

Por un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente

Una propuesta para
el diálogo en El Salvador





Por un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente
Una propuesta para el diálogo en El Salvador

Documento elaborado con base en
el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador (SCNES)

Centroamérica, abril de 2018

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi

Colaboración especial

Lourdes Molina Escalante – Economista sénior, Icefi

Producción editorial

Diana De León Dardón – Coordinadora de Comunicación, Icefi

Mónica Juárez – Asistente de Comunicación, Icefi

Ilustración de portada

Shutterstock

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida 14-41, zona 10

Colonia Oakland, Guatemala, Centroamérica

PBX: (502) 2505-6363

ISBN: 978-9929-674-57-8

Centroamérica, abril de 2018

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido es responsabilidad del Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito previo del Icefi, en cuyo caso debe dirigirse a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

Resumen

El mayor problema de la política fiscal salvadoreña ha sido su incapacidad de convertirse en una herramienta para la democracia y el desarrollo. Los servicios públicos son de baja calidad y cobertura, lo que provoca altos niveles de exclusión y desigualdad. La carga tributaria es baja y regresiva. Los niveles de déficit fiscal, el desorden financiero ocasionado por el uso inadecuado de las Letras del Tesoro, así como el costo previsional, hacen que los actuales niveles de deuda pública sean insostenibles. La situación económica, social y política que atraviesa El Salvador requiere que los diversos actores de la sociedad sean capaces de lograr acuerdos. Un acuerdo fiscal integral debe constituir una agenda de corto, mediano y largo plazos en las áreas de transparencia, gastos, ingresos y deuda pública. La política fiscal debe ser el reflejo del tipo de sociedad y de Estado que desea la mayor parte de la población salvadoreña, por lo cual ese acuerdo debe ser el resultado de un consenso entre las diversas expresiones de la sociedad.

Palabras clave: El Salvador, política fiscal, democracia, desarrollo, acuerdo fiscal

Abstract

The most important problem with Salvadorian fiscal policy has been its inability to become an effective tool for democracy and development. The quality and coverages of public services are low, which raises high levels of exclusion and inequality. The tax burden is low and regressive. The levels of fiscal deficit, the financial disorder caused by the inadequate use of the Treasury Bills, as well as the pension cost, make the current levels of public debt unsustainable. The economic, social and political situation in El Salvador requires that the different stakeholders are capable of reaching agreements. A comprehensive fiscal agreement should include a short, medium and long term agenda in the areas of transparency, public expenses, revenues and public debt. Fiscal policy must be the reflection of the type of society and State that most of the Salvadorian population aspires, so this agreement must be the result of a consensus among the varied expressions of society.

Key Words: El Salvador, fiscal policy, democracy, development, fiscal agreement

Siglarío

AFP	Administradora de fondos de pensiones
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIP	Certificados de inversión previsional
DAI	Derechos arancelarios a la importación
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DPA	Depósitos para perfeccionamiento activo
EHPM	Encuesta de hogares y propósitos múltiples
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
Fosedu	Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IML	Instituto de Medicina Legal
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
Letes	Letras del Tesoro
OBI	
(siglas en inglés)	Open Budget Index
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PAIP	Programa Anual de Inversión Pública
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SPNF	Sector público no financiero
TPAR	
(siglas en inglés)	Programa de Política Fiscal y Reformas Administrativas
USAID	
(siglas en inglés)	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Contenido

Introducción	7
1. Contexto macroeconómico: Un modelo que se concentró en el crecimiento económico y fracasó	11
2. Contexto social: El abandono de las personas	13
3. Un gasto público insuficiente para aspirar al desarrollo	19
4. Ingresos bajos e inequitativos	25
5. Déficit fiscal y deuda: Resultados de unas finanzas públicas insostenibles	35
6. Transparencia fiscal: La integralidad del presupuesto y la urgencia de crear un sistema de indicadores para garantizar la rendición de cuentas	39
7. Elementos para un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente	41
8. El camino para alcanzar el acuerdo	45
Referencias bibliográficas	49

Gráficas

Gráfica 1. El Salvador: Tasa de crecimiento económico (2000-2017)	12
Gráfica 2. El Salvador: Número y tasa de personas en situación de pobreza monetaria (2000-2016)	14
Gráfica 3. El Salvador: Número de homicidios por año (2000-2016)	15
Gráfica 4. El Salvador: Tasa neta de matriculación por nivel educativo (2005-2017)	16
Gráfica 5. El Salvador: Número total estimado de salvadoreños viviendo en los Estados Unidos de América (2005-2016)	17
Gráfica 6. El Salvador: Gasto del sector público no financiero como porcentaje del PIB (2000-2017)	19
Gráfica 7. El Salvador: Gasto del sector público no financiero como porcentaje del PIB, en promedio, por administración gubernamental (2000-2017)	20
Gráfica 8. El Salvador: Estructura del gasto del Gobierno Central por áreas de gestión, en promedio por administración de Gobierno (2000 -2017)	21

Gráfica 9. El Salvador: Gasto público en desarrollo social como porcentaje del PIB (2000-2017)	22
Gráfica 10. El Salvador: Rigidez presupuestaria del gasto público del gobierno central (2004-2016, en porcentajes)	23
Gráfica 11. El Salvador: Estructura de los ingresos públicos (2000-2017)	25
Gráfica 12. El Salvador: Carga tributaria neta (2000-2017)	26
Gráfica 13. El Salvador: Estructura de la carga tributaria (2000-2017)	30
Gráfica 14. El Salvador: Tasas efectivas del ISR (2015)	31
Gráfica 15. El Salvador: Tasa de evasión del IVA (2000-2016)	31
Gráfica 16. El Salvador: Balance primario y déficit total (2000-2017)	35
Gráfica 17. El Salvador: Deuda del sector público no financiero (2000-2017)	36
Gráfica 18. El Salvador: Manejo de letras del Tesoro (2000-2017)	37
Gráfica 19. El Salvador: Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto (2006-2017)	39



Introducción

El Salvador ha navegado en los últimos años por una crisis fiscal de gran envergadura, donde el deterioro de las finanzas públicas ha llevado a elevados niveles de déficit fiscal y a la insostenibilidad de la deuda pública. Pero no son estos los principales problemas. El mayor problema de la política fiscal salvadoreña ha sido su incapacidad de convertirse en una herramienta para la democracia y el desarrollo, provocando que los servicios públicos sean de baja calidad y cobertura, detonando altos niveles de exclusión y desigualdad en el país. Las bajas coberturas en salud, educación y protección social dejan en desventaja principalmente a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y población rural. Para 2016, 2.5 millones de salvadoreños vivían en situación de pobreza; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que una cantidad igual de salvadoreños vive en el exterior; uno de cada tres niños, niñas y adolescentes se encuentra excluido del sistema escolar; y, entre 2000 y 2016, hubo más de 3,500 homicidios anuales. En este último año se alcanzó, además, la tercer mayor tasa de homicidios de niñas, niños y adolescentes del mundo.

A pesar de estos enormes desafíos, los niveles de gasto social del gobierno central para 2017 fueron inferiores a los de 2005, representando tan solo el 9.0% del PIB. Además, los recursos que se destinan a la seguridad alimentaria, la adaptación frente al cambio climático y la construcción y reconstrucción de infraestructura económica y social, entre otros, son insuficientes para impulsar el desarrollo, especialmente cuando el presupuesto público no está vinculado con una planificación de largo plazo y no existen mecanismos de evaluación sobre su eficiencia y efectividad.

La mayor fuente de ingresos para el país son los impuestos, la carga tributaria salvadoreña fue en 2016 del 17.4% del PIB, por debajo del promedio de América Latina (19.1% del PIB) y el de los países miembros de la OCDE que, para ese año, fue del 24.9% del PIB, sin incluir la seguridad social (OCDE/Cepal/CIAT/BID, 2018). Además, más de la mitad de los impuestos que se recaudan son indirectos y, regresivos: mientras el 10.0% más pobre de la población ve reducido su ingreso en un 13.2%, al 10.0% más rico esto solo le ocurre en un 11.2% (Icefi/ FIDA, 2016). De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda basados

en las declaraciones de renta de 2015, la tasa efectiva del impuesto sobre la renta (ISR) para los asalariados fue del 10.8%; para las personas con rentas diversas, del 4.0%; mientras que para las personas jurídicas, del 2.5%. También el ISR para empresas es regresivo, pues mientras que el decil uno, el de menor ingreso, paga una tasa efectiva del 4.5% de sus ingresos, el decil diez, el de mayor ingreso, paga un 2.5%.

El Salvador tiene un sistema tributario basado en la inequidad. Adicionalmente, el estudio sobre participación contributiva desarrollado por el Programa de Política Fiscal y Reformas Administrativas (TPAR, por sus siglas en inglés), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), concluye que, de una escala de estratificación de ingresos gravados de 1 a 9 rangos para el caso de las personas naturales, los ubicados en los tres primeros contribuyen con el 50.0% del total del ISR para personas naturales, mientras que los dos últimos (8 y 9) participan únicamente con un 1.2%. En cuanto a la recaudación total (ISR e IVA), la clase trabajadora aporta con el 66.9% del total, mientras la gran empresa participa con el 14.8%. También existen altos niveles de evasión de impuestos que, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda para 2016, representaron casi un 30.0% de la recaudación potencial del impuesto al valor agregado (IVA), unos USD750 millones, lo que significa niveles similares a los de 2006. Otro problema grave es la prevalencia de privilegios fiscales, incluyendo la profundización de los tratamientos tributarios especiales a industrias específicas, sin indicadores de éxito. Los niveles de déficit fiscal, el desorden financiero ocasionado por el uso inadecuado de las Letras del Tesoro (Letes), así como el costo previsional, hacen que los grados actuales de deuda pública sean insostenibles. Por si ello fuera poco, la política fiscal en su conjunto incrementa la pobreza, lo cual se explica por la forma como se financia el Estado; en efecto, luego de que interviene la política fiscal, en el área rural la pobreza se incrementa un 3.2% y, en la urbana, un 4.6% (Icefi/FIDA, 2016).

