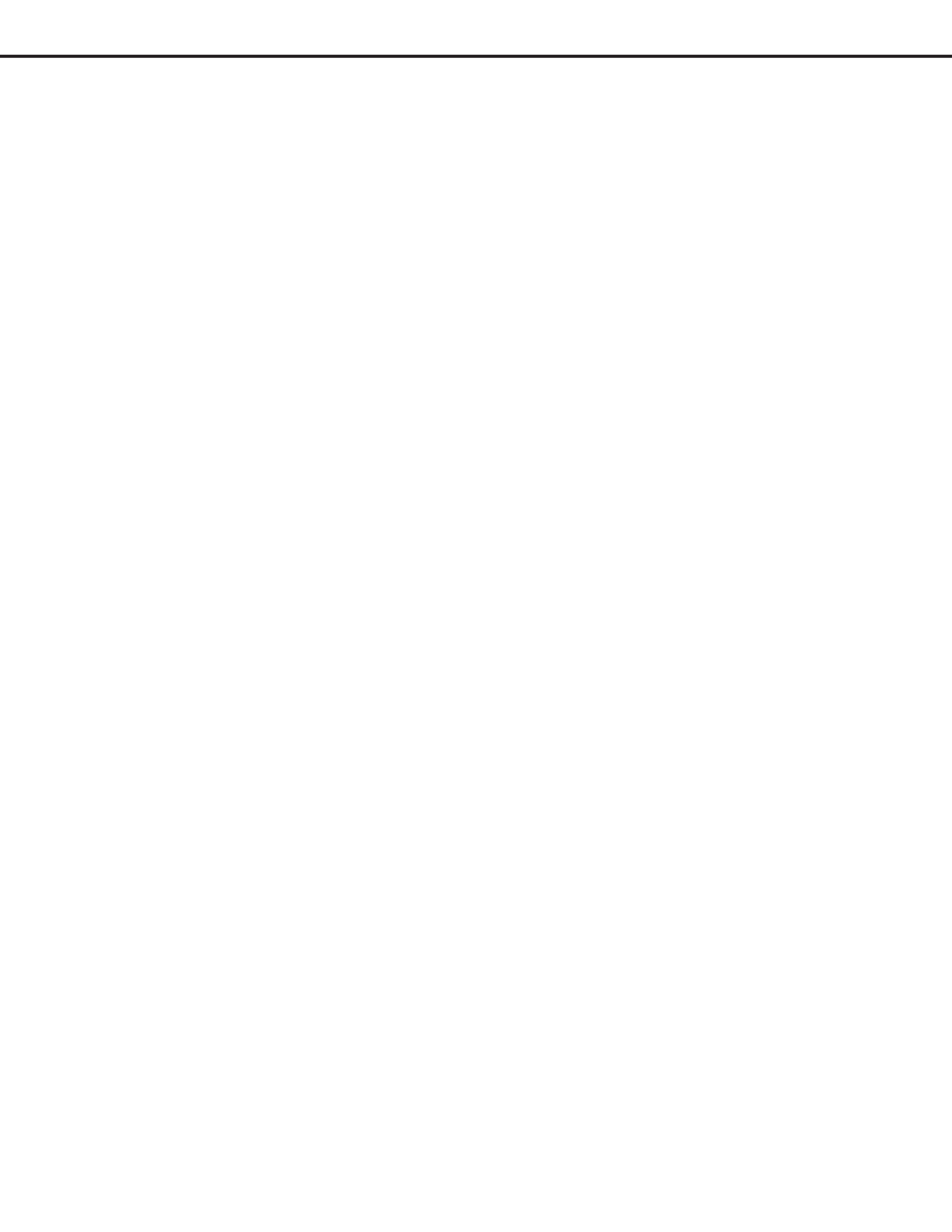


**Gestión de las finanzas  
públicas en El Salvador**  
período 2009-2014



---

# **Gestión de las finanzas públicas en El Salvador**

**período 2009-2014**

2015  
Fundación Nacional para el Desarrollo  
San Salvador

336

P438g Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-  
Gestión de las finanzas públicas en El Salvador [recurso electrónico] :  
sv período 2009-2014 / Carlos Armando Pérez Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador,  
El Salv. : FUNDE, 2015.  
1 recurso electrónico (112 p. : gráficos, tablas).

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 1.32 mb.). --  
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 9789996149320 (E-Book )

1. Finanzas públicas--El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Deuda pública.  
I. Título

BINA/jmh

## FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Mayo 2015.

**Investigación elaborada por:**

Carlos Armando Pérez

**Diseño editorial y diagramación:**

Contracorriente Editores.

© FUNDE, 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación  
siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Con el apoyo de:



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Coopération luxembourgeoise

---

# Contenido

Introducción	6
Antecedentes fiscales	10
Gestión de las finanzas públicas en los últimos 25 años	10
La crisis de 2008-2009	15
Gestión de las finanzas públicas 2009-2014	18
Entorno macroeconómico	18
Desempeño de los ingresos fiscales	23
Evolución del gasto público	39
Déficit fiscal y necesidades de financiamiento	50
Deuda pública	53
Gestión presupuestaria	57
Política de transparencia fiscal	61
Procesos del pacto fiscal	63
Relación con organismos internacionales	65
Análisis de indicadores de gestión 2009-2014	70
Ingresos: equidad tributaria	70
Gasto: eficiencia presupuestaria y equidad	75
Deuda: sostenibilidad fiscal	81
Indicadores de transparencia fiscal o presupuestaria	84
Metas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (PQD)	88
Resumen de indicadores de gestión	88
Conclusiones y recomendaciones	90
Referencias	96
Anexos	100

---

# Introducción

*De la acertada gestión de la política fiscal depende el buen gobierno, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de un país.*

Este enunciado representa la máxima de la gestión del Estado, pues en un país con tipo de cambio fijo, la política fiscal se convierte en la herramienta de política más importante para influir en las decisiones de los agentes económicos, de modo que la economía se conduzca por una senda de crecimiento sostenido que garantice la estabilidad y fomente el desarrollo.

El Salvador, desde la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria en 2001, se unió a un reducido grupo de países en América Latina que decidieron que su política económica sería conducida a través de los instrumentos de la política fiscal, por lo que a partir de ese momento, cada decisión relacionada a los ingresos fiscales, gasto y deuda pública, adquiere una especial relevancia para la actividad económica e incide de manera directa en el rumbo de la economía del país.

En el caso de El Salvador, ya ha pasado más de una década desde la implementación de la integración monetaria y en ese lapso la economía del país ha navegado en un mar de muchos obstáculos que le han impedido crecer a tasas más altas y de manera sostenida, comenzando por los desastres naturales (terremotos, inundaciones provocadas por tormentas, erupciones volcánicas, etc.) y los diversos shocks internacionales (conflictos geopolíticos, alza de precios de materias primas, crisis financiera global), eventos totalmente exógenos que han ocurrido en este tiempo, que han tenido efectos nocivos en el crecimiento; a los que se suman los crecientes problemas sociales internos: pobreza, exclusión social e inseguridad. Es así como, salvo por el período 2005-2007, en el que se creció a una tasa promedio de 3.8%, El Salvador tuvo las tasas de crecimiento más bajas de América Latina.

De manera puntual, la crisis financiera global, que luego pasó a ser una recesión global, llevó a la economía nacional a sufrir en 2009 la primera contracción en más de 25 años, impactando por ende en las finanzas públicas, lo que se reflejó en un déficit de 5.7% del PIB y en un aumento de la deuda pública en casi 10 puntos del Producto en un solo año (de 40.9% a 50%). Luego de 2009, en los siguientes años el país no ha terminado de recuperarse del duro golpe de la crisis y mantiene un crecimiento económico promedio por debajo del 2%, mientras el déficit fiscal se mantiene en niveles alrededor del 4% del PIB y la deuda está muy cerca del 60% del PIB.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente trabajo es evaluar el desempeño de la gestión de las finanzas públicas en el período 2009-2014, con la finalidad de generar conclusiones sobre lo acertado o no de las decisiones de la política fiscal y su incidencia en la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, en el crecimiento y la estabilidad macroeconómica y en el desarrollo.

Para lograr el objetivo central, la investigación analiza con un amplio detalle el desempeño de cada uno de los componentes de las finanzas públicas, a decir: los ingresos, el gasto público, los resultados y la deuda pública; destacando los avances y retrocesos, así como las causas que motivaron su comportamiento.

Como parte de la evaluación, se analiza también la evolución y resultados de los procesos desarrollados en el período entre el gobierno y la sociedad salvadoreña para tratar de construir acuerdos amplios que condujeran a reformas y medidas orientadas a mejorar los

resultados fiscales, así como las relaciones del gobierno salvadoreño con los organismos financieros internacionales y como éstos influyeron en la gestión.

El estudio también se adentra en la construcción y examen de un conjunto de indicadores del desempeño fiscal, con el objeto de evaluar la incidencia de la gestión fiscal más allá de los simples resultados financieros. Se trata de ciertas dimensiones que, dependiendo de las preferencias de política de los gobiernos, algunas tienen mayor peso que otras e inclusive, en ciertos casos el fortalecimiento de una puede ir en detrimento de otras.

Es así como se hace un análisis bajo distintos enfoques: a) los avances en la equidad del sistema impositivo, representado por sus dos pilares fundamentales (el IVA y el impuesto sobre la renta); b) la eficiencia de las entidades públicas en la ejecución presupuestaria; c) algunas nociones sobre la efectividad del gasto público social, aunque no es el objetivo primordial del estudio, y su incidencia en la equidad redistributiva del ingreso; d) la sostenibilidad fiscal, representada por la capacidad del Estado para hacer frente al pago de las obligaciones derivadas del endeudamiento público (solvencia) y por la disponibilidad de recursos para solventar las obligaciones de corto plazo (liquidez); y e) los avances en materia de transparencia fiscal, medida por la evolución de El Salvador en índices internacionales de transparencia presupuestaria.

Con la combinación de los indicadores anteriores, se construye además una aproximación a un “indicador global de la gestión de la política fiscal”, que otorga un puntaje consolidado que

permite concluir si la gestión ha sido favorable, es decir, si las decisiones de política han conducido las finanzas públicas en la senda de la consolidación fiscal o desfavorable, lo que significa que la situación fiscal se ha deteriorado más en el período evaluado.

El estudio termina con un resumen de los análisis y una serie de conclusiones sobre el desempeño de las finanzas públicas. Se introducen además los desafíos fiscales que

el país deberá enfrentar en el corto y en el mediano plazo y algunas líneas generales sobre propuestas de políticas encaminadas a solucionar los problemas de corto plazo, especialmente la insuficiencia de ingresos y el exceso de gasto; y los de mediano plazo, como la equidad, eficiencia y neutralidad del sistema impositivo; la eficiencia y calidad del gasto público y la inversión; la sostenibilidad del sistema previsional y de las finanzas públicas en general.





# Antecedentes fiscales

## GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

La economía salvadoreña tiene una larga historia de bajo crecimiento que ha condicionado el desarrollo en el país y lo mantiene sumergido en una lógica de pobreza (casi el 40% de la población, de acuerdo a la CEPAL), conflictos sociales, criminalidad, instituciones débiles y finanzas públicas en una permanente situación deficitaria.

Al remontarse hasta la década de los 80's, se puede comprobar como el déficit fiscal es una constante en las cuentas fiscales y solo en las etapas de auge económico se registra una leve reducción en el resultado fiscal, como sucedió en la primera mitad de los 90's y en el período 2005-2008 (Gráfico 1).

Además del impulso del crecimiento, en los 90's se introdujeron una serie de reformas en el ámbito fiscal que contribuyeron a la mejora de los resultados. Estas reformas priorizaron los ingresos, debido a que la carga tributaria era muy baja y el sistema impositivo vigente era obsoleto y complejo, facilitando con ello la elusión y evasión fiscal, además de ser un fuerte distorsionante de la actividad económica.

Las reformas más relevantes fueron: la creación de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que surgió de la fusión de dos antiguas dependencias con el objetivo de simplificar la administración tributaria. En segundo lugar, se aprobó una nueva ley de impuesto sobre la renta, se derogó el impuesto a los timbres y se substituyó por un impuesto general al consumo: el IVA, un impuesto no distorsionante y más eficiente que su antecesor.

**Gráfico 1.  
DÉFICIT Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCR

La reforma también incluyó la derogatoria del impuesto al patrimonio y diversos impuestos selectivos a bienes y servicios, que estaban catalogados como distorsionantes e ineficientes en cuanto a la capacidad recaudatoria. En cambio, se aprobaron nuevos impuestos selectivos: bebidas alcohólicas y cerveza, cigarrillos y bebidas gaseosas, con tasas más altas y con los que se pretendía ampliar la base tributaria y aumentar su participación en la carga tributaria.

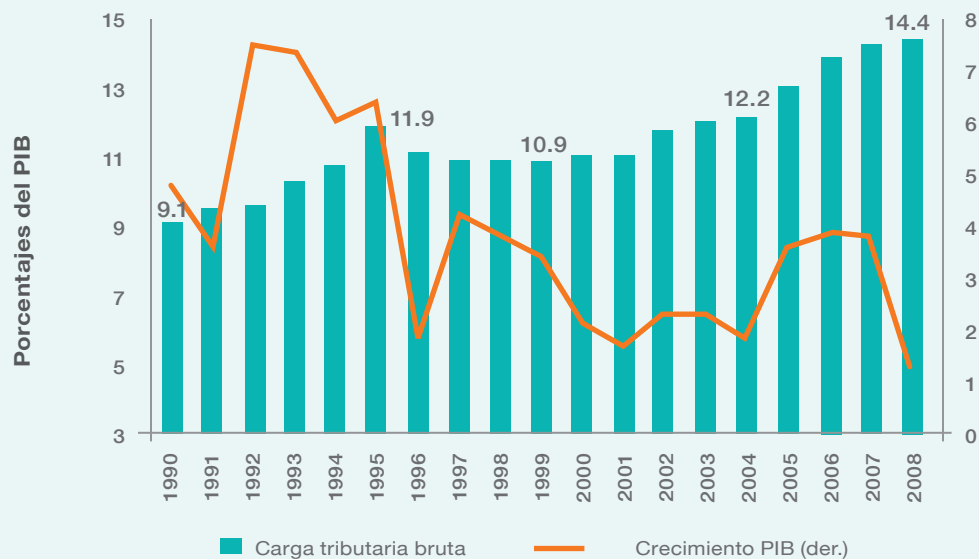
Las reformas tributarias formaban parte de un conjunto más amplio de cambios estructurales que incluyeron la eliminación de los controles de precios, la reprivatización de la banca y la liberalización del comercio exterior. Esta última se vio complementada por la derogatoria de los impuestos a las exportaciones y la política de desgravación arancelaria,<sup>1</sup> ambas con la finalidad de asegurar una mayor apertura comercial, de modo que el sector externo y en particular, las exportaciones se convirtieran en motor del crecimiento económico (FUNDE, 2008).

1. Los impuestos al comercio exterior representaban el 30% de la recaudación antes de 1990 y bajaron al 7.3% en 2007 (FUNDE, 2008).

En los años siguientes se han aprobado otras reformas tributarias de diversa índole, destacando el aumento de la tasa general del IVA de 10% a 13% en 1995; la eliminación de la exención del IVA a los productos de la canasta básica y medicinas y la eliminación del mínimo exento de US\$8,571.43 en el ISR a las sociedades, ambas en 2000; la adopción del Código

Tributario en 2001, el incremento de tasas a los impuestos selectivos y la ampliación del anticipo a cuenta del ISR a las personas naturales, en 2004 y la creación de nuevos impuestos en los últimos 13 años: el FOVIAL y el COTRANS, impuesto al turismo, impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes, primera matrícula de vehículos, entre otros.

**Gráfico 2.**  
**EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA 1990-2008**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Las reformas al sistema impositivo tuvieron importantes efectos en la carga tributaria, que pasó de 9.1% a 11.9% en el período 1990-1995 (Gráfico 2), desempeño que se vio también influenciado por el auge del crecimiento económico vivido en esos años. Luego sobrevino una etapa de estancamiento (1996-2001), corriendo paralela a la desaceleración de la economía. No es sino a partir de 2002

cuando, como consecuencia de las reformas aprobadas en 2000 y 2001, la recaudación comenzó a crecer nuevamente a tasas que le permitieron aumentar en términos del PIB. Luego, las reformas de 2004 y la breve etapa de auge económico de 2005-2007 elevaron la carga tributaria al valor más alto desde finales de los 70's (14.4% del PIB en 2008).

Además de las ya mencionadas, en los 90's hubieron reformas en otras áreas de la política fiscal que han sido determinantes para el desempeño de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo: las privatizaciones de las distribuidoras de energía eléctrica –CAESS, EEO, DEUSEN, CLESA, DELSUR–, la empresa pública de telecomunicaciones –ANTEL– y otras empresas del rubro hotelero y turístico. En estos casos, el Estado dejó de percibir los ingresos por la venta de servicios que dichas empresas realizaban.

Pero quizá la más importante decisión llevada a la práctica en la segunda mitad de los 90's fue la reforma del sistema previsional, en 1996<sup>2</sup> y que entrara en vigor en mayo de 1998, cuando se dio un giro de 180° en la forma de manejar un sistema de pensiones que tenía apenas 26 años de existencia. La Ley SAP implantó un sistema de capitalización individual basado en contribuciones definidas y de administración privada, en sustitución del tradicional sistema público de reparto –de prestaciones definidas–. Las razones para dicho cambio, según Mesa-Lago y Durán (1998), ASAFONDOS (2013) y Pérez (2014a), fueron una serie de fallas estructurales que en el mediano plazo llevarían al sistema antiguo a una crisis insalvable debido a su insostenibilidad. Aunado a ello, decisiones no acertadas en la gestión de los institutos previsionales había impedido que se contara con suficientes reservas técnicas para hacer frente a los déficits previsionales que comenzaban a ser más frecuentes.

Pero Mesa-Lago y Durán (1998) revelan que el transitar al nuevo sistema previsional privado implicaba contar con reservas técnicas suficientes para financiar las obligaciones reales con los 83,000 pensionados existentes previo a la reforma y la deuda futura con los trabajadores que seguirían inscritos en el Sistema Público de Pensiones (SPP) luego de la reforma; pero en la práctica, al 31 de diciembre de 1997, las reservas técnicas del ISSS y el INPEP ascendían apenas a US\$347 millones, frente a un déficit, que la Superintendencia de Pensiones y diversos estudios situaron, en ese momento, en aproximadamente US\$9,410 millones.

La Ley SAP impuso al gobierno central la obligación de asumir el pago de las pensiones una vez agotadas las reservas técnicas, para lo cual ordenó que se constituyera un fondo de amortización destinando una pequeña asignación del presupuesto del Estado. Pero a pesar de todo, de antemano se sabía que las reservas eran mínimas y al cabo de tres años de operación del sistema se agotaron y el gobierno comenzó a pagar el 100% del déficit de los institutos previsionales, imponiendo al presupuesto una carga que comenzó siendo el 0.7% del PIB, pero que rápidamente llegó a 1.9%, volviéndose insostenible para la tesorería del gobierno.

En 2006 se llevó a cabo otra importante reforma fiscal: la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), entidad a la que se transfirió la responsabilidad de obtener los

2. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP), Decreto Legislativo 927 del 20 de diciembre de 1996.

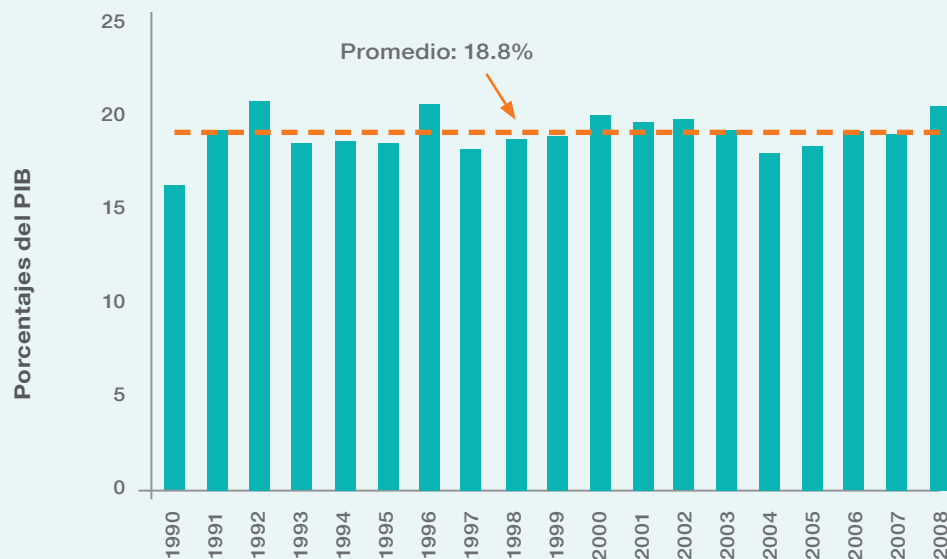
recursos para el pago de las pensiones, a través de la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP), mientras el gobierno central se encarga desde septiembre de dicho año, de cubrir el servicio de la deuda con los tenedores de los CIP.

Además de la reforma previsional, de 1990 a 2008, otras reformas relevantes en materia de gasto público fueron la creación de los subsidios a servicios básicos, que comenzaron en la primera mitad de los 90's, con los programas de alimentación escolar y los destinados a la mujer, subsidios al consumo de energía eléctrica y a la tarifa de transporte público de pasajeros. No obstante, el gasto tuvo un comportamiento casi constante, promediando 18.8% del PIB en todo el período, presentando solo algunas breves salidas de dicha senda, debido a circunstancias justifi-

cadas: financiamiento de la reconstrucción de la infraestructura pública dañada durante el conflicto armado, reconstrucción de daños dejados por el huracán Mitch y los terremotos de 2001. A pesar de ello, el valor máximo del gasto fue 20.4% del PIB alcanzado en 1992 (Gráfico 3).

Pero el gasto, pese a no presentar una gran variabilidad, es la variable con mayor incidencia en el resultado fiscal, aun cuando se hayan realizado diversas reformas en los ingresos que han elevado la carga tributaria en casi siete puntos del PIB en 24 años. Esto significa que para mejorar las cuentas fiscales no basta con solo poner en marcha acciones de política tendientes a aumentar los ingresos, sino que es imperioso controlar el comportamiento del gasto, de modo que su crecimiento sea congruente con el desempeño de los ingresos.

**Gráfico 3.**  
**DESEMPEÑO DEL GASTO DEL SPNF**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La consecuencia lógica de los déficits fiscales recurrentes es la acumulación de deuda pública. Esta variable se ha visto influenciada también por los efectos del crecimiento económico y por las decisiones de política fiscal adoptadas a lo largo del tiempo. Es de este modo como a principios de los 90's, el saldo adeudado por el SPNF superaba el 50% del PIB, ratio que disminuyó hasta el 28% del PIB en 2008 a través de la acción conjunta de varios factores: el auge del crecimiento económico y la mejora de los resultados fiscales en la primera mitad de dicha década, la condonación de la deuda externa pendiente de pago a Estados Unidos y Canadá, condonación de otra proporción en el marco del Club de París y finalmente por el uso de recursos provenientes de la privatización de ANTEL para amortizar préstamos (FUNDE, 2008).

No obstante, la ralentización de la economía, el bajo rendimiento de los ingresos en gran parte de los 2000's, el gasto de la reconstrucción de la infraestructura pública dañada por los desastres naturales y asumir la responsabilidad de pagar los déficits del SPP, elevaron nuevamente el saldo hasta el 41% en 2008. En términos nominales, la deuda pasó de US\$2,700 millones en 1990 a US\$8,778 millones en 2008.

### LA CRISIS DE 2008-2009

Luego de la breve etapa de auge, en 2005-2007, en la que la economía salvadoreña creció a una tasa promedio de 3.8%, El Salvador, al igual que todos los países subdesarrolla-

dos, fue duramente golpeado por los efectos de la crisis económica global, que manifestó sus principales efectos a partir de mediados de 2008 y que condujo a una recesión profunda en la mayoría de economías industrializadas y emergentes.

La crisis se manifestó en el país en dos etapas: en primer lugar, en 2008, el shock de precios internacionales de materias primas (alimentos, petróleo y derivados) comenzó por desacelerar el consumo privado y la inversión, y con ello las importaciones de bienes. La segunda fase se dio en 2009, cuando la economía salvadoreña recibió los impactos de la caída en las remesas familiares (-9.5%) y las exportaciones (-16.7%), que condujeron a un deterioro de todos los componentes del PIB (Gráfico 4), terminando con una contracción de la economía de 3.1% –la primera en más de 20 años–. Como consecuencia de la recesión, la economía perdió 42,300 empleos en el sector privado formal, afectando con ello los avances logrados en los indicadores de pobreza,<sup>3</sup> ya que éstos registraron un retroceso de casi ocho años.

Como sucediera en la década de los 90's, la bonanza económica experimentada en el período 2005-2007 no fue suficiente para fortalecer los fundamentos macroeconómicos y la crisis global se encargó de revelar la fragilidad de éstos, además de comprobar, una vez más, que el crecimiento es muy elástico hacia abajo pero inelástico hacia arriba. Esto significa que ante cualquier shock negativo, el PIB puede caer fácilmente y de manera abrupta, pero la recuperación de su nivel pre-shock le toma

3. Hacia 2006 el 9.6% de los hogares salvadoreños vivía en pobreza extrema y el 21.2% en pobreza relativa (30.8% de pobreza total). Para 2009, de acuerdo a datos del gobierno, los hogares con pobreza extrema subieron al 12% y la pobreza relativa subió a 25.8% (37.8 de pobreza total).

**Gráfico 4.**  
**PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS 2008-2009**



Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR y SSF.

varios años (Pérez, 2013b).<sup>4</sup> Dicha situación se ha manifestado en los cuatro años siguientes a la crisis, cuando la tasa de crecimiento apenas promedia 1.8% y se prevé que en el mediano plazo, no supere el 2% (FMI, 2013).

La crisis también impactó fuertemente en las finanzas públicas del país, a tal grado que la contracción de la economía en 2009, combinada con la caída abrupta de los precios internacionales del petróleo, llevó a que los ingresos tributarios experimentaran una caída de

8.2% respecto a lo registrado el año anterior –la primera caída en más de 20 años–, provocando que el déficit del SPNF ascendiera a 5.7% del PIB en dicho año, mientras el saldo de la deuda pública alcanzó el 50% del PIB, luego de permanecer estable por 6 años. En los años siguientes a la crisis, la escalada de endeudamiento ha continuado, de tal modo que en 2013 alcanzó el 56.8% del PIB, previéndose que en el mediano plazo, de manera inminente, superará el 60% del PIB.

4. La rigidez del crecimiento se comprueba al analizar el desempeño económico de los últimos 40 años, período en el que han ocurrido al menos 5 shocks de gran impacto en la economía nacional: a) el golpe de Estado y comienzo del conflicto armado en 1979-1982; b) la cadena de crisis (mexicana, asiática) en 1995-1997; c) el huracán Mitch en 2008; d) los terremotos en 2001; e) la crisis global de 2008-2009. En el primer caso, luego del comienzo de la recesión, el país tardó 12 años en recuperarse y pasar al lado positivo de su PIB potencial. En los siguientes 3 shocks, la economía pasó un período de 9 años de desaceleración entre 1996 y 2004. Finalmente, 4 años después de la crisis global de 2009, el país aún no se recupera y no se prevé que lo haga en por lo menos 3 o 4 años más.





# Gestión de las finanzas públicas 2009-2014

## ENTORNO MACROECONÓMICO

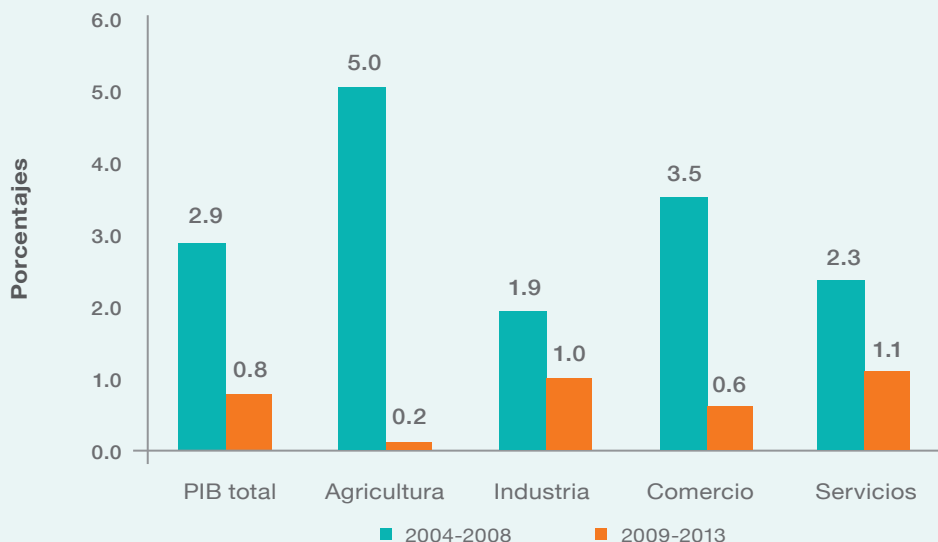
Como ya fuera acotado, la crisis global provocó que la economía salvadoreña registrara una contracción de 3.1% en 2009, mientras en los años posteriores, la actividad económica sigue mostrando un pobre desempeño, con un crecimiento promedio de 1.8%, explicado por el modesto comportamiento de los principales sectores productivos, que no han logrado salir del círculo vicioso del bajo crecimiento en todo el quinquenio (Gráfico 5). Por ejemplo, la agricultura y el comercio, que fueron los rubros más dinámicos en el período 2004-2008, en los cinco años más recientes son los que muestran menor crecimiento, incluso, el sector agrícola se ha estancado.

