo tiempo limitan el buen desempeño de las finanzas públicas; aunque se reconozca tal afirmación, es de difícil comprobación, dado que las autoridades gubernamentales no le otorgan la importancia que se merece, ya sea por la existencia de una falta de comprensión o por un interés particular que limita la obtención de la información, que ayudaría a demostrarlo.

- Los gastos por parte del Estado, han sido en mayor medida, destinados al gasto corriente; aunque se sabe que el gasto de capital, estimula de forma más contundente el aparato productivo. Siendo así, que el gasto corriente entre 1999 y 2013, representó como promedio un 16% del PIB y al mismo tiempo como porcentaje del total para el mismo período fue de 83%.
- El endeudamiento total ha venido aumentando, de igual forma que el gasto corriente en detrimento del gasto de capital; al mantener una tendencia prácticamente constante; lo cual indica, que los recursos provenientes del endeudamiento han sido destinados en mayor medida al gasto corriente, incumplándose así la llamada regla de oro.
- La insuficiencia de ingresos y la celeridad del incremento del gasto, se ha seguido manifestando también en resultados fiscales deficitarios; a pesar que no se llegó a un déficit como el obtenido en 1992 (6.2% del PIB) al excluir las donaciones. Sin embargo, los obtenidos en los últimos catorce años son preocupantes, aun cuando existen ciertos años en los que se ha venido recuperando; explicado por los episodios de leve recuperación en el comportamiento del PIB y la creación de otras figuras impositivas que permitieron aumentar el nivel de ingreso en concepto de impuestos. De no tomarse medidas que corrijan el comportamiento estructural de las variables que intervienen en el déficit, los resultados seguirán siendo negativos y más profundos.
- El endeudamiento ha tenido desde 1999 una tendencia alcista, llegando para 2013 (56.1% del PIB) a niveles muy cercanos a los obtenidos en 1990 (56.7% del PIB), mostrando un retroceso en el comportamiento de esta variable y que las medidas implementadas en algunos años únicamente mejoraron el rumbo en el corto plazo sin ser determinantes para el largo plazo. Además, a este nivel de endeudamiento hay que sumarle la carga que ejerce el pago de pensiones y la reconversión de deuda de corto en largo plazo, lo que vuelve aún mayor el nivel verdadero de endeudamiento.
- Tanto el déficit fiscal como el endeudamiento público, durante todo el período muestran cifras alarmantes, sin embargo, el déficit fiscal es una variable de resultado que puede ser resuelta de manera más inmediata que la deuda pública; ya que el déficit fiscal, está influenciado únicamente por los gastos e ingresos, los cuales pueden ser intervenidos ya sea con una política que incremente en gran medida los ingresos o una que disminuya los gastos; o ambas. Ese déficit, puede

resolverse en ejercicios fiscales posteriores a la implementación de las políticas, es decir, en el corto plazo; una vez corregido el déficit, eso ayudaría a resolver buena parte de la deuda, dada la estrecha relación que ambas variables guardan. Aunque se resuelva el estado deficitario de las finanzas públicas, la deuda pública podría seguir manteniendo grandes índices respecto al PIB, ya que la composición de la deuda está conformada tanto por el saldo del déficit, como por el servicio de la misma (intereses y amortización); lo que con mayor razón hace en términos de tiempo, que el déficit sea una variable más inmediata de solución que la deuda. En los últimos cinco años (2009-2013), el servicio de la deuda ha representado 4.2% del PIB, es decir, US\$956 millones como promedio del quinquenio.

- La situación actual de las finanzas públicas, se observa un escenario preocupante; ya que a pesar de las diversas reformas llevadas a cabo, en los diferentes gobiernos y especialmente en las implementadas en este último; las cuales han permitido aumentar la recaudación y por tanto los ingresos públicos; se siguen teniendo los mismos problemas estructurales evidenciados desde la década de los noventa; como lo son: continuar bajo una estructura tributaria regresiva, sostenida principalmente en la recaudación en concepto de IVA y ISR, es decir, sobre impuestos de comportamiento pro cíclico a la actividad económica (implicaciones que se observaron en mayor medida durante la crisis financiera de 2008). De igual forma, la rigidez del gasto público, al destinar la mayor cantidad de éste a gasto corriente; limitando la posibilidad de incrementar la inversión pública (necesaria para estimular la actividad económica, que permita generar nuevas fuentes de ingresos), debido a que no se cuenta con una política agresiva en inversión pública de calidad; además que buena parte del financiamiento externo es utilizado para pagar intereses.
- Tanto el problema de la insuficiencia de ingresos para cubrir los gastos públicos, reflejan un alarmante déficit estructural, que a la vez muestran una tendencia creciente por lo menos en el corto plazo, debido a que este resultado también está influenciado por la carga fiscal que generan las pensiones, la que año con año ha venido incrementándose. Además, el gobierno salvadoreño, se encuentra actualmente en una imposibilitada situación de salir del círculo vicioso de la deuda, es decir, que se sigue contratando deuda para pagar deuda tanto acumulada como flotante.

- Finalmente, los últimos gobiernos han llevado a cabo la conversión de deuda de corto plazo en una deuda de largo plazo, con el objetivo de seguir siendo sujeto de crédito ante las IFI. Todo lo anterior demuestra que, al no implementar las medidas necesarias y el compromiso político para revertir el problema estructural de las finanzas públicas en el país, éstas seguirán encaminadas en un rumbo de insostenibilidad que podría llegar a causar una crisis macroeconómica sistémica.

5.2 Recomendaciones

- Dado que existe una tendencia de deterioro en las finanzas públicas de El Salvador, que figura como un grave problema estructural desde la reestructuración económica sufrida a partir de 1989; es necesario emprender esfuerzos para resolver dicho problema estructural y cambiar tal tendencia negativa; para lo cual, es indispensable, que el Estado retome su rol protagónico en la economía, para poder influir en mayor medida sobre lo macroeconómico del país y lograr su estabilidad, fomentando y estimulando el aparato productivo para propiciar un desarrollo económico y social.
- Se recomienda al Gobierno de El Salvador implementar una reforma fiscal que involucre a los diferentes agentes económicos; la cual debe contemplar los siguientes aspectos:
 - ✓ En materia de ingresos públicos, se recomienda aumentar los niveles de progresividad del sistema tributario, a través del fortalecimiento de la tributación directa y en menor medida de la tributación indirecta, es decir, gravando a las personas naturales y jurídicas de mayores ingresos. Para lo cual, es necesario restablecer impuestos como, el impuesto al patrimonio, el aumento del impuesto sobre los dividendos, entre otros.
 - ✓ De igual forma, es necesario fortalecer la administración tributaria con el fin de disminuir los niveles de elusión y evasión fiscal; tomando en cuenta que lograrlo, no es únicamente responsabilidad del sector público sino también de un compromiso por parte del sector privado. Por el lado de la tributación indirecta, se recomienda fortalecer la recaudación vía impuesto selectivos, especialmente sobre los bienes cuyo consumo no varía en grandes proporciones por un aumento de los precios debido a la implementación de impuestos.
 - ✓ Es necesario que la entidad gubernamental en materia fiscal, reconozca la importancia del gasto tributario; con el fin de establecer los impactos que este genera en la economía, sean positivos o negativos; de esta forma eliminar el gasto tributario que no genera los resultados esperados. Tomando en cuenta que para los empresarios, los incentivos fiscales no es uno de los determinantes principales para poder invertir, según estudio de FUNDE; sin embargo, mantener el gasto tributario dirigido a la subvención de la educación,

la salud y otras actividades en inversión social que estimulen de forma directa el aparato productivo.

- ✓ En materia de gasto público, es necesario reducir los niveles de corrupción y aumentar los niveles de transparencia en el sector público; de igual forma se recomienda la reorientación de la política de gastos en un plan de desarrollo nacional, donde se fomente la inversión pública en mayor medida y reducir el gasto corriente innecesario, como por ejemplo los viáticos por viajes y los viajes mismos, el excesivo consumo de combustible, sobresueldos, la adquisición de bienes suntuarios por parte del sector público, entre otros. Así como realizar únicamente contrataciones necesarias para mejorar el desempeño del sector público.
- ✓ También, debe aumentarse el gasto en inversión social y una transparente focalización en los programas sociales, para mejorar su eficiencia.
- ✓ En lo referente a la política de endeudamiento, se recomienda en primer lugar que se renegocie la deuda con los acreedores internacionales, ya que con los actuales términos, esa deuda es impagable para el Gobierno de El Salvador. En segundo lugar, establecer relaciones con los nuevos bloques económicos emergentes. Una vez logrado ambos puntos, debería ser implementada una Ley de Endeudamiento, en donde se establezcan los términos en que se va a contratar deuda, así como la utilización de la misma.
- Aunque los siguientes puntos a tratar, no son parte sustantiva de la investigación, si lo son en base al entorno económico y social en que se está desarrollando la economía actualmente. Por tanto, los puntos a considerar son:
 - ✓ Es necesario que, el Estado salvadoreño recupere su propia moneda y por lo tanto la capacidad de realizar su propia política monetaria y cambiaria; y de esta forma el Estado vuelva a contar con los dos principales instrumentos de política económica para enfrentar de mejor manera los desafíos del crecimiento y desarrollo económico, pero para ello es necesario realizar un estudio que contenga un análisis sobre los posibles costos y beneficios de implementar dicha medida o de seguir en el actual sistema.
 - ✓ Establecer un proceso, que permita renegociar los TLC que El Salvador ha circunscrito con diferentes países; especialmente en lo que respecta a los

calendarios de desgravación arancelaria, para que esto permita una mayor recaudación al Estado y por ende mayores ingresos públicos. Lo que supone una revisión y posible modificación a las leyes correspondientes al implementar tal medida.