La situación económica, social y política que atraviesa El Salvador requiere que los diversos actores de la sociedad sean capaces de lograr acuerdos que les permitan vivir en un país justo, democrático y que aspire a alcanzar un desarrollo con igualdad de oportunidades y resultados para todas y todos. Las actuales dificultades de las finanzas públicas son estructurales, con soluciones cuyo alcance va más allá del poder del gobierno de turno, convirtiéndose en un problema de Estado.

Ante esta realidad, resulta urgente llegar a un acuerdo fiscal integral que constituya una agenda de corto, mediano y largo plazos en las áreas de transparencia, gastos, ingresos y deuda pública. La política fiscal debe ser el reflejo del tipo de sociedad y de Estado que desea la mayor parte de la población salvadoreña, por lo cual ese acuerdo debe ser el producto de un consenso entre las diversas expresiones de la sociedad. Para tal fin, se ha elaborado esta propuesta que se suma a los aportes generados en 2014 con el documento *El Salvador: En la búsqueda de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal*. Tanto en ese documento, como en este de 2018, la aspiración del Icefi ha sido presentar aportes que se conviertan en un insumo para el diálogo, con el fin de alcanzar un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente, que modernice la política fiscal y la dote de fundamentos, estrategias, herramientas y metas que sustenten su legitimidad y efectos ante la sociedad.

En ese sentido, el Icefi propone en el área de transparencia la creación de una política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto, así como una política de datos abiertos. Además de buscar mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, que acerquen y legitimen el quehacer de la administración pública frente a la sociedad. En cuanto al gasto público se presentan acciones para garantizar el bienestar de las y los salvadoreños, a través de la búsqueda de la universalización de los bienes y servicios públicos; la vinculación de la planificación con presupuestos por resultados; la creación de un sistema nacional de inversión pública; implementación de reformas al servicio civil; la eliminación de gastos superfluos; y, la creación de un fondo intergeneracional que permita financiar las inversiones en niñez y adolescencia.

Con respecto a los ingresos públicos las recomendaciones buscan que estos sean recaudados con simplicidad, efectividad y progresividad; por ello se propone implementar un impuesto al patrimonio y un impuesto predial; el establecimiento de un IVA diferenciado para bienes de lujos; la adopción de impuestos ambientales; la transformación del ISR, pasando de un esquema cédular a uno global, además de establecer el principio de renta mundial; eliminación de privilegios fiscales injustificados; implementación de una política antievasión; así como, el fortalecimiento de la administración tributaria. Por otro lado, se aconseja ordenar el uso de las letes y la reestructuración de la deuda pública, para buscar su sostenibilidad. Finalmente, se presentan elementos de una hoja de ruta para hacer posible la concreción del acuerdo fiscal en El Salvador.

Contexto macroeconómico: Un modelo que se concentró en el crecimiento económico y fracasó

Desde finales del siglo XX, la política económica salvadoreña ha carecido de una definición concreta de largo plazo, producto del abandono del sistema de planificación de la gestión pública y de la implementación, desde la década de los noventa, del modelo neoliberal. Este modelo provocó la liberalización económica y financiera, así como la desestatización a través de la privatización de empresas públicas y la reducción del gasto público; además, buscó que la estructura tributaria recayera sobre el consumo y no sobre la renta y el capital. Una decisión radical se dio cuando el gobierno del presidente Francisco Flores decidió dolarizar, provocando que la política económica salvadoreña y el crecimiento económico dependieran principalmente de una débil política fiscal.

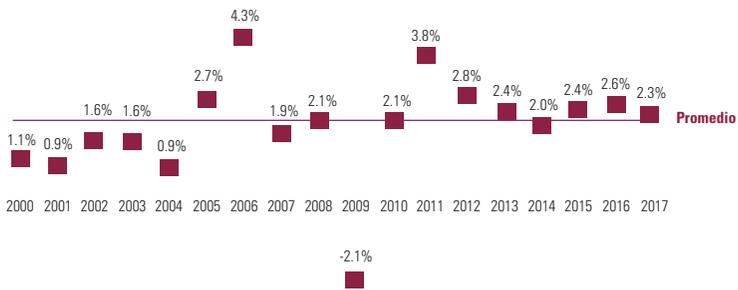
La minimización de la política económica y la primacía de la estabilidad de precios ha dado como resultado que, entre 2000 y 2017, la economía salvadoreña creciera a una tasa media anual de solo el 2.0%, lo cual la convierte en la más baja de toda la región centroamericana. Los únicos años en los que la tendencia fue diferente se dieron entre 2004 y 2006, lo cual se explica por el incremento de la inversión pública, acompañado de una reforma fiscal y de la gran crisis financiera internacional que se dio a partir de 2008.

El consumo de los hogares ha alcanzado, en promedio, casi un 101.7% del PIB durante dicho período, gracias al flujo de remesas que provienen principalmente de los Estados Unidos. Las remesas han representado, en promedio, un 18.5% del PIB, lo que denota que una quinta parte del consumo de los hogares se ha financiado mediante ingresos de trabajadores que no se encuentran laborando en la economía doméstica.

Por su parte, entre 2000 y 2017 la inversión total, pública y privada, ha representado, en promedio, un 17.6% del PIB, con una tendencia a la baja, pues mientras que en 2000 esta cifra era del 17.7%, en 2017 bajó a un 16.9%. Además, la tasa de crecimiento de esta inversión ha sido inferior

al promedio en que creció la economía durante ese período. Asimismo, las exportaciones fueron del 26.9%, mientras que las importaciones, del 46.1% del PIB, en promedio anual. La balanza comercial del país — influenciada por las exportaciones a Centroamérica y las exportaciones de productos no tradicionales liderados por la industria textil, la industria de maquila, café, azúcar y algunos otros productos— reporta, durante el período 2000-2017, un saldo negativo histórico que, en promedio, fue del 19.2% del PIB. Por ello, de no ser por el impacto de los flujos financieros derivados de las remesas familiares internacionales, el equilibrio externo sería insostenible.

Gráfica 1. El Salvador: Tasa de crecimiento económico (2000-2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Banco Central de Reserva (BCR)

Al observar el dinamismo de los sectores económicos durante ese período, se puede apreciar un notorio crecimiento del sector servicios, impulsado en buena medida por la mayor actividad en las comunicaciones, los bienes inmuebles y los servicios prestados a las empresas, así como los servicios domésticos. Por su parte, la construcción y la explotación de minas mostraron incluso tasas de crecimiento negativo anual entre 2000 y 2016. Además, el alquiler de vivienda y la agricultura fueron las actividades con menos dinamismo. Finalmente, se debe resaltar que los servicios de gobierno también fueron poco dinámicos, lo que refleja el escaso impulso que se ha dado al crecimiento económico desde la política fiscal.

Contexto social: El abandono de las personas

Lo que se ha tenido hasta ahora ha sido un modelo de crecimiento económico excluyente, que viene acuercado por un modelo de bienestar social residual, en donde la eficiencia económica no debe ser socavada por la política social, el bienestar se debe subordinar a la eficiencia económica y a los intereses del mercado, y el nivel de desempleo depende de las necesidades de la actividad económica (Esping-Andersen, 1990).

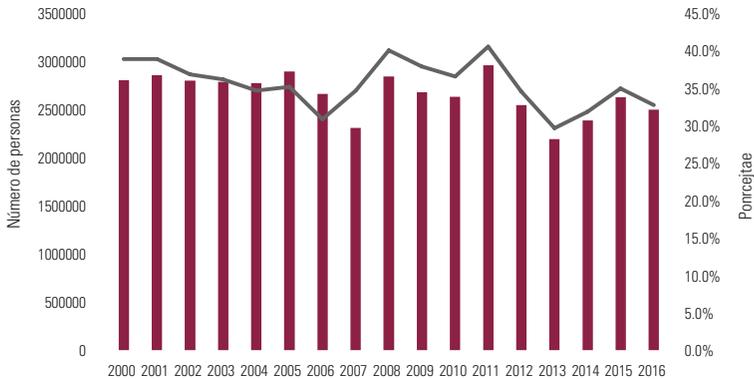
En El Salvador, los datos muestran que la falta de profundización de la inversión, especialmente la privada, se ha visto materializada en el sostenimiento de los niveles de desempleo abierto de la economía. También se ha expresado en la conservación de los niveles de subempleo como alternativa a la falta de empleos formales. De acuerdo con las encuestas de hogares y propósitos múltiples (EHPM), entre 2000 y 2016 la tasa de desempleo se mantuvo en un 7.0% del total de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, para el mismo período el subempleo reflejado por la colocación en empleos de baja productividad fue, en promedio, del 31.3%; en 2016 fue del 28.7%, mientras que la tasa de empleo informal alcanzó un 42.6%, afectando más a las mujeres (48.8%) que a los hombres (37.5%). Por si fuera poco, para ese año la cantidad de 131,904 niños, niñas y adolescentes estaban en situación de trabajo infantil, de los cuales un 67.6% se ubicaba en la categoría de trabajo infantil peligroso.

Tampoco puede omitirse el análisis de las mujeres enfrentadas a condiciones de pobreza. Para 2016, el 38.3% (1.3 millones) de las mujeres estaba en situación de pobreza, frente al 38.2% de los hombres (1.2 millones). El salario promedio mensual de una mujer fue 17.2% más bajo que le promedio de los hombres al ser de USD270.58, frente a los USD326.9 que ganan los hombres; asimismo, el ingreso promedio mensual de una mujer era de USD309.2, mientras que el de un hombre, de USD349.7 (11.6% más bajo). Esto reafirma un incremento de la brecha salarial por el orden del 16.5% entre 1995 y 2016. Además, siete de cada diez mujeres que no tienen un trabajo remunerado no lo están buscando porque se dedican al trabajo no remunerado, especialmente a

los quehaceres domésticos y actividades de cuidado; esta misma situación solo se da en un 1.3% de los hombres (Digestyc, 2017).