Como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, el bienestar se ha estancado, tal como ha sucedido en ocasiones anteriores. Es así como el PIB real per cápita muestra un crecimiento de tan solo 0.3% en el período 2009-2013, nivel insuficiente para asegurar una disminución de la pobreza, que a 2012 ascendía a 45.3% (CEPAL, 2013).<sup>5</sup> Por el contrario, en los cinco años previos al último quinquenio, el crecimiento del PIB per cápita promedió 2.5%.

En 2013 la economía siguió su tendencia de lento crecimiento, situación que se vio reforzada por una extendida campaña electoral de casi dos años, de cara a las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en febrero y marzo de 2014, lo que condicionó el ritmo de la actividad económica del país e influyó en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos.

5. El dato de pobreza publicado por la CEPAL difiere en mucho con la información divulgada por el gobierno de El Salvador, que afirma que en el período 2009-2013, la pobreza se ha reducido en más de 10 puntos porcentuales, habiéndose situado en 2013 en 29.3% (Comunicado de la Presidencia de la República, disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/pobreza-en-el-salvador-disminuyo-cuatro-puntos-porcentuales-durante-el-ano-2013/>).

**Gráfico 5.**  
**CRECIMIENTO ECONÓMICO SECTORIAL 2004-2013**



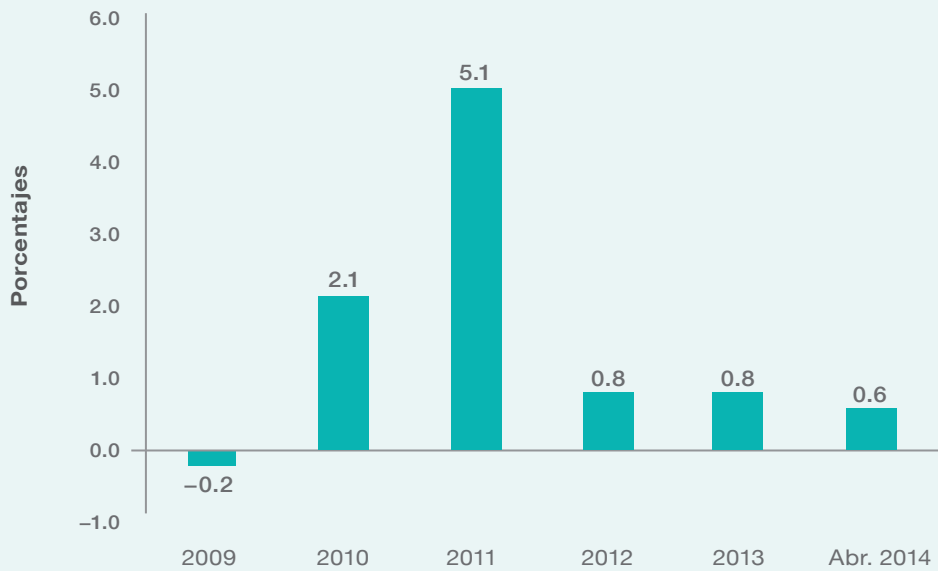
Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

El bajo ritmo de la actividad económica de los últimos años ha sido acompañado por una inflación muy baja (Gráfico 6), con la excepción de 2011, cuando debido al cambio de mecanismo de entrega del subsidio del gas licuado de petróleo, el precio de éste aumentó en casi 200%, arrastrando las otras divisiones del IPC. En el contexto macroeconómico, la baja inflación puede interpretarse como la evidencia del poco dinamismo de la demanda agregada y de una oferta sin incentivos para aumentar la producción.

Las variables del sector externo muestran también desempeños moderados de cara a determinar el comportamiento de la economía. Así, al observar el Gráfico 7 se puede comprobar como después de la crisis de 2009, el comercio ha sido muy inestable, pues ha pasado de tasas de crecimiento cercanas al 19% en 2011 a tasas por debajo del 3% en los últimos dos años.

En el caso de las exportaciones, los resultados obtenidos en 2012 y 2013 obedecen en gran parte a la caída en las ventas de café –que sigue siendo el principal producto de exportación del país–, pues éste registra variaciones de 35.3% y 22% en dichos años, lo que se debe a la menor producción a consecuencia de los problemas de plagas en los cultivos. También juegan un papel crucial las exportaciones de productos no tradicionales, rubro que registra un crecimiento promedio de 3.6% en 2012-2013, lo que se debe a la pérdida de competitividad de los bienes no tradicionales salvadoreños en el mercado mundial. En el mismo sentido, el bajo ritmo de las importaciones es el reflejo de la menor demanda de bienes de capital, insumos y bienes de consumo final por parte de los agentes económicos hacia el interior del país.

**Gráfico 6.**  
**RITMO INFLACIONARIO INTERANUAL**



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

**Gráfico 7.**  
**DESEMPEÑO DEL COMERCIO EXTERIOR 2008-2013**



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

El bajo desempeño se prolonga hasta el primer trimestre de 2014, cuando las exportaciones se ubican 5.4% debajo de lo reportado en 2013 y en donde las ventas de café muestran una caída del 61% respecto al mismo período de 2013, mientras los productos no tradicionales y exportaciones de maquila presentan variaciones de -5.1 y -13.3%, respectivamente. Por su parte, las importaciones llevan un crecimiento de 2.9%, basado principalmente en la compra de bienes de consumo no duradero, frente a una caída de 11.4% en la maquila y 0.4% en las importaciones de materias primas.

Otras variables clave en la determinación del crecimiento en el quinquenio son las remesas familiares, flujo de recursos de gran relevancia para la sostenibilidad externa del país, y las entradas de capital vía inversión extranjera directa.

En primer lugar, las remesas familiares, luego de caer a una tasa de 9.5% en 2009, mostraron una recuperación gradual en el período de 2010 a 2012, creciendo 4.8% en promedio, pero en 2013 sufrieron una fuerte desaceleración, al crecer en 1.5%, lo que puede atribuirse a las expectativas de los migrantes respecto de las elecciones presidenciales. Sin embargo, en los primeros cuatro meses de 2014, las remesas registran un crecimiento de 6.4%, resultado muy alentador frente al -0.1% visto en el primer cuatrimestre del año anterior.

En cuanto a la entrada de capital vía inversión extranjera directa, este rubro se ha deterio-

rado en los últimos años, pues luego de la venta de las acciones de la banca salvadoreña a entidades del exterior,<sup>6</sup> el promedio recibido solo alcanza los US\$301 millones. De manera particular, en 2013 solo se recibieron US\$140.1 millones, ubicándose El Salvador como el país con menos entrada de capital en la región. Países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, captaron más de US\$1,000 millones cada uno, mientras Panamá recibió US\$4,370 millones.<sup>7</sup>

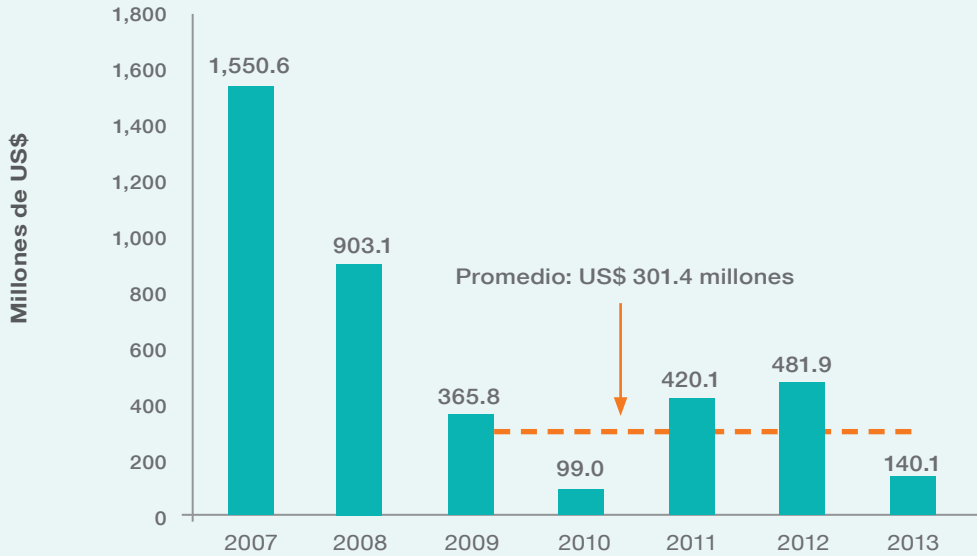
Uno de los sectores económicos clave en toda economía es el financiero, ya que el desempeño de éste, es decir su solidez, representa la fortaleza de la economía en un momento determinado y en dicho contexto, en el reciente quinquenio el sector reflejó los vaivenes de la actividad económica. En un primer momento, tanto los depósitos como los préstamos tuvieron una caída abrupta al inicio de la crisis financiera internacional –a mediados de 2008–, lo que se convirtió en una de las primeras señales de la inminente contracción económica de 2009.

Luego de la fase más fuerte de la crisis, los depósitos comenzaron a recuperarse –a principios de 2010– y volvieron a mostrar tasas de crecimiento de hasta 7.1% en octubre de 2010, pero a partir de 2011 volvieron a desacelerarse y a marzo de 2014 mantienen un crecimiento promedio de 2.3%, lo que se puede ser explicado por la incertidumbre generada por las dos campañas electorales vividas desde 2011 a la fecha.

6. Esta operación excepcional le significó al país una entrada de divisas por más de US\$2,000 millones en 2007-2008. En una primera etapa solo se dio el cambio de la propiedad de los bancos; mientras que en una segunda fase, los ingresos recibidos por los antiguos dueños de las empresas debieron ser invertidos nuevamente, pero en los años siguientes no se ha percibido que dicha inversión haya sido realizada en la economía nacional.

7. Datos de CEPAL. Disponibles en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)

**Gráfico 8.**  
**ENTRADAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA 2007-2013**

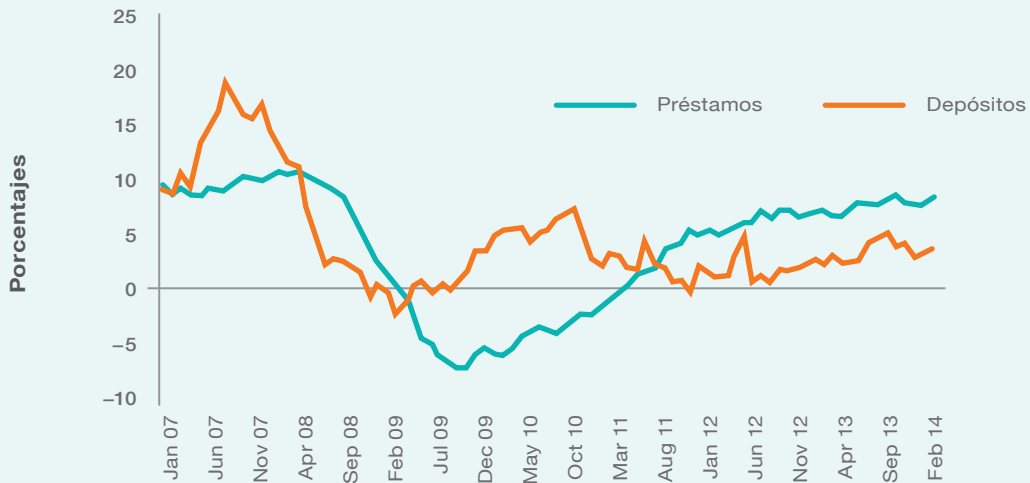


Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Por su parte, los préstamos siguieron registrando variaciones negativas hasta principios de 2011 y a partir de allí, han mostrado una tendencia al alza, aunque en los últimos dos años el ritmo de

crecimiento es más lento, lo que también puede adjudicarse al efecto incertidumbre de las extensas campañas electorales en las decisiones de inversión de los agentes económicos.

**Gráfico 9.**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS DEPÓSITOS Y CRÉDITOS BANCARIOS 2007-2014**



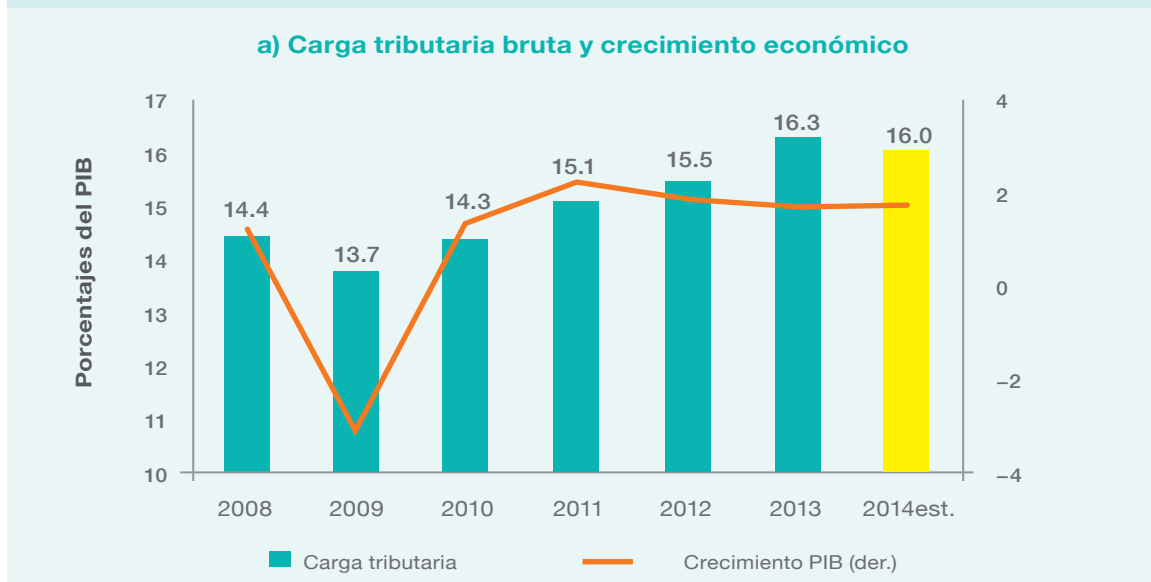
Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

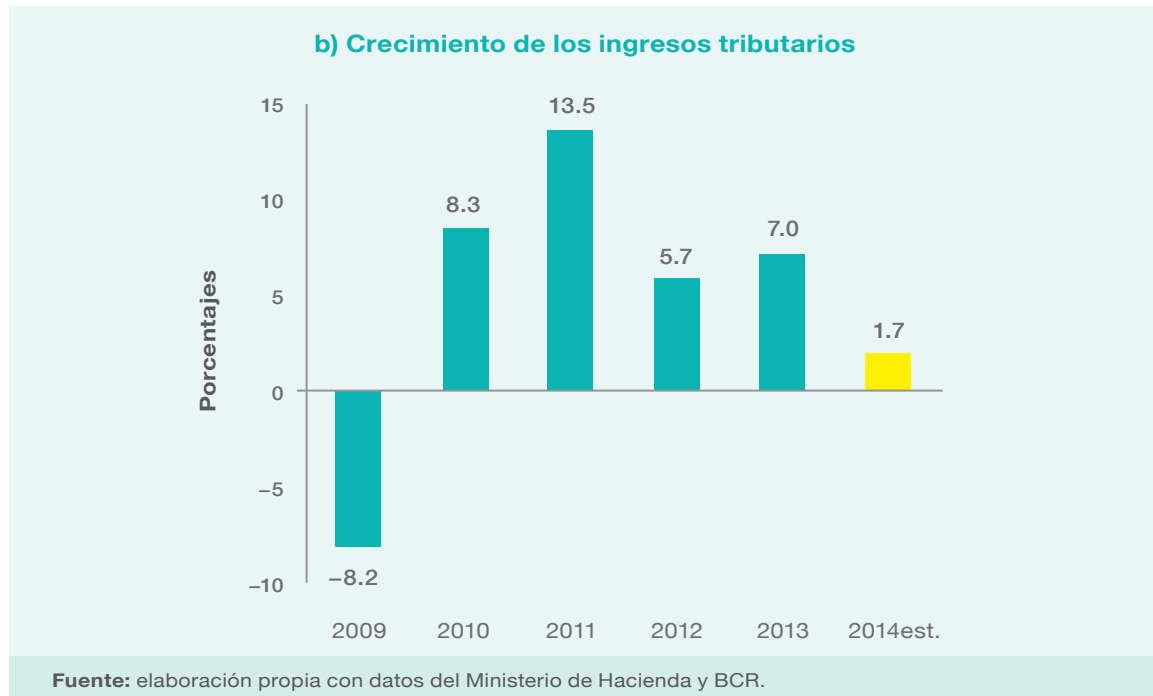
Para el resto de 2014, se estima que la economía nacional siga la misma tendencia mostrada hasta el primer trimestre, es decir, un lento ritmo de la actividad económica y bajos niveles de comercio, lo que solo permitirá alcanzar un crecimiento no mayor al 2.0%. Esto debido a que el nuevo gobierno que tomó posesión en junio de 2014 tendrá que superar una serie de desafíos que limitan el crecimiento, lo que, para tomar las decisiones acertadas y de manera oportuna, le podrá significar varios meses de trabajo intensivo. Estos desafíos están relacionados con la generación de confianza en los sectores productivos e inversionistas, el aseguramiento de la seguridad física y jurídica de toda la población, la transversalidad y certeza jurídica de las políticas públicas, la transparencia de la gestión del Estado, rendición de cuentas y sobre todo con la viabilidad política de las acciones a proponer e implementar desde el principio de la nueva gestión.

## DESEMPEÑO DE LOS INGRESOS FISCALES

En el presente quinquenio, los ingresos fiscales han tenido un comportamiento muy peculiar, pues a pesar de la caída de 7.9% sufrida por los ingresos totales en 2009 –debido a la crisis global– y a las bajas tasas de crecimiento económico de los años siguientes, se recuperaron rápidamente hasta lograr que la carga tributaria bruta se ubicara en 16.3% del PIB en 2013 (Gráfico 10a), es decir, 2.6 puntos del PIB más que lo registrado en 2009 –año en que se registró el nivel más bajo del quinquenio–. Este aumento demuestra, en parte, que los ingresos tributarios se vieron influidos positivamente por las reformas tributarias impulsadas por el Órgano Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Legislativa a finales de 2009 y en 2011; aunque éstas no hayan sido suficientes para lograr una disminución considerable del déficit fiscal del SPNF, concepto que promedió 4.3% del PIB en todo el período.

**Gráfico 10.**  
**DESEMPEÑO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2009-2014**





En términos nominales, los ingresos tributarios mostraron un comportamiento muy volátil, registrando una variación promedio de 8.6% –sin incluir 2009–, pero con una gran dispersión (Gráfico 10b). Es notable el crecimiento de 2011, lo que se atribuye al impacto de la reforma de 2009, en particular al aumento de la tasa del anticipo a cuenta y de los impuestos selectivos al consumo.

Sin embargo, como se aprecia en el Gráfico 10b, a partir de 2012 los ingresos no respondieron igual, a pesar del segundo grupo de reformas, por lo que el aumento experimentado por la carga tributaria hasta 2013 se debe más a las bajas tasas de variación del PIB nominal en el período, el que a su vez se explica por el bajo crecimiento de la producción doméstica y la inflación, que se ha mantenido por debajo de 1.0% en los últimos tres años y que denota la pérdida de dinamismo de la demanda y oferta agregada. Ahora bien, la mayor tasa

de variación de los ingresos versus el PIB se debe a la elasticidad de los primeros respecto al PIB.

Para 2014, una vez agotado el efecto de las reformas, considerando el impacto de los fallos de la Corte Suprema de Justicia que declararon inconstitucionales el impuesto mínimo a la renta y el impuesto a las llamadas telefónicas internacionales y si no se toman medidas racionales para aumentar la recaudación, el crecimiento de ésta será mínimo y la carga tributaria experimentará un retroceso de 0.3 puntos del PIB. Y este resultado ya se puede percibir al observar la ejecución al mes de mayo, cuando los ingresos tributarios registran un crecimiento de 0.7% respecto al mismo período de 2012 y se sitúan 7.1% debajo de la meta presupuestada.

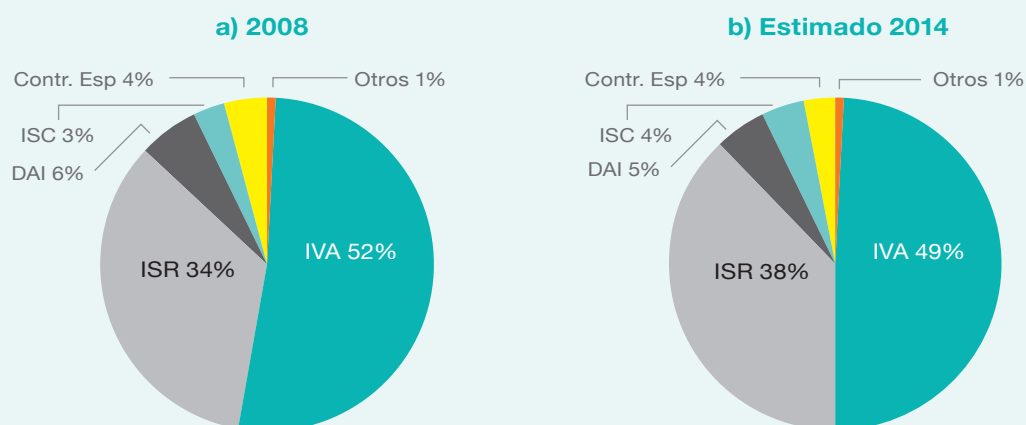
En la evolución de la carga tributaria en el quinquenio 2009-2014, el IVA y el impuesto



sobre la renta han sido –como lo han sido siempre– los principales pilares del sistema impositivo, aportando en conjunto entre el 86% y 87% del total recaudado –ratio que no ha variado en el quinquenio–, pero es meritorio el avance logrado por el impuesto sobre la renta, que pasó de significar el 34% de la recaudación en 2008 –antes de la crisis– al

38% en 2013 y 2014, salto en el que han jugado un papel fundamental las reformas hechas a dicho impuesto. Por su parte, el resto de tributos, han mantenido su participación en los ingresos totales o incluso la han bajado, como es el caso de los derechos arancelarios y las contribuciones especiales.

**Gráfico 11.**  
**COMPOSICIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA POR RUBROS**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

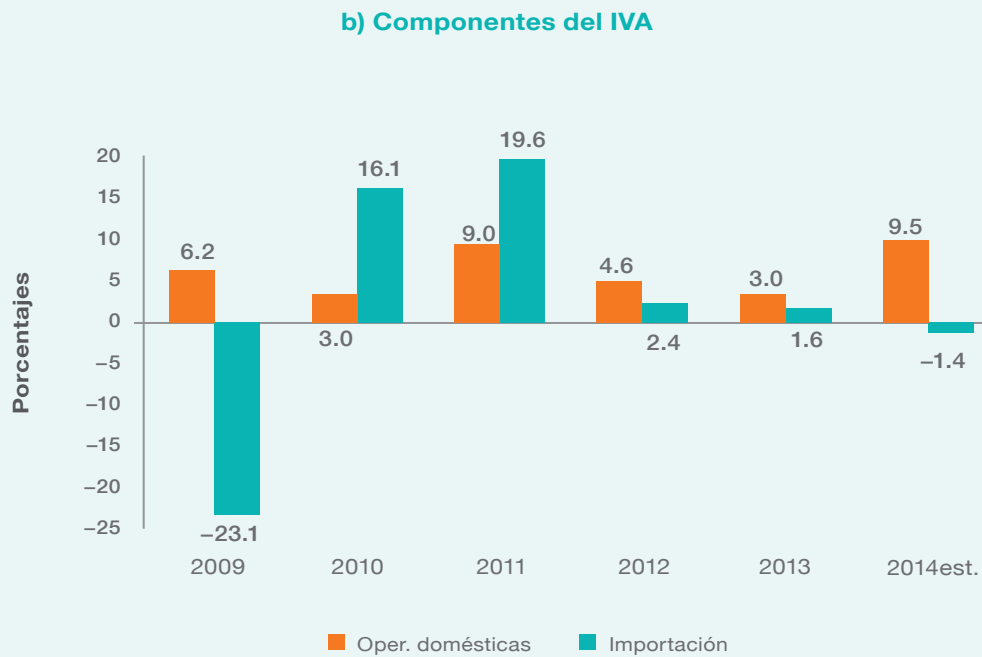
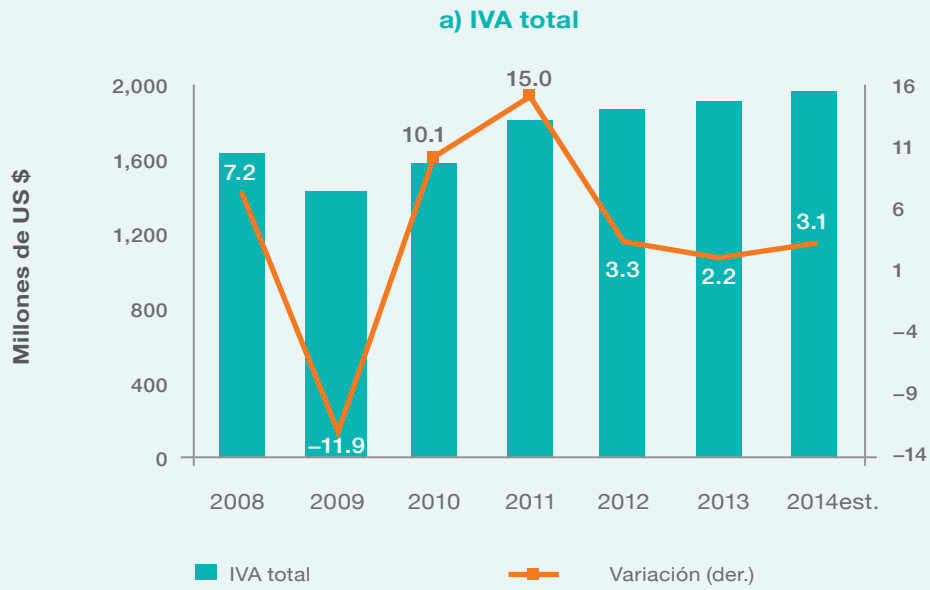
Ahora bien, el desempeño de cada rubro es dispar y ha sido influido por las medidas de política adoptadas por el gobierno. A continuación se presenta el detalle.

**a) Impuesto al valor agregado:**

El Impuesto al valor agregado (IVA) ha sido el impuesto que más ha influido en el comportamiento de los ingresos tributarios en todo el período, aportando el 50% de la recaudación total. En el quinquenio 2009-2014, este tributo no ha sufrido modificaciones relevantes, salvo algunas medidas para fortalecer el control tributario.

En el ámbito recaudatorio, el IVA creció a una tasa promedio de 3.7% en el período 2009-2013 y se estima que en 2014 el crecimiento no supere el 3.1%. Es de notar en el Gráfico 12, que luego de la caída de 2009, la recaudación se recuperó en 2010 y 2011, influenciada principalmente por el rebote de las importaciones, que pasaron de una caída de 25.4% en 2009 a crecer 16.6% en los dos años siguientes. Pero, como producto de la ralentización de la economía en los últimos tres años, el IVA muestra un crecimiento que no mayor al 3.0% en 2012-2014.

**Gráfico 12.**  
**DESEMPEÑO DEL IVA Y SUS COMPONENTES 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a sus dos componentes, el impuesto proveniente de las operaciones domésticas –IVA declaraciones– ha mantenido variaciones positivas en todo el quinquenio, aunque con tasas de crecimiento mínimas (5.9% en promedio). Este resultado es explicado fundamentalmente por el débil desempeño de la actividad económica, medida por PIB real, que registra un crecimiento promedio de apenas 0.8%, y de acuerdo a proyecciones del FMI, se prevé que el bajo ritmo continúe en 2014 y los siguientes años.