- ✓ De cara a la crisis previsional y sus impactos en las finanzas públicas, es necesario una reforma integral a la Administración de los Fondos de Pensiones, con el objetivo de eliminar la presión fiscal que el pago de pensiones ejerce sobre las finanzas públicas, lo que permitiría reducir el déficit fiscal y la necesidad de financiamiento para reducir estas obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Arias Peñate, José Salvador. Atlas de la Pobreza y la Opulencia en El Salvador.
- Arias Peñate, José Salvador. La trampa de la deuda: Del sistema capitalista y la economía salvadoreña.
- Cuadrado Roura y Juan R. Introducción a la Política Económica.
- Fernández, Parejo y Rodríguez. Política Económica.
- Joseph Stiglitz. La economía del sector público.
- Lazo, Francisco. “El Salvador, el gasto público en servicios sociales básicos, iniciativa 20-20. Financiamiento, equidad, eficiencia e impacto”.
- Lazo, Francisco. Reversión de la política fiscal: de la guerra a la paz. FUNDAUNGO.
- Ministerio de Hacienda. Compilación ABC de Hacienda.
- Moreno, Raúl. La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. Hacienda Pública, Teórica y Aplicada.
- Segovia, Alexander. Límites y dilemas de la política económica en un país en guerra: el caso de El Salvador.
- Segovia, Alexander. Transformación estructural y reforma económica en El Salvador.

PUBLICACIONES

- Aguilar, José. El Salvador: La apertura comercial y la integración centroamericana. Alternativas para el desarrollo. #38. FUNDE.
- Alvarado, José Antonio. Factores Generadores y Propagadores de la Crisis Fiscal.
- Alvarenga, Ligia. CEPAL. Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género. 2002.
- CEPAL. El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile 1998.
- Departamento de Economía. UCA. ¿Qué modelo económico y qué modelo de sociedad queremos?
- FUNDAUNGO. Aporte al debate sobre las Políticas Públicas. La rentabilidad de los fondos del sistema de pensiones en El Salvador 1998-2011.

- FUNDE. ¿Conviene o no la privatización de ANTEL? Alternativas para el Desarrollo. 1996.
- FUNDE. El Desempeño Fiscal durante el Gobierno de Francisco Flores: Una encrucijada ineludible entre el endeudamiento, el déficit fiscal y una reforma fiscal concertada.
- FUNDE. Privatización de las Telecomunicaciones y de la Distribución de Energía Eléctrica. Alternativas para el Desarrollo. 1995.
- Gutiérrez Urrutia, Mario. Programación financiera y relaciones macroeconómicas.
- ICEFI. La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis.
- Lazo, Francisco. La ejecución presupuestaria gubernamental durante 1996. FUNDE.
- Ministerio de Economía. Texto del TLC CAFTA-DR. Capítulo 3 y anexo 3.3.
- Ministerio de Hacienda. Sistema de Administración Financiera Integrada. Manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público.
- Ochoa, María Eugenia. Privatización del Servicio de Distribución de Energía eléctrica. SAPRIN 1998.
- Rosales, Osvaldo. Debate sobre el ajuste estructural en América Latina.
- SAPRIN. La Liberalización del Sistema Bancario en El Salvador.
- Wallich Henry C. y Adler John. Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas: un estudio experimental en El Salvador. Fondo de Cultura Económica.

TESIS

- Cardoza, Carlos y Velasco Aldo. La función redistributiva de la política fiscal en El Salvador en el período 1989-2002.
- Castro, Jaime. Mejía, Franklin. Morales, Andrea. Soriano, Gabriela. Evaluación de la Política de dolarización en El Salvador, su impacto y la posibilidad de un proceso de reversión. UCA
- Díaz Rina, Merlos Mario. El impacto redistributivo de la política fiscal en El Salvador en 1998. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UCA
- Escobar, Alejandra. García Eugenia. Morales, Rodrigo. Impacto de la Apertura Comercial en la Competitividad Internacional y la Distribución del Ingreso en El Salvador 1990-2010. UCA.

SITIOS WEB

- <http://www.usaid.gov/sv/reconstruccion.html>
- <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/salvador/proyectos/Paginas/paf.aspx>
- <http://www.ciudadmujer.gob.sv>.

OTRAS CONSULTAS

- BCR. Revistas Trimestrales.
- FUSADES. Informes Trimestrales de Coyuntura Económica.
- Imprenta Nacional de El Salvador. Diarios Oficiales.
- Ministerio de Hacienda. Memorias de Labores e Informes de Gestión Financiera.

ANEXOS

ANEXO N° 1
Estructura Institucional de Gastos Gubernamentales, Período 1977-1987
(En porcentajes)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Defensa y Seguridad Pública	7.5	9.2	14.4	15.2	16.7	18.6	21.1	24.2	30.7	25.7	25.8
2. Admón de deuda pública.	3.8	4.1	4.8	5.1	10.0	15.6	14.7	26.6	13.3	19.8	17.8
Sub total	11.3	13.3	19.2	20.3	26.7	34.2	35.8	50.8	44.0	45.5	43.6
3. Educación	22.4	20.7	22.6	23.6	19.6	18.8	17.8	13.7	17.9	13.2	14.5
4. Obras Públicas	16.9	16.1	14.4	12.1	11.7	8.9	11.2	7.3	8.0	7.0	8.3
5. Salud Públicas	10.2	10.7	9.8	10.5	9.1	8.2	9.2	7.0	7.5	6.2	8.3
6. Agricultura y Ganadería	8.4	8.2	7.7	8.2	8.2	8.4	8.6	6.7	6.7	9.7	5.1
7. Transferencias Generales	2.6	7.9	3.8	2.6	2.9	2.9	2.8	2.4	2.9	2.0	7.3
8. Otros	28.2	23.1	22.5	22.7	21.8	18.6	14.6	12.1	13	16.4	12.9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Segovia, Alex. Límites y dilemas de la política económica en un país en guerra: el caso de El Salvador. Pág. 4

ANEXO N° 2
Rentabilidad del Sector de Comunicaciones y Electricidad, 1990
(En Colones)

Cuenta	Comunicaciones	Electricidad
1. Remuneraciones	193,945,000.0	123,516,000.0
2. Impuestos Indirectos	24,309,000.0	1,135,000.0
3. Excedente Bruto de Explotación	526,997,000.0	178,750,000.0
4. Valor Agregado (1+2+3)	745,251,000.0	303,401,000.0
5. Consumo Intermedio	111,743,000.0	152,949,000.0
6. Valor Bruto de Producción (4+5)	856,994,000.0	456,350,000.0
7. Tasa Bruta de Ganancia (2+3/1+5)	180.4%	65.1%

Fuente: FUNDE. Privatización de las Telecomunicaciones y de la Distribución de Energía Eléctrica. Alternativas para el Desarrollo. 1995. N° 30. Pág. 18.

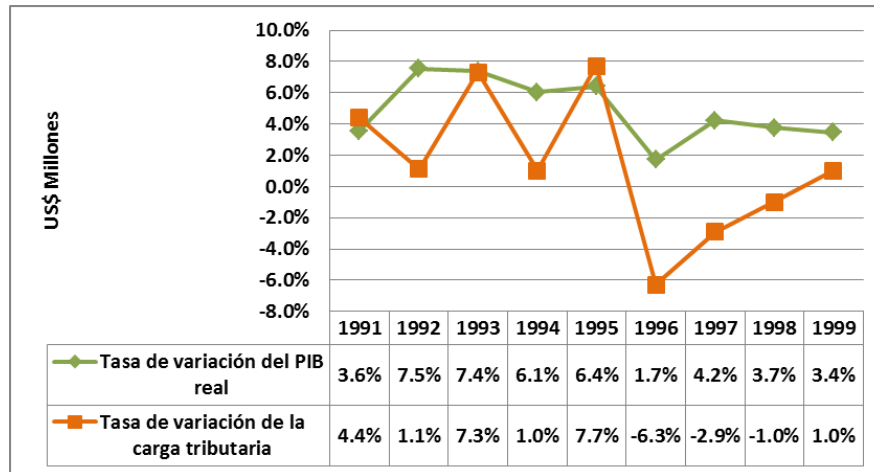
ANEXO N° 3
Ingresos Fiscales Sector Público No Financiero, Período 1993-1999
(Millones de Dólares/PIB)

TRANSACCIONES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INGRESOS Y DONACIONES	16.5%	17.4%	17.3%	17.0%	15.3%	14.9%	15.0%
A. Ingresos Corrientes	14.3%	15.7%	16.4%	16.8%	15.1%	14.8%	14.7%
1. Tributarios	10.3%	10.4%	11.2%	10.5%	10.2%	10.1%	10.2%
2. No Tributarios	2.7%	3.4%	3.5%	4.1%	3.5%	4.2%	3.7%
3. Superávit de Empresas Públicas	1.3%	1.9%	1.7%	2.2%	1.5%	0.5%	0.8%
B. Ingresos de Capital	0.1%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
C. Donaciones	2.0%	1.4%	0.8%	0.2%	0.2%	0.1%	0.3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

ANEXO N° 4

Tasa de variación del PIB real y la Carga Tributaria de El Salvador, Período 1991-1999 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO N° 5

Desglose de Ingresos Tributarios, Período 1993-1999 (Millones de Dólares/PIB)

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos Tributarios	10.3%	10.4%	11.2%	10.5%	10.2%	10.1%	10.2%
Renta	2.3%	2.5%	3.2%	3.0%	2.9%	2.9%	3.2%
Patrimonio	0.3%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencia de Propiedades	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Exportaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Café	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Importaciones	2.0%	2.1%	2.1%	1.6%	1.3%	1.2%	1.2%
Consumo de productos	1.0%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%
Uso de servicios	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IVA	4.4%	4.4%	4.9%	5.2%	5.3%	5.4%	5.4%
Otros	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Contribuciones Especiales (Fovial)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

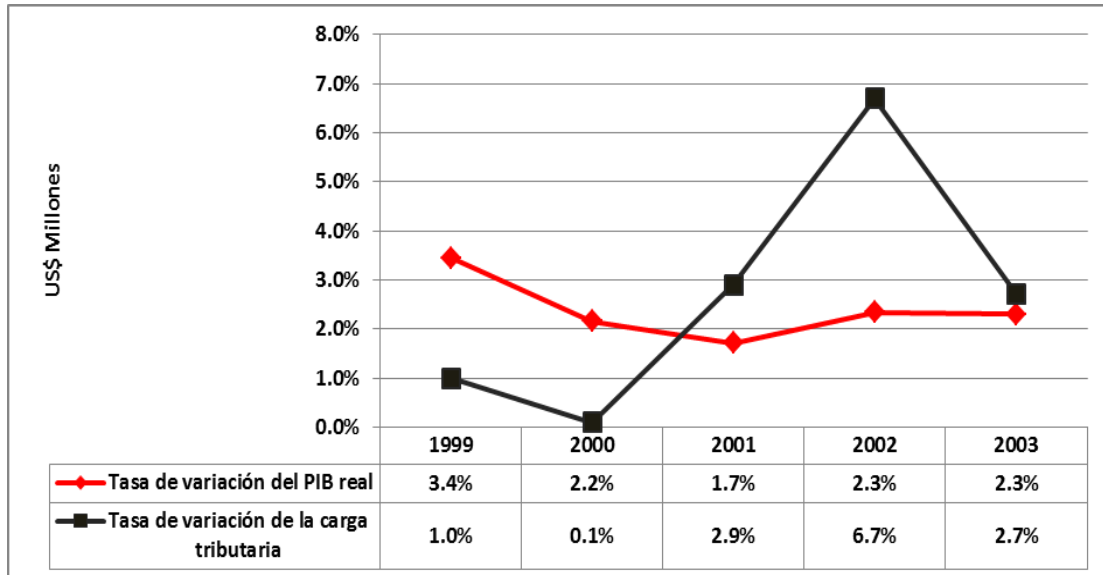
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO N° 6
Gastos Fiscales Sector Público No Financiero, Período 1993-1999
(Millones de Dólares/PIB)