Si a la precarización del empleo se suma la falta de éxito en la transformación productiva del país, así como la limitada profundización de los programas sociales por parte del Estado, se tiene un panorama en el que se mantienen altos niveles de pobreza. Al analizar los datos de la EHPM, se puede observar que se ha reducido la tasa de pobreza en 6.1 puntos porcentuales durante 16 años, pasando de un 38.8%, en 2000, a un 32.7%, en 2016. Se debe resaltar que los niveles más bajos de pobreza se dieron en 2013, cuando la tasa fue del 29.6%; sin embargo, los años siguientes la tasa de pobreza fue al alza, situación que cambió en el último año. Asimismo, el número de personas en situación de pobreza económica se ubica en 2.5 millones en 2016, mientras que en 2000 era de 2.8 millones. La pobreza constituye un flagelo social para millones de salvadoreños y evidencia el fracaso del modelo económico actual.

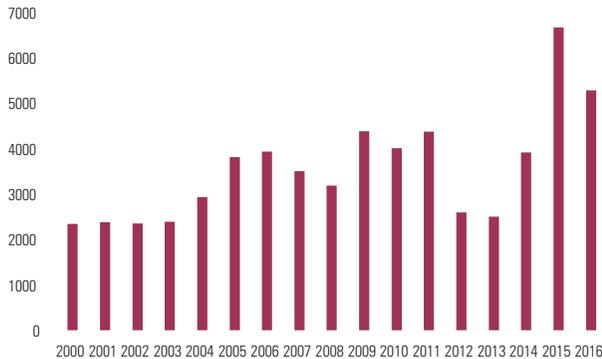
Gráfica 2. El Salvador: Número y tasa de personas en situación de pobreza monetaria (2000-2016)



Fuente: Icefi, con base en datos de las EHPM

El Salvador se ha caracterizado por ser un país violento. Entre 2000 y 2016 hubo más de 3,500 homicidios anuales, reportando para 2015 el mayor número, lo cual le valió al país ser catalogado como el más violento del mundo, con una tasa de homicidios de 103 por cada 100,000 habitantes (PNC, 2016). Según Unicef (2014), en 2012 El Salvador tuvo la mayor tasa de homicidios de niñas, niños y adolescentes del mundo, y para 2015 ocupaba el tercer lugar (Save the Children, 2017).

Gráfica 3. El Salvador: Número de homicidios por año (2000-2016)



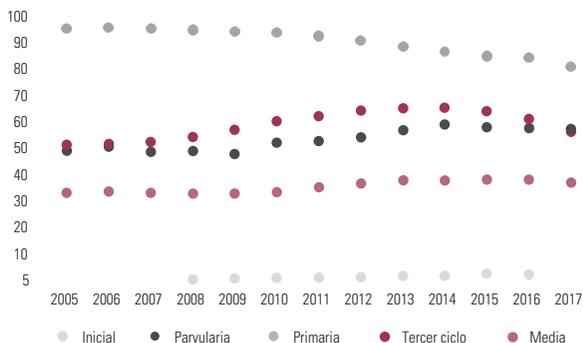
Fuente: Icefi, con base en estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC) y el Instituto de Medicina Legal (IML)

Por otra parte, el Estado salvadoreño no ha sido capaz de brindar bienes y servicios públicos esenciales, como la educación. En 2016, había aproximadamente 780,000 niñas, niños, adolescentes y jóvenes sin acceso a la educación; es decir, uno de cada tres niños, niñas y adolescentes se encontraba fuera de las escuelas. De ellos, un 52.0% debía estar en el nivel inicial; 14.0%, en el parvulario; 6.0%, en el básico, y 28.0% en la educación media (Icefi, 2016b).

Al observar las tasas netas de matriculación, es evidente que aun cuando ha existido una mejora en la educación inicial, esta es insignificante, pues en 2016 fue un 1.9% inferior al 2.1% de 2015. En el caso de la educación parvularia, la tasa neta de matriculación aumentó de manera sostenida entre 2005 y 2014, año en el que alcanzó un 58.6%; no obstante, en los años siguientes este nivel también ha sufrido una caída. La misma situación ha ocurrido con el tercer ciclo, cuya matrícula neta pasó del 51.1 al 64.9% entre 2005 y 2014, pero luego bajó a un 55.9% en 2017.

El caso de la educación primaria es preocupante, pues desde 2006 ha venido en descenso la tasa de matrícula neta, pasando de un 95.4% ese año, a un 80.6% en 2017. Finalmente, la educación media ha tenido un comportamiento más errático: inició en 2005 con una tasa neta de matriculación del 32.9%, alcanzó su nivel más alto en 2015, con un 37.9%, para luego caer a un 36.8% en 2017.

Gráfica 4. El Salvador: Tasa neta de matrícula por nivel educativo (2005-2017)



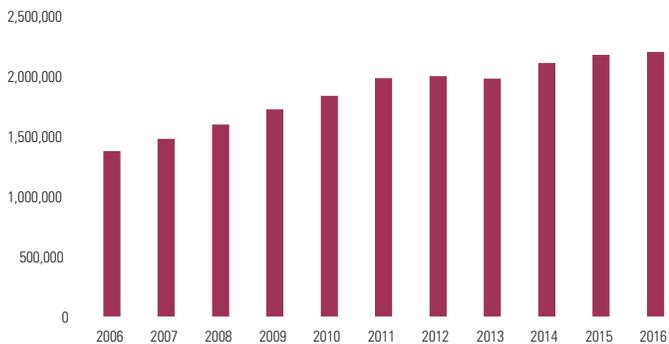
Fuente: Icefi, con base en estadísticas del subsistema de seguimiento y monitoreo del *Plan quinquenal*

Todo este contexto económico y social provoca que una de las principales vías para aliviar las carencias que se viven en El Salvador sea migrar hacia los Estados Unidos de América. De acuerdo con el *U.S. Census Bureau*, el número de salvadoreños viviendo en el país norteamericano creció en un 77.0% entre 2005 y 2016, pasando de 1.2 a 2.2 millones de personas en esos años. Cabe sumar a esto la cantidad de salvadoreños que intentaron migrar pero fueron deportados.

El fenómeno migratorio ha presentado nuevas manifestaciones, como el caso del significativo incremento de niños y niñas migrantes no acompañados observado en los últimos tiempos, tal y como lo muestran los datos de *U.S. Customs and Border Protection (2016)*, en donde se establece que solo durante 2016 fueron detenidos 17,512 niños, niñas y adolescentes salvadoreños que viajaban sin acompañamiento, un 7.0% más que en 2014, cuando se dio la crisis de menores migrantes no acompañados (Relaf, Save the Children, Unicef, 2015).

De concretarse la finalización del TPS, anunciada por Estados Unidos, esto afectaría a 200 mil salvadoreños en Estados Unidos y consecuentemente, a sus familias residentes en El Salvador. Estructuralmente este cambio en la política de migración del país norteamericano cierra una válvula de escape y aumenta las posibilidades de una mayor precarización social e ingobernabilidad en El Salvador.

Gráfica 5. El Salvador: Número total estimado de salvadoreños viviendo en los Estados Unidos de América (2005-2016)



Fuente: Icefi, con base en American Community Survey, de U.S. Census Bureau (disponible en línea en: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_13_1YR_B03001&prodType=table)

Un gasto público insuficiente para aspirar al desarrollo

Por mandato de la *Constitución de la República*, es obligación del Estado salvadoreño garantizar el goce pleno de los derechos de sus habitantes; sin embargo, en este instrumento jurídico no se identifican prioridades, ni el grado de importancia, esfuerzo o recursos que debe destinarse a la atención de cada una de las obligaciones del Estado. Por consiguiente, cada gobierno queda en libertad de definir el rumbo y priorización del presupuesto. Esto ha llevado a que, producto de la carencia de una visión estratégica de Estado de largo plazo, los gobiernos de turno, en el mejor de los casos, hayan guiado su accionar mediante planes con un horizonte máximo de cinco años.

Gráfica 6. El Salvador: Gasto del Sector Público no Financiero como porcentaje del PIB (2000-2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

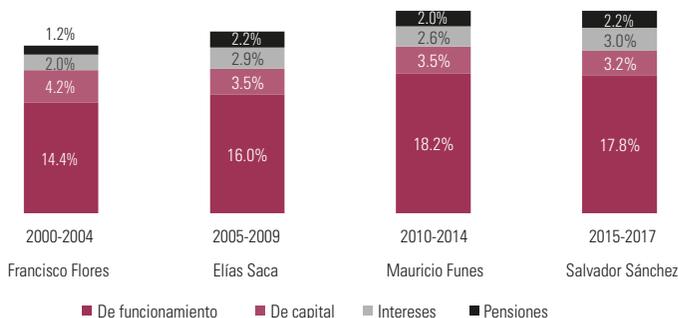
Las aspiraciones al desarrollo de un país deben ser congruentes con sus niveles de gasto público. Al observar las cifras se puede apreciar que el tamaño del sector público no financiero (SPNF) apenas ha aumentado 3 puntos porcentuales del PIB en 18 años. Luego de una tendencia creciente entre 2004 y 2009, el tamaño del gasto se estableció en torno a 24% del PIB; de hecho, el nivel de gasto de 2017 es inferior al de 2009. Además, para 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimaba un promedio mundial del 33.0% del PIB (FMI, 2016). Se debe resaltar

que el nivel del gobierno central consolidado apenas alcanzó un 19.3% en 2017. Esto denota que históricamente el tamaño del gasto público salvadoreño ha sido pequeño.

Al observar la composición económica del gasto se puede apreciar que el incremento relacionado con el funcionamiento, así como el del costo previsional, han sido a costa de recortes en el gasto en capital. En cuanto al gasto de funcionamiento, destaca el incremento de las remuneraciones y las transferencias corrientes otorgadas al sector privado en los últimos años, donde se incluyen los subsidios a los servicios básicos y los programas sociales, que consisten en la entrega de uniformes y útiles escolares, la dotación de semilla mejorada y fertilizantes, los beneficios a discapacitados e inmovilizados, entre otros. El gasto de funcionamiento pasó de un 15.5 a 17.8% del PIB entre 2000 y 2017. En ese mismo período, el gasto de capital pasó de un 3.3 a un 3.0% del PIB debido a que, con el propósito de realizar un ajuste presupuestario, se han sacrificado los avances en los proyectos de infraestructura, con el fin de evitar un déficit fiscal mayor.