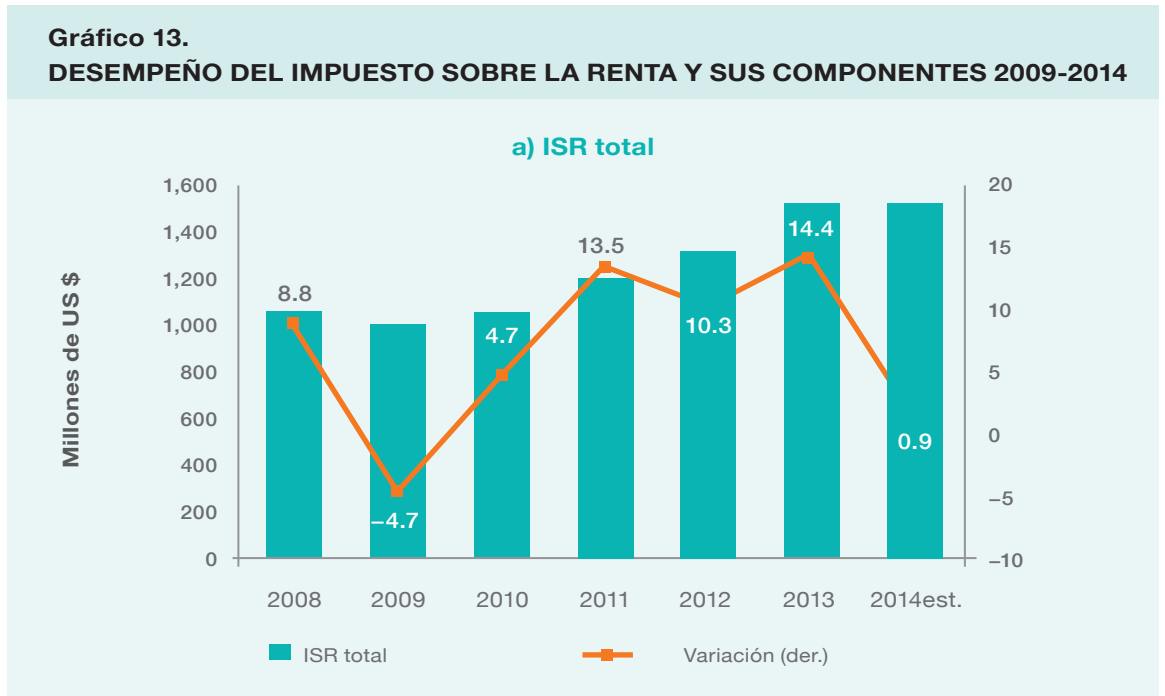
Por su parte, el impuesto generado por las importaciones, que constituye el 58% de la recaudación del IVA total, ha tenido un comportamiento más volátil, en congruencia con el comportamiento de las importaciones y al igual como sucede en el IVA declaraciones, el IVA importaciones se ha visto influido por el pobre dinamismo de la demanda doméstica,

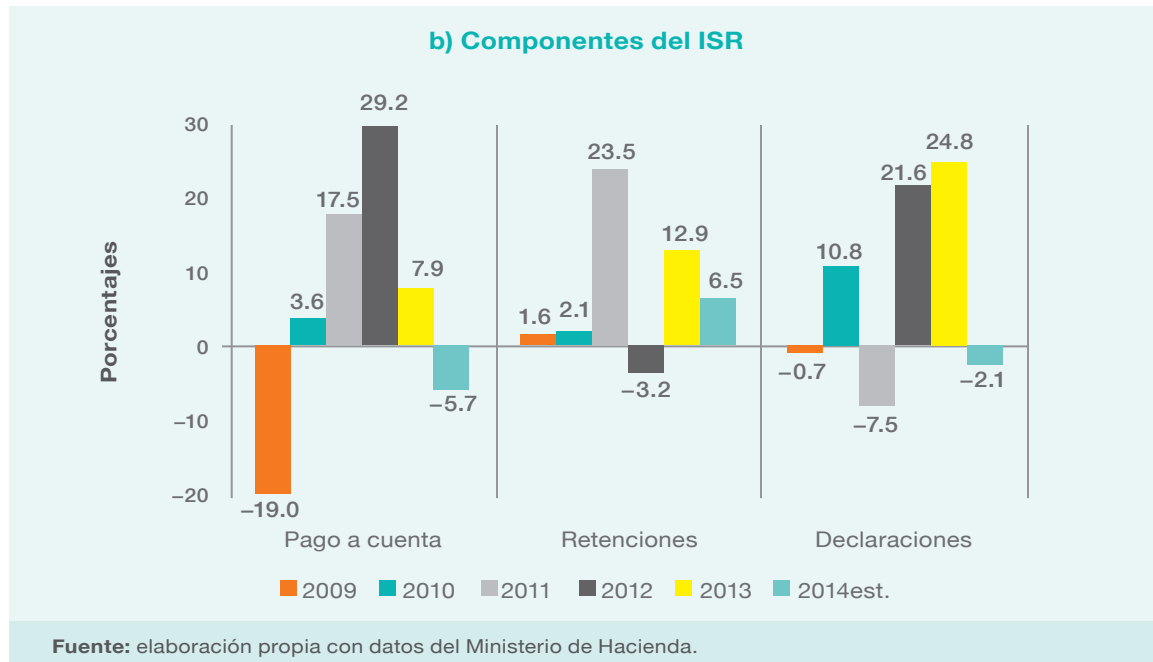
que se ha traducido en un lento ritmo de las importaciones.

**b) Impuesto sobre la renta (ISR):**

A diferencia del IVA, el ISR fue objeto de las reformas más importantes en el presente quinquenio, siendo la principal el aumento en las tasas nominales a las personas jurídicas y a las naturales del tramo de más altos ingresos.

Estas reformas han marcado la pauta del comportamiento del impuesto (Gráfico 13), el que luego de la caída de 2009, creció a una tasa promedio de 10.7% en los siguientes cuatro años. Sin embargo, para 2014, dado el agotamiento de las reformas, se estima un crecimiento de apenas 0.9%, ritmo que ya se percibe al observar los resultados al primer cuatrimestre del año, en los que el ISR registra una variación de -0.8% respecto al mismo período de 2013.





En el quinquenio 2009-2014, dejando fuera la caída de 2009, el pago a cuenta fue el rubro más dinámico, registrando un crecimiento promedio de 10.5% –aunque con una gran dispersión–, producto del aumento de la tasa efectuada en diciembre de 2011 y que le permitió crecer al 29.2% en 2012. Asimismo, las retenciones se vieron fuertemente impulsadas por la creación de nuevas retenciones en la reforma de 2009. Mientras tanto, las declaraciones tuvieron, en 2012 y 2013, dos años con crecimientos superiores al 21%, que son explicados fundamentalmente por el aumento de la tasa nominal del impuesto desde 25% hasta 30%. Pero, a pesar de ello, en el año 2014, el efecto de las reformas se habrá agotado, a lo que se debe sumar la inconstitucionalidad del impuesto mínimo a la renta, estimándose por tanto un crecimiento negativo.

Al tratar el ISR es imprescindible analizar la evolución de la recaudación atendiendo al tipo de personas: jurídicas y naturales, lo que

permite tener una idea de la orientación de la política tributaria del país. Así pues, en el período 2009-2012, las personas jurídicas aportaron, en promedio, el 53.6% de los ingresos recaudados, proporción que no ha sufrido cambios debido a las reformas.

### c) Derechos arancelarios a la importación (DAI):

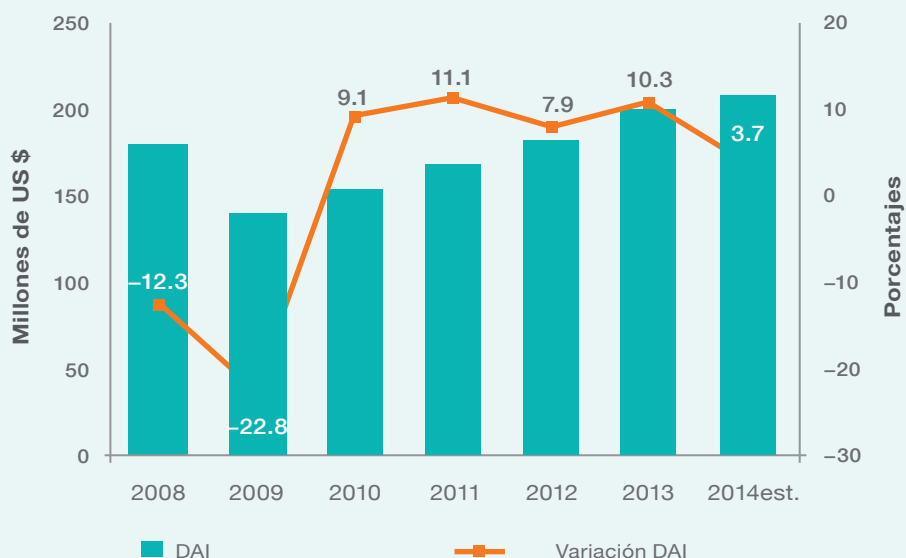
El comercio exterior fue el principal canal de transmisión de la crisis global de 2008-2009 a las economías emergentes. El Salvador no fue la excepción y fue así como las importaciones de bienes se convirtieron en la variable con la mayor caída en 2009 (25.4%), reflejándose dicha caída en el comportamiento de la recaudación de impuestos provenientes del comercio (derechos arancelarios e IVA importaciones).

Aunado a la crisis externa, en 2008 y 2009, el gobierno decidió eliminar los derechos arancelarios a ciertos productos (combustibles,

contingente a harinas y cereales) con el objetivo de atenuar el incremento de precios derivado del shock internacional de precios de las materias primas. El resultado fue la caída de la recaudación de DAI en 12.3%, lo que se constituyó en la antesala de la contracción de 22.8% experimentado en 2009.

En los años siguientes, hasta 2013, este rubro impositivo creció a un ritmo de 9.6% debido también al auge de las importaciones de bienes de consumo y derivados del petróleo; pero en 2014, al igual que el IVA y el ISR, las estimaciones indican que los derechos arancelarios sufrirán una fuerte desaceleración debido al poco dinamismo de la economía doméstica.

**Gráfico 14.**  
**DERECHOS ARANCELARIOS A LA IMPORTACIÓN 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**d) Impuestos selectivos al consumo (ISC):**

El desempeño de estos tributos ha estado condicionado al aumento de tasas efectuado en la reforma de finales de 2009, los ajustes a la misma realizados a mediados de 2010 y a la reacción de los consumidores de los productos sujetos a dichos impuestos. Así pues, tanto las bebidas alcohólicas, cerveza, cigarrillos y bebidas no alcohólicas registraron tasas de crecimiento entre 20% y 30% en 2010 y en el caso de la cerveza, con un 46% en 2011.

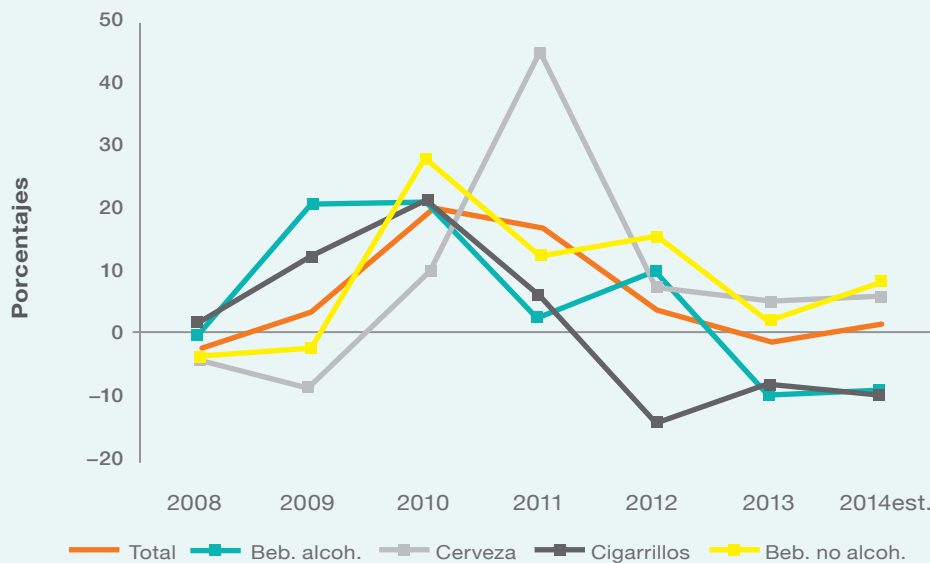
Sin embargo, pasado el efecto de las reformas, en 2012 se tuvieron nuevamente tasas muy bajas y en 2013, las bebidas alcohólicas y cigarrillos se contrajeron, debido a una muy probable disminución del consumo. Mientras tanto, los impuestos a la cerveza y a las bebidas no alcohólicas crecieron apenas un 5.7% y 2.5%, respectivamente. En términos consolidados, los ISC sufrieron una caída de 0.8% respecto a 2012.

Para 2014 se espera un comportamiento similar, pues al finalizar el primer cuatrimestre el crecimiento respecto al mismo período de 2013 es de un 2.6%, estimándose que al final del año se sitúe entre el 1.5% y 2.0%.

Al igual que en 2013, para 2014, las razones que explican el desempeño de los ISC son la contracción del consumo y la posibilidad de que las empresas productoras estén realizando

prácticas de elusión fiscal, pues a estos tributos no se les ha dado la importancia debida en la administración tributaria, derivando en una escasa fiscalización que se traduce en el aprovechamiento por parte de los contribuyentes para no pagar los impuestos correctamente. La presunción tiene su base en las históricas bajas tasas de crecimiento de estos tributos, ya que solo cuando se ha aumentado las tasas se producen movimientos en la recaudación.

**Gráfico 15.**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

#### e) Contribuciones especiales y otros impuestos:

En El Salvador, las contribuciones especiales son una categoría de tributos que en esencia son impuestos selectivos al consumo, pero por tener la recaudación un destino específico, se les da el calificativo de contribuciones. Los destinos de los recursos bien podrían financiarse con los impuestos tradicionales,

pero ante la baja recaudación de éstos últimos o la incapacidad administrativa para aumentarla, el gobierno ha optado por darle vida a un conjunto “contribuciones especiales” que representan el 3.2% de los ingresos tributarios totales.

Hacia el final de los 90's, no existían y no fue sino hasta en 2001 que se aprobó el FOVIAL, como una contribución para financiar el man-

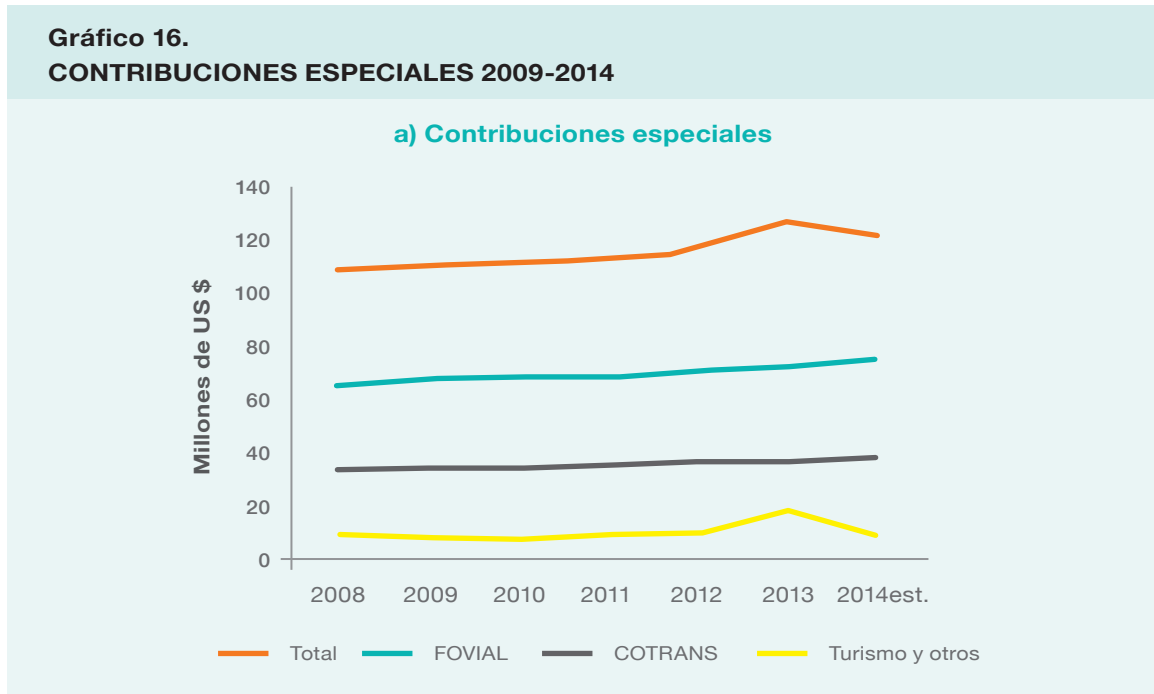
tenimiento de la red vial del país. Luego, en 2006 se creó la contribución al turismo, para financiar programas de apoyo a dicho sector. En 2008 nació la contribución para financiar el subsidio a la tarifa de transporte terrestre de pasajeros. Finalmente, en 2013 se aprobó la contribución para financiar el Fondo de atención para víctimas de accidentes (FONAT) pero ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en el mismo año de su entrada en vigor.

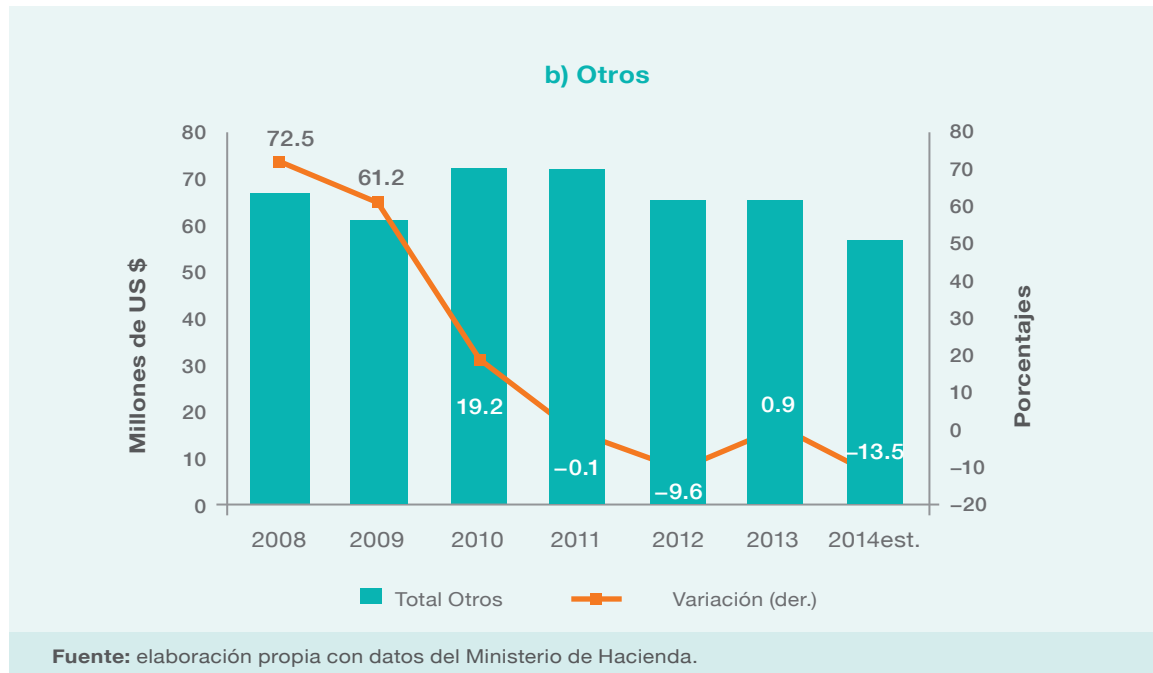
En el quinquenio 2009-2014, los ingresos provenientes de las contribuciones especiales han mostrado un ritmo de crecimiento lento (1.9% en promedio), caracterizado por la permanente estabilidad de la recaudación de sus principales componentes: FOVIAL, COTRANS y turismo (Gráfico 16a), lo que a su vez se debe al efecto de la poca elasticidad de la demanda de los productos sujetos a imposición: el combustible y el turismo.

Se destaca la recaudación en 2013, cuando producto del FONAT, se recaudarían US\$3.5 millones mensuales, pero debido a la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha contribución, se recaudó únicamente US\$8.5 millones. Por dicha razón, en 2014 se prevé una caída del conjunto de tributos en 3.9%.

Una última categoría en el sistema impositivo salvadoreño la constituyen un grupo de impuestos pequeños que aportan el 1.8% de la recaudación y que al igual que las contribuciones especiales han sido creados a lo largo del tiempo con el objeto de aumentar la recaudación mediante tributos fáciles de recaudar: Migración y turismo, a las llamadas internacionales entrantes, a la primera matrícula de vehículos y especial al combustible. De esta calificación escapa únicamente el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, que es un rubro existente desde antes de la reforma de principios de los 90's.

**Gráfico 16.**  
**CONTRIBUCIONES ESPECIALES 2009-2014**





En el presente quinquenio, la recaudación de este grupo de tributos mostró una tendencia de crecimiento claramente hacia la baja (Gráfico 16b), que se vio beneficiada únicamente en 2008 y 2009 con la aprobación del impuesto a las llamadas telefónicas internacionales y el impuesto a la primera matrícula de vehículos; pero en los siguientes años, su desempeño ha sido modesto; lo que se explica por el deterioro de la recaudación del impuesto a las llamadas, rubro cuyas estimaciones preliminares apuntaban con ingresos mayores a los US\$100 millones, pero que dada la existencia de diversas formas de elusión, en los últimos ha pasado de obtener US\$48.1 millones en 2010 a solo US\$33 millones en 2013; mientras que en 2014 apenas ascenderá a US\$19 millones, debido a que la Corte Suprema de Justicia lo ha declarado inconstitucional, de-

bido a que no va de acuerdo a la capacidad económica de los sujetos y su validez legal finalizó en septiembre de 2014.

#### f) Reformas tributarias:

Como ya se ha acotado, la administración 2009-2014 inició su gestión en plena crisis global, contexto en el que se aprobaron dos reformas tributarias, cuyo objetivo fue obtener los recursos suficientes para financiar las constantemente crecientes necesidades de gasto público y resolver los problemas de liquidez de la caja fiscal.

A finales de 2009 se aprobó un primer grupo de reformas a la legislación tributaria, que comprendió, en líneas gruesas, cuatro tipos de modificaciones legales:<sup>9</sup> a) la creación de

8. El detalle completo de la reforma 2009 se presenta en el Anexo 1.



nuevos impuestos: primera matrícula de vehículos e impuesto especial al combustible, retención definitiva de impuesto sobre la renta en algunas actividades; b) aumentos de tipos impositivos: impuestos selectivos al consumo y anticipo a cuenta del ISR; c) ampliación de base tributaria en el ISR e impuestos selectivos y d) Fortalecimiento de las medidas de control: precios de transferencia, subcapitalización, bancarización de operaciones, nuevos informes, etc.

Un elemento importante de destacar es que la reforma de 2009, junto con la aprobada a finales de 2004, constituyen las más amplias efectuadas desde el inicio de la década de los 90's, pues, a pesar de que siempre se han realizado modificaciones legales, éstas no han sido de gran alcance y se han referido a aspectos puntuales y de casuística.

Pero la reforma no fue suficiente para bajar el déficit fiscal, ni para solucionar los problemas de liquidez, por lo que a mediados de 2011, cuando se preveía que no se cumplirían las metas para el cierre del ejercicio 2011 ni para 2012, el gobierno decidió impulsar una nueva propuesta tributaria, con el objeto de obtener los recursos necesarios para cerrar las brechas de liquidez de corto plazo.

La reforma fue aprobada a finales de 2011, pero comenzó a gestarse un año antes, cuando ya se visualizaba que los resultados de la primera reforma se situarían por debajo de los esperados, por lo que en julio de 2010 se ini-

ció con el estudio de propuestas hechas en el marco de las negociaciones para la construcción de un “pacto fiscal”,<sup>9</sup> llevadas a cabo entre el gobierno, empresa privada y la sociedad civil. No obstante, esta iniciativa no tuvo resultados favorables debido a las diferentes posturas de los actores participantes, por lo que, ante los problemas de liquidez existentes, el gobierno decidió lanzar la reforma de manera unilateral, no sin antes profundizar las diferencias y el conflicto entre el gobierno y la empresa privada, que se mantuvo hasta el final de la gestión y que se constituyó en un gran obstáculo para el logro de acuerdos en todos los ámbitos de la relación entre sector público y sector privado.

La reforma se centró en: a) aumentar las tasas del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas y las personas naturales de altos ingresos, del 25% al 30%; b) al establecimiento de un impuesto mínimo del 1% a las rentas gravadas mayores de US\$150,000.00;<sup>10</sup> c) al aumento de la tasa del anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta, de 1.5% a 1.75% y; d) al aumento del mínimo exento en el impuesto sobre la renta de personas naturales.<sup>11</sup>

Con la reforma de 2009, el gobierno esperaba recaudar US\$250 millones<sup>12</sup> (1.2% del PIB), pero los resultados no superaron los US\$106 millones. De igual forma, la recaudación esperada de la reforma 2011 era de US\$157.9 millones (0.7% del PIB), pero solo se obtuvieron US\$113.9 millones, que equivalen al 72% de lo estimado cuando se aprobó la reforma. Una

9. Ver en detalle de la evolución de la iniciativa del pacto fiscal en Pérez et al (2012).

10. Declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia por considerar que los ingresos brutos no son reveladores de la renta (Sentencia 18-2012 del 15 de noviembre de 2013).

11. Ver detalle completo de la reforma 2011 en Anexo 2.

12. Nota de prensa, disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20091201/nacionales/74329/Hacienda-presenta-propuesta-de-reforma-tributaria.htm>

conclusión preliminar sobre dichos resultados es que el rendimiento real de las reformas tributarias no supera el 55% de lo estimado, lo que puede atribuirse al no cumplimiento de algunos de los supuestos utilizados en el cálculo de los impactos, como el crecimiento económico o la inflación y a la no consideración de otros factores que inciden en la recaudación, como la conducta de los contribuyentes ante las nuevas normas.

En mayo de 2014 el gobierno presentó a la Asamblea Legislativa un tercer paquete de reformas tributarias, que una vez más buscan obtener ingresos para financiar las crecientes necesidades de gasto, rubro que ha aumentado 2.6 puntos del PIB en el quinquenio.

La propuesta tuvo lugar justo antes de la transición del gobierno a la administración 2014-2019 y en momentos de gran expectativa sobre las líneas de política para el próximo quinquenio, en particular lo relacionado con la gestión de las finanzas públicas, precisamente por los problemas de liquidez, altos déficit y deuda que éstas atraviesan actualmente.

Este nuevo grupo de reformas propone la creación de nuevas figuras impositivas: impuesto a las operaciones financieras y el impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria; así como el restablecimiento del impuesto mínimo a la renta –sustituyendo la base imponible de los ingresos brutos por los activos netos– y la eliminación de la exención del ISR a los sujetos amparados en la Ley de imprenta y Ley del libro. Se propone también una reforma al Código tributario, que incluye algunas medidas para fortalecer el control tributario. Finalmente, se busca aprobar una Ley de responsabilidad fiscal, que establece metas cuantitativas, plazos y algunas regulaciones sobre el gasto público.

En FUNDE (2014) se hace una caracterización y análisis de este última propuesta, en el que se concluye que: a) las modificaciones al Código tributario son positivas; b) el restablecimiento del impuesto mínimo a la renta corre el riesgo de volver a ser declarado inconstitucional, pues al igual que los ingresos brutos, el activo neto no es revelador de la renta; c) la eliminación de la exención del ISR contenida en la Ley de imprenta y Ley del libro, si bien abona en materia de equidad horizontal, de la forma como está propuesta, se afecta la educación y la cultura; d) el impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria es positivo por ser un impuesto directo que mejora la equidad vertical, pero tiene algunas debilidades en cuanto a la determinación del impuesto, lo que puede derivar en elusión; e) el impuesto a las operaciones financieras, a pesar de ser un buen recaudador, impone un costo adicional a los sectores productivos del país y por ende derivaría en un aumento generalizado de precios, disminuye el poder adquisitivo de la población y puede incentivar una economía subterránea con mayores riesgos y que reduciría la recaudación del IVA e ISR; f) la Ley de responsabilidad fiscal es confusa, ambigua y no tiene coercitividad, pues si bien establece metas cuantitativas y plazos para lograrlas, no contiene sanciones ante incumplimientos y permite que las metas puedan ser modificadas por el Ministerio de Hacienda en cualquier momento.

La propuesta fue adversada por parte de las fracciones legislativas, a excepción del partido oficial, y por importantes sectores de la sociedad. Debido a ello, no se logró su aprobación antes del final de la gestión y quedaron para ser discutidas por parte del nuevo gobierno, habiendo sido aprobadas a finales de julio.