TRANSACCIONES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GASTOS Y CONCESION NETA DE PRÉSTAMOS	18.1%	18.0%	17.4%	19.5%	17.1%	17.6%	17.8%
A. Gastos Corrientes	13.5%	13.7%	13.2%	15.0%	13.2%	13.8%	14.6%
1. Consumo	9.5%	10.0%	10.2%	11.1%	10.1%	10.4%	11.2%
2. Intereses	2.3%	1.9%	1.6%	1.8%	1.6%	1.5%	1.4%
3. Transferencias Corrientes	1.7%	1.7%	1.4%	2.1%	1.5%	1.9%	2.0%
B. Gastos de Capital	4.6%	4.1%	4.2%	4.6%	4.0%	3.8%	3.2%
1. Inversión Bruta	4.3%	3.8%	3.6%	4.3%	3.7%	3.7%	3.1%
2. Transferencias de Capital	0.3%	0.3%	0.6%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%
C. Concesión neta de préstamos	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	-0.1%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO N° 7
Tasa de variación del PIB real y la Carga Tributaria de El Salvador, Período 1999-2003
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO N° 8
DESGRAVACION ARANCELARIA TLC CHILE-CA

Fecha	Subcategoría según arancel base						
	5%	10%	15%	20%	25%	30%	40%
Categoría B							
A la entrada en vigencia	4.2	8.3	12.5	16.7	20.8		
1º de enero de 2002	3.3	6.7	10.0	13.3	16.7		
1º de enero de 2003	2.5	5.0	7.5	10.0	12.5		
1º de enero de 2004	1.7	3.3	5.0	6.7	8.3		
1º de enero de 2005	0.8	1.7	2.5	3.3	4.2		
1º de enero de 2006	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Categoría C							
A la entrada en vigencia	4.4	8.9	13.3			26.7	
1º de enero de 2002	3.9	7.8	11.7			23.3	
1º de enero de 2003	3.3	6.7	10.0			20.0	
1º de enero de 2004	2.8	5.6	8.3			16.7	
1º de enero de 2005	2.2	4.4	6.7			13.3	
1º de enero de 2006	1.7	3.3	5.0			10.0	
1º de enero de 2007	1.1	2.2	3.3			6.7	
1º de enero de 2008	0.6	1.1	1.7			3.3	
1º de enero de 2009	0.0	0.0	0.0			0.0	
Categoría D							
A la entrada en vigencia	4.5	9.1	13.6	18.2		27.3	36.4
1º de enero de 2002	4.1	8.2	12.3	16.4		24.5	32.7
1º de enero de 2003	3.6	7.3	10.9	14.5		21.8	29.1
1º de enero de 2004	3.2	6.4	9.5	12.7		19.1	25.5
1º de enero de 2005	2.7	5.5	8.2	10.9		16.4	21.8
1º de enero de 2006	2.3	4.5	6.8	9.1		13.6	18.2
1º de enero de 2007	1.8	3.6	5.5	7.3		10.9	14.5
1º de enero de 2008	1.4	2.7	4.1	5.5		8.2	10.9
1º de enero de 2009	0.9	1.8	2.7	3.6		5.5	7.3
1º de enero de 2010	0.5	0.9	1.4	1.8		2.7	3.6
1º de enero de 2011	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0	0.0
Categoría E							
A la entrada en vigencia	4.7	9.4	14.1	18.8	23.5	28.2	37.6
1º de enero de 2002	4.4	8.8	13.2	17.6	22.1	26.5	35.3
1º de enero de 2003	4.1	8.2	12.4	16.5	20.6	24.7	32.9
1º de enero de 2004	3.8	7.6	11.5	15.3	19.1	22.9	30.6
1º de enero de 2005	3.5	7.1	10.6	14.1	17.6	21.2	28.2
1º de enero de 2006	3.2	6.5	9.7	12.9	16.2	19.4	25.9
1º de enero de 2007	2.9	5.9	8.8	11.8	14.7	17.6	23.5
1º de enero de 2008	2.6	5.3	7.9	10.6	13.2	15.9	21.2
1º de enero de 2009	2.4	4.7	7.1	9.4	11.8	14.1	18.8
1º de enero de 2010	2.1	4.1	6.2	8.2	10.3	12.4	16.5
1º de enero de 2011	1.8	3.5	5.3	7.1	8.8	10.6	14.1
1º de enero de 2012	1.5	2.9	4.4	5.9	7.4	8.8	11.8
1º de enero de 2013	1.2	2.4	3.5	4.7	5.9	7.1	9.4
1º de enero de 2014	0.9	1.8	2.6	3.5	4.4	5.3	7.1
1º de enero de 2015	0.6	1.2	1.8	2.4	2.9	3.5	4.7
1º de enero de 2016	0.3	0.6	0.9	1.2	1.5	1.8	2.4
1º de enero de 2017	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración Propia en base al protocolo bilateral al TLC Chile – Centroamérica.

ANEXO N° 9
Sector Público No Financiero
Operaciones Presupuestarias Consolidadas, Período 1999-2003
(En millones de dólares y % respecto al PIB)

	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
TRANSACCIONES	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003
I. INGRESOS Y DONACIONES	1,869.8	15.0%	2,072.0	15.8%	2,055.7	14.9%	2,218.4	15.5%	2,436.8	16.2%
1. INGRESOS CORRIENTES	1,835.6	14.7%	1,954.3	14.9%	1,993.8	14.4%	2,103.6	14.7%	2,366.7	15.7%
a) Tributarios	1,274.1	10.2%	1,344.1	10.2%	1,448.9	10.5%	1,595.2	11.2%	1,736.3	11.5%
b) Contribuciones a la Seguridad Social	236.9	1.9%	281.8	2.1%	253.1	1.8%	258.7	1.8%	266.1	1.8%
c) No tributarios	228.2	1.8%	241.1	1.8%	242.5	1.8%	249.7	1.7%	268.9	1.8%
d) Superavit de operación de Emp.Publicas	96.4	0.8%	87.2	0.7%	49.2	0.4%	-	-	95.3	0.6%
2. INGRESOS DE CAPITAL	1.0	0.0%	7.5	0.1%	0.8	0.0%	64.8	0.5%	0.4	0.0%
3. DONACIONES DEL EXTERIOR	33.2	0.3%	110.2	0.8%	61.1	0.4%	50.0	0.3%	69.7	0.5%
II. GASTOS Y CONSESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	2,216.5	17.8%	2,470.4	18.8%	2,559.7	18.5%	2,693.1	18.8%	2,747.0	18.3%
1. GASTOS CORRIENTES	1,813.0	14.5%	2,034.4	15.5%	1,940.1	14.0%	1,986.9	13.9%	2,198.0	14.6%
a) Consumo	1,390.6	11.2%	1,491.7	11.4%	1,512.1	10.9%	1,526.7	10.7%	1,667.9	11.1%
b) Intereses	173.9	1.4%	203.2	1.5%	200.0	1.4%	245.3	1.7%	307.0	2.0%
c) Transferencias Corrientes	248.5	2.0%	339.5	2.6%	228.0	1.7%	214.9	1.5%	223.1	1.5%
2. GASTOS DE CAPITAL	403.8	3.2%	436.3	3.3%	619.7	4.5%	706.4	4.9%	549.6	3.7%
a) Inversión Bruta	388.8	3.1%	380.4	2.9%	602.3	4.4%	609.5	4.3%	541.7	3.6%
b) Transferencias de capital	15.0	0.1%	55.9	0.4%	17.4	0.1%	96.9	0.7%	7.9	0.1%
3. CONCESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	-0.3	0.0%	-0.3	0.0%	-0.1	0.0%	-0.2	0.0%	-0.6	0.0%
III. AHORRO CORRIENTE (I.1 - II.2)	22.6	0.2%	-80.2	-0.6%	53.6	0.4%	116.7	0.8%	168.6	1.1%
IV. AHORRO PRIMARIO (No incluye intereses)	196.5	1.6%	123.0	0.9%	253.7	1.8%	362.0	2.5%	475.6	3.2%
V. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL										
1. Incluyendo Donaciones	-346.7	-2.8%	-398.4	-3.0%	-504.1	-3.6%	-474.7	-3.3%	-310.2	-2.1%
2. Excluyendo Donaciones	-379.9	-3.0%	-508.6	-3.9%	-565.2	-4.1%	-524.8	-3.7%	-380.0	-2.5%
V. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	176.8	1.4%	200.0	1.5%	614.9	4.5%	1,253.5	8.8%	432.0	2.9%
1. Desembolsos de deuda	595.5	4.8%	411.8	3.1%	964.0	7.0%	1,758.6	12.3%	610.1	4.1%
2. Amortización de deuda	-418.7	-3.4%	-211.8	-1.6%	349.1	2.5%	-505.1	-3.5%	-78.1	-0.5%
3. Refinanciamiento de servicio corriente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Pagos por servicio atrasado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Depósitos en el exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VI. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	169.9	1.4%	198.4	1.5%	-110.8	-0.8%	-778.8	-5.4%	-121.8	-0.8%
1. Banco Central	1.5	0.0%	19.9	0.2%	20.4	0.1%	-89.5	-0.6%	218.8	1.5%
2. Bancos Comerciales	66.8	0.5%	192.7	1.5%	136.4	1.0%	-362.1	-2.5%	-53.8	-0.4%
3. Insituciones Financieras	-	-	-0.1	0.0%	-	-	-	-	-	-
4. Bonos fuera del sistema bancario	-7.3	-0.1%	-72.5	-0.6%	-123.6	-0.9%	-28.0	-0.2%	-1.9	0.0%
5. Privatización y Venta de Acciones	167.4	1.3%	-	-	10.4	0.1%	7.3	0.1%	2.3	0.0%
6. Pago Deuda Previsional	-	-	-	-	-102.5	-0.7%	-157.5	-1.1%	-249.6	-1.7%
7. Otros	58.5	0.5%	58.5	0.4%	-52.0	-0.4%	-148.9	-1.0%	-37.5	-0.2%

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda, BCR.