El pago de intereses ha mostrado una tendencia creciente al casi duplicarse, pues en el 2000 era del 1.7% del PIB y, en 2017, del 3.2%; por su parte, el costo previsional pasó de ser un gasto inexistente en el SPNF en 2000, a representar un 2.3% del PIB, en 2017.

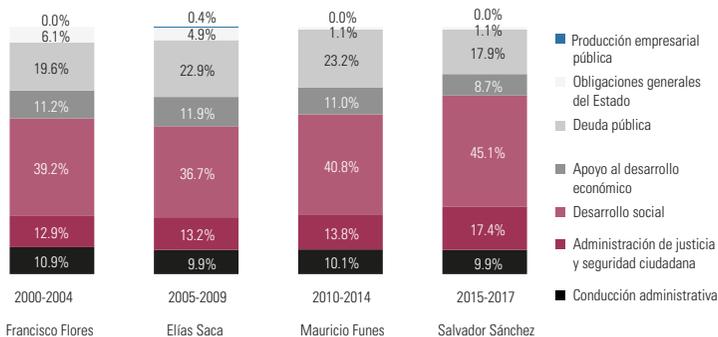
Gráfica 7. El Salvador: Gasto del Sector Público no Financiero como porcentaje del PIB, en promedio por administración gubernamental (2000-2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva

Al revisar la estructura del gasto del gobierno central por áreas de gestión, la mayor parte se ha destinado al desarrollo social, con una tendencia al alza especialmente durante los últimos dos períodos presidenciales. La segunda área a la que más recursos se ha destinado es la del pago de la deuda pública. El área que ha tenido un mayor crecimiento es la de administración de justicia y seguridad ciudadana, en tanto el apoyo al desarrollo económico ha tendido a decrecer, así como las obligaciones generales del Estado. La producción empresarial pública apenas representó un 0.4% del gasto total entre 2005 y 2009, pero durante los otros períodos rozó el 0.0%.

Gráfica 8. El Salvador: Estructura del gasto del Gobierno Central por áreas de gestión, en promedio por administración de Gobierno (2000 -2017)

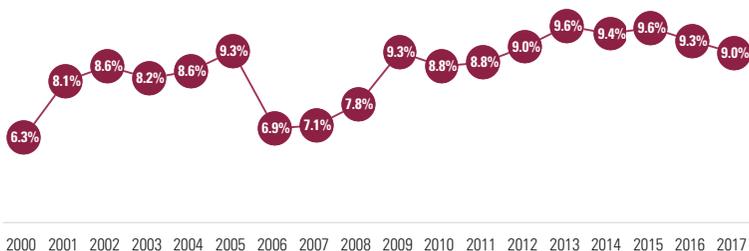


Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva

A pesar de que en la composición del gasto del gobierno central el área de desarrollo social es la que mayor proporción ha representado, al analizarla como proporción del PIB se puede apreciar que, en promedio, entre 2000 y 2017 representó el 8.5%, alcanzando su punto más alto en 2013, cuando fue de 9.6%. Sin embargo, desde 2015 la tendencia ha sido a la baja, a tal punto que en 2017 representó únicamente un 9.0% del PIB, valor inferior al de 2005, lo cual se explica por el enfoque de austeridad¹ predominante en los últimos años en El Salvador como consecuencia de la crisis fiscal que ha atravesado el país.

¹ Véase por ejemplo: <http://www.presidencia.gob.sv/el-gobierno-plantea-medidas-de-austeridad-para-generar-millonarios-ahorros-en-las-finanzas-publicas/>

Gráfica 9. El Salvador: Gasto público en desarrollo social como porcentaje del PIB (2000-2017)

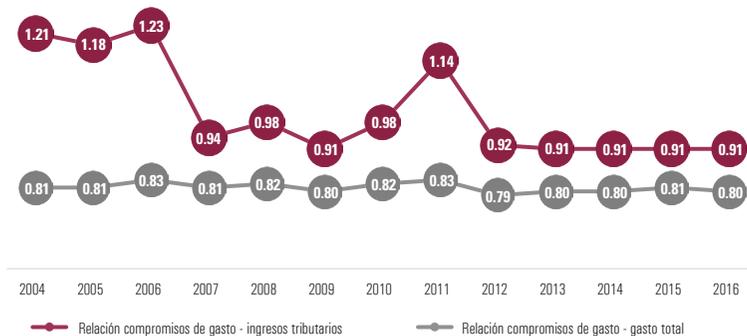


Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

Una de las principales características del gasto público salvadoreño es su extrema rigidez, lo que limita el margen de maniobra de los hacedores de política pública. Estas rigideces van desde aquellas que son disposiciones legales, incluso comprendidas en la *Constitución de la República* —como las asignaciones al Organismo Judicial—, las transferencias que se realizan a las municipalidades, o las asignaciones provenientes de contribuciones especiales. A estas últimas hay que sumarle los gastos vinculados con el pago de sueldos y salarios y las asignaciones administrativas mínimas imposibles de evitar (pues de lo contrario no podría funcionar el aparato estatal), así como los gastos vinculados con el servicio de la deuda que, de no cumplirse, implicarían el cierre de las ventanillas de préstamo para el país. Estas rigideces se agudizaron cuando, en 2003, el Gobierno de la República tomó la decisión de absorber el pago de las pensiones de los cotizantes que no podían reunir pensiones apropiadas, lo cual convirtió a El Salvador en el país de Centroamérica que acumula un nivel de deuda pública mayor con respecto al PIB.

Entre 2004 y 2016 se estima que, a nivel del gobierno central, la rigidez del gasto público salvadoreño representó, en promedio, aproximadamente un 81.0% del gasto público total. Desde otra perspectiva, para 2016, por cada dólar de ingresos tributarios que El Salvador percibió, los compromisos equivalían aproximadamente a USD0.91, relación que ha mejorado si se compara con 2004, ya que en ese entonces los compromisos de gasto sobrepasaban en casi un 20.0% la disponibilidad de ingresos tributarios.

Gráfica 10. El Salvador: Rigidez presupuestaria del gasto público del Gobierno Central, en porcentajes (2004-2016)



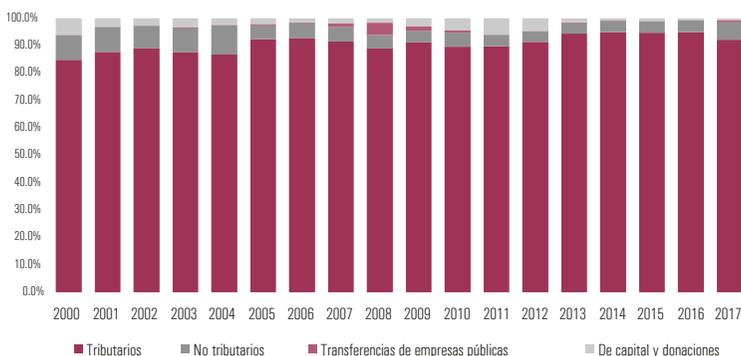
Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

Ingresos bajos e inequitativos

A partir del rediseño del aparato estatal desde la década de los noventa, la mayor fuente de financiamiento que posee el país son los impuestos que entre 2000 y 2017 representaron, en promedio, un 90.8% de los ingresos disponibles para el financiamiento del gasto público, con una tendencia creciente. En segundo lugar se ubican los ingresos no tributarios, que han perdido importancia relativa pues han ido desde alrededor del 9.0%, a inicios de la década pasada, hasta llegar al 6.5%, en 2017.

Por su parte, las transferencias de las empresas públicas del Estado —con excepción del período 2007-2009, relacionado con la obtención de recursos derivados del Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (Fosedu)— representaron, hasta 2017, cerca del 0.6% de los ingresos públicos, mientras que las donaciones, sumadas a los ingresos de capital (que también han tenido una importancia decreciente) significaron, en conjunto, solo el 0.8% de los ingresos totales de ese mismo año.

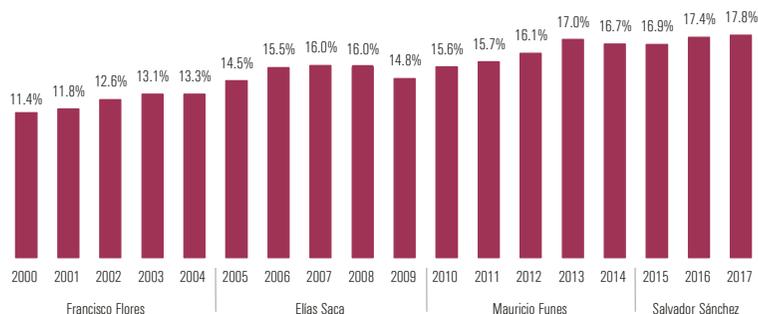
Gráfica 11. El Salvador: Estructura de los ingresos públicos (2000-2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del BCR

Por todo ello, comprender el comportamiento de los ingresos públicos del país pasa por analizar su sistema tributario. Entre 2000 y 2017, el Estado salvadoreño logró incrementar la carga tributaria neta al pasar de un 11.4 a un 17.8% en ese lapso. Este crecimiento sustancial en la recaudación se debió a la implementación de cinco reformas en menos de una década.

Gráfica 12. El Salvador: Carga tributaria neta (2000-2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

Es evidente los efectos que lograron las reformas tributarias aprobadas, sin embargo, algunos de los cambios de estas medidas se vieron parcialmente revertidos ante acciones de inconstitucionalidad promovida ante la sala correspondiente, tal es el caso del pago mínimo del ISR o el cobro a las llamadas telefónicas al extranjero.

Pese a este incremento en los ingresos, la carga tributaria salvadoreña del 17.4% del PIB en 2016 estaba por debajo del promedio de América Latina (19.1% del PIB) y el de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que, para ese año, fue del 24.9% del PIB, sin incluir la seguridad social (OCDE/Cepal/CIAT/BID,2018).

Además de la insuficiencia y a pesar de las reformas efectuadas, la estructura tributaria salvadoreña sigue dominada por impuestos indirectos, con mayor preponderancia del impuesto al valor agregado (IVA). Cabe puntualizar que para 2017 el 60.6% de la recaudación provenía de impuestos indirectos.