### **Eficiencia recaudatoria de la administración tributaria:**

La eficiencia es un elemento importante en el análisis de los ingresos y es responsabilidad directa de la administración tributaria, en la medida que ésta contribuye con su gestión a lograr las metas de recaudación. La eficiencia puede lograrse a través de la facilitación de los servicios tributarios a los contribuyentes y mediante la acción coercitiva que el marco jurídico tributario le faculta usar.

En El Salvador, la administración tributaria ha sido cuestionada por diversos estudios debido a una serie de carencias que limitan su efectividad en su labor de gestión de los tributos,<sup>13</sup> siendo uno de los señalamientos la distribución de las tareas de recaudación en cuatro entidades en vez de una sola, lo que impide que la entidad principal: la DGII, tenga el control del ciclo tributario en su totalidad, al no tener competencias en materia de recaudación o cobranza coactiva, ya que estas son realizadas por la Dirección de Tesorería.

En el quinquenio 2009-2014 se han llevado a cabo algunos esfuerzos por mejorar la eficiencia, como la ejecución de diversos proyectos de modernización de procesos e implementación de mejoras tecnológicas en la gestión y control de los tributos. Sin embargo, la efectividad de estos procesos se ve limitada en la medida que la administración tributaria tiene una serie de carencias que se convierten en obstáculos a la modernización. Por ejemplo, FUNDE (2008) señaló la falta de visión estra-

tégica debido a la no formación gerencial de los jefes de nivel medio hacia arriba, pues éstos no son entrenados en aspectos de gerencia tributaria y conducción administrativa.

Además del problema gerencial, muchos de los proyectos iniciados en este quinquenio han obtenido su financiamiento de parte de agencias internacionales de cooperación, pero en algunos casos, la asistencia financiera ha finalizado y debido a los permanentes problemas de liquidez del gobierno, algunos proyectos han quedado abandonados sin haber sido concluidos.

A pesar de todo, en los últimos cinco años se han producido algunas medidas positivas que han derivado en el aumento de la recaudación por la vía de la fiscalización, que pasó de un promedio de US\$57.7 millones en el período 2005-2009 a US\$87.5 millones en 2010-2012, lo que se atribuye a mejoras en los procesos de planificación.

Otro elemento importante es la asignación presupuestaria hecha a la administración tributaria y aduanera, área cuestionada pues dichas entidades no poseen la autonomía ni los recursos suficientes para ejercer eficazmente su función recaudadora. Sin embargo, en el período 2009-2013 se dio un aumento de 30% en el presupuesto asignado a la DGII y DGA, lo que en alguna medida ha contribuido a mejorar la eficiencia recaudatoria. No obstante, el presupuesto asignado no supera todavía el 1% de la recaudación, situándose por debajo de los otros países de la región.

13. Tributación a la renta en el istmo centroamericano (Gómez-Sabaini, 2005), Seguridad Fiscal en El Salvador (FUNDE 2008, 2009); Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal (Pérez, et al, 2012), La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis (ICEFI, 2012), entre otros.

### Evasión y gasto tributario:

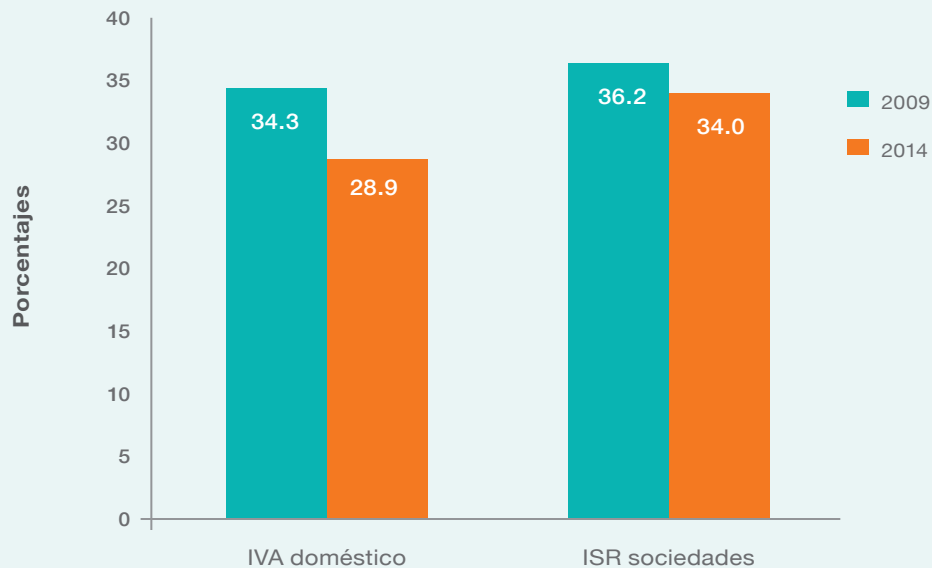
Un problema clave en la gestión de las finanzas públicas es el nivel de evasión fiscal preva- leciente en el país, pues dicho fenómeno erosiona la recaudación de manera conside- rable. En el caso de El Salvador, no se cuenta con suficiente información que revele la evolu- ción de dicho concepto, pues no ha sido una práctica que la administración tributaria o el Ministerio de Hacienda publiquen dichas es- timaciones. Como consecuencia, su análisis es limitado.

Algunas aproximaciones son las realizadas por estudios particulares del BID, USAID, FUNDE, entre otros, pero todos ellos se refie- ren a años anteriores a 2009. Recién en 2012, la DGII publicó una estimación de la evasión en el IVA para el período 2000-2010, lapso en el que el valor evadido pasó de 42.4% a

33.1%. Por el contrario, respecto a la evasión en el impuesto sobre la renta no hay publica- ción oficial, pero FUNDE (2008), con base a cifras del BID y USAID estima que en 2007 la evasión en el ISR a las sociedades era 47.0%. Haciendo una aritmética simple para proyec- tar dichos valores a 2014, se puede decir que la evasión en el IVA de operaciones internas se aproximará al 28.9% (US\$353.8 millones), mientras que en el ISR a las sociedades po- dría llegar al 34.0% (US\$411.7 millones), totali- zando US\$765.5 millones evadidos, que equi- valen a 3.1% del PIB.

Con base a estos últimos cálculos y conside- rando que las medidas de política de la ges- tión 2009-2014 comenzaron a surtir efectos en 2010, el Gráfico 17 muestra entonces que en el período en estudio el gobierno logró que la evasión en el ISR a las sociedades bajara 2.2 puntos, mientras en el IVA de operaciones

**Gráfico 17.**  
**GESTIÓN DE LA EVASIÓN PERÍODO 2009-2014**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCR.

internas se habría logrado una disminución de 5.4%,<sup>14</sup> valores que aún siguen siendo altos y nocivos para la consecución de las metas de política fiscal.

En cuanto al gasto tributario, al igual que la evasión, no hay suficiente información oficial que indique cual es el nivel prevaleciente en el país. Esto debido a que en el país no está institucionalizado este concepto como lo está en otros países de América Latina. Debido a ello, lo que se conoce de dicho tema es a través de estudios de centros de investigación y de algunos organismos internacionales.

Es de esa forma como en Pérez (2013c), se determinó que en el ejercicio 2009, el costo de las exenciones e incentivos fiscales en el ISR e IVA podría llegar US\$871.6 millones (US\$415.3 millones en ISR y US\$456.3 en IVA), equivalentes a 4.2% del PIB, de los que 2.0% corresponden al ISR y 2.2% a beneficios en IVA.

Ahora bien, considerando el objeto del estudio de evaluar la gestión 2009-2014, se hace un nuevo cálculo con los porcentajes del PIB calculados por Pérez (2013c) para aplicarlos al PIB nominal estimado para 2014. En el proceso también se ha tomado en cuenta que las reformas de finales de 2009 y 2011 eliminaron algunas de las exenciones al impuesto sobre la renta que son consideradas gasto tributario, como los dividendos distribuidos, los intereses provenientes de depósitos de personas naturales y los rendimientos de títulos valores. Con ello, el gasto tributario ha experimentado una disminución significativa (1.03% en términos del PIB), como se ilustra en la Tabla 1.

La disminución mostrada es entonces producto, principalmente, de un esfuerzo por aumentar la base tributaria del impuesto sobre la renta, rubro que experimentó una reducción de 0.66% del PIB, contribuyendo al avance que dicho impuesto ha tenido en el ámbito de la progresividad e impacto redistributivo.

**Tabla 1. APROXIMACIÓN AL GASTO TRIBUTARIO EN 2014**

Sectores	Valor (Mills US\$)	% PIB	% del total
• Inversión	163.2	0.65	20.4
• Zonas francas	167.9	0.67	21.0
• Arrendamiento de vivienda	133.8	0.53	16.7
• Pensiones y seguros	132.9	0.53	16.6
• Educación, salud y agua potable	89.0	0.36	11.1
• Transporte público	67.8	0.27	8.5
• Imprentas	19.3	0.08	2.4
• Turismo	12.2	0.05	1.5
• Cooperativas	6.5	0.03	0.8
• Otros	7.3	0.03	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>799.7</b>	<b>3.19</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** cálculos propios con base a Pérez (2013c)

14. Un problema implícito en el cálculo es que el monto evadido en ambos impuestos habría aumentado en US\$105.2 millones en todo el período, efecto derivado de un mayor aumento nominal en la recaudación potencial.

**Otros ingresos fiscales: no tributarios, superávit de empresas públicas no financieras y donaciones:**

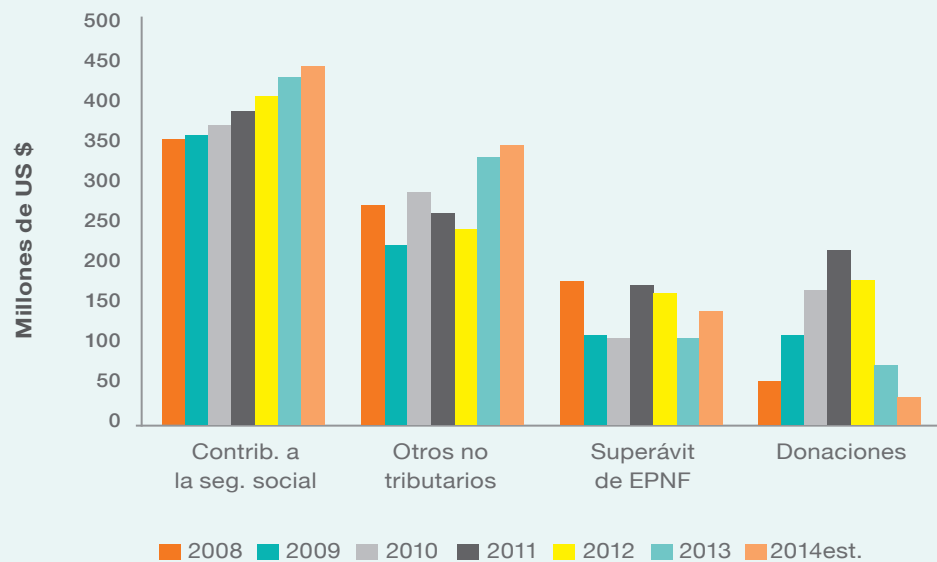
El resto de los ingresos fiscales: no tributarios, superávit de las empresas públicas no financieras y donaciones, han tenido también un comportamiento condicionado al crecimiento de la economía y a algunas medidas de política adoptadas en el período en estudio. Asimismo, no se tuvo en el período ingresos de capital.

En primer lugar se tienen las contribuciones a la seguridad social, principal componente de los ingresos no tributarios, que se han mantenido creciendo a una tasa promedio de 3.9%, excepto en 2009 cuando el crecimiento fue de solo 0.8%, debido a la pérdida de em-

pleos formales que se dio durante la crisis. El resto de ingresos no tributarios tuvo durante el período, un comportamiento inestable, con alzas y bajas en la recaudación.

El superávit de las empresas públicas no financieras también ha tenido un desempeño inestable en el quinquenio, lo que se explica por la serie de conflictos habidos en CEL: laudos arbitrales en contra, proyectos de inversión abandonados, juicios en marcha, etc.; y CEPA: atrasos en concesiones, planes y proyectos inconclusos, etc. El resultado de ello es la baja rentabilidad de las operaciones de dichas entidades, a lo que se suma la ya crónica generación de pérdidas en ANDA. La Lotería Nacional por su parte, es una entidad demasiado pequeña para incidir en los resultados del sector.

**Gráfico 18.**  
**DESEMPEÑO DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS Y OTROS 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Merece la atención el desempeño de las donaciones del SPNF, que comienzan el quinquenio con un nivel muy bajo (US\$108 millones en 2009), crece hasta un máximo y luego regresa al mismo nivel con que comenzó cinco años atrás. Este comportamiento se explica por el nivel de desembolsos efectuados en el marco de la construcción de la carretera longitudinal del norte, proyecto financiado por la “Millennium Challenge Corporation (MCC)”. Esto lo que demuestra es la transitoriedad de la fuente de financiamiento, por lo que debe ser utilizada para proyectos específicos que no impliquen gastos más allá del plazo que se esté recibiendo la cooperación, salvo que sea auto sostenible o que se hagan las asignaciones presupuestarias utilizando fondos propios.

## EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La principal característica del gasto público en El Salvador es su extrema rigidez, pues entre el 85% y 90% de los recursos ya está pre asignado en diversas leyes, comenzando por la Constitución de la República, lo que deja un margen disponible de entre 10% y 15% de los recursos recaudados para que las autoridades fiscales puedan tomar decisiones respecto al rumbo que la política fiscal debe seguir de modo que contribuya positivamente a la estabilidad macroeconómica y al bienestar. Estas rigideces son principalmente: el presupuesto del Órgano Judicial y de la Asamblea Legislativa, transferencias a las municipalidades, servicio de la deuda pública, remuneraciones, subsidios a servicios básicos, entre otros.

En los cinco años previos a 2008, independientemente de su tendencia alcista, el gasto público del SPNF se mantuvo por debajo del 18.5% del PIB a pesar de la etapa de desaceleración que siguió a los terremotos de 2001 y

de la fase de auge económico de 2005-2007, lo que puede interpretarse como una aproximación a un gobierno que no aumenta su nivel de gastos ya sea en la parte baja del ciclo económico como en la zona de bonanza. Sin embargo, en 2008, derivado del shock de precios internacionales, el gasto subió a 20.1% del PIB y a partir del siguiente año –ya en la gestión 2009-2014–, debido a su política presupuestaria alcista, el gasto total subió 2.2 puntos del PIB en todo el período (Gráfico 19).

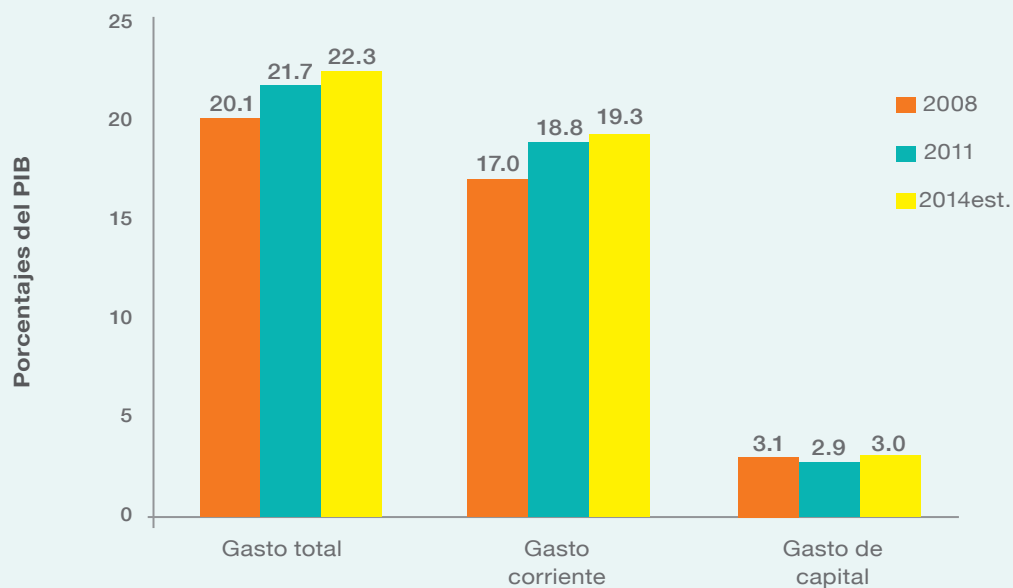
Lo más relevante es que el rubro más dinámico fue el gasto corriente, mientras que el gasto de capital retrocedió 0.1% del PIB en el quinquenio, lo que refleja la preferencia de política del gobierno en el período en estudio. Esta preferencia resulta más clara al comparar el desempeño del gasto en la gestión 2009-2014 con los años previos, por ejemplo, en el período 2000-2008, el gasto corriente promedió 15.5% del PIB y el de capital 3.4%; más extremo resulta al ver las cifras de los 90's, cuando el gasto corriente se mantuvo en 14.3% del PIB, mientras el gasto de capital alcanzó 4.2%.

### Gasto corriente:

Este tipo de gasto mantuvo en el quinquenio un comportamiento alcista, empujado fuertemente por el gasto de consumo, que resultó ser el componente de más rápido crecimiento, especialmente las remuneraciones, rubro que pasó de 7.1% del PIB en 2008 a 8.8% en 2014; mientras la compra de bienes y servicios aumentó desde 3.8% a 4.8%.

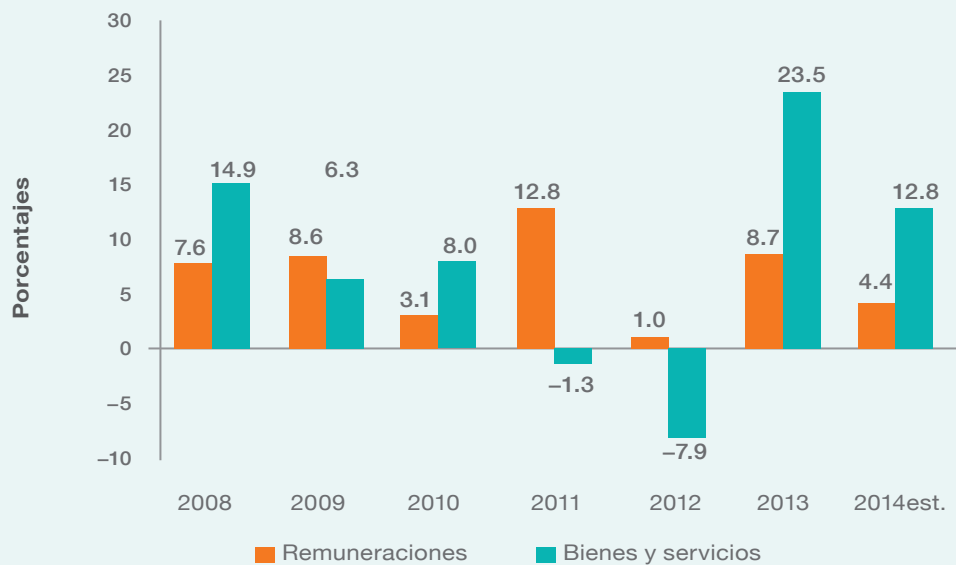
El comportamiento de las remuneraciones se explica por la política de contrataciones que mantuvo el gobierno en los primeros tres años de su gestión. Es así como en 2009, mientras el sector privado perdía un 3.9% de su fuerza

**Gráfico 19.**  
**GASTO PÚBLICO DEL SPNF 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 20.**  
**DESEMPEÑO DE LOS COMPONENTES DEL GASTO DE CONSUMO 2009-2014**



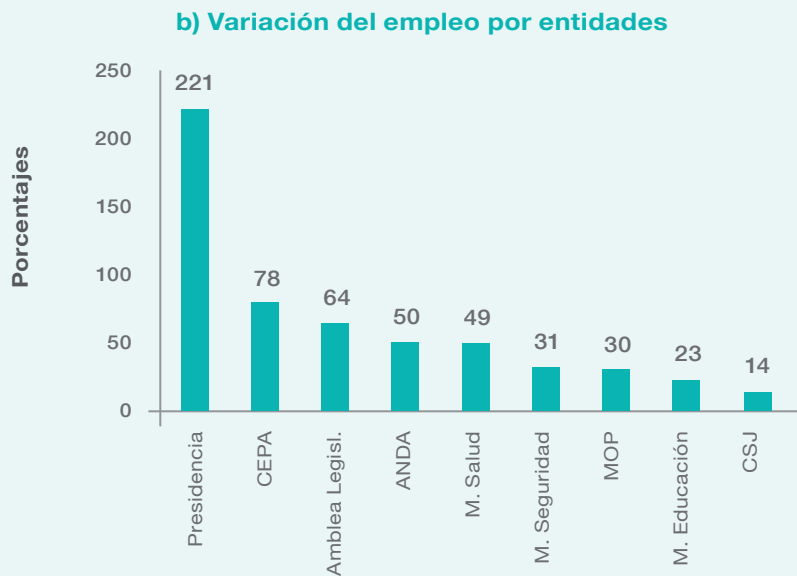
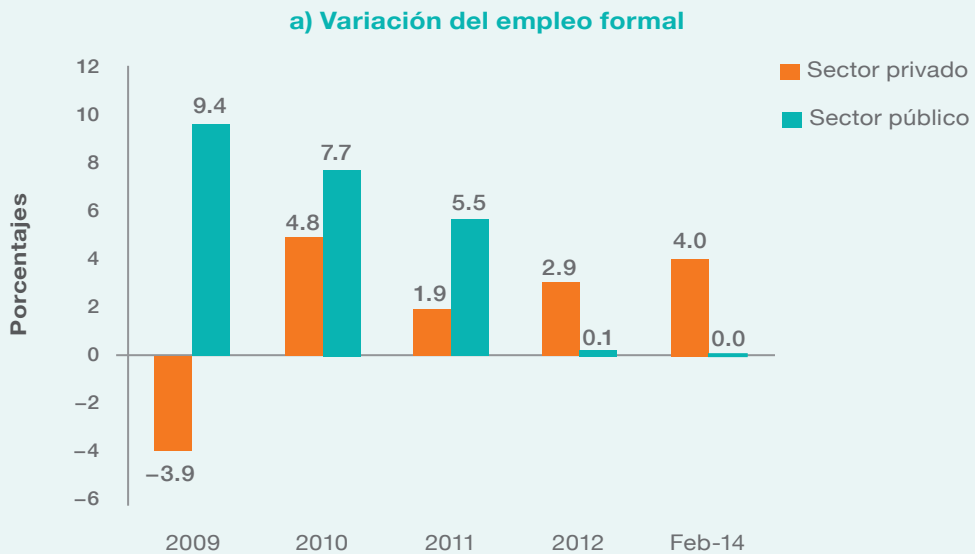
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.



de trabajo, el empleo público aumentaba en 9.4% (Gráfico 21a). Esta tendencia se refleja en el todo el quinquenio, pues el sector privado logró recuperarse y desde el final de 2008 a febrero de 2014 aumentó 11%, pero este re-

sultado se queda corto al compararlo con el gobierno, donde el empleo creció en un 32%, lo que equivale a alrededor de 38,000 nuevos puestos de trabajo en las distintas entidades del sector público.

**Gráfico 21.**  
**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda e ISSS.

Respecto de las entidades en donde fueron creados los puestos de trabajo en el sector público, el 58% corresponde al gobierno central y de dicha proporción, la mitad de los nuevos empleados se distribuyó en los rubros de educación, seguridad y salud, lo que viene a constituir una medida favorable en términos de la búsqueda de los objetivos del Estado. Sin embargo, el otro 50% de las contrataciones fue realizado en instituciones que no necesariamente ameritan aumentos sustanciales de personal. Un ejemplo de ello es la Presidencia, que entre 2009 y 2014 ha triplicado el número de empleados (de 763 a 2,450), lo que se explica en parte por una expansión de las funciones llevadas a cabo desde la Presidencia y que han significado una intervención directa, a veces confiscatoria, de dicha entidad en la gestión del resto de instituciones públicas. Por dicha razón, el gasto en salarios de la Presidencia creció 264% en el período.

Igual situación se vive en algunas Empresas Públicas no Financieras (EPNF), como CEPA y ANDA, en donde la planilla tuvo aumentos superiores a los de la mayoría de entidades del gobierno central, lo que no se justifica porque ambas entidades no se han producido nuevos servicios que exijan un mayor número de empleados. Otro caso relevante es la Asamblea Legislativa, que entre 2009 y 2014 aumentó su planilla en 570 nuevos puestos de trabajo, sin poder establecerse el valor agregado de estas contrataciones.

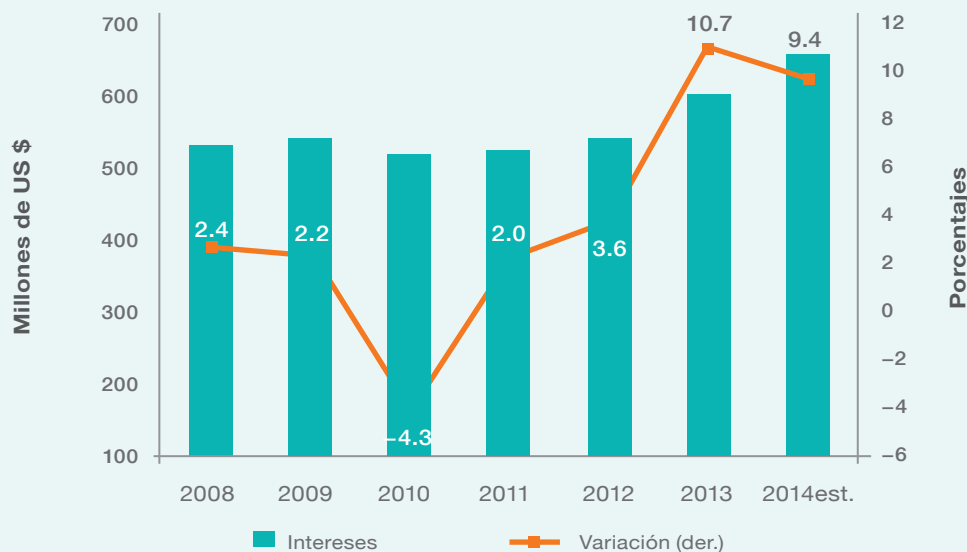
Por su parte, las compras de bienes y servicios comenzaron el período con una tendencia al alza, pasando rápidamente de 3.8% a 4.4% del PIB, pero en 2011 y 2012 dicho concepto bajó hasta 4.0% del PIB, lo que se debe a una estrategia del Ministerio de Hacienda para lidiar con el problema de la liquidez, aunque sea de manera temporal. Esta estrategia consiste

en diferir más allá de los plazos establecidos el pago de las facturas de los proveedores de bienes y servicios (deuda flotante), lo que ha sido una práctica común al final de cada ejercicio fiscal, cuando el gobierno traslada algunos gastos para ser pagados el siguiente año (generalmente un monto alrededor de US\$100 millones); pero en 2012, debido a la insuficiencia de recursos, la deuda flotante superó los US\$300 millones. El resultado se reflejó como una aparente disminución del gasto en bienes y servicios, que a su vez redundó en un menor déficit fiscal para dicho año; sin embargo, en 2013, a pesar de que una vez más se dejaron pagos pendientes para 2014 por aproximadamente US\$350 millones, el gasto volvió a su tendencia alcista, situación que se repetiría en 2014 (Gráfico 20).

El siguiente rubro de gasto corriente lo constituyen los intereses de la deuda, los que debido a una disminución importante en las tasas de interés internacionales de referencia, derivada a la crisis financiera global, comenzaron el período con una reducción –de 2.6% en 2009 a 2.2% del PIB en 2011–; pero debido al aumento sostenido del saldo de la deuda desde 2009 –a razón de más de US\$1,000 millones anuales–, los intereses comenzaron a crecer nuevamente a partir de 2011 y en los últimos dos años –incluyendo 2014–, crecerán a una tasa promedio de 10.1% (Gráfico 22), lo que los hará subir a 2.6% del PIB. En los siguientes años, dado que la deuda sigue en aumento y las tasas de interés tienden a recuperarse, la carga financiera alcanzará niveles mayores, convirtiéndose en un nuevo problema para la liquidez.