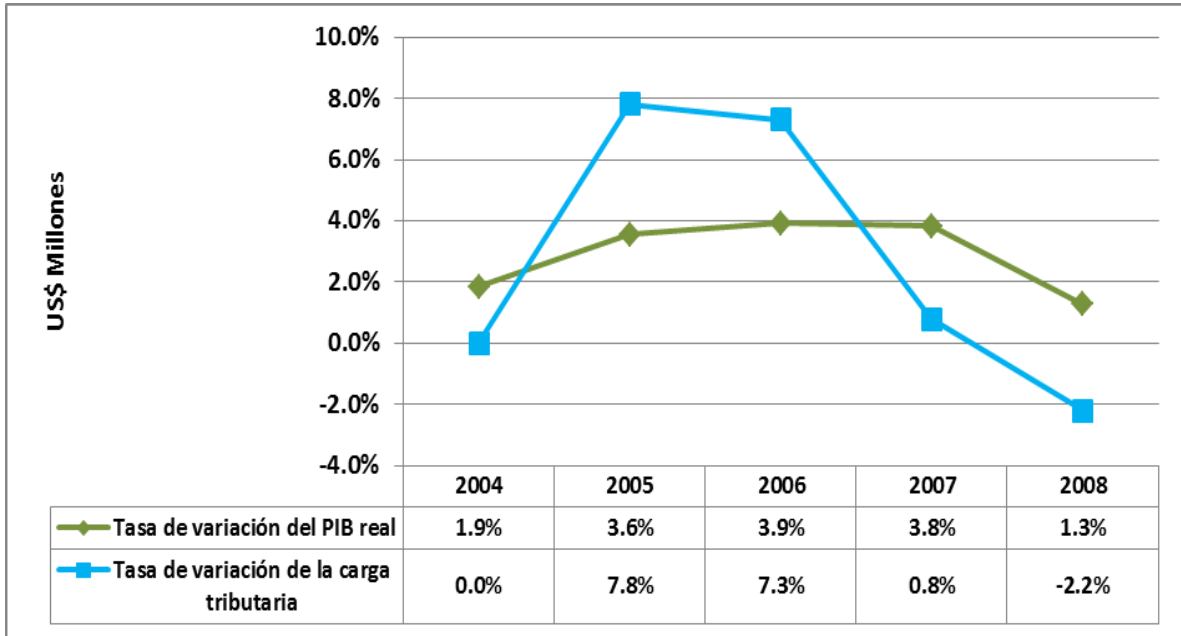
ANEXO N°. 10
IMPUESTO SOBRE EL CONTENIDO ALCOHÓLICO

Descripción	Alícuota a aplicar por cada uno por ciento en volumen de alcohol por litro de bebida (\$)
Cerveza de Malta	0.0825
Vino de uvas frescas, incluso encabezado; Mosto de uva excepto de la partida 20.09:	
Vino espumoso	0.07
Los demás vinos: mosto de uva en el que la fermentación se ha impedido o cortado añadiendo alcohol:	
En recipientes con capacidad igual o inferior a 2 litros	0.07
Los demás	0.07
Los demás mostos de uva	0.07
Vermut y demás vinos de uvas frescas preparados con plantas o sustancias aromáticas:	
En recipientes con capacidad inferior o igual a 2 litros	0.07
Los demás	0.07
Las demás bebidas fomentadas (por ejemplo: Sidra, Perada, Agua miel); mezclas de bebidas fermentadas y bebidas no alcohólicas no expresadas ni comprendidas en otra parte	0.0825
Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico inferior a 80% vol; aguardientes, licores, y demás bebidas espirituosas	
Aguardiente de vino o de orujo de uvas:	
Con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 60% vol	0.04
Otros	0.04
Whisky:	
Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol	0.15
Otros	0.15
Ron y demás aguardientes de caña:	
Ron	0.05
Otros	0.015
Gin y ginebra	0.14
Vodka:	
Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol	0.0325
Otros	0.0325
Licores	0.14
Los demás	
Aguardientes obtenidos por fermentación y destilación de mostos de cereales, con grado alcohólico volumétrico superior a 60%	0.04
Otros	0.08

Fuente: Elaboración propia en base a decreto legislativo No. 543.

ANEXO N° 11

**Tasa de variación del PIB real y la Carga Tributaria de El Salvador, Período 2004-2008
(En porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO N° 12
Sector Público No Financiero
Operaciones Presupuestarias Consolidadas, Período 2004-2008
En millones de dólares y % respecto al PIB

TRANSACCIONES	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008
I. INGRESOS Y DONACIONES	2,571.8	16.3%	2,786.2	16.2%	3,239.8	17.3%	3,659.4	18.0%	4,016.3	18.2%
1. INGRESOS CORRIENTES	2,523.5	16.0%	2,734.0	15.9%	3,198.5	17.1%	3,597.1	17.7%	3,963.3	17.9%
a) Tributarios	1,820.0	11.5%	2,131.7	12.4%	2,487.5	13.3%	2,724.4	13.4%	2,885.8	13.1%
b) Contribuciones a la Seguridad Social	275.4	1.7%	282.9	1.6%	306.2	1.6%	330.7	1.6%	351.9	1.6%
c) No tributarios	328.7	2.1%	229.0	1.3%	246.2	1.3%	259.7	1.3%	267.5	1.2%
d) Superavit de operación de Emp.Publicas	99.4	0.6%	90.4	0.5%	118.0	0.6%	110.8	0.5%	173.9	0.8%
e) Transferencia de instituciones financieras públicas	-	-	-	-	40.5	0.2%	171.4	0.8%	284.3	1.3%
2. INGRESOS DE CAPITAL	0.1	0.0%	0.1	0.0%	-	-	-	-	0.1	0.0%
3. DONACIONES DEL EXTERIOR	48.3	0.3%	52.1	0.3%	41.3	0.2%	62.3	0.3%	52.9	0.2%
II. GASTOS Y CONCESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	2,674.2	16.9%	2,969.2	17.2%	3,437.1	18.3%	3,709.7	18.2%	4,241.5	19.2%
1. GASTOS CORRIENTES	2,305.5	14.6%	2,489.4	14.5%	2,858.3	15.2%	3,142.1	15.4%	3,580.3	16.2%
a) Consumo	1,751.3	11.1%	1,886.8	11.0%	2,034.3	10.8%	2,136.9	10.5%	2,350.8	10.6%
b) Intereses	334.5	2.1%	378.0	2.2%	454.9	2.4%	507.3	2.5%	519.6	2.4%
c) Transferencias Corrientes	219.7	1.4%	224.5	1.3%	369.1	2.0%	497.9	2.4%	709.9	3.2%
2. GASTOS DE CAPITAL	369.3	2.3%	481.2	2.8%	579.5	3.1%	568.4	2.8%	661.7	3.0%
a) Inversión Bruta	334.5	2.1%	429.6	2.5%	500.0	2.7%	477.6	2.3%	582.1	2.6%
b) Transferencias de capital	34.8	0.2%	51.6	0.3%	79.5	0.4%	90.8	0.4%	79.7	0.4%
3. CONESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	-0.6	0.0%	-1.4	0.0%	-0.8	0.0%	-0.8	0.0%	-0.6	0.0%
III. AHORRO CORRIENTE (I.1 - II.2)	218.0	1.4%	244.6	1.4%	340.2	1.8%	455.0	2.2%	383.0	1.7%
IV. AHORRO PRIMARIO (No incluye intereses)	552.4	3.5%	622.6	3.6%	795.1	4.2%	962.3	4.7%	902.6	4.1%
V. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL										
1. Incluyendo Donaciones	-102.3	-0.6%	-182.9	-1.1%	-197.2	-1.1%	-50.2	-0.2%	-225.2	-1.0%
2. Excluyendo Donaciones	-150.6	-1.0%	-235.1	-1.4%	-238.5	-1.3%	-112.6	-0.6%	-278.0	-1.3%
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	241.5	1.5%	342.6	2.0%	497.0	2.7%	-115.0	-0.6%	126.9	0.6%
1. Desembolsos de deuda	626.1	4.0%	727.4	4.2%	901.2	4.8%	205.3	1.0%	426.8	1.9%
2. Amortización de deuda	-384.6	-2.4%	-384.8	-2.2%	-404.1	-2.2%	-320.3	-1.6%	-299.9	-1.4%
VII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-139.2	-0.9%	-159.7	-0.9%	-299.8	-1.6%	165.2	0.8%	98.3	0.4%
1. Banco Central	-65.0	-0.4%	77.5	0.5%	-47.5	-0.3%	146.2	0.7%	25.8	0.1%
2. Bancos Comerciales	14.3	0.1%	-12.7	-0.1%	75.3	0.4%	43.4	0.2%	94.6	0.4%
3. Insituciones Financieras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Bonos fuera del sistema bancario	-7.6	0.0%	121.8	0.7%	-18.5	-0.1%	-23.6	-0.1%	49.2	0.2%
5. Privatización y Venta de Acciones	206.5	1.3%	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Pago Deuda Previsional	-276.5	-1.8%	-327.1	-1.9%	-258.6	-1.4%	-	-	-	-
7. Otros	-11.0	-0.1%	-19.2	-0.1%	-50.5	-0.3%	-0.8	0.0%	-71.3	-0.3%
PARTIDA INFORMATIVA										
1. Total Pensiones y Fideicomisos	-	-	-	-	349.4	1.9%	345	1.7%	458.3	2.1%
a) Costo de Pensiones	-	-	-	-	258.6	1.4%	-	-	-	-
b) FOP	-	-	-	-	90.8	0.5%	319.4	1.6%	320.7	1.5%
c) FOCEDU	-	-	-	-	-	-	25.7	0.1%	137.6	0.6%
2. Superavit - Deficit Global										
Incluyendo pensiones y Fideicomisos	-	-	-	-	-546.6	-2.9%	-395.3	-1.9%	-683.4	-3.1%