Tabla 1. El Salvador: Principales medidas aprobadas por reformas tributarias entre 2004 y 2015

Reforma	Impuesto	Principales medidas aprobadas
2004 y 2005	Impuesto sobre la renta (ISR)	Se establecieron normas más estrictas para el control de deducciones y se incorporaron nuevas disposiciones relativas a la documentación legal para comprobar costos y gastos contables. También se estipularon tratamientos fiscales diferenciados para las operaciones realizadas en paraísos fiscales y se dispuso una tasa fija del impuesto para gravar la ganancia de capital en inmuebles. Finalmente, se eliminó la depreciación acelerada y se creó un techo para la deducción de donaciones.
	Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios	Al igual que en el caso del ISR, el propósito del cambio fue fortalecer la norma para regular las deducciones y los créditos fiscales. También se incorporaron los intereses de financiamientos como hecho generador y se estableció claramente su tratamiento para efectos del impuesto; se definió la importación de servicios; se erigieron nuevas disposiciones con respecto a la proporcionalidad y se estableció la obligación de declarar la totalidad de las operaciones (gravadas, exentas y no gravadas).
	<i>Código Tributario</i>	Estipuló nuevas reglas para el control del domicilio de los contribuyentes no domiciliados en el país, estableciendo el no reconocimiento del crédito fiscal por rentas o impuestos pagados en el extranjero; creó nuevas obligaciones para los sujetos pasivos (informar el domicilio para recibir notificaciones, presentar estados financieros, informes de donaciones, retención y percepción de impuestos); y generó nuevos requisitos para la impresión y utilización de documentos. También se impuso a las instituciones financieras la obligación de exigir estados financieros e informar las diferencias en el proceso de concesión de créditos a contribuyentes; se establecieron nuevas reglas de retención y recaudación del IVA y la renta, tanto para domiciliados como para no domiciliados, y se creó el sistema de anticipo a cuenta del ISR para las personas naturales.
	Otros	Se facultó a la administración tributaria para requerir información sobre depósitos y otras captaciones a las instituciones del sistema financiero, sin que se le ponga reserva de ley. Se realizaron modificaciones al <i>Código Penal</i> y al <i>Código Procesal Penal</i> en las que se amplían las modalidades de defraudación al fisco y las penas por evasión de impuestos. Al mismo tiempo, se crea la figura de agente encubierto para investigar delitos de defraudación y contrabando.

2009	Impuesto sobre la renta (ISR)	Elimina exenciones a la renta de intereses y a la renta de títulos y ganancias de capital; crea nuevos sujetos afectos, entre ellos, unión de personas y sociedades irregulares; grava disminuciones de reserva legal; limita gastos deducibles. También toma las siguientes medidas administrativas: retenciones (pago definitivo), capitalización débil, precios de transferencia y declaración patrimonial.
	Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios	Aumento de base: límites a exenciones, gravamen de nuevas figuras e imposición de límites al crédito fiscal.
	Impuestos específicos	Nuevos impuestos: primera matrícula e impuesto especial al combustible. Aumento de tasas: bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas y tabaco. Medidas administrativas: modificaciones al destino de Fosalud y al <i>Código Tributario</i> ; fiscalizaciones conjuntas entre la Dirección de Impuestos Internos y la Dirección de Aduanas; control de inventarios; nuevas obligaciones de informar y nuevas medidas de control y fiscalización.
2011	Impuesto sobre la renta (ISR)	Aumento de tasas: en personas jurídicas se incrementan del 25.0 al 30.0% para rentas mayores a USD150,000; en personas naturales, la tasa máxima aumenta del 25.0 al 30.0%, y se da una retención a no residentes de paraísos fiscales del 25.0 al 30.0%. Aumento de base: distribución gravada de dividendos (5.0%); impuesto mínimo a la renta (1.0%); y reducción de la base del ISR para personas naturales al aumentar el tramo exento de USD5,714.29 a USD9,100. Medidas administrativas: anticipo a cuenta aumenta del 1.50 al 1.75%, y declaración sugerida del ISR.
2014	Impuesto a las operaciones financieras	Gravar la capacidad tributaria de los contribuyentes de mayores ingresos por medio de sus operaciones financieras. El impuesto se aplica a operaciones con cheques, tarjetas de débito o transferencias electrónicas o por otros medios; no podrá ser acreditado dentro de la declaración del ISR. La tasa es del 2.5 por mil, es decir, un 0.25% por encima de los USD750.00.
	Retención de impuesto para el control de la liquidez	Controlar la liquidez de los grandes comerciantes del sector informal a través de una retención por depósitos y/o retiros en efectivo en bancos o instituciones financieras. Los cobros podrán ser acreditables en la declaración del ISR. La tasa es del 2.5 por mil, es decir, un 0.25% por encima de los USD5,000.00.

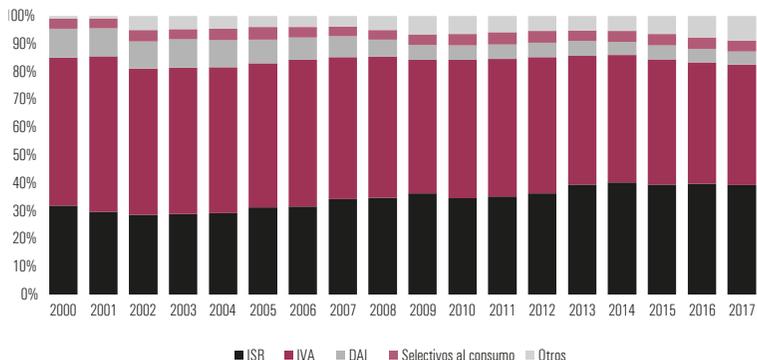
2015	Contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia	Tasa del 5.0% sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, independientemente de los medios tecnológicos, terminales, aparatos o dispositivos que se empleen para su consumo. Destinado a financiar el <i>Plan El Salvador seguro</i> (vence el 18 de noviembre de 2020).
	Aporte especial de los grandes contribuyentes para el plan de seguridad ciudadana	Establecimiento de un 5.0% a las ganancias netas mayores a USD500,000.00 en cada ejercicio impositivo, con destino a financiar el <i>Plan El Salvador seguro</i> .

Fuente: Icofi, con base en legislación tributaria y Fundación para el Desarrollo (Funde, 2008)

A pesar del peso del IVA, cabe destacar que las últimas reformas han logrado incrementar el peso relativo del impuesto sobre la renta (ISR), único impuesto directo en el país, que pasó de representar un 29.2%, en 2003, a un 39.4%, en 2017, producto tanto de los incrementos de tarifa aplicables en el ISR como de la incorporación de algunos criterios vinculados con la tributación internacional y de ciertas rentas a la tributación que anteriormente no estaban afectas. En cuanto a los impuestos directos es preciso notar que El Salvador, junto con Cuba, son los únicos países de América que no cuenta con un impuesto al patrimonio.

La recaudación salvadoreña depende principalmente de los impuestos internos que, para 2017, representaron un 74.3% del total, mientras que los impuestos al comercio exterior solo significaron un 25.7%. Esta situación se relaciona con el hecho de que los derechos arancelarios a la importación (DAI) solo hayan representado un 4.8% de la recaudación total para ese año, lo cual se explica por la liberalización del comercio exterior, donde resalta el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Por su parte, los impuestos selectivos fueron un 3.9% de la carga tributaria entre 2003 y 2017, en promedio.

Gráfica 13. El Salvador: Estructura de la carga tributaria (2000-2017)

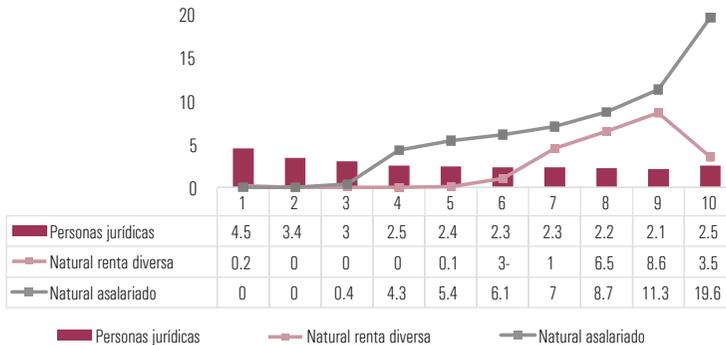


Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

Por otro lado, existe un importante nivel de inequidad en el sistema contributivo salvadoreño, tal como lo evidencia el *Estudio de participación contributiva* desarrollado por el programa TPAR, financiado por USAID y publicado en 2008. El estudio demuestra que, de una escala de estratificación de ingresos gravados de 1 a 9 rangos para el caso de las personas naturales, las ubicadas en los tres primeros (esto es, entre los de menores ingresos) contribuyen con el 50.0% del total del ISR para personas naturales, mientras que los dos últimos rangos de mayores ingresos (8 y 9) participan únicamente con un 1.2%. En cuanto a la recaudación total (renta e IVA), la clase trabajadora participa con el 66.9%, mientras que la gran empresa lo hace con el 14.8%.

Esto además fue confirmado por un estudio sobre la incidencia de los impuestos indirectos en Centroamérica (Icefi/FIDA, 2016) que muestra, para el caso de El Salvador, que mientras al decil 1 se le reduce su ingreso en un 13.2%, al decil 10 solo se le reduce en un 11.2%. Además, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda con base en las declaraciones del ISR, en 2015 la tasa efectiva para personas naturales asalariadas era del 10.8%; para las personas con rentas diversas, del 4.0%, mientras que para las personas jurídicas era del 2.5%. A ello se añade el agravante de que el ISR para empresas es regresivo, pues mientras el decil 1 (el de menores ingresos) paga una tasa del 4.5%, el decil 10 (el de mayores ingresos) paga un 2.5%.