En el quinquenio 2009-2014 también cobraron relevancia las transferencias corrientes, que son traslados de recursos que el SPNF hace de manera unilateral a entidades públicas financieras y agentes privados, sin mediar

**Gráfico 22.**  
**INTERESES DE LA DEUDA DEL SPNF 2009-2014**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

una contraprestación. Las transferencias más importantes son los subsidios a los servicios básicos y las devoluciones de impuestos.<sup>15</sup>

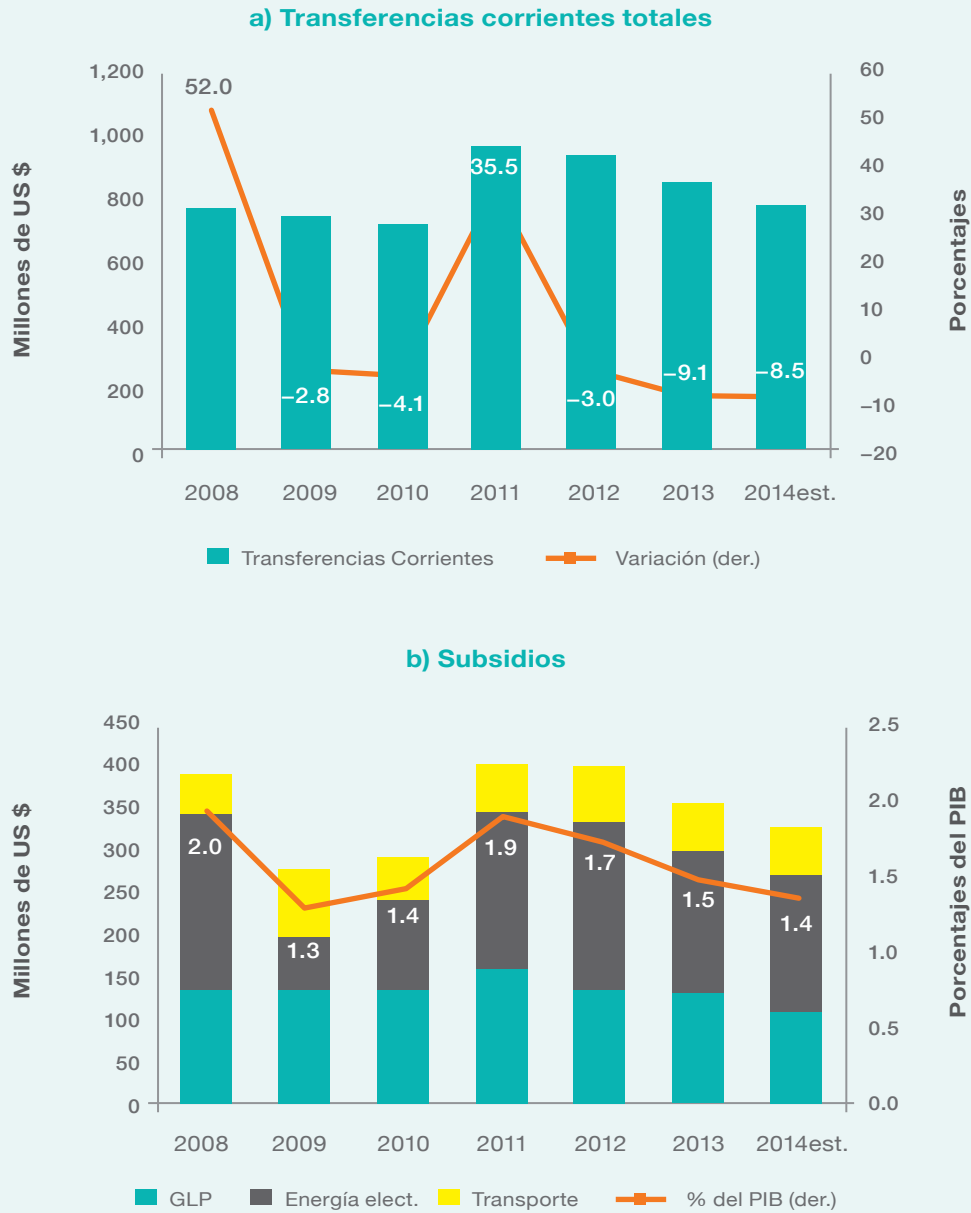
Los subsidios han sido un tema de amplio debate debido al considerable aumento experimentado en los últimos ocho años, lo que a su vez se explica por el impacto del alza en los precios del petróleo que se vive desde 2005 y que tuvo su punto más alto a mediados de 2008, cuando el petróleo se cotizó a más de US\$145.00 el barril; pero luego vino una caída abrupta desde finales de 2008 y buena parte de 2009, lo que disminuyó, desde 2.0% a 1.3% del PIB, el monto de los subsidios entregados a la población beneficiaria. Pero una

vez el precio del petróleo volvió a subir hasta ubicarse en torno a los US\$100.00-US\$110.00 el barril, las transferencias a los privados comenzaron a recuperar su valor pre crisis (Gráfico 23a).

Es relevante el desempeño en 2011, cuando a raíz del cambio de mecanismo de entrega del subsidio al gas licuado, éste aumentó de US\$135.6 millones a US\$163.5 millones. Asimismo, el subsidio a la electricidad se vio fuertemente incrementado por la decisión del gobierno de compensar con US\$67.7 millones a las distribuidoras de energía eléctrica por el cambio de sistema de determinación de precios de la energía.

15. En esencia, las devoluciones de impuestos no son un gasto, sino una disminución de los ingresos tributarios que se reintegra a los contribuyentes y que se derivan de cobro de retenciones o pago de anticipos a cuenta en exceso. En esta categoría se incluyen también los reintegros del crédito fiscal IVA a los exportadores. El hecho de que en El Salvador, a diferencia del resto de países, se ubiquen en el gasto obedece a la práctica de reflejar los ingresos brutos.

**Gráfico 23.**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SPNF 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En los últimos dos años y lo previsto para el cierre de 2014, el total de las transferencias corrientes tiende a bajar debido a dos factores: a) la disminución del subsidio al gas licuado, a causa del nuevo mecanismo de entrega que comenzó a operar en octubre de 2013 y la reducción del valor subsidiado por unidad de consumo, que pasó de US\$9.10 a US\$8.44 al mes por cada beneficiario; permitiendo que su costo baje hasta en un 9%; b) la reforma al impuesto sobre la renta que posibilitó la disminución de las devoluciones de dicho impuesto a partir de 2012, pasando de entre US\$60 y US\$70 millones a solo US\$27 millones. Como consecuencia, este rubro de gasto corriente se situará en 3.2% del PIB.

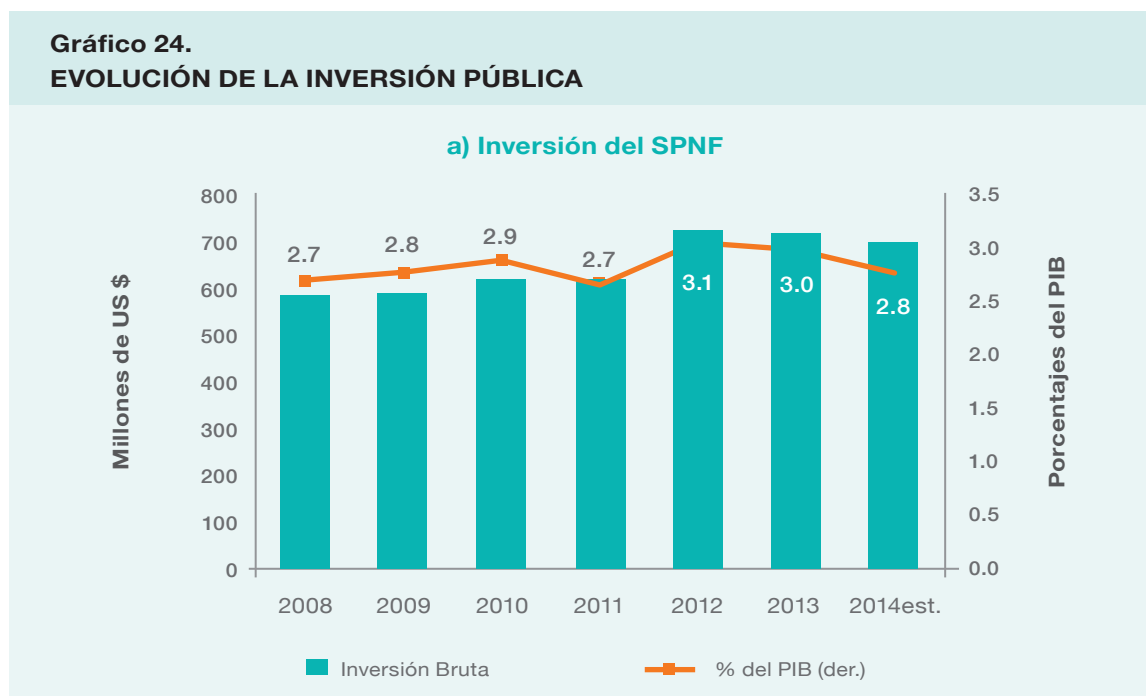
**Gasto de capital:**

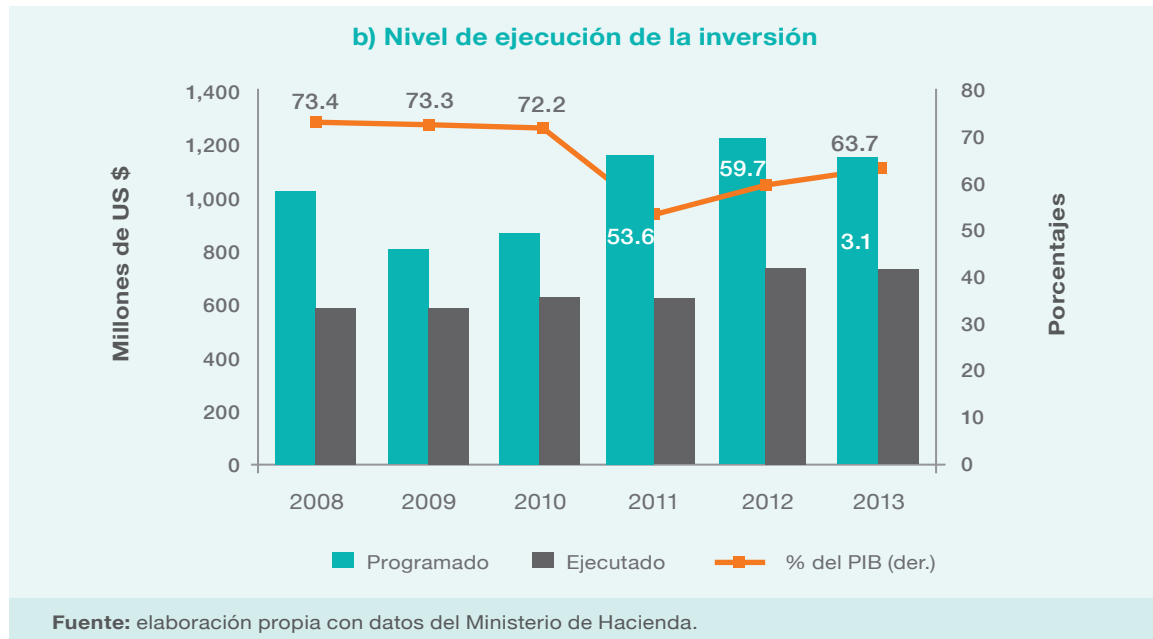
Como muestran los datos del Gráfico 19, en el quinquenio 2009-2014 la preferencia del gobierno –en todos los niveles– fue el gasto corriente,

que aumentó 2.4 puntos del PIB; por el contrario, el gasto de capital se mantuvo en un nivel promedio de 3.1% del PIB en todo el período.

La inversión bruta, principal componente del gasto de capital en el SPNF, se mantuvo por debajo del 3.0% del PIB en cuatro de los cinco años del período, lo que indica que a pesar de haber aumentado su valor nominal, de un promedio de US\$581 millones en 2008 y 2009, a promediar US\$679 millones en los siguientes cinco años (Gráfico 24a); en comparación con el dinamismo de la economía no ha tenido avance alguno, aun considerando el bajo crecimiento que el PIB ha tenido en el quinquenio. Como consecuencia, el efecto multiplicador del gasto público en la actividad económica ha sido bajo. Además, dicho nivel ubica a El Salvador como uno de los países con menos inversión en América Latina, quedando lejos del promedio regional, que en el período 2008-2012 alcanzó 6.5% del PIB.

**Gráfico 24.  
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**





Otra dimensión importante de la inversión pública es su nivel de ejecución respecto a lo presupuestado, como una manera de aproximarse a la eficiencia. En este sentido, históricamente se ha registrado un cumplimiento de alrededor del 73% de lo programado, pero al igual que en la dimensión anterior, este indicador se deterioró a partir de 2011 cuando el nivel de ejecución bajó a menos del 55% y aún en 2013 se mantiene abajo del 65% de la meta trazada en cada año (Gráfico 24b). En términos nominales, no obstante los presupuestos establecen valores superiores a los US\$1,000 millones anuales en inversión, el valor ejecutado ha sido irregular y ha oscilado entre los US\$580 millones y US\$727 millones.

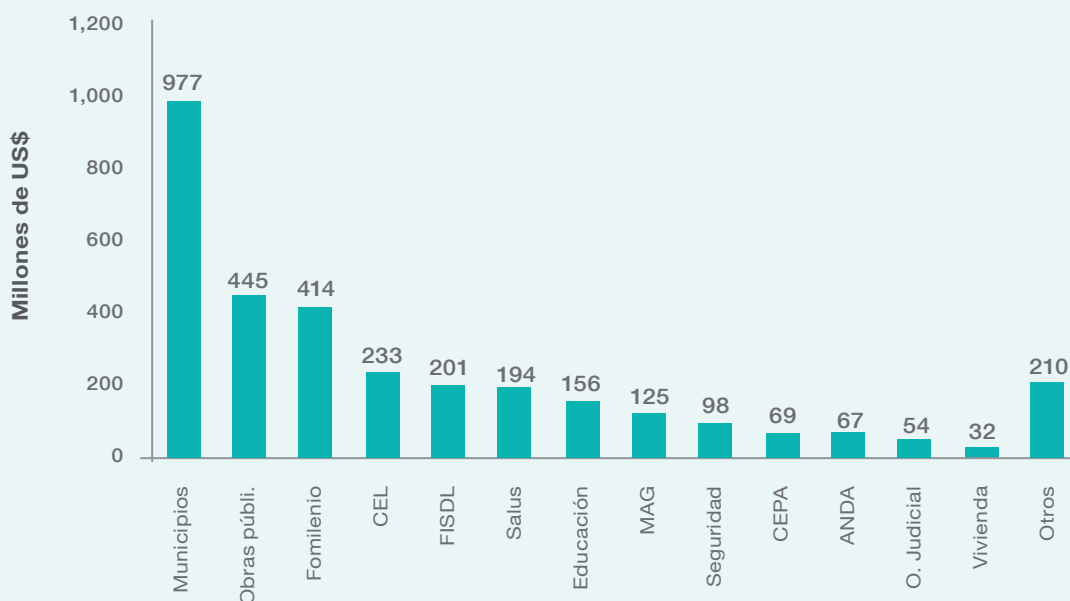
Los bajos niveles de ejecución están también relacionados con problemas de transparencia en la gestión de la inversión, pues es común conocer de proyectos que se adjudican a empresas mediante prácticas fraudulentas, que no tienen capacidad financiera y técnica o que subvaloran los costos para ganar la licitación,

por lo que terminan en aumentos exorbitantes en los costos, en proyectos abandonados sin haber sido finalizados y en litigios que en muchas ocasiones pierde el Estado.

Otro aspecto importante a considerar en este tema, es que una práctica o estrategia del gobierno es utilizar la inversión como rubro de ajuste para estimar el resultado global del ejercicio, de tal modo que se sacrifican avances en la ejecución de proyectos de infraestructura, con el objeto de reflejar un menor déficit fiscal. Por otro lado, el bajo nivel de ejecución está relacionado con fallas a nivel de las unidades ejecutoras del gasto, por ejemplo: carencia de planificación de los proyectos, procesos de licitación engorrosos, falta de transparencia en la adjudicación de contratos, carencia de monitoreo del avance real de los proyectos, etc.

Finalmente, el Gráfico 25 ilustra la distribución de los recursos entre las entidades del SPNF, destacando que en el período 2009-2013, las

**Gráfico 25.**  
**INVERSIÓN A NIVEL DE ENTIDADES DEL SPNF 2009-2013**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

municipalidades ejecutaron el 30% del total invertido –más del doble que la segunda entidad–. Pero dicho valor no corresponde necesariamente a proyectos reales, pues resulta de una operación matemática que establece que el 75% de la transferencia del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) a los gobiernos locales debe ser utilizado en la realización de obras de infraestructura (Art. 8 de la Ley de Creación del FODES).

El problema radica en que el valor registrado en las estadísticas fiscales no tiene relación con el verdadero manejo que las municipalidades dan a los recursos transferidos del gobierno central, presentándose muchos casos en que los fondos son utilizados para financiar gastos corrientes o bien, casos de malversación –que en muchas ocasiones no son investigados ni sancionados–. Al final del

día, la población de los municipios termina no percibiendo mejoras en su bienestar y la actividad económica de los mismos no se ve impactada positivamente por los efectos de la inversión pública.

Por el contrario, es relevante la ejecución de los recursos por parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Fomilenio, pues los resultados de su gestión fueron visibles durante el quinquenio, aunque en el caso del MOP el trabajo se focalizó en la mejora de carreteras y la finalización de algunos proyectos que quedaron pendientes desde la administración anterior; mientras la inversión de Fomilenio fue realizada por una entidad monitoreada directamente por la MCC. Por su parte, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), absorbió el 7% de los recursos, pero la entidad se vio y sigue envuelta en una serie de conflictos

que han incidido en que no se haya hecho una administración eficiente de los fondos y que los proyectos de inversión emprendidos no se hayan concluido aún o estén abandonados, incrementando el costo de las obras.

Destacan también el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, entidades abanderadas del gasto social, pero que en conjunto ejecutaron el 10.7% de los recursos invertidos en el período, lo que explica las carencias en materia de infraestructura educativa y de salud, tecnología, equipamiento de hospitales, que persisten al final de la gestión y que confirman la preferencia del gobierno por el gasto corriente.

El resto de instituciones públicas tuvieron una menor participación en los recursos, sacrificando sectores clave para el desarrollo productivo del país, como la agricultura y ganadería, puertos y aeropuertos, turismo, agua potable, que únicamente recibieron proyectos

de inversión equivalentes al 8% del total de recursos invertidos, entre otros.

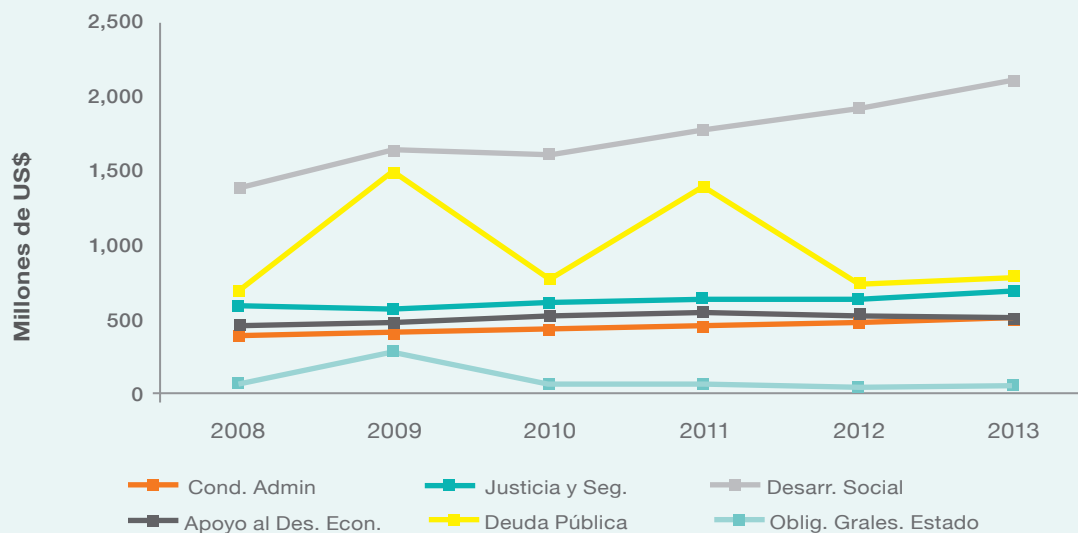
#### Gasto por áreas de gestión:

La agrupación por áreas de gestión constituye una aproximación a la clasificación funcional del gasto, es decir, “para que se usaron los recursos”. En el presente estudio se presenta su desempeño a nivel de gobierno central.

En esta dimensión de análisis cobra relevancia el gasto en desarrollo social, rubro que creció a una tasa promedio de 8.5% en el período 2009-2013, logrando con ello aumentar su cuota de participación en los recursos del gobierno central de 38.8% en 2008 a 46.5% en 2013, esperándose que mantenga dicha cuota al cierre de 2014. Por el contrario, el resto de áreas de gestión han visto reducida su cuota en la utilización de los recursos presupuestarios, en beneficio de la política social (Gráfico 26).

**Gráfico 26.**

#### GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR ÁREAS DE GESTIÓN 2009-2013



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.



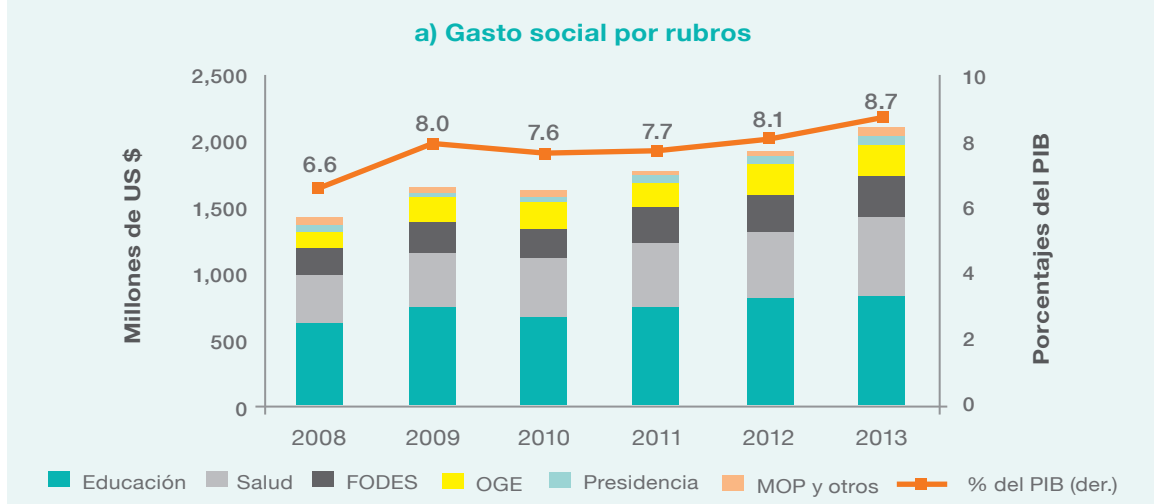
Merece la atención el desempeño del área “Apoyo al desarrollo económico”, que disminuye levemente su participación en el total de los recursos. Aquí, un aspecto importante es que si se considera que en dicha área de gestión están incluidas las carteras de agricultura y ganadería, obras públicas, medio ambiente y turismo, el hecho que los recursos ejecutados disminuyan puede acarrear problemas de competitividad para el país, pues no se están impulsando suficientes proyectos de inversión en infraestructura, que aumenten la productividad, que aumenten y mejoren la conectividad y que se destinen a la protección y preservación del medio ambiente.

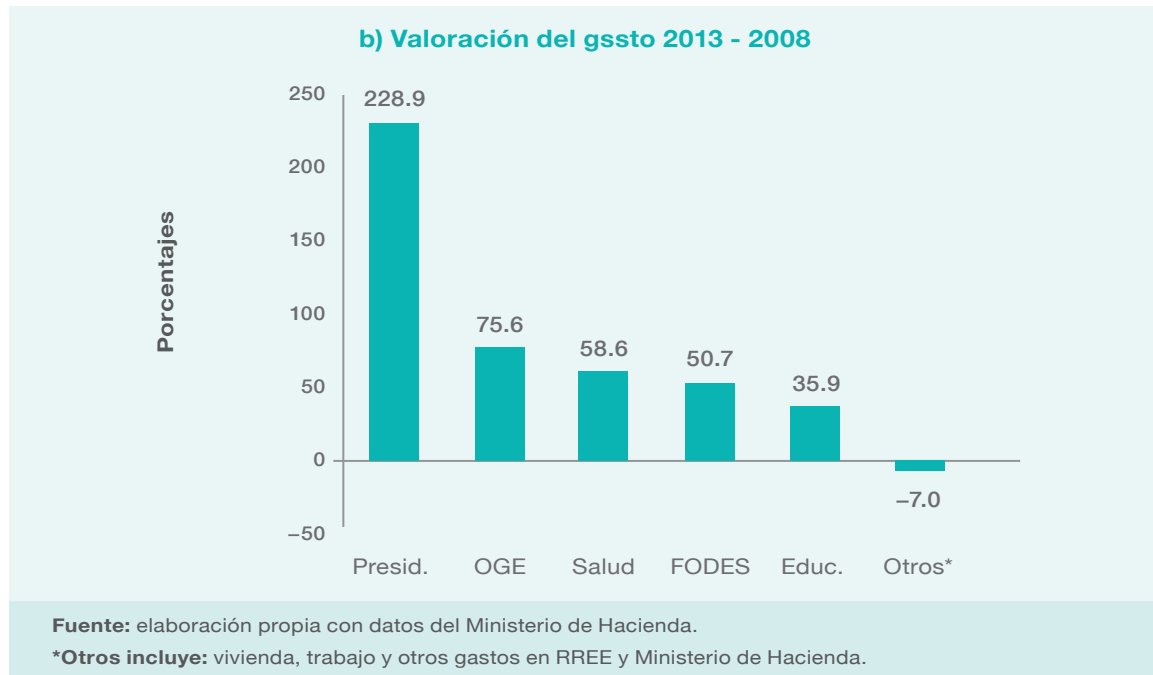
Respecto al gasto social del gobierno central, como ya se acotó, tuvo un avance notable en el período 2009-2013, explicado en parte por el aumento en el costo de los subsidios a los servicios básicos, que experimentaron un alza considerable a partir de la crisis de 2008-2009. El aumento en la participación de la Presidencia de la República en la ejecución de programas sociales también es un factor muy relevante,

pues el presupuesto dedicado a ellos aumentó en 229% en el quinquenio (Gráfico 27b). Esta tendencia al alza de la intervención de la presidencia se ha visto también en otras áreas de la gestión pública, como en la seguridad, política fiscal, desarrollo económico, entre otros, lo que podría entenderse como la existencia de un gobierno paralelo.

Es notable también el crecimiento experimentado por el gasto en salud y las transferencias a las municipalidades, lo que les permitió aumentar su cuota en el total de los recursos y pasar de 1.7% en 2008 a 2.4% del PIB en 2013, en el caso de salud; y de 0.9% a 1.3% en el caso de las transferencias del FODES. Por el contrario, el gasto en educación ha crecido solo el 36% en el período, perdiendo participación en el gasto social total, de 44.9% en 2008 a 40.8% en 2013. A pesar de ello, experimentó un aumento en términos del PIB, de 3.0% en 2008 a 3.5% en 2013; pero si se hubiera mantenido la misma participación vigente en 2008, el gasto público en educación hubiera alcanzado el 4.0% del PIB en 2013.

**Gráfico 27.**  
**GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL 2009-2013**





Sin embargo, el crecimiento del gasto social podría considerarse bajo, pues en dicho período se crearon nuevos programas sociales y se redefinieron otros ya existentes, que han implicado la asignación de recursos adicionales, que debieron haber aumentado el gasto en una proporción mayor. Estos programas son: la ampliación de Red Solidaria a las áreas urbanas y su redefinición como “Comunidades solidarias”, la entrega de uniformes y útiles escolares, el vaso de leche y el programa “Ciudad Mujer”.

Además, aunque el objetivo de este estudio no es evaluar la efectividad del gasto, puede percibirse que los pilares de la política social –educación y salud– siguen presentando importantes déficits, como la escasa inversión en infraestructura y equipamiento educativo, el poco gasto en formación y desarrollo de los docentes, falta de inversión en infraestructura y equipamiento de hospitales y centros de salud, escasez de medicamentos y materiales –incluso los más básicos–, entre otros; que

inciden negativamente en el logro del objetivo de mejorar el bienestar de la población más necesitada y vulnerable.

### DÉFICIT FISCAL Y NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO

El resultado o balance global se obtiene de enfrentar los ingresos totales con el gasto total. Si el resultado es positivo el gobierno tiene superávit y si es negativo, se dice que se obtiene déficit. En este contexto, el sector público de El Salvador ha sido históricamente deficitario, pues en más de 40 años, nunca ha tenido un resultado positivo y únicamente en 1995 se acercó al equilibrio al obtener un déficit de 0.1% del PIB.