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda, BCR

ANEXO N°. 13
NUEVAS TABLAS DE RETENCIÓN AL ISR

A) Remuneraciones gravadas pagaderas mensualmente

	DESDE	HASTA	% A APLICAR	SOBRE EL EXCESO DE:	MAS CUOTA FIJA DE:
I TRAMO	\$ 0.01	\$ 487.60	SIN RETENCIÓN		
II TRAMO	\$ 487.61	\$ 642.85	10%	\$ 487.60	\$ 17.48
III TRAMO	\$ 642.86	\$ 915.81	10%	\$ 642.85	\$ 32.70
IV TRAMO	\$ 915.82	\$ 2,058.67	20%	\$ 915.81	\$ 60.00
V TRAMO	\$ 2,058.68	En adelante	30%	\$ 2,058.67	\$ 288.57

Fuente: Tomada de D.L No. 216 de Diciembre 2011

B) Remuneraciones gravadas pagaderas quincenalmente

	DESDE	HASTA	% A APLICAR	SOBRE EL EXCESO DE	MAS CUOTA FIJA DE
I TRAMO	\$ 0.01	\$ 243.80	SIN RETENCIÓN		
II TRAMO	\$ 243.81	\$ 321.42	10%	\$ 243.80	\$ 8.74
III TRAMO	\$ 321.43	\$ 457.90	10%	\$ 321.42	\$ 16.35
IV TRAMO	\$ 457.91	\$ 1,029.33	20%	\$ 457.90	\$ 30.00
V TRAMO	\$ 1,029.34	En adelante	30%	\$ 1,029.33	\$ 144.28

Fuente: Tomada de D.L No. 216 de Diciembre 2011

C) Remuneraciones gravadas pagaderas semanalmente

	DESDE	HASTA	% A APLICAR	SOBRE EL EXCESO DE:	MAS CUOTA FIJA DE:
I TRAMO	\$ 0.01	\$ 121.90	SIN RETENCIÓN		
II TRAMO	\$ 121.91	\$ 160.71	10%	\$ 121.90	\$ 4.37
III TRAMO	\$ 160.72	\$ 228.95	10%	\$ 160.71	\$ 8.17
IV TRAMO	\$ 228.96	\$ 514.66	20%	\$ 228.95	\$ 15.00
V TRAMO	\$ 214.67	En adelante	30%	\$ 514.66	\$ 72.14

Fuente: Tomada de D.L No. 216 de Diciembre 2011

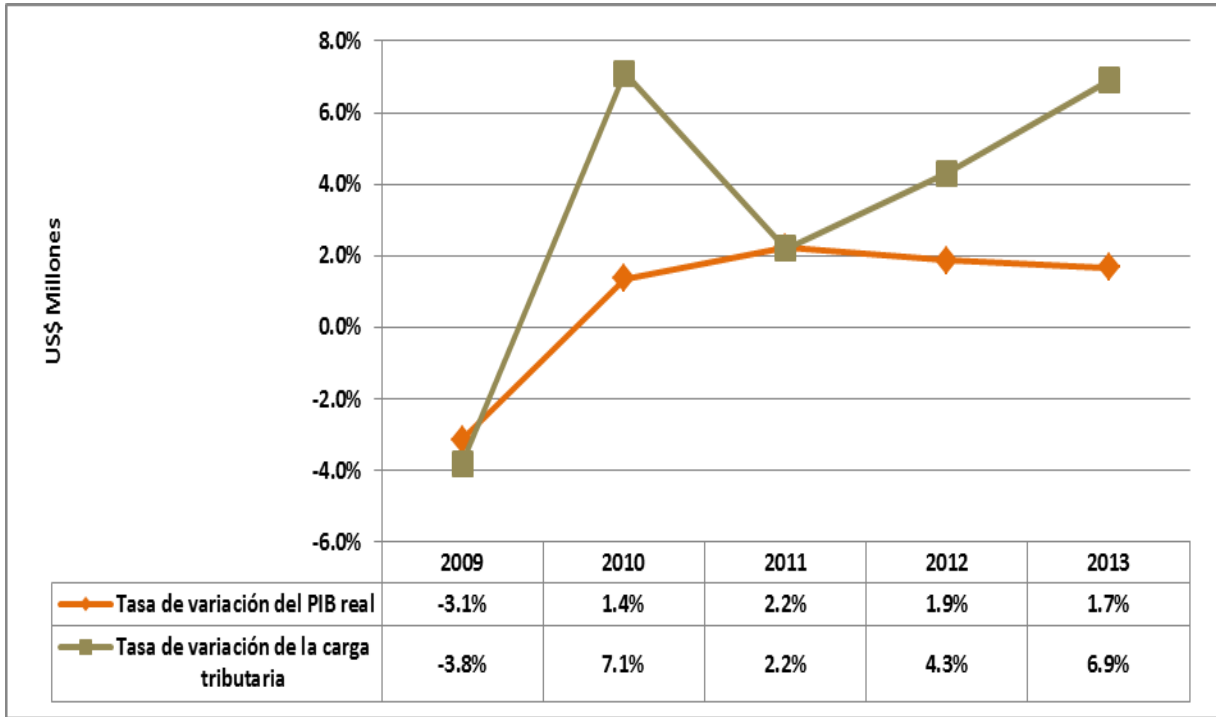
ANEXO N° 14
IMPUESTO SOBRE EL CONTENIDO ALCOHÓLICO
SEGÚN REFORMA DE 2009

Descripción	Alícuota a aplicar por cada uno por ciento en volumen de alcohol por litro de bebida (\$)
Cerveza de Malta	0.0900
Vino de uvas frescas, incluso encabezado; Mosto de uva excepto de la partida 20.09:	
Vino espumoso	0.0900
Los demás vinos: mosto de uva en el que la fermentación se ha impedido o cortado añadiendo alcohol:	
En recipientes con capacidad igual o inferior a 2 litros	0.0900
Los demás	0.0900
Los demás mostos de uva	0.0900
Vermut y demás vinos de uvas frescas preparados con plantas o sustancias aromáticas:	
En recipientes con capacidad inferior o igual a 2 litros	0.0900
Los demás	0.0900
Las demás bebidas fermentadas (por ejemplo: Sidra, Perada, Agua miel); mezclas de bebidas fermentadas y bebidas no alcohólicas no expresadas ni comprendidas en otra parte	0.0900
Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico inferior a 80% vol; aguardientes, licores, y demás bebidas espirituosas	
Aguardiente de vino o de orujo de uvas:	
Con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 60% vol	0.0900
Otros	0.0900
Whisky:	
Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol	0.1600
Otros	0.1600
Ron y demás aguardientes de caña:	
Ron con grado alcohólico volumetrico superior a 37% vol.	0.0900
Ron con grado alcohólico volumetrico hasta 37% vol.	0.0500
Otros	0.0325
Gin y ginebra	0.1600
Vodka:	
Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol	0.0900
Otros con grado alcohólico volumetrico superior a 37% vol.	0.0900
Otros con grado alcohólico volumetrico hasta 37% vol.	0.0500
Licores	0.1600
Los demás	
Aguardientes obtenidos por fermentación y destilación de mostos de cereales, con grado alcohólico volumétrico superior a 60%	0.0900
Otros	0.0900

Fuente: Elaboración propia en base a decreto legislativo No. 462.

ANEXO N° 15

**Tasa de variación del PIB real y la Carga Tributaria de El Salvador, Período 2009-2013
(En porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO N° 16
Sector Público No Financiero
Operaciones Presupuestarias Consolidadas, Período 2004-2008
(En millones de dólares y % respecto al PIB)