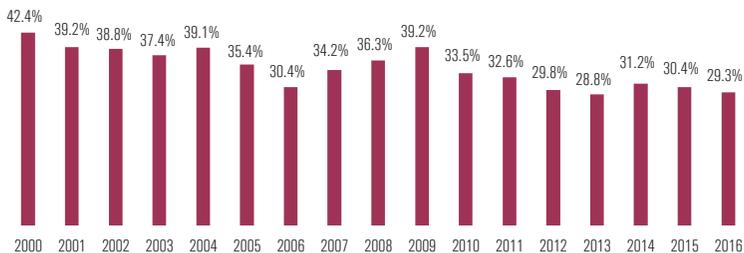
Gráfica 14. El Salvador: Tasa efectivas del impuesto sobre la renta (2015)



Fuente: Icefi, con base en información del Ministerio de Hacienda

De acuerdo con estimaciones de la Unidad de Estudios Tributarios de la Dirección General de Impuestos del Ministerio de Hacienda (2018), la evasión del IVA disminuyó desde niveles cercanos al 42.4%, en 2000, hasta un 29.3%, en 2016; sin embargo, la evasión de este último año presenta un valor similar al de 2006. Esto denota que todavía se presenta cerca de un tercio del potencial teórico de dicho impuesto que no alcanza a ser cobrado debido, entre otros factores, al incremento del sector informal en el país, la subfacturación y subdeclaración tributarias, y la defraudación aduanera. En 2016, la evasión del IVA fue cercana a los USD750 millones.

Gráfica 15. El Salvador: Tasa de evasión del IVA (2000-2016)



Fuente: Icefi, con base en información del Ministerio de Hacienda

El gasto tributario de un país se define por los objetivos de la política fiscal nacional; lo conforman los diferentes tratamientos tributarios especiales otorgados en forma de exenciones, exoneraciones, no sujeción a impuestos, tasas diferenciadas, entre otras consideraciones dirigidas a grupos poblacionales o sectores económicos. Estos tratamientos especiales son otorgados por las autoridades fiscales del país con el propósito de promover ciertos objetivos económicos y sociales, entre los cuales destacan el fortalecimiento de la equidad; la generación de empleo; la transformación productiva; la orientación de la producción a determinado tipo de productos, especialmente aquellos en los que se generan altos niveles de valor agregado, entre otros.

De acuerdo con el Icefi (2014), los objetivos del gasto tributario son diversos y van desde la promoción de la inversión hasta el logro de mayor progresividad, o la disminución de desigualdades entre zonas geográficas, sectores o grupos de contribuyentes. No obstante, en numerosas ocasiones los costos de otorgar tratamientos especiales superan los beneficios, pues producen una pérdida de recaudación para el Estado y profundizan la inequidad horizontal en el pago de los impuestos (CIAT, 2011).

Hasta el momento no existen evaluaciones sobre los beneficios-costos de otorgar incentivos tributarios en El Salvador; sin embargo, cabe destacar que el Ministerio de Hacienda presentó en forma oficial una estimación del gasto tributario del IVA y el ISR en el período 2009-2014, que si bien no permite calcular los efectos de los nuevos tratamientos tributarios preferenciales incorporados, es de mucha utilidad para retomar el análisis de la eficacia y eficiencia del sistema tributario y, sobre todo, de los beneficios fiscales existentes. De acuerdo con el estudio, el gasto tributario de El Salvador para 2014 representaba el 1.34% del PIB en materia de ISR, y del 1.73% el PIB con respecto al IVA, lo que implica que los tratamientos tributarios diferenciados tuvieron un costo fiscal del 3.07% del PIB, equivalente a USD693.6 millones para dicho año.

Tabla 2. El Salvador: Gasto tributario por actividad o agrupación económica (2014)

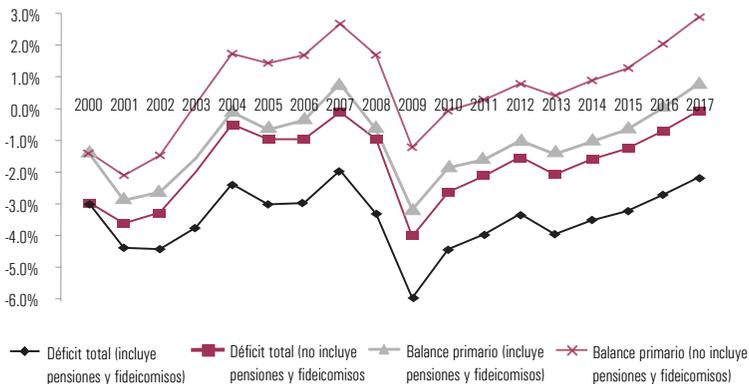
Actividades o agrupación económica	Millones de USD	Porcentaje del gasto tributario	Porcentaje del PIB
Salud y educación	117.00	16.87%	0.52%
Bancos, pensiones, seguros y fideicomisos	199.58	28.77%	0.88%
Zonas francas, depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) y servicios internacionales	96.22	13.87%	0.43%
Entidades sin fines de lucro	21.00	3.03%	0.09%
Energía eléctrica y agua potable	8.57	1.24%	0.04%
Libros e imprentas	4.53	0.65%	0.02%
Turismo	1.07	0.15%	0.00%
Transporte público	11.66	1.68%	0.05%
Cooperativas	48.22	6.95%	0.21%
Donaciones	13.54	1.95%	0.06%
Importaciones e internaciones de maquinaria para la producción	6.36	0.92%	0.03%
Importaciones e importaciones de bienes y menajes de personas	0.19	0.03%	0.00%
Arrendamientos de casa para la habitación	26.50	3.82%	0.12%
Actividades relacionadas con la administración pública, oenegés e instituciones foráneas	8.77	1.26%	0.04%
Exclusión de contribuyentes IVA y deducción fija ISR	38.78	5.59%	0.17%
Exenciones e incentivos no especificados en la ley	91.64	13.21%	0.41%
Total	693.63	100.00%	3.07%

Fuente: Icefi, con base en información del Ministerio de Hacienda

Déficit fiscal y deuda: Resultados de unas finanzas públicas insostenibles

Una característica de la cuenta financiera del Estado salvadoreño es la presencia de dos resultados presupuestarios producto de la privatización del sistema de pensiones realizada en 2001, proceso en el cual las pensiones de aquellas personas que no migraron a ninguna de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) fueron asumidas por el Gobierno. Por consiguiente, a partir de ese año se presenta un déficit «incluyendo el sistema previsional» y un déficit «sin incluir el sistema previsional», lo que vuelve más complejo el análisis y la comprensión de la situación financiera del país. En términos generales, la deuda previsional ha representado casi la mitad del déficit total anual. Desde el 2013 se ha hecho notoria una reducción del déficit fiscal producto de una contención del gasto público que, como ya fue mencionado, ha afectado a la inversión pública y al gasto en desarrollo social, lo cual no es sostenible.

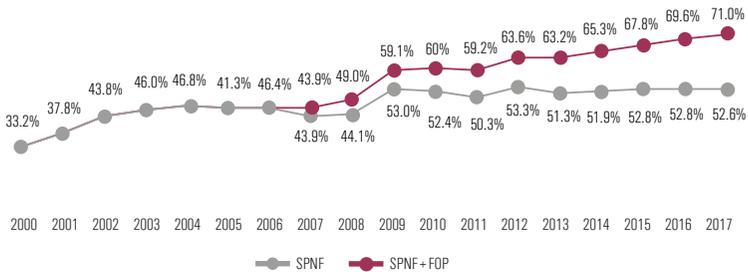
Gráfica 16. El Salvador: Balance primario y déficit total (2000-2017)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

En cuanto a la deuda pública, es pertinente observar que el Gobierno de El Salvador realiza sus contrataciones por medio de préstamos de apoyo presupuestario provenientes de organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, entre otros), emisión de Eurobonos, emisión de deuda de corto plazo (Letes) y certificados de inversión previsional (CIP), destinados, estos últimos, a cubrir el Fondo de Obligaciones Previsionales (FOP). En años recientes, el endeudamiento manifiesta una trayectoria de mayor contratación de empréstitos extranjeros, en particular por la colocación de Eurobonos emitidos por el Gobierno. La contratación de deuda interna, por su parte, requiere un análisis particular debido a que al ser el US dólar la moneda de curso legal en el país, no produce presiones cambiarias; sin embargo, sí puede provocar un incremento de la tasa de interés nacional, de manera que si se presentara algún tipo de asimetría con respecto a la tasa internacional, podrían producirse flujos de capitales que, incluso, llegaran a motivar una reducción en la inversión nacional y un encarecimiento del consumo intertemporal. Los niveles de deuda del SPNF han ido en pleno ascenso al pasar del 33.2% al 52.6% del PIB entre 2000 y 2017; sin embargo, al agregarse al FOP, el saldo de la deuda alcanza, en 2017, el 71% del PIB.