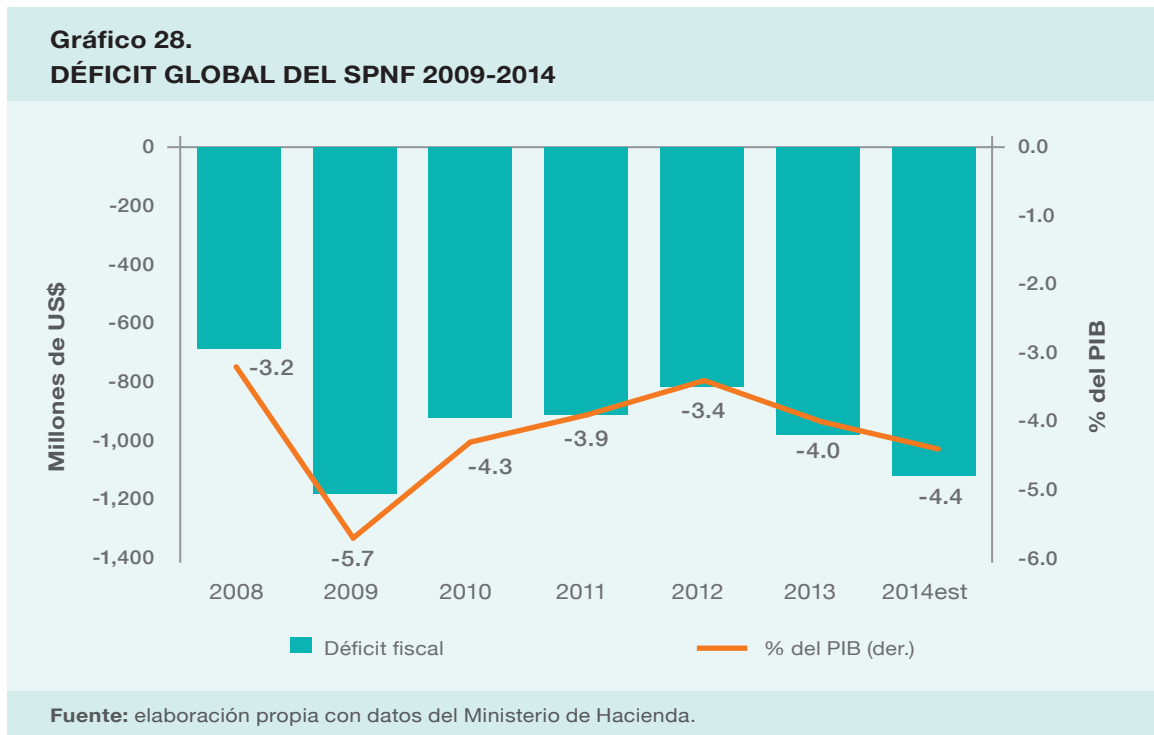
En el período 2009-2013 más la estimación hecha en este estudio para el ejercicio 2014, el déficit fiscal habrá promediado 4.3% del PIB, convirtiéndose en el lustro con los peo-

res resultados de los últimos 40 años y confirmando el estancamiento del país en materia de consolidación fiscal y el incumplimiento de las metas trazadas por el gobierno, de los compromisos con los organismos internacionales y con la misma sociedad salvadoreña, tal como sucedió con el “Acuerdo de sostenibilidad fiscal” suscrito en 2012 con los partidos políticos de oposición representados en la Asamblea Legislativa (Anexo 4).

Como lo ilustra el Gráfico 28, en todo el quinquenio el déficit se mantuvo arriba de los US\$900 millones, con la excepción de 2012 cuando se cerró con US\$814 millones (3.4% del PIB), pero en esta ocasión fue como resultado de haber constituido una mayor cantidad de deuda flotante de la acostumbrada en años

anteriores, como se tratará más adelante. La consecuencia de esta medida fue una mayor carga para la caja fiscal en 2013, año en el que se regresó al 4.0%, a pesar de que una vez más se cerró el ejercicio con compromisos no pagados por un valor mayor a los US\$300 millones.

Respecto de 2014, considerando los resultados obtenidos al cierre del primer cuatrimestre y la carga de los compromisos pendientes de pago, se prevé que se cerrará con un déficit superior a los US\$1,100 millones (4.4% del PIB) y las únicas maneras de reflejar un valor menor es prolongando la alta deuda flotante o sacrificando la meta de inversión –que a abril lleva una ejecución 28.5% menor que en 2012–.

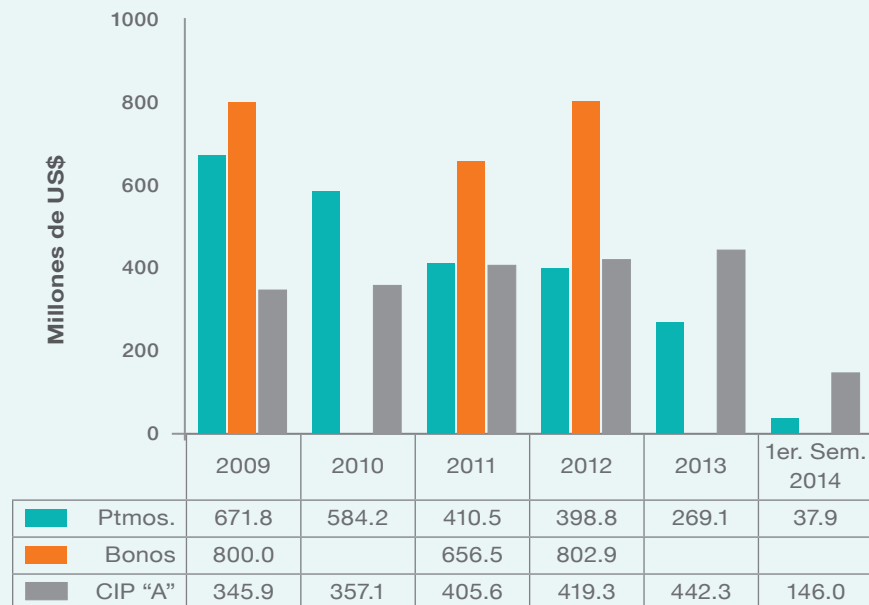


La fuente de financiamiento de los déficits fiscales ha sido fundamentalmente la contratación de préstamos con organismos financieros internacionales, entre los que destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los que en conjunto le desembolsaron al país un total de US\$2,372.3 millones en el período 2009-2013 y el primer cuatrimestre de 2014. A estos se suman la emisión de eurobonos para amortizar vencimientos de deuda por US\$653.5 millones y para reestructurar LETES por deuda de largo plazo, por US\$1,600 millones, totalizando US\$4,631.6

millones<sup>16</sup> (Gráfico 29). Si se agregan los CIP, por US\$2,116 millones, el total percibido por el SPNF en concepto de desembolsos de deuda asciende a US\$6,747.9 millones.

El Gráfico 29 muestra también la preferencia del gobierno por la utilización de bonos para completar sus necesidades de financiamiento, lo que tiene ciertas ventajas: fácil colocación ante la gran demanda de títulos de deuda de países emergentes y la no existencia de condicionalidades como sucede con los préstamos obtenidos de los organismos financieros multilaterales; pero también tiene una gran

**Gráfico 29.**  
**PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SPNF AL PRIMER SEMESTRE DE 2014**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

16. No se incluye la emisión de bonos por US\$1,156 millones solicitada a mediados de mayo de 2014 por el Ministerio de Hacienda para la amortización de los bonos FOSEDU (US\$356 millones) y para trasladar el saldo de LETES hacia el largo plazo (US\$800 millones), que aprobada por la Asamblea Legislativa el 12 de junio.

desventaja: su mayor tasa de interés con respecto al costo de los préstamos mencionados, pues en estos últimos la tasa oscila entre 2.5% y 3.5%, existiendo la posibilidad de lograr condiciones concesionales; mientras en el caso de los bonos, hasta 2013, han sido colocados a tasas mayores al 6.5%, excepto la emisión de US\$800 millones realizada a finales de 2012, en la que se pactó un premio de 5.875%. La consecuencia es que mientras más alta sea la tasa efectiva que paga la deuda, deviene una mayor carga financiera para el flujo de efectivo del gobierno y por ende un problema más para la liquidez.

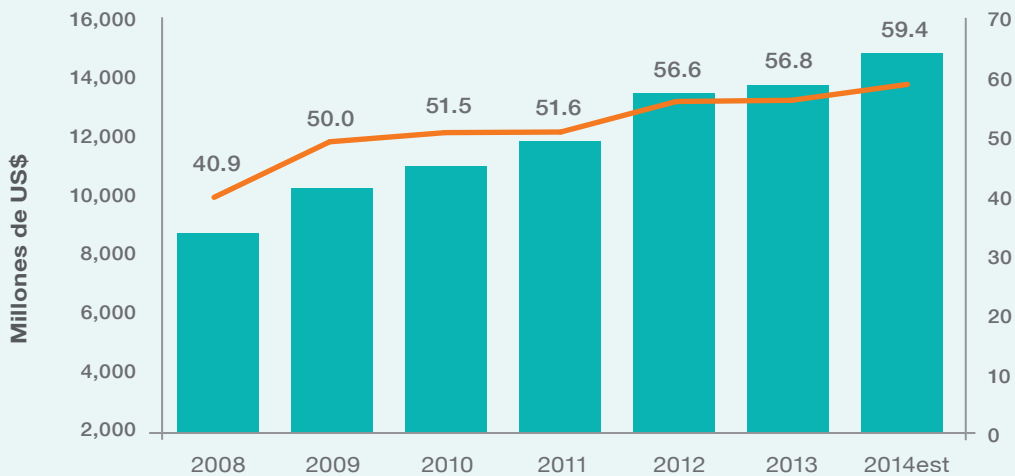
a su vez permitió disminuir el déficit fiscal a 0.1% en 1995; la condonación de una porción de las obligaciones crediticias en el marco del Club de París y debido al uso de los recursos de la privatización de ANTEL para amortizar capital. Sin embargo, diversas circunstancias y fenómenos que sucedieron en los siguientes 10 años elevaron nuevamente el saldo hasta el 40% del PIB en 2008. Estos fenómenos son: la desaceleración de 1996 a 2004, los costos de la reconstrucción de los desastres naturales (huracanes, terremotos y una erupción volcánica) y la deuda previsional.

En 2008 comienzan a percibirse los primeros impactos de la crisis económica en las finanzas públicas del país: desaceleración de la recaudación y aumentos en el gasto debido al shock de precios de los commodities, para luego, en 2009, se produce una contracción en los ingresos y un nuevo aumento en el

## DEUDA PÚBLICA

De 1990 a 1998, la deuda del SPNF pasó de más de 50% a 27% del PIB, como producto de la etapa de auge económico (1990-1995), que

**Gráfico 30.**  
**DEUDA DEL SPNF 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

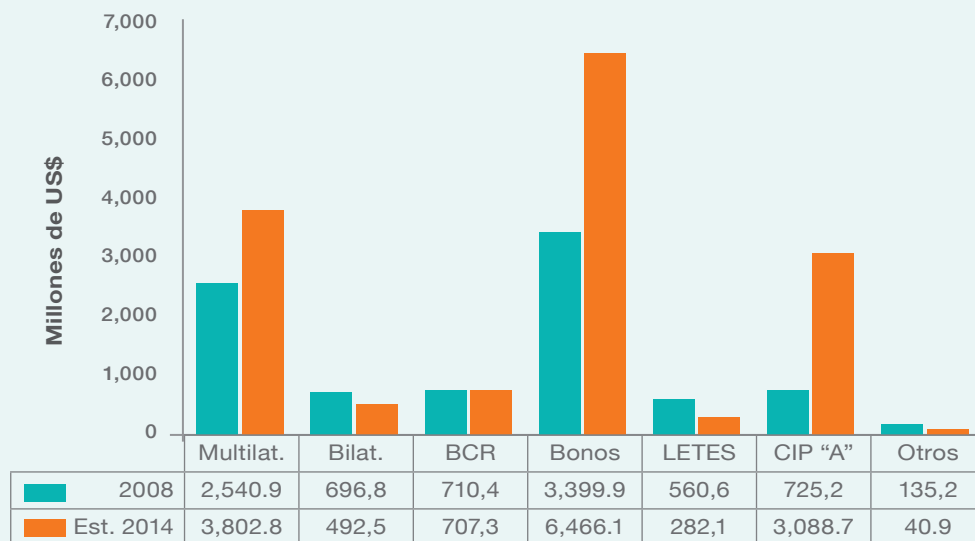
gasto público, resultando en un déficit global equivalente a 5.7% del PIB, lo que aunado a la caída del PIB en 3.1%, condujo a que el ratio Deuda/PIB alcanzara en un solo año el 50% del PIB.

En los años siguientes a 2009, los déficits fiscales continuaron siendo altos –en torno al 4.0% del PIB–, lo que trajo como consecuencia lógica la contratación de más deuda, como ya se acotó. Es así como las estadísticas oficiales indican que a 2013, el SPNF adeudaba US\$13,768 millones, equivalentes a 56.8% del PIB, mientras que las estimaciones de este estudio para 2014 elevan el saldo hasta los US\$14,880 millones, lo que equivale a 59.4% del PIB (Gráfico 30).

Analizando la evolución de los componentes de la deuda, El Gráfico 31 permite visualizar como para el cierre de 2014, el saldo total habrá aumentado en alrededor de US\$6,100 millones, es decir, un incremento promedio de US\$1,017 millones anuales, para acumular un crecimiento total de 18.4 puntos del PIB en seis años. De ellos, el 50% son bonos que en su mayoría han sido colocados en el mercado internacional a plazos que van desde los 10 a los 30 años y que pagan tasas de interés superiores al 6% anual.

El 32% de los bonos emitidos fueron operaciones de “roll over”, es decir, amortización de deuda con más deuda, con un efecto cero en el saldo, pero el restante 68% corresponde

**Gráfico 31.**  
**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DEL SPNF POR ACREEDOR 2009-2014**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

a nueva deuda que le ha significado una carga adicional al presupuesto de entre US\$180 y US\$190 millones anuales en concepto de pago de intereses.

En el aumento del stock de bonos ha jugado un papel protagónico la frecuente utilización de Letras del Tesoro (LETES) para cubrir las permanentes deficiencias de efectivo que sufre el gobierno y su reestructuración en bonos de largo plazo. Es así como en el período en estudio, se realizaron dos emisiones de bonos por US\$800 millones cada una, a 10 y 13 años plazo, reduciendo el saldo de LETES a un valor mínimo, pero debido a la persistencia de los problemas de liquidez, dicho saldo se ha incrementado nuevamente de manera muy rápida hasta llegar a su umbral de insostenibilidad en lapsos cada vez más cortos (Gráfico 32),<sup>17</sup> lo que por ende se ha traducido en emisiones más frecuentes de bonos para trasladar al largo plazo deuda de corto plazo utilizada para financiar gastos corrientes.

Otro componente importante en el incremento de la deuda del SPNF es la deuda previsional, obligación asumida por el gobierno central cuando se reformó el sistema de pensiones en 1996 y que desde 2001 se ha convertido en una carga para el presupuesto al tener que cubrir casi la totalidad de las prestaciones con los beneficiarios del SPP. Desde septiembre de 2006, el pago directo de las pensiones

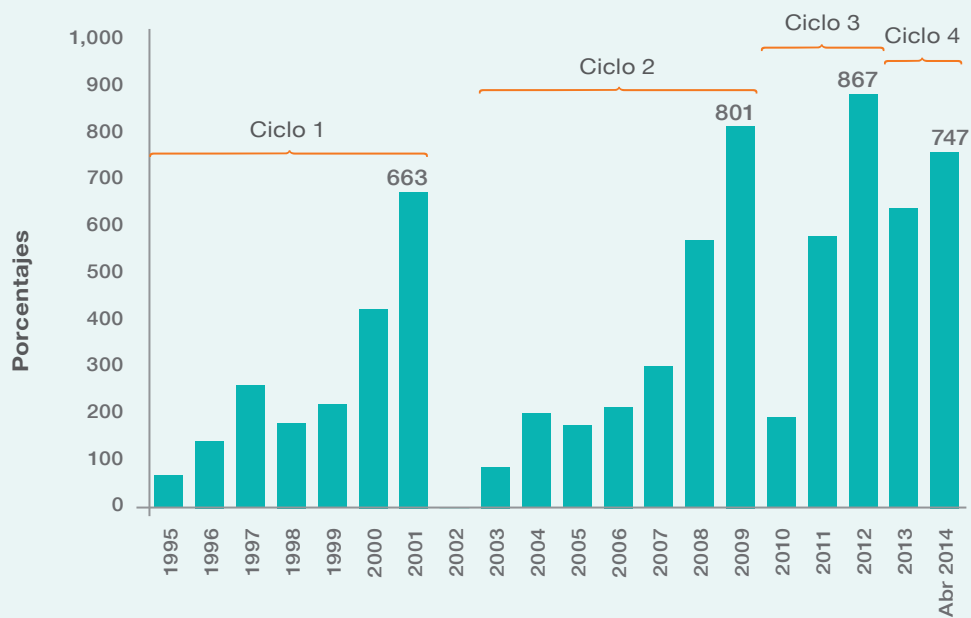
se cubre con los recursos provenientes de las emisiones de CIP hechas por el FOP, títulos de deuda que son adquiridos por las AFP. Por su parte, el gobierno atiende el servicio de la deuda con las AFP (CIP “A” y CIP “B”), lo que según Pérez (2014), puede entenderse como el ejercicio de la obligación impuesta por el Art. 220 de la Ley del SAP, disposición que ordena que el gobierno central asuma el pago de las pensiones del SPP.

En el período en estudio, el FOP ha emitido CIP “A” por un promedio de US\$410 millones anuales, pero las emisiones anuales se han incrementado a un ritmo promedio del 7% cada año (Tabla 2), lo que acelera el aumento del saldo de la deuda total. Así las cosas, al final de 2014, las CIP “A”, que son las únicas que el gobierno incluye en las estadísticas fiscales, habrán alcanzado un saldo de US\$3,088 millones, lo que equivale a 12.3% del PIB; pero si suman las CIP “B”, el saldo asciende al 18% del PIB.

La emisión de CIP también ha tenido un efecto en la carga financiera de la deuda. En conjunto los CIP “A” y “B”, dado que el gobierno central cubre el servicio de ambos aunque solo se reflejen en el saldo los “A”, le han significado al gobierno el pago de intereses por US\$48.8 millones anuales en el período 2009-2014, cantidad que se elevará a US\$125 millones en los próximos cinco años, debido al aumento natural de dicha deuda.

17. Las LETES comenzaron a utilizarse en 1995. Desde entonces ha sido una práctica que el gobierno no alcance a amortizar el total de títulos emitidos cada año, dejándose remanentes que luego de cierto tiempo alcanzan un “umbral insostenible” para la tesorería del Estado, momento en el que dicho saldo se ha amortizado a través de la emisión de bonos de largo plazo. Esto sucedió a principios de 2002, por US\$653.5 millones; en 2009, por US\$800 millones; en 2012, por US\$800 millones y recién en junio de 2014 la Asamblea Legislativa ha autorizado al Ejecutivo para que realice una nueva emisión de bonos por US\$800 millones para amortizar el saldo de LETES, que a abril de 2014 alcanzó US\$747 millones. Como se observa, el ciclo que al principio era de siete años, pasó a tres años y luego a menos de dos años (Gráfico 32).

**Gráfico 32.**  
**SALDOS DE LETES 1995-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**Tabla 2. EMISIONES DE CIP EN EL PERIODO 2009-2014**

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014est
CIP "A" ( Mills. US\$)	345.9	357.1	405.6	419.3	442.3	490.0
CIP "B" (Mills. US\$)	97.3	78.7	77.4	74.6	71.5	70.5
<b>TOTAL</b>	<b>443.3</b>	<b>435.8</b>	<b>483.0</b>	<b>493.9</b>	<b>513.8</b>	<b>560.5</b>
CIP "A" (% del PIB)	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	2.0
CIP "B" (% del PIB)	2.1	2.0	2.1	2.1	2.1	2.2

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Superintendencia de Pensiones.



## GESTIÓN PRESUPUESTARIA

En El Salvador, el proceso de presupuestación es un ejercicio que incumbe a todas las instituciones públicas e implica un trabajo permanente desde la formulación de la política presupuestaria –instrumento que contiene las líneas generales de la política fiscal para un ejercicio y los techos de recursos a utilizar por las entidades para distribuir sus necesidades de gasto–, pasando por la consolidación de los planes de gasto institucionales, la aprobación legislativa, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de la gestión.

A pesar de ser un proceso ordenado y sistemático, los presupuestos cargan con una serie de vacíos que causan daño a la gestión de la hacienda pública y a la misma estabilidad macroeconómica. Una de estas carencias es la aprobación de presupuestos incompletos y desfinanciados, que tienen como consecuencia la profundización de los problemas de liquidez, al tener que enfrentar obligaciones de gasto sin contar con la asignación de los recursos respectivos.

Esta práctica, si bien se ha realizado desde años atrás, adquirió gran relevancia en el quinquenio 2009-2014 cuando de manera sistemática y recurrente se ha dejado importantes partidas de gastos ineludibles fuera del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, que luego, en el transcurso del ejercicio fiscal deben ser liquidados y al no disponer de los recursos se recurre a salidas alternativas que agravan la iliquidez y aumentan la deuda pública.

Diversos estudios han analizado esta práctica, destacando el informe “Evaluación de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)” realizado en 2009.<sup>18</sup> En dicho informe se cuestiona la credibilidad del presupuesto, debido a la no inclusión de la totalidad de los ingresos y de los gastos a ejecutarse, en el proyecto que se presenta a votación en la Asamblea Legislativa, es decir, que muchas transacciones son aprobadas en el transcurso del ejercicio fiscal, escapando de la aprobación ex-ante del poder legislativo, quedando la ejecución presupuestaria condicionada a que se aprueben dichas partidas adicionales. Esta observación es reiterada en el nuevo informe PEFA solicitado por el gobierno, elaborado en 2013 (ACE, 2013).

Pérez (2013d) también analiza en detalle estas fallas del presupuesto. Respecto de los ingresos, los proyectos de presupuesto consideran los ingresos tributarios brutos (sin restar las devoluciones) y, al mismo tiempo, no incluyen en los gastos la totalidad de las devoluciones de impuestos a realizarse, con lo que se crea una “burbuja de cobertura presupuestaria ficticia”, al reflejar un ingreso sobrevaluado y un gasto subvaluado, derivando en la necesidad de emitir deuda de corto plazo para cubrir las brechas financieras que surgen cuando los contribuyentes solicitan sus devoluciones.

La situación anterior se ilustra en la tabla 3, en la que se muestra como en el período 2009-2013, el gobierno central dejó fuera del presupuesto un promedio de US\$192.5 millones anuales en devoluciones de impuestos, generando esa misma cantidad como disponibilidad ficticia de recursos que son utilizados para otros fines, los

18. ECORYS (2009), Documento del estudio disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/el\\_salvador\\_pefa\\_report\\_2009\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/el_salvador_pefa_report_2009_es.pdf)

que sumados al no cumplimiento de la meta de ingresos brutos, elevó la burbuja de efectivo a un promedio de US\$348 millones anuales.

La necesidad de emitir deuda surge del hecho de asignar presupuestariamente los recursos de la “burbuja” para financiar otros destinos del gasto, con lo que se logra el equilibrio financiero al momento de la aprobación legislativa, sin embargo, esos recursos ya han sido

comprometidos, pues son propiedad de los contribuyentes a quienes se les retiene impuestos en exceso en un año y en el transcurso del ejercicio fiscal siguiente solicitan el respectivo reintegro, viéndose la tesorería en problemas de liquidez para hacer efectivas las devoluciones, por lo que la solución es emitir Letras del Tesoro (LETES) y Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP).<sup>19</sup>

**Tabla 3. DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS SEGÚN EL PRESUPUESTO 2009-2013 (MILLONES DE US\$)**

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos tribut. según presup.	3,331.5	3,180.7	3,423.5	3,768.2	4,099.4
Devoluciones presup.	72.4	71.2	32.5	20.1	6.8
<b>Disponibilidad según presup.</b>	<b>3,259.1</b>	<b>3,109.5</b>	<b>3,391.0</b>	<b>3,748.1</b>	<b>4,092.6</b>
Ingresos tributarios reales	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1
Devoluciones reales	226.7	189.0	293.3	251.6	204.9
<b>Disponibilidad real</b>	<b>2,609.3</b>	<b>2,882.8</b>	<b>3,193.3</b>	<b>3,433.8</b>	<b>3,739.2</b>
Brecha (burbuja)	649.8	226.7	197.7	314.3	353.4

**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Al igual que en los ingresos, en el gasto, la práctica de no incluir en el presupuesto la totalidad de los compromisos se ha intensificado en el quinquenio en estudio. Es así como desde 2009, el presupuesto modificado siempre ha sido mayor al votado<sup>20</sup> en un promedio del 14% todos los años (US\$380 millones, excluyendo 2009, cuando el gasto ejecutado se excedió en US\$1,278 millones). En este último caso, si bien es cierto, fue el año en que la cri-

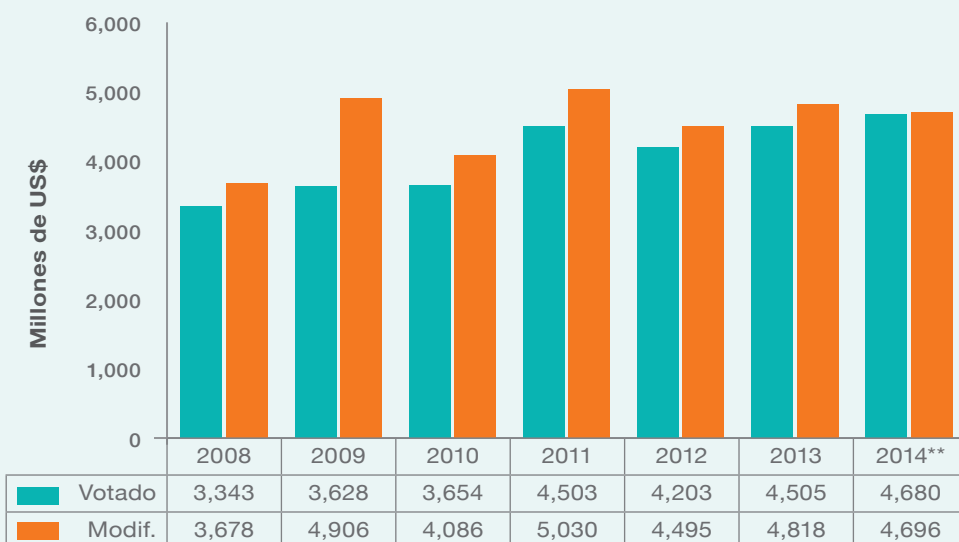
sis económica global impactó más fuerte en la economía nacional, el presupuesto de gastos se aumentó en un 35%, mientras los ingresos totales se contrajeron en un 7.9%, lo que llevó a un incremento del déficit fiscal hasta cerrar en 5.7% del PIB.

En 2014, pasados cinco meses del año apenas se han hecho modificaciones al presupuesto por US\$16 millones, evidenciándose una apa-

19. Las NCTP son una especie de “quedan” que la Dirección General de Tesorería (DGT) entrega a los contribuyentes que solicitan reintegros de IVA a exportadores, devoluciones de ISR y por el reintegro de subsidios. Son valores negociables a descuento, pueden ser utilizadas para el pago de cualquier impuesto o redimibles por efectivo en un plazo de 180 días.

20. El presupuesto “votado” es el proyecto que es aprobado por la Asamblea Legislativa y el “modificado” es el monto del presupuesto luego de todas las modificaciones que se aprueban a lo largo del ejercicio fiscal.

**Gráfico 33.**  
**PRESUPUESTOS VOTADOS Y MODIFICADOS DEL GOBIERNO CENTRAL 2009-2014**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

\*\* Corresponde al valor modificado al mes de mayo.

rente contención del gasto, pero en la realidad significa que no se han pagado alrededor de US\$300 millones de deuda flotante (facturas de proveedores de bienes y servicios, transferencias corrientes, prestaciones a empleados públicos, etc.).

Ante esta realidad, el gobierno justifica las modificaciones en el hecho que en el transcurso del ejercicio surgen demandas de recursos por necesidades apremiantes que es necesario financiar. De acuerdo a Pérez (2013d), la modificación de presupuesto en dichos casos pareciera lógica si se tratara de situaciones verdaderamente no previstas, como sucedió

en 2001 y 2002, ejercicios afectados por los terremotos u otros años en que también han ocurrido desastres naturales. También es válido si se tratara de rubros de gasto comprensiblemente imprevistos; pero en la realidad, las modificaciones se refieren a gastos catalogados como “ineludibles”<sup>21</sup> que son conocidos desde el primer momento de la formulación del presupuesto y no son incluidos en el proyecto enviado a la Asamblea Legislativa debido a no contar con el financiamiento respectivo.