TRANSACCIONES	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
	2009	2009	2010	2010	2011	2011	2012	2012	2013(P)	2013
I. INGRESOS Y DONACIONES	3,584.0	17.3%	3,971.8	18.5%	4,412.8	19.1%	4,709.5	19.7%	4,888.4	20.2%
1. INGRESOS CORRIENTES	3,475.2	16.8%	3,807.1	17.8%	4,198.7	18.1%	4,531.4	19.0%	4,818.6	19.9%
a) Tributarios	2,609.4	12.6%	2,882.8	13.5%	3,193.3	13.8%	3,433.8	14.4%	3,744.3	15.4%
b) Contribuciones a la Seguridad Social	354.6	1.7%	366.3	1.7%	385.2	1.7%	403.5	1.7%	425.1	1.8%
c) No tributarios	218.3	1.1%	285.1	1.3%	258.8	1.1%	330.4	1.4%	328.4	1.4%
d) Superavit de operación de Emp. Publicas	108.2	0.5%	104.7	0.5%	169.0	0.7%	161.8	0.7%	106.3	0.4%
e) Transferencia de instituciones financieras públicas	184.6	0.9%	168.1	0.8%	192.5	0.8%	201.8	0.8%	214.4	0.9%
2. INGRESOS DE CAPITAL	0.1	0.0%	0.2	0.0%	0.2	0.0%	0.2	0.0%	0.0	0.0%
3. DONACIONES DEL EXTERIOR	108.7	0.5%	164.4	0.8%	213.9	0.9%	178.0	0.7%	69.8	0.3%
II. GASTOS Y CONCESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	4,385.5	21.2%	4,532.5	21.2%	4,913.7	21.2%	5,104.1	21.4%	5,431.0	22.4%
1. GASTOS CORRIENTES	3,743.3	18.1%	3,855.6	18.0%	4,245.3	18.3%	4,320.7	18.1%	4,641.2	19.1%
a) Consumo	2,533.1	12.3%	2,654.0	12.4%	2,860.0	12.4%	2,894.7	12.1%	3,176.8	13.1%
b) Intereses	530.9	2.6%	508.0	2.4%	517.9	2.2%	536.4	2.2%	593.8	2.4%
c) Transferencias Corrientes	679.2	3.3%	693.6	3.2%	867.3	3.7%	889.5	3.7%	870.6	3.6%
2. GASTOS DE CAPITAL	643.1	3.1%	677.6	3.2%	668.7	2.9%	783.9	3.3%	790.1	3.3%
a) Inversión Bruta	581.3	2.8%	621.0	2.9%	619.1	2.7%	727.3	3.0%	726.6	3.0%
b) Transferencias de capital	61.9	0.3%	56.6	0.3%	49.6	0.2%	56.5	0.2%	63.5	0.3%
3. CONCESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	-0.9	0.0%	-0.7	0.0%	-0.3	0.0%	-0.5	0.0%	-0.3	0.0%
III. AHORRO CORRIENTE (I.1 - II.2)	-268.1	-1.3%	-48.4	-0.2%	-46.6	-0.2%	210.7	0.9%	177.4	0.7%
IV. AHORRO PRIMARIO (No incluye intereses)	262.9	1.3%	459.5	2.1%	471.3	2.0%	747.1	3.1%	771.2	3.2%
V. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL										
1. Incluyendo Donaciones	-801.5	-3.9%	-560.7	-2.6%	-501.0	-2.2%	-394.5	-1.7%	-542.6	-2.2%
2. Excluyendo Donaciones	-910.2	-4.4%	-725.1	-3.4%	-714.8	-3.1%	-572.5	-2.4%	-612.3	-2.5%
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	785.0	3.8%	274.1	1.3%	121.1	0.5%	912.3	3.8%	12.7	0.1%
1. Desembolsos de deuda	1,076.1	5.2%	584.2	2.7%	1,067.0	4.6%	1,201.8	5.0%	269.1	1.1%
2. Amortización de deuda	-291.1	-1.4%	-310.1	-1.4%	-945.8	-4.1%	-289.4	-1.2%	-256.4	-1.1%
VII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	16.4	0.1%	286.6	1.3%	379.8	1.6%	-517.8	-2.2%	529.9	2.2%
1. Banco Central	-293.5	-1.4%	273.9	1.3%	200.2	0.9%	-739.2	-3.1%	757.7	3.1%
2. Bancos Comerciales	239.3	1.2%	-66.9	-0.3%	163.5	0.7%	162.2	0.7%	-170.6	-0.7%
3. Instituciones Financieras	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
4. Bonos fuera del sistema bancario	31.4	0.2%	103.8	0.5%	23.1	0.1%	42.4	0.2%	-82.7	-0.3%
5. Privatización y Venta de Acciones	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
6. Pago Deuda Previsional	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
7. Otros	39.3	0.2%	-24.3	-0.1%	-7.0	0.0%	16.8	0.1%	25.5	0.1%
PARTIDA INFORMATIVA										
1. Total Pensiones y Fideicomisos	370.1	1.8%	357.1	1.7%	405.6	1.8%	419.3	1.8%	442.3	1.8%
a) Costo de Pensiones	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
b) FOP	346.0	1.7%	357.1	1.7%	405.6	1.8%	419.3	1.8%	442.3	1.8%
c) FOSEDU	24.2	0.1%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
2. Superavit - Deficit Global										
Incluyendo pensiones y Fideicomisos	-1,171.6	-5.7%	-917.8	-4.3%	-906.6	-3.9%	-813.9	-3.4%	-984.8	-4.1%

P: datos preliminares

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda, BCR.

ANEXO N° 17
PROGRAMACIÓN DE ACUERDO STAND BY, 2010
(% DEL PIB)

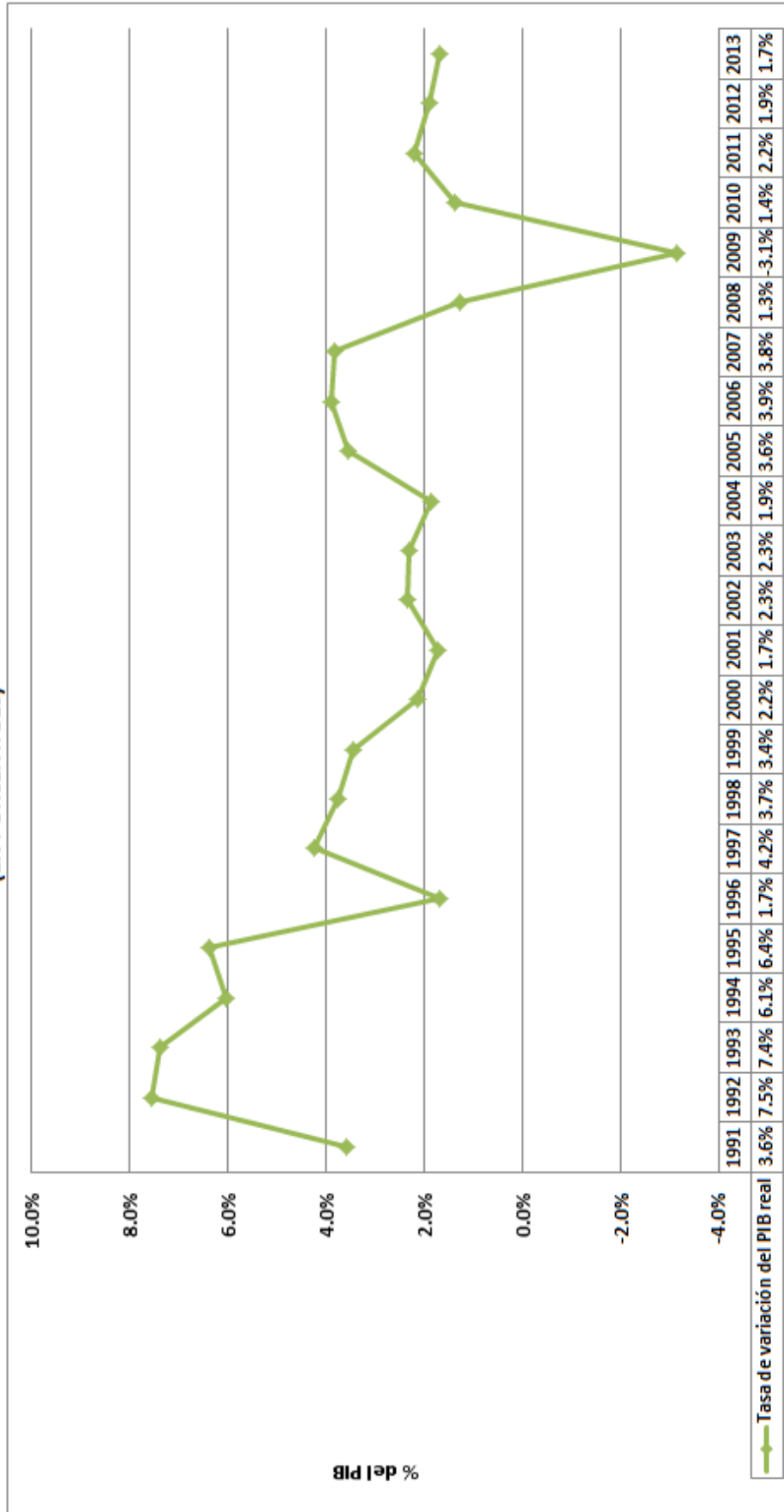
CONCEPTO	2010*	2011**	2012**	2013**
Ingresos tributarios netos	13.2	14.0	14.8	15.6
Gasto corriente	18.5	18.8	17.9	17.8
Gasto de capital	3.6	3.4	3.5	3.5
Ahorro corriente	-1.9	-1.1	0.3	1.2
Resultado primario	-1.7	-0.9	-0.3	0.2
Resultado global	-4.7	-3.5	-2.5	-2.0
Deuda pública (SPNF y BCR)	52.2	51.3	51.0	49.8

* Programación Agosto 2010

** Programación Abril 2011

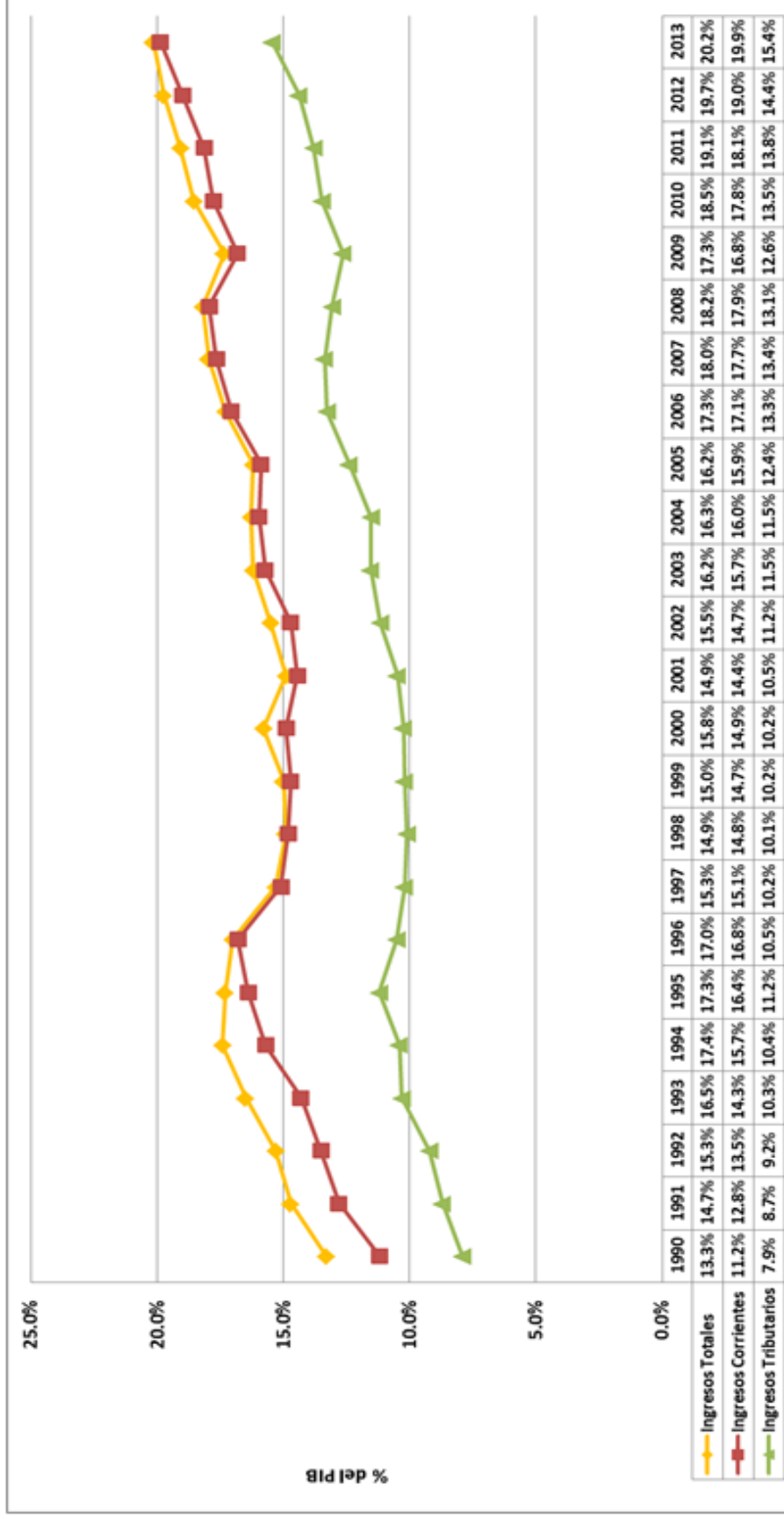
Fuente: Elaboración propia en base a FUNDE. Finanzas públicas y transparencia del Presupuesto en El Salvador 2013.