Gráfica 17. El Salvador: Deuda del sector público no financiero (2000-2017)

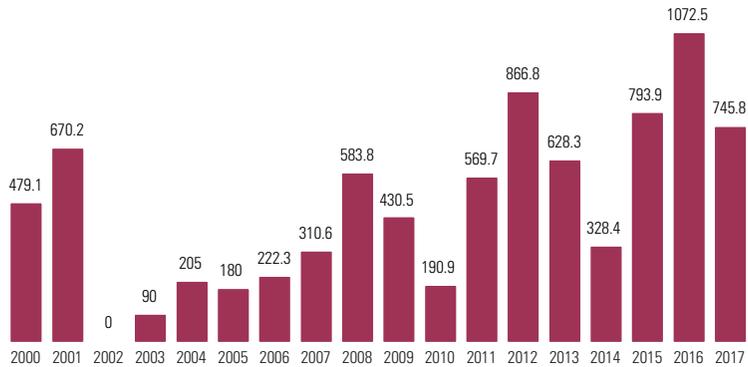


Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

El manejo de Letes se ha destinado primariamente al financiamiento de gastos que no quedaron presupuestados de manera adecuada, como la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores. Sin embargo, la obligatoriedad de estos gastos, al no quedar debidamente establecida en las asignaciones presupuestarias, lleva a la entidad responsable a acudir a la Asamblea Legislativa para solicitar su transformación en Eurobonos, de forma recurrente. Este proceso se ha repetido en

diferentes ocasiones –en 2002, 2009, 2012, por citar algunos casos– y en la actualidad es necesaria una nueva reestructuración, aun cuando el procedimiento ya ha enfrentado dificultades al haberse pronunciado la Sala Constitucional en contra del mecanismo seguido por la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Gráfica 18. El Salvador: Manejo de letras del tesoro (2000-2017)

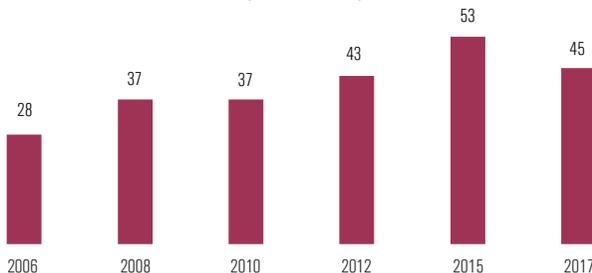


Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda y el BCR

Transparencia fiscal: La integralidad del presupuesto y la urgencia de crear un sistema de indicadores para garantizar la rendición de cuentas

De acuerdo con el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) —que evalúa a los Gobiernos según la cantidad, calidad y difusión hacia la ciudadanía de ocho documentos presupuestarios clave, según lo exigido por las buenas prácticas internacionales—, el Gobierno de El Salvador mejoró sustancialmente su puntaje entre 2006 y 2015; sin embargo, en 2017 el país mostró un retroceso. En la última edición del OBI, conforme al International Budget Partnership (2018), El Salvador reportó un puntaje de 45, inferior a los 53 puntos de 2015; en la edición de 2012 había obtenido 43 puntos; en 2008 y 2010, 37 puntos; y en 2006, 28 puntos. El informe hace referencia a un cumplimiento casi total en la disponibilidad pública de los documentos presupuestarios, con excepción del referente a la revisión de mitad del año. Asimismo, el informe también reporta la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la formulación presupuestaria, en donde se obtuvo un punteo de apenas 6, el más bajo de la región latinoamericana.

Gráfica 19. El Salvador: Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto (2006-2017)



Adicionalmente, es preciso reconocer que la transparencia no se debe limitar a publicar los resultados de la ejecución presupuestaria —tanto en materia de captación de ingresos públicos, como de asignación y aplicación del gasto—, sino que también debe avanzarse en la inclusión, dentro del presupuesto, de todos los rubros relacionados con la acción del Estado. Entre estos últimos, la creación de indicadores que permitan la evaluación de eficiencia, eficacia y productividad del sector público para permitir la verificación de una efectiva rendición de cuentas sobre el uso de los recursos de todos los habitantes del país.

Este tipo de herramienta puede ayudar a fortalecer la rendición de cuentas de los diferentes ministerios y segmentos del aparato estatal salvadoreño. Uno de los entes en donde la transparencia fiscal debe fortalecerse de manera inmediata es la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en la cual es preciso institucionalizar la medición y publicación transparente de diversos estudios vinculados con la evasión tributaria, contrabando aduanero, gasto tributario, pago de impuestos por sector económico y medición de cargas tributarias relativas, aumento en la base tributaria efectiva por impuesto, entre otros. En algunos países se utiliza como referencia para la rendición de cuentas el alcance de ciertos niveles recaudatorios, metas de fiscalización y gestión, como elementos para la toma de decisiones sobre la continuidad o no de las personas en los puestos para los cuales han sido designadas. En El Salvador, sin embargo, se carece de estos parámetros técnicos para evaluar la efectividad del trabajo que se realiza, por lo que no existen elementos reales sobre los cuales se pueda medir la eficacia de las medidas.

Al igual que con la DGII, la mayor parte de ministerios y dependencias del Estado, así como muchos programas implementados por el sector público, carece de indicadores que muestren las cifras de resultados sobre los cuales se puede catalogar como exitosa —o no— una estrategia o acción en particular. En este sentido, habrá que avanzar en temáticas tan importantes como la institucionalización de mecanismos de medición permanente, periódica y oportuna acerca de la cobertura educativa, impacto de los gastos tributarios, protección social, niveles de salud y nutrición familiar, entre otros.

Elementos para un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente

La situación económica, social y política que atraviesa El Salvador requiere que los diversos actores de la sociedad sean capaces de alcanzar acuerdos que permitan sentar las bases para construir un país justo, democrático y que aspire a alcanzar un desarrollo con igualdad de oportunidades y resultados para todas y todos. Como se ha podido observar en los apartados anteriores, las dificultades de las finanzas públicas son estructurales, por lo que la solución a esta problemática sobrepasa la capacidad de un gobierno, convirtiéndose en un problema de Estado.

Ante esta realidad, es urgente alcanzar un acuerdo fiscal integral que constituya una agenda de corto, mediano y largo plazos en las áreas de transparencia, gastos, ingresos y deuda pública, reconociendo que la política fiscal debe ser el reflejo del tipo de sociedad y de Estado que desea la mayor parte de la población salvadoreña. Por ello, ese acuerdo debe ser el resultado del consenso entre las diversas expresiones de la sociedad.

A continuación, se presentan elementos que deben ser considerados por los distintos actores, con el objetivo de que la población salvadoreña pueda contar con un Estado que garantice derechos, reduzca las desigualdades, propicie la democracia y fomente el desarrollo sustentable.

I. Transparencia que acerque y legitime el quehacer de la administración pública frente a los ciudadanos

1. Elaborar, discutir, aprobar e implementar una política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto, que contenga un diagnóstico, objetivos, estrategias, acciones, metas, indicadores, medios de verificación y procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación.
2. Asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos por medio de la modernización del régimen de servicio civil, la implementación de mecanismos para el manejo de conflictos de

interés, así como el fortalecimiento de las declaraciones juradas patrimoniales.

3. Elaborar una política de datos abiertos que garantice a la ciudadanía mayores conocimientos sobre la administración pública. Ello, mediante acceso a la información, especialmente sobre las herramientas del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) que permiten conocer el uso de los recursos que realizan todas las instituciones públicas y privadas que manejan fondos públicos, además de los procesos de compras y contrataciones del Estado, tanto a nivel municipal como nacional.
4. Crear mecanismos de participación ciudadana en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público, así como en el diseño e implementación de políticas de prevención de la corrupción.
5. Revisar y actualizar el marco legal en áreas como las compras y contrataciones de la administración pública, servicio civil, probidad, financiamiento de partidos políticos, así como mecanismos de transparencia del sector privado.
6. Dar una respuesta técnica a las demandas ciudadanas y de la propia administración con respecto a la posibilidad de transparentar el pago de impuestos de los contribuyentes, especialmente, de las personas jurídicas.
7. Publicar periódicamente el listado de contribuyentes beneficiados con el impago de impuestos en el marco de regímenes especiales creados para el fomento de la actividad económica y la generación de empleo.
8. Elaborar y publicar las evaluaciones del impacto económico y social de los regímenes tributarios especiales (exenciones, exoneraciones y deducciones) creados para el fomento de la actividad económica y la generación de empleo.
9. Incorporar la evaluación técnica del impacto económico y social, positivo o negativo, de nuevas iniciativas de ley que afecten la tributación, para publicarlo y difundirlo.
10. Continuar la publicidad de los contribuyentes morosos de acuerdo con el proceso establecido por el Ministerio de Hacienda.
11. Contar con una institucionalidad pública moderna a través de reformas estructurales de la Corte de Cuentas, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Ética Gubernamental y las unidades de auditoría interna.

II. Gasto público que garantice el bienestar de las y los salvadoreños

1. Vincular la planificación para el desarrollo con la presupuestación. Entre otros, que los presupuestos públicos estén en sintonía con el cumplimiento de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
2. Implementar el presupuesto multianual y por resultados para que la ciudadanía pueda saber cuáles metas se esperan alcanzar con las asignaciones presupuestarias.
3. Asegurar la universalización de los servicios públicos destinados a atender los requerimientos de educación, salud, seguridad social, acceso al agua, seguridad humana y justicia.
4. Diseñar e implementar políticas públicas activas que promuevan la generación de empleo formal.
5. Crear un sistema nacional de inversión pública que asigne recursos con base en un proceso de evaluación pública y social de los proyectos de inversión social y económica, tomando en cuenta la alta vulnerabilidad del país y garantizando su vinculación con el desarrollo territorial y nacional.
6. Reformar el sistema de servicio civil para asegurar que en los procesos de contratación de empleados públicos y funcionarios prevalezcan los principios de igualdad, mérito, idoneidad y capacidad. Homologar las escalas salariales en todas las instituciones públicas y crear mecanismos de evaluación de desempeño, capacitación y retención de los mejores.
7. Creación de un fondo intergeneracional que permita financiar las inversiones en niñez y adolescencia.
8. Eliminar los gastos superfluos, como los seguros médicos para empleados públicos y funcionarios.
9. Evaluar los subsidios para garantizar que los beneficiarios sean los sectores con menores ingresos.

III. Ingresos públicos recaudados con simplicidad, efectividad y progresividad

1. Incrementar los ingresos del Estado, asegurando su suficiencia, con sentido de progresividad. Se debe implementar el impuesto al patrimonio y el impuesto predial.
2. Establecer un IVA diferenciado para los bienes de lujo.
3. Adoptar impuestos ambientales.
4. Transformar el impuesto sobre la renta, pasando de un esquema cedular a uno global, además de establecer el principio de renta mundial.

5. Eliminar los privilegios fiscales injustificados, como resultado de estudios técnicos
6. Elaborar y publicar la política antievasión, como resultado de las mediciones anuales y certeras de la evasión del ISR y el IVA.
7. Fortalecer la administración tributaria para luchar contra todo tipo de delito fiscal. Es preciso reestructurar los procesos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas conforme a los estándares internacionales.
8. Reformar el marco legal impositivo para aplicar el régimen penal tributario y el fortalecimiento de las presunciones jurídicas, además de la regulación de los precios de transferencia.

IV. Deuda pública sostenible

1. Ordenar el uso de la deuda de corto plazo (Letes), en concordancia con lo que establece el artículo 227 de la *Constitución de la República de El Salvador*.
2. Mejorar la calificación y la sostenibilidad de la deuda soberana por medio de su reestructuración.