Como ejemplo de lo anterior, la Tabla 4 muestra el caso de los subsidios a servicios básicos: como puede observarse, todos los años

21. Los gastos ineludibles son las partidas presupuestarias que tienen una destinación específica y que son definidas por la Constitución o por otras leyes especiales. Entre estas están el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia, el FODES, así como los presupuestos del Órgano Legislativo y la Corte de Cuentas. Se consideran también ineludibles el gasto en remuneraciones, el pago de intereses de la deuda, entre otros.

**Tabla 4. SUBSIDIOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS 2009-2013  
(MILLONES DE US\$)**

Año	Subsidio GLP			Subsidio electricidad			Subsidio transporte			Total dif.
	Votado	Ejec.	Difer.	Votado	Ejec.	Difer.	Votado	Ejec.	Difer.	
2009	16.6	83.4	66.8	15.0	118.2	103.2	30.8	78.8	48.0	218.0
2010	16.6	135.6	119.0	15.0	111.1	96.1	19.0	48.0	29.0	244.1
2011	37.6	163.5	125.9	22.5	221.6	199.1	53.7	56.5	2.8	327.8
2012	61.4	135.6	74.2	0.0	200.6	200.6	45.8	64.4	18.6	293.4
2013	77.8	134.2	56.4	95.8	166.5	70.7	37.7	55.8	18.1	145.3

**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

se presupuestan valores menores al monto que se ejecuta realmente, llegando algunas veces a no asignar recursos a ciertos destinos.

Al comparar la asignación presupuestaria con el valor realmente ejecutado se genera una brecha de financiamiento que no se debe al desconocimiento del comportamiento real de tales rubros de gasto ni a situaciones imprevistas, ya que son gastos que cuentan una clara tendencia histórica de acuerdo al desempeño de las variables que los determinan. Esta brecha promedió US\$245 millones en el período y se suma a la generada por la subvaluación de las devoluciones de impuestos, derivando en mayores necesidades de financiamiento y problemas de liquidez en el transcurso del ejercicio fiscal, que se traducen en nuevas emisiones de deuda pública, especialmente deuda de corto plazo, la que después de cierto número de años es convertida en deuda de largo plazo.

La iliquidez ha sido de hecho el principal problema del gobierno en el período en estudio, tanto que a partir de 2012, además de la permanente emisión de LETES y NCTP, se agregó otra estrategia para lidiar con la insuficiencia de recursos: la acumulación de mayores can-

tidades de deuda flotante derivada del atraso excesivo en el pago a proveedores de bienes y servicios, transferencias a municipalidades y subsidios, lo que se conoce como “deuda flotante” y que es una práctica común en el sector público, pero a diferencia de años anteriores, en 2012 el valor de dicha deuda sobrepasó los US\$300 millones. Dicha situación contribuyó a que el déficit fiscal de 2012 no fuera mayor, pues debido a que El Salvador maneja sus transacciones con base al criterio de “percibido-incurrido”, aunque los bienes o servicios se recibieron en 2012, el diferimiento del pago trasladó la carga para 2013. Dicho problema se dio también en 2013, trasladándose para el ejercicio 2014, un valor pendiente de pago no menor a los US\$350 millones en concepto de bienes, servicios y transferencias de recursos, que deberá ser cancelado en el presente año, aunque la práctica es que se paguen los compromisos más antiguos y los más recientes se trasladan al año siguiente, por lo que se esperaría que al final de 2014, dada la baja probabilidad de cumplir la meta de ingresos y con el objeto de no reflejar un déficit fiscal mayor al 4% del PIB, el Ministerio de Hacienda vuelva dejar compromisos pendientes de pago por un valor mayor a los US\$300 millones.

## POLÍTICA DE TRANSPARENCIA FISCAL

La transparencia es uno de los conceptos más importante de la gestión pública, por cuanto permite que la sociedad controle la forma en que los gobiernos manejan los recursos del Estado. En este contexto, la transparencia comienza por reconocer el derecho ciudadano de acceso a la información pública y el deber de todo gobierno, en el nivel que sea, de rendir cuentas e informar sobre sus acciones (Cerritos, 2011). En la misma línea para la International Budget Partnership (IBP), la transparencia posibilita a la población tener conocimiento pleno de la gestión de los gobernantes, lo que les permite juzgar si éstos últimos están administrando bien los fondos públicos.

En el ámbito fiscal, en El Salvador, la práctica histórica ha sido publicar solo una limitada cantidad de información, que no permite analizar y juzgar la actuación de las autoridades en dicha materia. Esto se ha reflejado en que hasta 2010 únicamente el Banco Central de Reserva divulgaba algunas cifras del desempeño fiscal, mientras el Ministerio de Hacienda publicaba alguna información en las memorias de labores y en su sitio web, pero no es sino hasta finales de 2010 cuando éste último pone en funcionamiento el “Portal de Transparencia Fiscal”,<sup>22</sup> sitio web que contiene información relevante de los presupuestos votados y ejecutados, ingresos fiscales y deuda pública, así como importantes informes sobre el desempeño de las finanzas públicas.

El Portal de Transparencia Fiscal ha sido un paso importante para abonar a la transparencia en las finanzas públicas; no obstante, aún falta mejorar en cantidad y calidad la información fiscal que se presenta —ampliar la base de datos, con series históricas, de ingresos, gastos y deuda pública— (Cerritos, 2011). Esta posición es compartida por Serpas, et al (2012), quienes consideran que no se dispone de informes periódicos sobre el desempeño fiscal por parte de los responsables, en los que se expliquen las metas y las causas de las desviaciones, así como los mecanismos correctivos a emplearse; hace falta un informe pormenorizado de la ejecución de la inversión pública y sobre la ejecución financiera de las municipalidades.

Luego, como consecuencia de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP),<sup>23</sup> el gobierno da un paso más en pro de la transparencia de la gestión de las finanzas públicas; aunque, tal como lo explican Serpas, et al (2012), las complicaciones surgidas en el proceso de entrada en vigencia de la ley atrasaron la creación de las condiciones que permitieran el funcionamiento de la institucionalidad necesaria para aplicar plena y correctamente la LAIP. En este punto, los autores se refieren a la falta de asignación presupuestaria para el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), el atraso en el nombramiento de los comisionados y de todos los oficiales de información y la publicación completa de la información oficiosa. Sobre todo, la falta de presupuesto impidió que el IAIP comenzara a operar de manera inmediata y fue hasta en

22. [www.transparenciafiscal.gob.sv](http://www.transparenciafiscal.gob.sv)

23. Decreto Legislativo 534 del 02 de diciembre de 2010.

2013 cuando le fueron asignados US\$0.9 millones, monto que de acuerdo a dicha entidad es insuficiente para ampliar la capacidad de respuesta del organismo a todo el país.<sup>24</sup>

Pero la transparencia no es solo publicar cifras e informes, también cuenta el nivel de claridad, objetividad y transversalidad de las decisiones tomadas por las autoridades fiscales y en el quinquenio que se analiza se adoptaron acciones poco transparentes en la gestión fiscal. El mejor ejemplo es la formulación del presupuesto del Estado. Tal como ya se explicó, el proyecto de ley que el Órgano Ejecutivo envía a la Asamblea Legislativa no contiene la totalidad de los gastos que se prevé ejecutar en el ejercicio, es decir, no incluye los valores reales de las devoluciones de impuestos, subsidios, ampliaciones presupuestarias a entidades y otras asignaciones que por lo general son conocidas desde el momento de la formulación. Todos estos compromisos se quedan fuera del presupuesto por la falta de financiamiento y al excluirlos se asegura el equilibrio contable. Luego, el problema se agudiza porque el Congreso sabe de dicha estrategia y a pesar de ello aprueba el proyecto desfinanciado. La falta de transparencia se consolida en el transcurso del ejercicio con la declaración del gobierno de que necesita cubrir los compromisos y no dispone de recursos.

En el caso acotado, el gobierno oculta los verdaderos valores de los compromisos de gasto, convirtiendo el presupuesto en un simple documento con cifras no creíbles, lo que

redunda en una pérdida de confiabilidad de las políticas y de la credibilidad de las autoridades fiscales.

Esto sucede también con los flujos de NCTP y deuda flotante, de los cuales no se conocen datos oficiales, incluso en el caso de los atrasos a proveedores, el Ministerio de Hacienda no reconoce públicamente su existencia. La consecuencia de ocultar estos datos es la presentación de una situación financiera incompleta y ficticia, con resultados menos desfavorables de lo que realmente son, lo que crea confusión sobre la verdadera realidad de las cuentas fiscales y aumenta la falta de credibilidad del gobierno.

En el mismo sentido, de acuerdo al informe PEFA 2013 (ACE, 2013), el Ministerio de Hacienda recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera de todas las entidades del SPNF, incluidas las municipalidades, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades. Esta carencia tiene incidencia en las cifras totales, pues el valor registrado en las estadísticas del desempeño del SPNF no incluye los datos de las municipalidades, excepto la transferencia del FODES, valor que se subdivide de manera directa y automática en 75% para inversión y 25% en gasto corriente.

En un apartado posterior se analizará el avance de El Salvador en algunos indicadores internacionales de transparencia.

24. Nota de prensa disponible en: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=8836606](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8836606)

## PROCESOS DEL PACTO FISCAL

### Primera iniciativa en 2010:

Casi un año después de asumir el poder, la gestión 2009-2014 presentó el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (PQD), instrumento central de la política que se desarrollaría en el quinquenio. En ella, el gobierno estableció sus apuestas estratégicas y áreas prioritarias de intervención, destacando la reducción de la pobreza y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos; la creación de las bases de un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial y la reconstrucción del tejido productivo; la reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantizara finanzas públicas sostenibles y favoreciera el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática (GOES, 2010).

El pacto fiscal fue visto entonces como el vehículo para lograr el objetivo principal de la política fiscal, que fue definido como el asegurar que el país contara con los recursos necesarios para financiar los gastos y las inversiones sociales y económicas definidas como prioritarias en el Plan Quinquenal de Desarrollo (Pérez, et al, 2012).

Sin embargo, como ya fue expuesto, a finales de 2009, la Asamblea Legislativa aprobó un primer conjunto de reformas tributarias, que creó un nuevo impuesto –primera matrícula de vehículos– y aumentó las tasas a los impuestos selectivos al consumo y anticipo a cuenta del ISR. Esta reforma se diseñó y for-

muló sin consultar con el resto de sectores de la sociedad salvadoreña.

A pesar de ello, en el marco del Consejo Económico y Social (CES), en junio de 2010 se creó la Comisión de Política Fiscal Integral, (CEPFI), en la que participaron: representantes del gobierno –Ministerio de Hacienda–, las gremiales de la empresa privada, organizaciones sociales y centros de investigación. En teoría, el objetivo de este grupo de trabajo era analizar los temas fiscales y elaborar propuestas que serían luego discutidas a nivel del CES. Sin embargo, al carecer de una planificación de sus actividades, las sesiones de trabajo de la comisión fueron utilizadas por el Ministerio de Hacienda para exponer, desde su propia óptica, el estado de las finanzas públicas y la necesidad de implementar una nueva reforma tributaria para aumentar los ingresos fiscales. Esta situación sacó a la luz las diferencias entre los distintos sectores sobre cómo se debía abordar la problemática del déficit fiscal y el alto nivel de endeudamiento público.

De acuerdo a Pérez, et al (2012), en líneas generales, el sector privado empresarial se mostró más interesado por impulsar un ajuste vía gasto público, viendo la problemática desde una perspectiva técnica de racionalización del gasto. El sector sindical y de organizaciones sociales destacó que la solución a la problemática fiscal pasaba por un acuerdo político que se tradujera en la obtención de más ingresos, sin restar importancia al uso más eficiente del gasto gubernamental. Por su parte, los centros de investigación representados –FUSADES y FUNDE– se centraron en la necesidad de que el pacto fiscal debería considerar no solo el ámbito tributario, sino convertirse en un acuerdo integral, que incluyera la necesidad de aumentar el crecimiento

económico, la eficientización y disciplina en la ejecución del gasto público, mejoras en la eficiencia recaudatoria y en la institucionalidad, antes de aumentar las tasas impositivas y crear nuevos impuestos.

El problema en las propuestas de los actores mencionados es que requerían un análisis más exhaustivo y un trabajo de planificación y diseño que implicaba trabajar en conjunto gobierno-sector privado-organizaciones sociales-centros de investigación; pero el gobierno no tenía tiempo para ello y manifestó su intención de impulsar una reforma tributaria de manera unilateral. A partir de ese momento –a finales de 2010–, las relaciones se volvieron tensas y ante la imposición de una nueva metodología de trabajo por parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia, en la que se daba el papel protagónico a la Presidencia de la República y no a los actores que estaban trabajando en el “pacto”, los actores no gubernamentales, en particular la empresa privada, decidió no seguir apoyando las gestiones de la comisión y el trabajo de ésta fue suspendido sin haber logrado los objetivos para los cuales fue creada. Esto sucedió a principios de 2011.

Una vez rotos los esfuerzos por lograr el pacto fiscal, el gobierno envió, sin lograr un consenso con el resto de actores de la sociedad, un segundo paquete de reformas que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa a finales de 2011.

De acuerdo a Pérez, et al (2012), el fracaso de este importante esfuerzo por lograr un pacto fiscal se debió al enfoque del Ministerio de Hacienda, pues éste consideró que la CEPFI no era un espacio consultivo de carácter vinculante, ni mucho menos un espacio para co-dirigir

con la opinión de la sociedad civil la política fiscal. Este es un aspecto de fondo, pues pareciera que el CES interesaba al gobierno en la medida que pudo ser un ámbito para legitimar sus políticas y medidas, pero no para discutir a profundidad y dirimir si estas eran convenientes, viables o no. Otro factor que incidió en el fracaso fue la supuesta diferencia o falta de coordinación en torno a la hoja de ruta y metodología para aproximarse al pacto fiscal, que se dio entre la Secretaría Técnica de la Presidencia –entidad creadora y administradora del CES– y el Ministerio de Hacienda –cartera que por su naturaleza era la representante idónea del Órgano Ejecutivo en la CEPFI–.

#### **Un segundo esfuerzo (2012):**

A mediados de 2012, ante la crítica situación de las finanzas públicas reflejada en los permanentes problemas de liquidez, el gobierno inició gestiones ante la Asamblea Legislativa para la aprobación de la emisión de bonos por US\$800 millones, recursos que en un primer momento servirían para hacer frente a un eventual ejercicio de la opción “put” por parte de los tenedores del Eurobono 2023, circunstancia que tendría lugar en enero de 2013. Pero en el ámbito financiero, los tenedores de bonos únicamente ejercerían su opción en el caso de que los bonos se cotizaran por debajo del valor nominal, algo que no se veía probable, pues el precio de los bonos se ubicaba considerablemente arriba del valor nominal. A pesar de ello, el Ejecutivo insistió en que era necesario disponer de los recursos.

A la justificación anterior se sumó otra de mayor urgencia y que tenía una certeza total de ocurrencia: el saldo de las LETES superaba los US\$800 millones, por lo que ya no era



sostenible para la tesorería del gobierno y era necesario reestructurar dicha deuda a bonos de largo plazo.

Para lograr el consenso o los votos necesarios para aprobar y ratificar la emisión de los bonos solicitados, el gobierno suscribió con los partidos de oposición representados en la Asamblea Legislativa un nuevo pacto, el “Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal para El Salvador”. En este, el gobierno se comprometía, principalmente, a disminuir el déficit fiscal a 2.7% del PIB en 2013; a reducir el límite para emitir LETES del 40% al 20% y posteriormente al 15%; a presentar a la Asamblea Legislativa una Ley de Responsabilidad Fiscal, entre otros.

Una vez logrados los votos, se emitieron los bonos –en noviembre de 2012– y dado que los tenedores de eurobonos no ejercieron la opción, los recursos se utilizaron para amortizar el 50% del saldo de LETES y el resto para financiar necesidades de gasto corriente. El déficit de 2013 fue 4.0% y en los presupuestos de 2013 y 2014 se mantuvo el límite del 40% de los ingresos corrientes para la emisión de Letras del Tesoro. El gobierno, tampoco presentó los proyectos de ley comprometidos. En conclusión, el “Acuerdo” no se cumplió en lo absoluto.

Un aspecto importante en este tema es que tal “Acuerdo” no estaba revestido de la legitimidad suficiente para convertirse en un elemento de consenso y de compromiso real entre el gobierno y los sectores más representativos de la sociedad salvadoreña, sino que se trató de un simple acuerdo político partidario para lograr la aprobación de una operación de contratación de deuda pública. Al final, fue otra oportunidad perdida para lograr el tan ansiado pacto fiscal.

## RELACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES

### Condiciones para el financiamiento y los SBA:

La relación del gobierno de El Salvador con los organismos financieros internacionales siempre ha sido cordial, toda vez que el país tiene una larga trayectoria de cumplimiento de sus obligaciones contractuales. En este contexto, el último quinquenio comenzó con la puesta en marcha los planes de apoyo al gobierno por parte de los principales acreedores: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los que programaron aprobar y desembolsar préstamos, tanto para inversión, como para apoyo presupuestario, por más de US\$2,500 millones.

De manera paralela, al inicio de la gestión, la economía nacional estaba siendo impactada fuertemente por los efectos de la crisis económica internacional y de manera particular, las finanzas públicas afrontaban la posibilidad de cerrar el ejercicio con un déficit superior al 6% del PIB. Además, desde finales de 2008 se temía una corrida bancaria, lo que motivó, en enero de 2009, a la suscripción de un Acuerdo de Derechos de Giro (Stand By Agreement o SBA) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por aproximadamente US\$800 millones, para un plazo de 14 meses. Dichos recursos estarían a disposición de El Salvador ante una potencial crisis bancaria que derivara en una crisis de balanza de pagos o fiscal. Además, este acuerdo significaba una carta de garantía del FMI ante el resto de acreedores financieros del país.

Como condicionalidades, el Acuerdo Stand By establecía el compromiso de las autoridades se comprometieron a impulsar medidas para enfrentar la crisis, mantener políticas fiscales prudentes y realizar reformas al sector financiero. La principal meta cuantitativa era lograr un déficit fiscal de 2.8% del PIB en 2009.

Dada la fuerza del impacto de la crisis en las finanzas públicas, a mediados de Posteriormente, a petición del gobierno de El Salvador, dicho acuerdo fue cancelado, antes que finalizara el primer semestre de vigencia, el SBA fue suspendido por el FMI en conjunto con el gobierno, pues era altamente probable que no se cumplieran las metas comprometidas.

Ya en el poder el siguiente gobierno, se iniciaron gestiones para suscribir un nuevo SBA, el que fue firmado en marzo de 2010, esta vez para 36 meses y por un valor de US\$800 millones. Las condicionalidades acordadas establecían metas cuantitativas de carga tributaria, déficit y deuda pública para el período de vigencia y dos años adicionales (Tabla 5), con revisiones semestrales de su cumplimiento.

También se incluyeron como compromisos una serie de actividades de fortalecimiento de la institucionalidad de las finanzas públicas y

del sistema financiero. Estas estaban relacionadas con la formulación y puesta en marcha de un plan estratégico para la modernización de la administración tributaria y aduanera, la adopción de medidas para incrementar los ingresos y mejorar la gestión financiera del Estado; así como medidas para fortalecer la supervisión y desarrollo del sistema financiero.<sup>25</sup>

Estos últimos compromisos no se cumplieron en las fechas establecidas y en cada revisión semestral eran reprogramados. Por su parte, las metas cuantitativas fueron cumplidas en las tres primeras revisiones semestrales –agosto 2010, para verificar el desempeño del primer semestre de 2010; marzo 2011, para verificar las metas del cierre de 2010; y agosto 2011, en la que se verificó el cumplimiento del primer semestre de 2011–, pero ya en esta última se avizoraba que las metas del cierre de 2011 no se cumplirían, expectativa que se confirmó en la cuarta revisión, en marzo de 2012. Debido al incumplimiento, el FMI suspendió los derechos de El Salvador de utilizar los recursos del SBA hasta el vencimiento del acuerdo en julio de 2013. El gráfico 34 ilustra la forma en que la brecha entre las metas trazadas y los resultados ejecutados se fue ensanchando año tras año hasta finalizar el período.

**Tabla 5. METAS CUANTITATIVAS DEL SBA 2010**

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.2	14.9	16.1	16.9	16.9	17
Balance primario	-1.7	-0.5	-0.5	1.2	1.3	1.2
Déficit fiscal	-4.7	-3.5	-2.5	-1.8	-1.7	-1.5
Deuda	50.3	50.4	50.4	49.5	48.3	47.6

**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y FMI.

25. En el Anexo 5 se presenta el detalle completo de los compromisos establecidos en el SBA.

**Gráfico 34.**  
**DESEMPEÑO DE LAS PRINCIPALES METAS DEL SBA 2010 (% DEL PIB)**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y FMI

Una consecuencia de la cancelación prematura del SBA fue también la suspensión de desembolsos pendientes de préstamos aprobados por el Banco Mundial y el BID, aunque éste último accedió finalmente a desembolsar

un último remanente de un préstamo de apoyo presupuestario; pero desde mediados de 2013 hasta el término del período en mayo 2014, dichos organismos no volvieron a aprobar operaciones de apoyo presupuestario al gobierno.

### Rating crediticio:

El rating es un elemento importante para un país emisor de deuda soberana, pues de ello depende el acceso que este país pueda tener en los mercados financieros y el costo de la deuda que emita.

En el caso de El Salvador, en el quinquenio que se estudia se dio una serie de pérdidas de categoría de su calificación, que comenzó luego de la crisis de 2009, cuando junto con Chile, eran los dos únicos países en América Latina con grado de inversión (con Moody's Investors Service). Sin embargo, en los cinco años siguientes la deuda del país ha sido degradada por las tres principales calificadoras de riesgo a la categoría de "riesgo sustancial" y ante la perspectiva negativa en dos de ellas, de conformidad a la metodología de calificación, si no se producen cambios orientados hacia una mejora en las cuentas fiscales, se prevé que en la próxima revisión se pueda dar una nueva degradación a la categoría "alto riesgo".

La última degradación del riesgo soberano se dio precisamente en julio de 2013, por parte de Fitch Rating, que bajó la calificación a BB- desde BB, reduciéndole asimismo el te-

cho país a BB+ desde BBB-; siendo los factores clave para tal acción: el bajo desempeño macroeconómico de El Salvador relativo a sus pares y los persistentemente altos déficit fiscales que resultaron en un nivel de deuda equivalente al 56.5% del PIB en 2012, muy por encima de la mediana de 39% de los países calificados en 'BB'. Asimismo, Fitch destacó que la perspectiva negativa refleja la incertidumbre en torno a las perspectivas de crecimiento económico y a la consolidación fiscal (Fitch Ratings, 2013).

Se espera que la siguiente revisión del rating por parte de las calificadoras de riesgo se registre en el segundo semestre de 2014 y considerando la crítica situación de las finanzas públicas en el presente ejercicio, se prevé que es muy probable un nuevo ajuste a la baja.

El costo del deterioro en la calificación de riesgo es el aumento en las tasas de interés que paga la deuda pública, por lo que nuevas degradaciones significarán inevitablemente aumentos en la carga financiera de la deuda, además de complicaciones en la solvencia de largo plazo y un aumento en la probabilidad de caer en cesación de pagos o default.

**Tabla 6. EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN DE RIESGO DE EL SALVADOR 2008-2013**

Calificadora	2008		2013	
	Rating	Perspectiva	Votado	Ejec.
S&P	BB+	Estable	BB-	Negativa
Fitch Ratings	BB+	Estable	BB-	Negativa
Moody's Investors	Baa3 **	Estable	Ba3	Estable

**Fuente:** elaboración propia con base a datos de Moodys Investors Services, Standard & Poors y Fitch Ratings.

\*\* Grado de inversión



# Análisis de indicadores de gestión 2009-2014

Independientemente del desempeño de los componentes de la política fiscal: ingresos, gasto, déficit y deuda, la gestión de las finanzas públicas y de los tomadores de decisiones debe medirse a través de la elaboración de un conjunto de indicadores, que señalen de alguna manera el nivel de eficiencia o efectividad de las acciones de política adoptadas en un período.

En este contexto, en el presente estudio se hace una evaluación de la política tributaria (ingresos), a través de un análisis de los avances en materia de equidad. En el gasto, se analiza la eficiencia en la ejecución presupuestaria, se replican algunos indicadores del informe PEFA y se hace una revisión de la equidad del gasto. En materia de resultados, se revisa la orientación del impulso fiscal realizado en el período. Se analizan los avances de los indicadores de sostenibilidad fiscal. Se evalúa también la evolución de El Salvador en algunos indicadores internacionales de transparencia fiscal. Finalmente, se formula una aproximación de un indicador global de gestión a través de la combinación de los anteriores.

## INGRESOS: EQUIDAD TRIBUTARIA

Una de las misiones primordiales del Estado es redistribuir la riqueza, tarea que se logra en dos fases: en primer lugar, a través del cobro de impuestos se toma una parte del ingreso de un grupo de agentes económicos, para luego, a través del gasto público, redistribuirlos a toda la población o a grupos específicos definidos de acuerdo a las preferencias de política del gobierno.

De acuerdo a la teoría, en la recolección de impuestos debe considerarse la equidad vertical –el gana más debe pagar más– y horizontal –dos personas que ganan igual deben pagar igual–. De esta forma se garantiza que la redistribución sea eficiente y justa.

En este estudio se analizará únicamente la equidad vertical o progresividad. Para ello se utilizarán los cálculos realizados por Pérez (2013e) con datos de 2012, para los indicadores: progresión de la tasa media (impuesto/ingreso o bien, impuesto/consumo), el Índice de Kakwani (como indicador global de progresividad) y el Índice de Reynolds-Smolensky (para calcular el impacto redistributivo).

Debe destacarse que son pocos los estudios que hayan evaluado la equidad tributaria en El Salvador en los últimos años, Pérez (2013e) revisa algunos de ellos, siendo los más relevantes los de Acevedo (2003) con datos del año 2000 y el hecho por ICEFI (2009) con datos de 2006. Este último se utilizará como “benchmark” para evaluar los avances logrados por el país en el período 2007-2012 tanto en el Impuesto sobre la renta a las personas naturales, en el IVA y el impacto combinado de ambos tributos.

### **Impuesto sobre la renta a las personas naturales (ISRPN):**

El ISR es el segundo pilar de la recaudación en El Salvador (solo detrás del IVA), al aportar casi el 38% de los ingresos tributarios. De ellos, las personas jurídicas contribuyen con el 54% y las personas naturales con el 46% restante. En cuanto a su incidencia en la redistribución del ingreso, la modalidad apropiada para hacer la evaluación es el ISRPN, por ser éste el que recae directamente sobre los hogares.

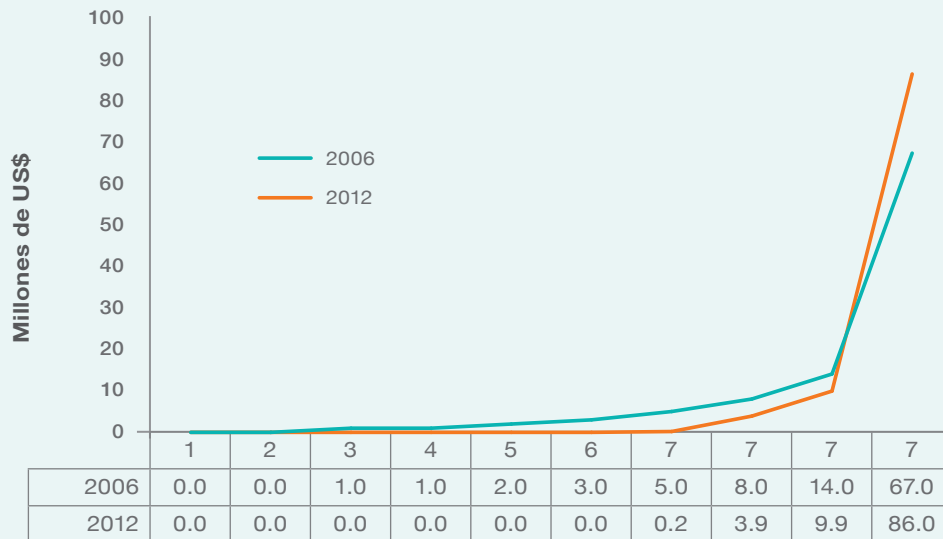
Así pues, al examinar la progresión de la tasa media por deciles de ingreso, se puede comprobar que el ISRPN es un tributo eminentemente progresivo, con una tasa media global de 0.84%, pero en donde el decil más rico asume el 86% del pago del impuesto, mientras que de los deciles 1 al 6, pagan US\$0.0 en concepto de impuesto (Gráfico 35).

El Gráfico 35 muestra además como al comparar la distribución de la carga del impuesto en 2012 respecto a la vigente en 2006, se ha producido una mejora considerable de progresividad. De manera particular, resalta la significativa suavización de la carga de los deciles 3 al 9, que deriva en el aumento de 19 puntos porcentuales en el impuesto que le corresponde pagar al decil de más alto ingreso.