ANEXO N° 18
 TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, PERÍODO 1991-2013
 (EN PORCENTAJES)



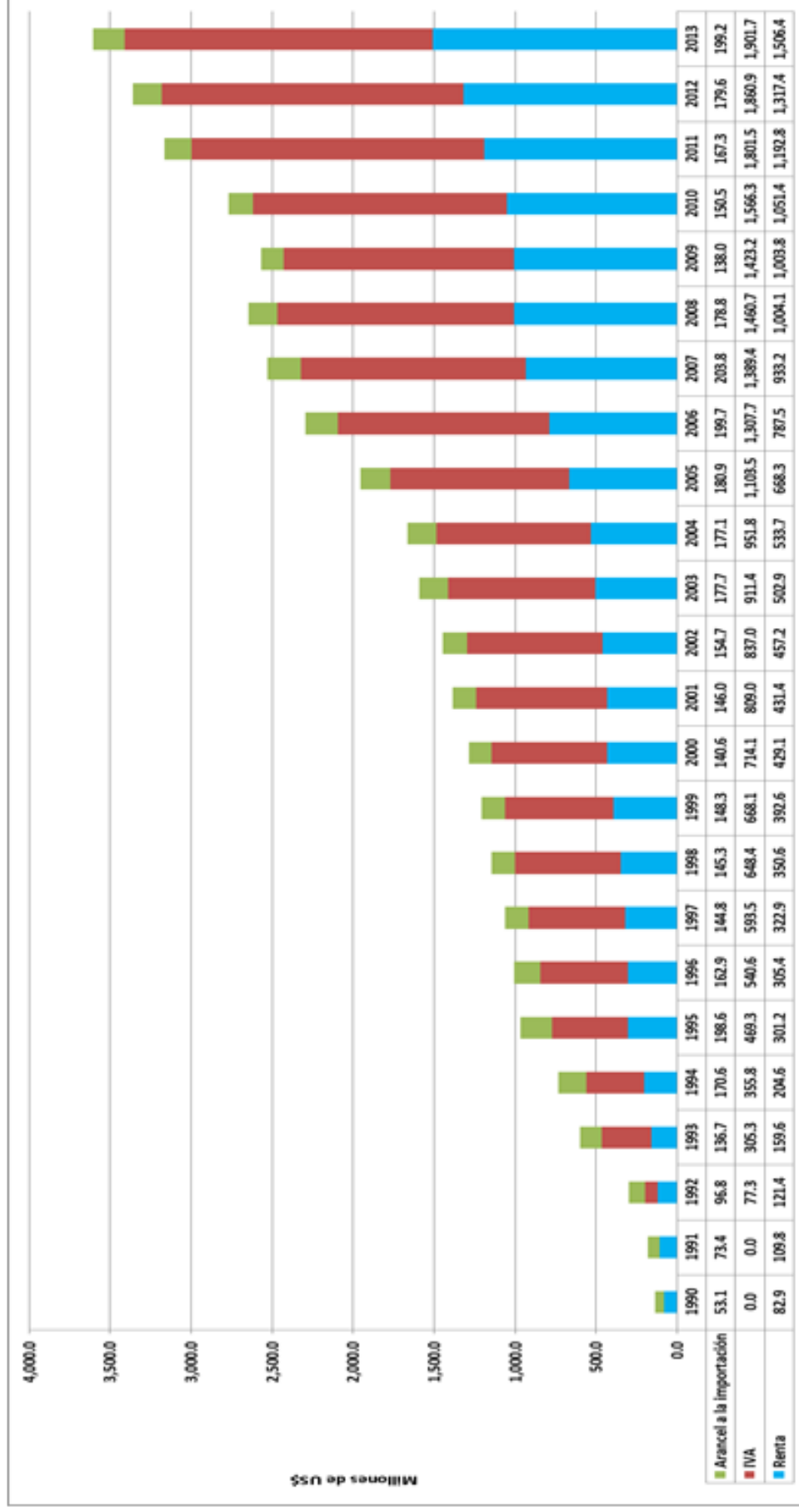
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

ANEXO N° 19
INGRESOS DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2013
(% DEL PIB)



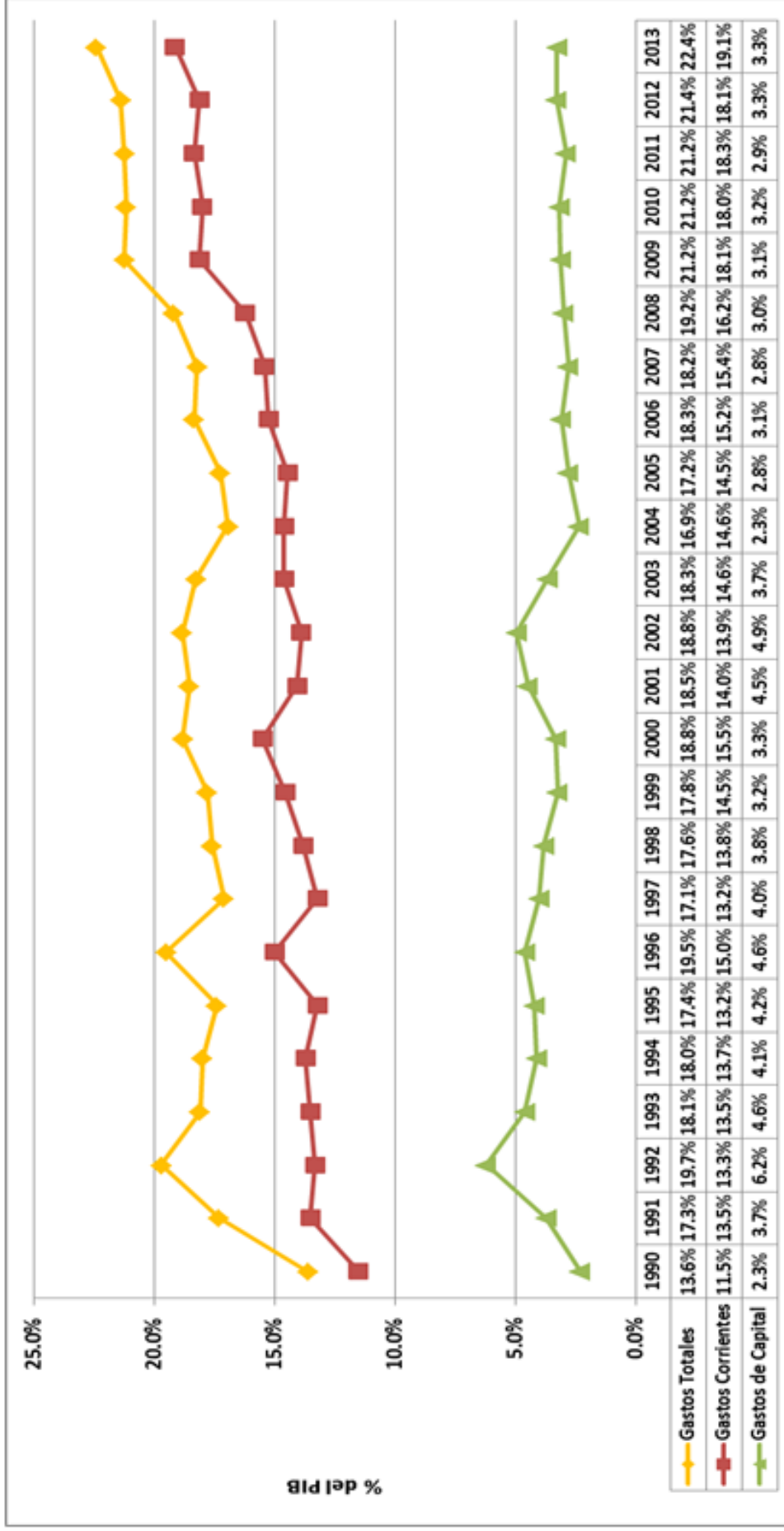
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

ANEXO N° 20
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2013
(MILLONES DE US\$)