V. Un sistema previsional efectivo, al alcance de todos los ciudadanos

1. Reformar el sistema previsional para mejorar la cobertura y alcanzar la universalización de la seguridad social, en sintonía con las medidas pertinentes para lograr una autonomía financiera, prestandole especial atención a los pilares no contributivos de este sistema.

El camino para alcanzar el acuerdo²

Un acuerdo o pacto fiscal se entiende como un compromiso político que reconoce las obligaciones y derechos recíprocos entre el Estado y la ciudadanía, que va más allá de los objetivos tradicionales de la política fiscal, por lo que su concreción debe ser el resultado de un consenso amplio, abierto y transparente entre la mayor cantidad posible de actores que representen sectores políticos, sociales y económicos (Icefi, 2016). Según Schneider (2014), se trata de un contrato social cuyas negociaciones afectan patrones impositivos y de gasto público, mecanismos de representación y ejercicio de derechos de la ciudadanía. Schmitt (2007), por su parte, considera que el pacto fiscal es la confluencia de lo económico, lo social, el capitalismo regulado y la democracia.

El éxito de un acuerdo fiscal de esta envergadura requiere un proceso de aprendizaje colectivo que facilite la convergencia de posiciones y el desarrollo de un «lenguaje común», que conduzca a lograr el máximo grado de acuerdo posible. El acompañamiento técnico sólido, que provea datos y estadísticas serias, precisas, pero sobre todo creíbles, debe ser parte de ese «lenguaje común» a favor del pacto. En este sentido, se recomienda la creación de un grupo técnico de acompañamiento y apoyo durante todo el proceso.

Hasta el momento, en El Salvador ha existido una falsa dicotomía sobre si los cambios deben centrarse en los ingresos o en los gastos públicos, cuando en realidad el acuerdo fiscal que urge en el país debe fundamentarse en un enfoque holístico y de largo plazo, que permita reconocer cambios en las diversas esferas que componen la política fiscal.

La convocatoria de este proceso debe ser realizada por el presidente de la República, asegurando la participación de los tres poderes del Estado, los partidos políticos, los sindicatos, la academia y el sector privado; empero se debe recalcar que es vital la incorporación de expresiones diversas de la sociedad civil. Asimismo, la comunidad internacional, las iglesias, o un grupo representativo de la sociedad pueden jugar el rol de

² Una versión más detallada sobre elementos para una hoja de ruta hacia un acuerdo nacional para la sostenibilidad fiscal puede encontrarse en: http://icefi.org/sites/default/files/busqueda_de_acuerdo_nacional_de_sostenibilidad_fiscal.pdf.

mediadores para que el proceso sea un éxito. La legitimidad del acuerdo dependerá de quiénes sean los actores que participen y de la realización de un proceso transparente cuyas discusiones se efectúen a puertas abiertas.

Asimismo, es preciso buscar el mayor apoyo posible de los medios de comunicación y la prensa para fijar, tanto en el ideario popular como en las percepciones de los actores técnicos y políticos, que el proceso para un pacto fiscal no tiene como propósito lograr una reforma tributaria de corto plazo, sino una reforma duradera del Estado basada en un cambio en la correlación de fuerzas que orientará la política pública en el futuro. Se requiere aclarar y asumir que el ámbito tributario es apenas un componente de una política fiscal integral.

Antes de entrar de lleno en este proceso, se necesita realizar una etapa para desarrollar acercamientos preliminares y preparar el diseño o términos de referencia del diálogo. Hasta que la primera parte alcance los resultados esperados, se realizará el proceso público de negociación, discusión y suscripción del acuerdo fiscal.

Es muy importante definir desde el inicio los objetivos y componentes que se incluirían en el diálogo, una revisión de los actores del proceso de concertación para alcanzar el acuerdo fiscal, un diagnóstico o estudios que orienten técnicamente la discusión, así como la concreción de una propuesta metodológica. Dicha propuesta se utilizará para guiar la discusión y construcción del acuerdo, recolectar y sistematizar los planteamientos de los actores, y consolidar los acuerdos que reflejen la atención de los intereses legítimos de cada actor. Resulta clave establecer una propuesta de cronograma que especifique la duración de cada etapa con fechas de inicio y finalización; una revisión de las instancias y órganos que habrán de guiar el proceso, así como los espacios de diálogo, y una estimación de los costos en que se incurrirá para implementar las etapas del proceso de negociación.

Para que un acuerdo fiscal esté investido de legitimidad deberían suscribirlo los actores involucrados desde el inicio del proceso político, pero además se debería incluir a cualquier organización que tenga el interés de adherirse (organizaciones empresariales, sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cooperativas, iglesias, organizaciones no gubernamentales, campesinas, de indígenas, de jóvenes y de mujeres, universidades y centros de investigación, entre otras).

Finalmente, los compromisos y medidas deben traducirse en leyes. Desde una óptica política, constituiría la principal forma para medir la voluntad real del Gobierno y de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa para cumplir el acuerdo. Asimismo, se debe conformar una comisión de seguimiento integrada por notables o representantes de los signatarios principales, cuyas tareas incluirían verificar el cumplimiento de los compromisos, hacer de conocimiento público el retraso en su implementación y emitir sugerencias para reencauzar el cumplimiento respectivo. Se requiere promover, además, la auditoría social, aprovechando las facilidades que ofrece el marco legal para el acceso a la información pública y la rendición de cuentas; también se debería impulsar la conformación de consejos de auditoría social para que puedan ejercer un monitoreo y control ciudadano para verificar el cumplimiento del acuerdo suscrito.

El primer esfuerzo social para impulsar un pacto fiscal es comprender que un país diferente requiere de una política fiscal distinta, que sea capaz de apuntalar crecimiento económico sostenible, construcción de la igualdad y efectividad del Estado. Un pacto político de esta envergadura requerirá no solo acuerdos sobre el futuro, sino la responsabilidad de hacer los cambios necesarios en la política fiscal para que esta esté vinculada plenamente con las ambiciones, compromisos y metas del desarrollo y la democracia.

Referencias bibliográficas

Cepal/Oxfam. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Cepal/Oxfam.

CIAT. (2011). *Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios. Una experiencia Iberoamericana*. Panamá: CIAT.

Digestyc. (2017). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*. El Salvador: Digestyc.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare State*. Oxford.

FMI. (2016). *Perspectivas de la economía mundial: crecimiento demasiado lento por demasiado tiempo*. Washington, D.C.: FMI.

Funde. (2008). *Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación*. El Salvador: Funde.

Icefi. (2014). Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012. *Boletín de Estudios fiscales* (16), 60.

Icefi. (2016). *El Salvador: En la búsqueda de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal*. El Salvador: Icefi.

Icefi. (2016b). *El proyecto de presupuesto 2017 de El Salvador: Administrando la escasez en medio de la crisis*. Centroamérica: Icefi.

International Budget Partnership. (2018). *Encuesta de presupuesto abierto 2017*. International Budget Partnership.

Ministerio de Hacienda. (2018). Estimación de la evasión del IVA en El Salvador. Serie 2000-2016. *Presentación a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto* (págs. 22-31). El Salvador: Ministerio de Hacienda.

OCDE/Cepal/CIAT/BID. (2018). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016*. París: OCDE.

PNC. (2016). *Estadísticas*. Obtenido de Policía Nacional Civil: http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion_estragica/estadisticas

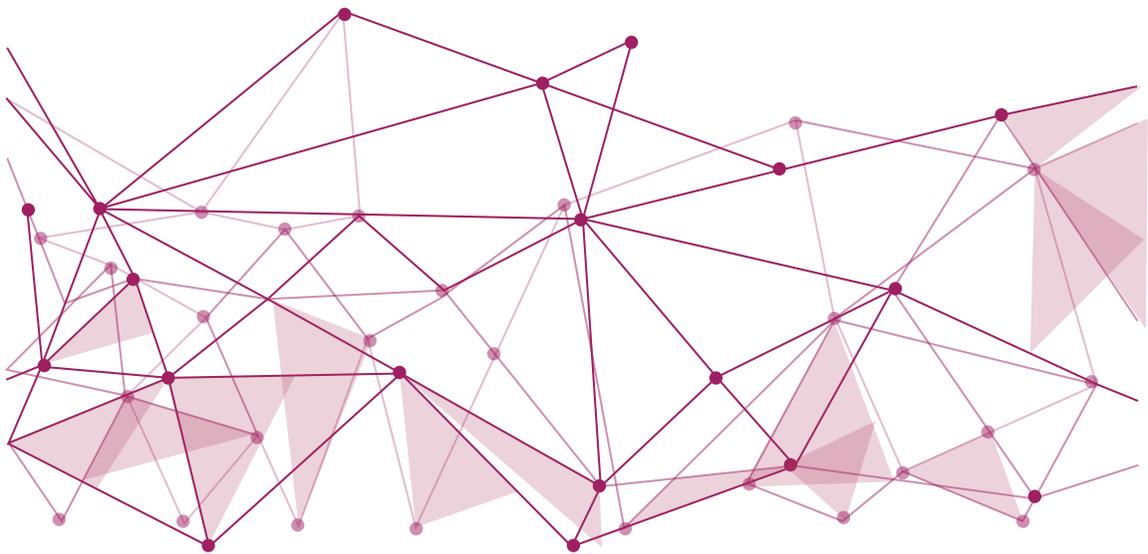
Relaf, Save the Children, Unicef. (2015). *Niños, niñas y adolescentes migrantes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*. Argentina: Relaf, Save the Children, Unicef.

Save the Children. (2017). *Infancias robadas*. Save the Children.

Schmitt, M. (2007). *The American Social Contract: From Drift to Mastery*. Obtenido de New America Foundation: http://www.newamerica.net/files/nafmigration/NSCSchmitt_Drift_Mastery.pdf

Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores, Icefi, Flacso.

Unicef. (2014). *Ocultos a plena luz*. Unicef.



Con el apoyo de



ISBN: 978-9929-674-57-8



9 17 8 99 29 | 6 7 4 5 7 8