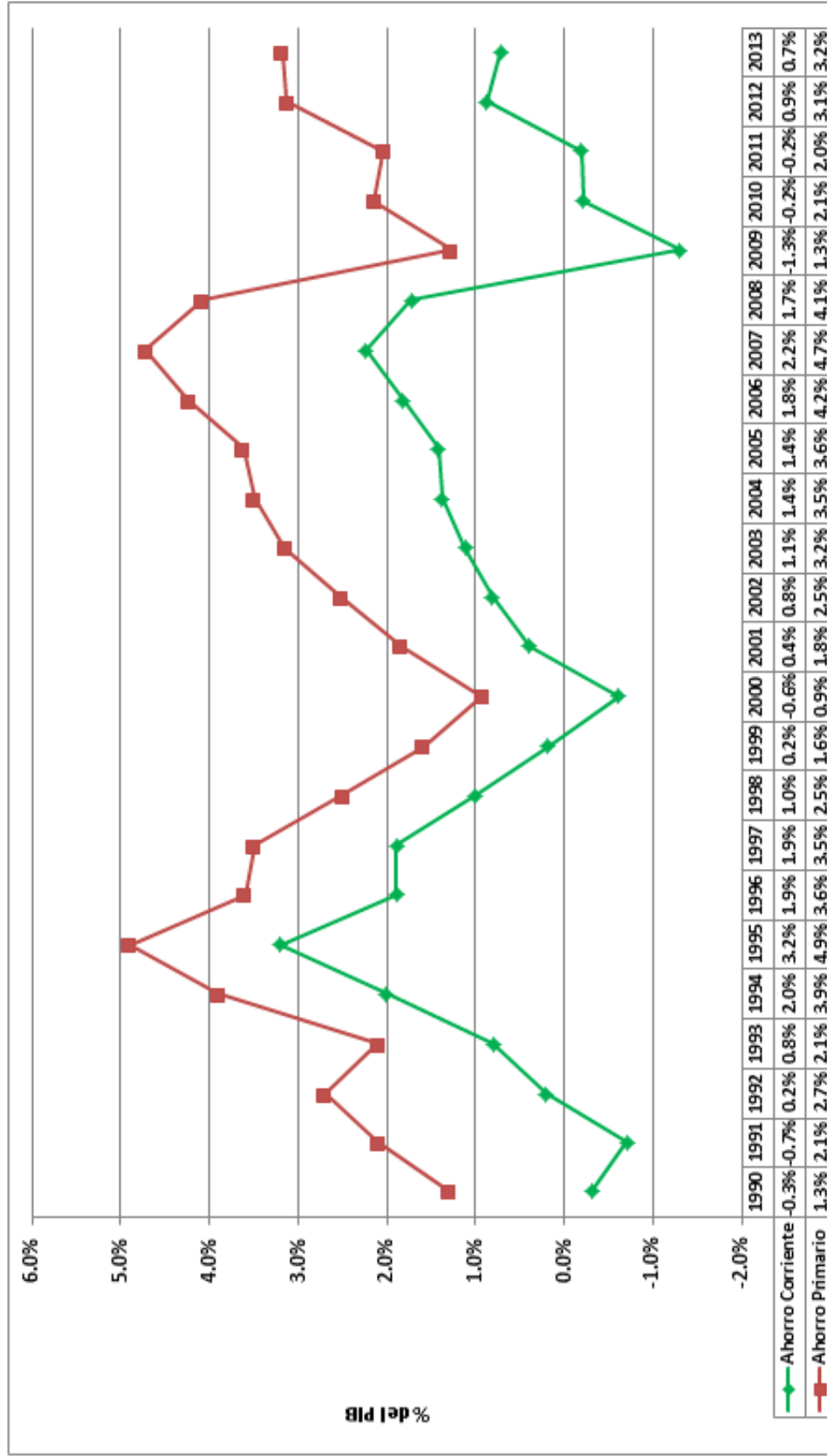
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

ANEXO N° 21
GASTOS DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2013
(% DEL PIB)



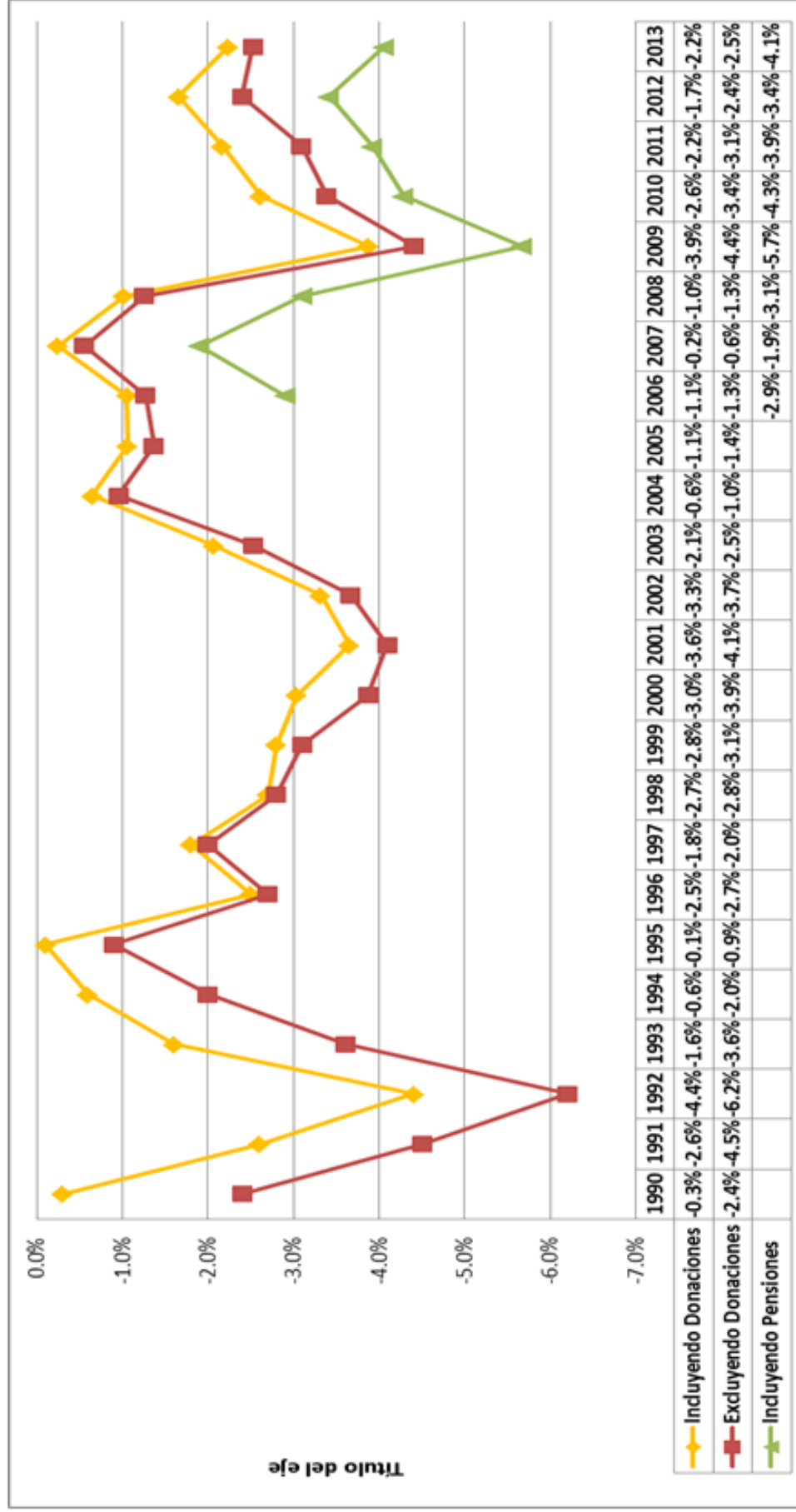
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

ANEXO N° 22
AHORRO CORRIENTE Y PRIMARIO DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2013
 (% DEL PIB)



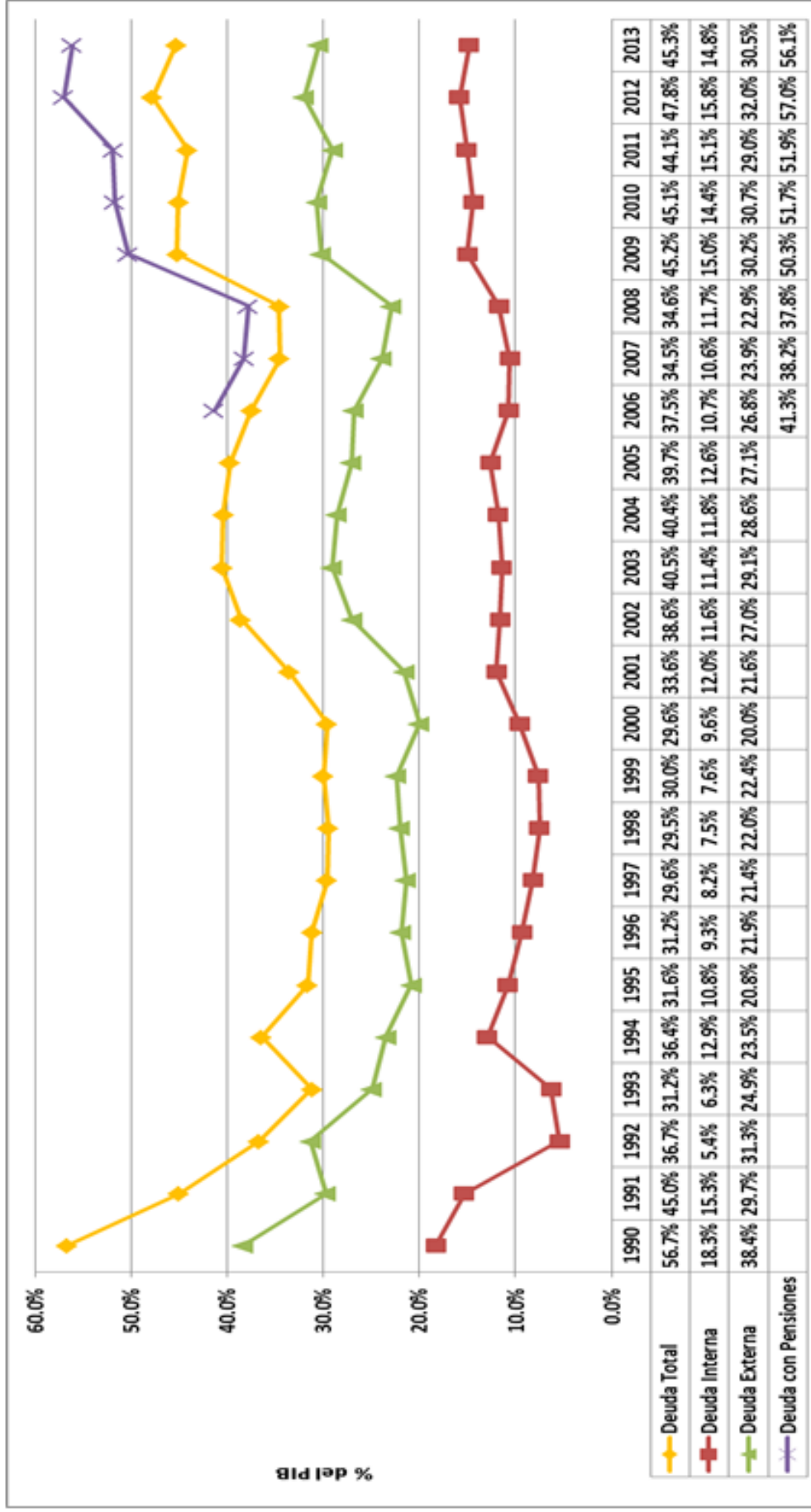
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

ANEXO N° 23
RESULTADO FISCAL DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2013
(% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos al BCR

ANEXO N° 24
DEUDA DEL SPNF DE EL SALVADOR, PERÍODO 1990-2013
(% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos al BCR