Los cambios en la distribución de la carga impositiva del impuesto en los deciles de ingreso de los hogares pueden estar asociados al impacto de las reformas efectuadas al impuesto sobre la renta en 2009 y 2011, lo que indicaría además, que el efecto de aquellas en la progresividad y equidad vertical ha sido positivo.

De hecho, el Impuesto sobre la renta como un todo es el impuesto directo por excelencia y el más apropiado para cumplir con una de las funciones primordiales del Estado: la redistribución de la riqueza de un país. Sin embargo, en El Salvador, al igual que otros países de la región, los gobiernos han preferido los impuestos indirectos para lograr sus objetivos, siendo el IVA el tributo más utilizado, además de los impuestos selectivos al consumo. Esto ha llevado a que en los 20 años anteriores a 2010, el ISR representara no más del 33% de la recaudación total. Es decir, que el sistema impositivo salvadoreño era altamente regresivo. Pero con las reformas

**Gráfico 35.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DEL ISR A LAS PERSONAS NATURALES POR DECIL DE INGRESO**



Fuente: equidad tributaria en El Salvador (Pérez, 2013e).

efectuadas al ISR en 2009 y 2011, como ya se acotó, se logró un avance significativo en el peso de este tributo en los ingresos tributarios totales, pasando a significar el 38%, lo que a su vez contribuyó a que la participación del IVA bajara del 52% en 2008 a 49% en 2014.

#### IVA:

El IVA es un impuesto general al consumo basado en el principio de imposición en el destino, es decir, que el impuesto se causa donde se utilizan efectivamente los bienes y servicios. En El Salvador, la tasa general es el 13%, pero existe una tasa especial de 0% para las exportaciones con reintegro del crédito fiscal cargado a éstos.

El gráfico 36 muestra la progresión de la tasa media por decil de ingreso. Como es de esperarse, cuando la medición se hace respecto al

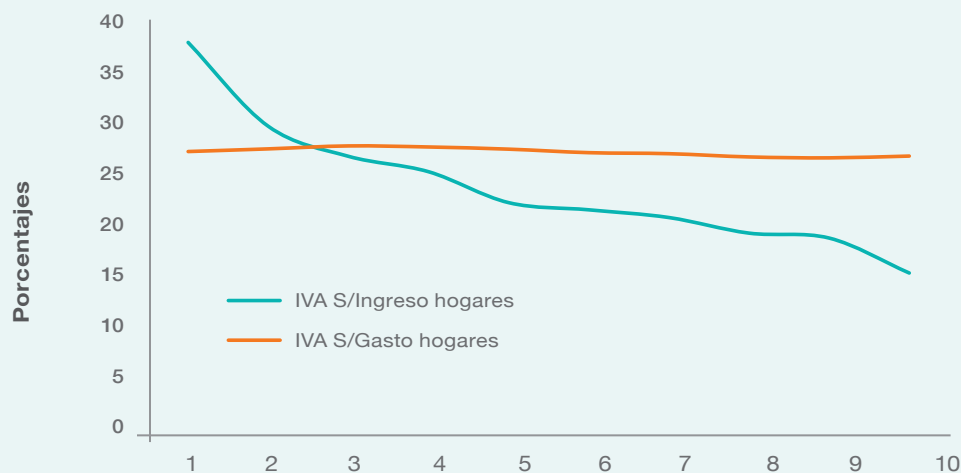
ingreso, el impuesto resulta regresivo, debido a la importancia decreciente que tiene el tributo dentro del ingreso de los hogares, que a su vez tiene un comportamiento creciente. Por el contrario, si el impuesto se evalúa con respecto al gasto de los hogares, el impuesto es proporcional, lo que se explica por la existencia de una única tasa general que se aplica a la gran mayoría de bienes y servicios, independientemente del nivel de ingreso del individuo u hogar.

#### Impacto combinado ISRPN e IVA:

Al analizar el impacto de ambos impuestos en el ingreso de los hogares para el año 2012, el sistema impositivo resulta ser neutro o levemente progresivo, pues, como lo muestra la Tabla 7, el efecto regresivo del IVA es compensado por el efecto del impuesto sobre la renta, que es progresivo por naturaleza.



**Gráfico 36.**  
**PROGRESIVIDAD DEL IVA 2012**



Fuente: Equidad tributaria en El Salvador (Pérez, 2013e).

Al comparar estos resultados con los estimados en el estudio de ICEFI (2009) para el ejercicio 2006, puede concluirse que el impuesto sobre la renta de las personas naturales ha experimentado una mejora significativa en materia de progresividad, pues el índice Kakwani aumentó en un 46% de 2006 a 2012,

con lo que se confirma que las reformas aprobadas en los últimos 7 años, en especial las aprobadas a finales de 2009 y finales de 2011, han tenido efectos positivos en la equidad vertical del sistema impositivo, situación que se comprueba también al observar la variación del Índice Reynolds Smolensky.<sup>26</sup>

26. El Índice Kakwani ( $K = \text{Cuasi gini} - \text{Gini antes de impuestos}$ ): mide el grado de progresividad de un impuesto o del sistema tributario en general, comparando la curva de concentración de los impuestos (índice cuasi gini) con la curva de Lorenz del sistema antes del pago de impuestos (índice gini antes de impuestos). Si  $K > 0$ , el impuesto se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, por lo que el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, siendo, por tanto, progresivo. Por el contrario, si  $K < 0$ , el impuesto será regresivo.

El Índice Reynolds-Smolensky ( $RS = \text{Gini antes de impuestos} - \text{Gini después de impuestos}$ ): mide el efecto redistributivo de la política fiscal o del sistema tributario, a partir de la comparación del índice de Gini antes de impuestos y el índice de Gini después del pago de impuestos por parte de cada decil de ingreso. Si  $RS < 0$ , el sistema tributario empeora la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del impuesto o del sistema; mientras que si  $RS > 0$  implica que los impuestos generan un efecto de mejora en la distribución del ingreso.

**Tabla 7. INDICADORES DE PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN ISRPN+IVA 2012**

Descripción	ISRPN	IVA	Impacto combinado
<b>Coefficientes de Gini</b>			
Gini del ingreso antes de impuestos	0.432	0.432	0.432
Cuasi- Gini	0.897	0.305	0.451
Gini del ingreso después de impuestos	0.419	0.443	0.429
<b>Indicadores de progresividad global</b>			
Índice Kakwani (Progresividad)	0.465	-0.127	0.019
Índice Reynolds-Smolensky (Redistribución)	0.012	-0.011	0.002

Fuente: Equidad tributaria en El Salvador (Pérez, 2013e).

**Tabla 8. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN 2006-2012**

Indicadores	2006		2012	
	ISRPN	IVA	ISRPN	IVA
<b>Coefficientes de Gini</b>				
Gini del ingreso antes de impuestos	0.503	0.503	0.432	0.432
Cuasi- Gini	0.822	0.363	0.897	0.305
Gini del ingreso después de impuestos	0.494	0.507	0.419	0.443
<b>Indicadores de progresividad global</b>				
Índice Kakwani (Progresividad)	0.319	-0.141	0.465	-0.127
Índice Reynolds-Smolensky (Redistrib.)	0.009	-0.003	0.012	-0.011

Fuente: Equidad tributaria en El Salvador (Pérez, 2013e).

Similar evolución ha tenido el IVA, pues en el período de 2006 a 2012 ha tenido un leve avance en el Índice Kakwani, lo que permite concluir que en 2012 la recaudación del impuesto es un tanto menos regresiva que seis años atrás, a pesar de haberse producido un leve retroceso en el efecto del impuesto en la redistribución del ingreso, lo que se explica principalmente por la naturaleza propia del IVA es un impuesto regresivo.

En ICEFI (2009) se incluye una medición de la progresividad y los efectos en la equidad re-

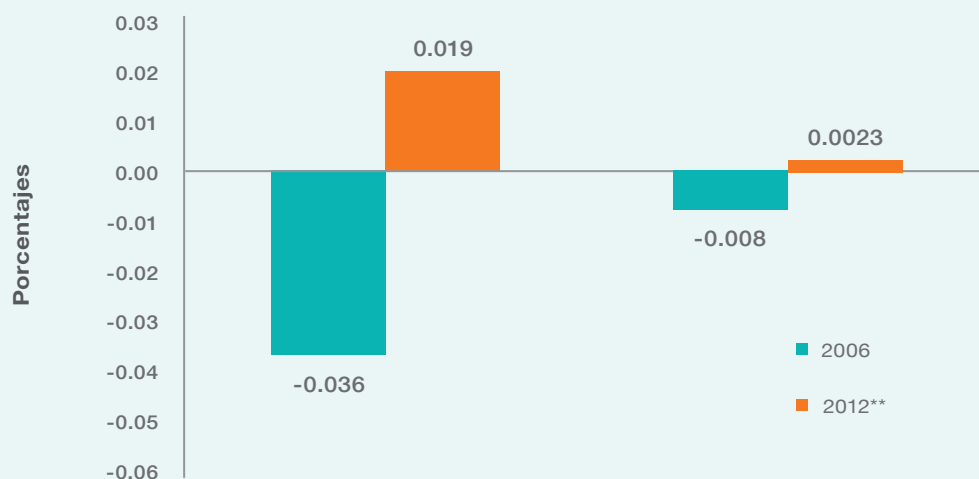
distributiva del sistema tributario total, en el que concluye que en 2006 el sistema era “ligeramente regresivo”, con un índice R-S de -0.008. Luego, en el estudio de Pérez (2013e) no se hace un análisis del sistema global, pero sí se analiza el efecto combinado del ISR de las personas naturales y el IVA, que resulta en un R-S de 0.0023, es decir que el sistema es “levemente progresivo”. Los resultados, si bien en principio no son comparables, si se considera que en el estudio de ICEFI, el resto de impuestos (DAI, selectivos, contribuciones especiales y otros) tiene un efecto neutro en la equidad, se

podría suponer que los valores obtenidos para el ISRPN y el IVA se acercan al valor del sistema total, por lo que sí pueden ser comparados.

El Gráfico 37 presenta la comparación acotada, confirmando los avances que el sistema impositivo salvadoreño ha experimentado en los últimos años, debido al efecto de las reformas

tributarias de 2009 y 2011, principalmente las del impuesto sobre la renta y que hacen que el sistema como un todo deje de ser regresivo y más bien se convierta en un sistema neutral, lo que es plausible dadas las condiciones de bajo crecimiento económico y los problemas que las finanzas públicas del país han sufrido en el quinquenio que se analiza.

**Gráfico 37.**  
**EVOLUCIÓN DE LA PROGRESIVIDAD Y EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA TRIBUTARIO TOTAL**



**Fuente:** elaboración propia con datos del BCR.

\*\* Los valores de 2012 corresponden al efecto del ISRPN e IVA, sin incluir los DAI, Selectivos, contribuciones especiales y otros impuestos.

## GASTO: EFICIENCIA PRESUPUESTARIA Y EQUIDAD

### Eficiencia presupuestaria

La eficiencia del gasto está definida como la relación entre los insumos y los productos o resultados que el gasto público genera, es decir, en qué medida se lograron los objetivos con una dotación de recursos dada. La eficien-

cia está relacionada también con la efectividad de las políticas públicas; por lo tanto, medirla es una manera óptima de evaluar la gestión de la política fiscal en un período determinado. Sin embargo, en el caso de El Salvador, dada la estructura del sistema presupuestario –por áreas de gestión– no es posible realizar dicha medición, ya que no existe una vinculación real entre objetivos y resultados como existiría en una estructura programática.

Ante tal situación, el estudio presenta una aproximación a la evaluación de la eficiencia mediante el análisis del grado de previsibilidad y el nivel de ejecución presupuestaria, tanto a nivel global como a nivel de entidades del gobierno central.

El grado de previsibilidad se concibe como la magnitud de los cambios introducidos en el presupuesto en sus etapas de aprobación y ejecución, es decir, que tan previsible o que tan volátil resulta la disponibilidad de los recursos por parte de las entidades ejecutoras del gasto. Esto es importante debido a que la eficiencia depende en gran medida de la certeza de contar con los recursos para ejecutar los respectivos programas y más en un contexto que facilita los cambios discrecionales de partidas durante el ejercicio fiscal.

La medición se hará a través de la fórmula:

$$P = P_{mod} / P_{vot}$$

En donde:

$P_{mod}$  = Presupuesto modificado

$P_{vot}$  = Presupuesto votado

En El Salvador, una práctica de larga data es que el gobierno presente a la Asamblea Legislativa proyectos de presupuestos que no incluyen la totalidad de los compromisos a ejecutarse en el ejercicio fiscal, de los que la mayoría se refieren a obligaciones ineludibles, como los subsidios a los servicios básicos y programas sociales. Estas inconsistencias son avaladas por la legislatura, que aprueba

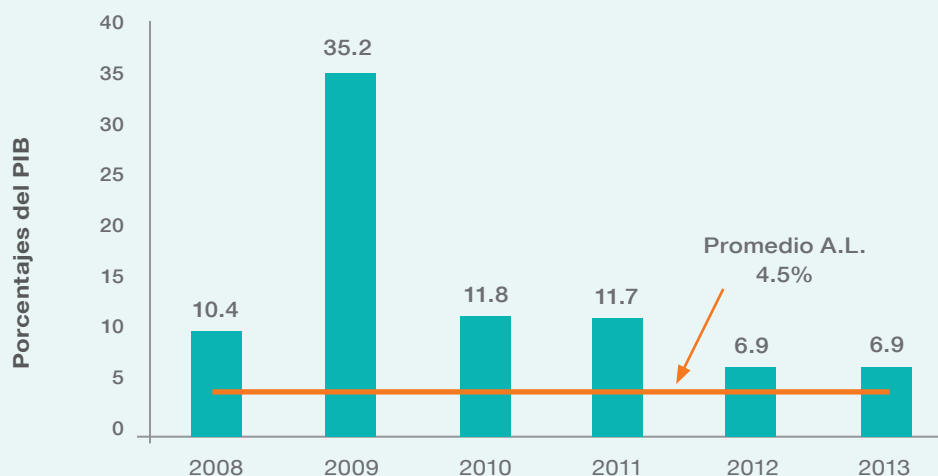
sin mayor discusión el presupuesto presentado. La consecuencia de esta acción, tal como se ha acotado, es que en el momento que estos gastos se presentan, dado que no tienen cobertura financiera, el gobierno amplía el presupuesto<sup>27</sup> para incorporar el compromiso, pero como generalmente no se dispone de fondos para cubrirlos, se recurre a la emisión de deuda de corto plazo (LETES), notas de crédito del tesoro público y a la creación de deuda flotante.

Así las cosas, en el período 2009-2013, el presupuesto total aprobado o votado por la Asamblea Legislativa ha sido objeto de modificaciones que en promedio han elevado las asignaciones de recursos en un 14.5%. Destaca el ejercicio 2009, cuando el presupuesto modificado finalizó siendo un 35.2% superior al aprobado (Gráfico 38). En este caso, debido al impacto de la crisis en las finanzas públicas del país y a las medidas que el gobierno implementó para atenuar el impacto de aquella en la economía familiar.

Pero, aun si se excluyera 2009 del análisis, el nivel de modificaciones aun promediaria 9.3%, nivel muy superior a promedio de América Latina (4.5%) calculado por Harberger, et al (2010). Un elemento adicional e importante es que el comportamiento durante el quinquenio que se estudia no varía mucho de los resultados vistos en períodos anteriores, es decir, que la práctica de presentar y aprobar un presupuesto incompleto y que luego es aumentado durante el ejercicio, no es nueva en el país.

27. Las modificaciones presupuestarias son una acción permitida por la legislación salvadoreña, toda vez que sean aprobadas por la Asamblea Legislativa. Las modificaciones pueden consistir en aumentos al presupuesto por el surgimiento de nuevos ingresos o en la transferencia de recursos de una institución a otra.

**Gráfico 38.**  
**MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Hallerberg, et al (2010).

Merece especial atención que en los años 2012 y 2013 el presupuesto modificado no supera en más del 7% al aprobado por la Asamblea Legislativa, lo que bien podría interpretarse como una acción del gobierno para reducir la volatilidad del presupuesto; pero la realidad es que, debido a los permanentes problemas de liquidez que sufre el gobierno, dichos resultados se deben en gran medida a la estrategia de dejar al final del ejercicio deuda flotante en cantidades superiores a lo acostumbrado en los años anteriores. Diversos estudios han tratado este tema, entre los que se encuentra el informe PEFA 2013 (ACE, 2013), en el que se menciona que solo en 2012 se generaron cuentas por pagar registradas y por registrar equivalentes al 11.15% del gasto devengado por el Gobierno Central, lo que equivale a más de US\$400 millones. De ellos, más del 75% quedaron pendientes de pago y se trasladaron a 2013, situación que se repitió

al cierre del último año y que pasaron para ser liquidadas durante el ejercicio 2014, pero se estima que aún al cierre del mes de abril el saldo de compromisos no pagados supera los US\$300 millones.

Una segunda dimensión del análisis se realiza a nivel de unidades ejecutoras del gobierno central (Tabla 9), donde se observa que en el período comprendido de 2008 a 2013, entre 9 y 14 de las 26 entidades han modificado su presupuesto en una cuantía superior al 5% de la asignación aprobada por la Asamblea Legislativa, destacando un promedio de 6 instituciones en las que las modificaciones autorizadas superan el 20% del presupuesto aprobado. Otro hallazgo importante es que en el período citado, solo un promedio de 2 entidades no modificaron su presupuesto, mientras que un promedio de 6 sufrieron recortes en su presupuesto.

**Tabla 9. MAGNITUD DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS POR ENTIDADES DEL GOBIERNO CENTRAL**

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prom
Más de 20%	7	6	7	6	4	5	6
10% - 20%	2	3	4	4	5	1	3
5% - 10%	5	4	0	4	1	4	3
Hasta 5%	6	3	8	6	8	6	6
100%	0	0	2	4	0	6	2
Menos de 100%	6	10	5	2	8	4	6
TOTAL ENTIDADES	26	26	26	26	26	26	26

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La magnitud real de las modificaciones al presupuesto por entidades se muestra en el Gráfico 39, que ilustra el promedio de cada institución en los cinco años en estudio y en el que el Ministerio de Economía se ubica a la cabeza, debido a que cada año su presupuesto modificado supera al votado en un promedio alrededor de 124%, lo que tiene su explicación en la no inclusión en el presupuesto votado del subsidio al gas licuado, que en los últimos años ha promediado US\$130 millones, valor que es incorporado en el transcurso del ejercicio. La Presidencia de la República, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas, son también casos de especial relevancia, pues su presupuesto se modifica todos los años en cuantías superiores al 30% de la asignación aprobada, lo que en algunos casos no se justifica, como sucede con la Presidencia, pues es una entidad de

conducción administrativa cuyo presupuesto no debería sufrir cambios tan grandes.

La consecuencia de esta práctica tan común es la desvinculación de los recursos aprobados inicialmente por el legislativo con los que realmente se ejecutan, lo que a su vez afecta la eficiencia de las unidades ejecutoras del gasto en dos formas: si la modificación es para aumentar el presupuesto, las entidades no siempre cuentan con planes para ejecutar los fondos; mientras que si se disminuye la asignación, aquellas no pueden cumplir con los objetivos trazados debido a que los fondos asignados son recortados en el transcurso del ejercicio y son transferidos a otras unidades,<sup>28</sup> práctica que a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional la transferencia directa de fondos entre instituciones se realiza solo si se cuenta con la autorización legislativa.

28. La práctica de hacer transferencias entre instituciones fue sometida al escrutinio de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 2010, la que en su fallo estableció que era inconstitucional trasladar recursos de manera directa de una institución a otra y que esta operación requería de la aprobación legislativa.

**Gráfico 39.**  
**MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO RESPECTO AL APROBADO 2009-2013**



**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**Equidad del gasto:**

Para cumplir con su función de redistribución de la riqueza, el Estado, además de contar con los impuestos, se auxilia del gasto, por ser el instrumento idóneo para consolidar dicho objetivo a través de la ejecución de programas de gasto orientados a la población de bajos ingresos. Sin embargo, así como el gasto es un excelente redistribuidor del ingreso, si la toma de decisiones de las autoridades fiscales no es la apropiada, los recursos pueden concentrarse en segmentos de la población de ingreso más alto y que no urgen de la ayuda del Estado para su bienestar. De allí surge la importancia de analizar la equidad del gasto público, para

verificar la medida en que los fondos públicos son invertidos de manera justa.

Al igual que en los ingresos, existen muy pocos estudios sobre la equidad del gasto en El Salvador, destaca un estudio de Barreix, Bés y Roca (2009), quienes calculan para 2006 el nivel de progresividad y el impacto redistributivo del gasto público social (GPS). Los autores justifican utilizar únicamente esta categoría de gastos (educación, salud, pensiones y asistencia social), debido a que no existen principios generalmente aceptados ni para valorar financieramente los bienes públicos puros (defensa, justicia, administración general) ni para identificar a sus beneficiarios.

El estudio hace las evaluaciones con los mismos indicadores utilizados en los ingresos: Índice de Gini, Índice kakwani y el Índice Reynolds-Smolensky<sup>29</sup> y los aplica a los rubros educación – global y en sus distintos niveles–, salud y al monto total.

Luego del análisis, los autores determinan que a pesar que al igual que la mayoría de países en América Latina, en El Salvador, el gasto público social no tiene una incidencia significativa sobre la equidad, los rubros analizados resultan ser progresivos, es decir, se gasta más en los que necesitan más; sin embargo, no es totalmente pro-pobre, como sucede en el caso de Costa Rica y Honduras. La Tabla 10 presenta el resumen de los indicadores estimados en el estudio acotado.

No hay estudios recientes que evalúen el impacto del gasto en la redistribución del ingreso, algo que se explica por la carencia o poca confiabilidad de las estadísticas disponibles,

pero considerando el aumento notable del gasto en programas sociales en los últimos cinco años (Gráfico 27a), es de esperar que se haya producido algún impacto positivo en la equidad distributiva.

Una vía alterna para medir el impacto en la redistribución es la evaluación de la efectividad del gasto, lo que se logra analizando la evolución de algunos indicadores clave en los rubros más importantes del gasto público social: educación y salud.

La Tabla 11 presenta una muestra de indicadores en educación y salud, en los que se puede observar cómo, a pesar de la limitada información disponible, el impacto del gasto público en educación ha tenido una influencia mínima en la mejora de aspectos muy importantes como completar la educación primaria y pasar a la secundaria, alcanzar una mayor tasa de alfabetización. De la misma forma, el gasto en salud, no obstante haber pasado de

**Tabla 10. INDICADORES DE LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS) EN 2006**

Descripción	Gto. Salud	Educ. prim. y sec.	Educ. univ.	Educ. univ.
<b>Progresividad</b>				
Gini antes de la política fiscal	0.5034	0.5034	0.5034	0.5034
Cuasi gini del GPS	0.0772	-0.1445	0.3959	0.1271
<b>Índice Kakwani(K)*</b>	<b>-0.4262</b>	<b>-0.6479</b>	<b>-0.1075</b>	<b>-0.3763</b>
<b>Redistribución</b>				
Gini después del GPS	0.5008	0.4879	0.5031	0.4902
<b>Índice Reynolds-Smolensky (R/S)**</b>	<b>0.0026</b>	<b>0.0155</b>	<b>0.0003</b>	<b>0.0132</b>

Fuente: Barreix, Bez y Roca (2009).

29. Para el gasto, si  $K < 0$ , esto es, si el gasto público se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, dicho gasto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario,  $K > 0$ , el gasto público será regresivo.

También, si  $RS < 0$ , el GPS empeora la distribución del ingreso; mientras que si  $RS > 0$  implica que la acción del gasto genera un efecto de mejora en la distribución del ingreso.



**Tabla 11. EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE EFECTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y SALUD 2009-2012**

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Educación</b>					
Matrícula neta primaria	97.5	97.5	98.4	99.1	98.8
Matrícula neta nivel más bajo secundaria	86.0	87.6	90.3	90.8	91.2
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	76.1	86.5	84.0	83.9	-
Transición de primaria a secundaria	97.3	98.3	96.3	95.8	-
Alfabetización adultos (mayores de 15 años)	84.0	84.1	84.5	85.5	-
<b>Salud</b>					
Habitantes por médico	1,261.1	1,180.7	1,111.9	-	-
Camas de hospital por cada 1000 habitantes	0.762	0.766	0.767	-	-
Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	11.2	11.4	11.7	11.8	11.9

**Fuente:** elaboración propia con base a datos de UNESCO y CEPALSTATS.

1.7% en 2008 a 2.4% del PIB en 2013, no ha incidido de forma significativa en el aumento del número de médicos y camas de hospital, así como en la mejora de las condiciones de alimentación de la población. Un elemento adicional es que en la mayoría de estos indicadores El Salvador está en los últimos lugares de América Latina, siendo superado en algunos casos por Guatemala, país en donde persisten mayores déficits sociales que en El Salvador.

Desde la óptica del presente estudio puede concluirse entonces que el impacto del gasto público social en la equidad sigue siendo mínimo en los años recientes, en concordancia con lo encontrado por Barreix, Bés y Roca

(2009) en 2006. Esta realidad podría ser explicada por fallas en el proceso de asignación presupuestaria, por la ineficiencia e ineficacia de las entidades ejecutoras, por prácticas de corrupción o malversación de fondos o bien porque la política pública responde más a intereses de grupos que al beneficio de los más pobres.

## DEUDA: SOSTENIBILIDAD FISCAL

La sostenibilidad fiscal es un concepto abstracto y su definición ha estado en constante debate por más de 50 años, tiempo durante el cual han desfilado diversos modelos que buscan explicar una política fiscal sostenible.

En este contexto, Blanchard (1990), considera que un gobierno es solvente –o sostenible– si se prevé que podrá generar en el futuro superávits primarios suficientes para reembolsar la deuda pendiente de pago (en términos más técnicos, el valor actualizado descontado de los superávits primarios futuros debe ser al menos igual al valor de la deuda pública existente), pero de acuerdo a FMI (2003), este criterio no es ni muy práctico ni muy estricto porque, por ejemplo, permitiría a un gobierno mantener grandes déficit primarios durante cierto tiempo si se compromete a mantener, más adelante, un superávit primario de magnitud suficiente, satisfaciendo así la condición de solvencia. En FMI (2003) se agrega que en realidad, un gobierno no puede asumir semejante compromiso, ya que mantener un elevado superávit primario durante un período prolongado sería costoso y muy difícil desde el punto de vista político. Así pues, la solvencia debe considerarse en relación con una trayectoria de ajuste fiscal que sea factible desde el punto de vista económico y político y se estima que un determinado nivel de deuda es viable si permite cumplir la limitación presupuestaria (en términos de valor actualizado) sin necesidad de corregir en el futuro el saldo primario en forma significativa y poco realista.

En dicho contexto, un gobierno debe actuar siempre con disciplina, tratando de suavizar los inminentes shocks adversos que golpean la gestión de las finanzas públicas y que implican la realización de ajustes drásticos. Este

compromiso implica además conducir la política fiscal en un escenario de equilibrio de acciones de corto y largo plazo, las que a su vez deben ser neutrales, es decir, no interferir en la toma de decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos.

De acuerdo al enfoque estático sugerido por Blanchard (1990),<sup>30</sup> el nivel de sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas de un país puede reflejarse en la magnitud del balance primario estabilizador de la deuda (SPE) y en la probabilidad de su cumplimiento por parte del gobierno. De esta forma, se puede predecir si las decisiones de política fiscal pueden conducir a la estabilidad sin requerir grandes y dolorosos ajustes.

Para el caso de El Salvador, diversos estudios han evaluado la sostenibilidad fiscal, siendo los más recientes los de FUNDE (2008), FMI (2010a), Inchauste y Barrera (2010), Ministerio de Hacienda (2011) FMI (2013). En todos los casos, los resultados indican, para cada momento específico, la necesidad de realizar ajustes fiscales significativos con el propósito de no perder el control de las finanzas del Estado y garantizar la sostenibilidad en el mediano plazo. El Gráfico 40 muestra el resultado principal de las simulaciones realizadas en los estudios mencionados, en donde lo más relevante es la tendencia al alza del superávit estabilizador de la deuda (SPE) con el paso de los años, como producto del deterioro del crecimiento económico y el aumento del

30. El enfoque estándar parte de la restricción presupuestaria intertemporal para definir la dinámica de la deuda, de la que se obtiene el superávit primario estabilizador, con la siguiente ecuación:

$$sp^* = [(r_t - g_t) / (1 + g_t)] d_{t-1}$$

saldo de la deuda. Con ello en cada ejercicio realizado, el esfuerzo fiscal necesario para asegurar la solvencia en el mediano y largo plazo también iba siendo mayor.

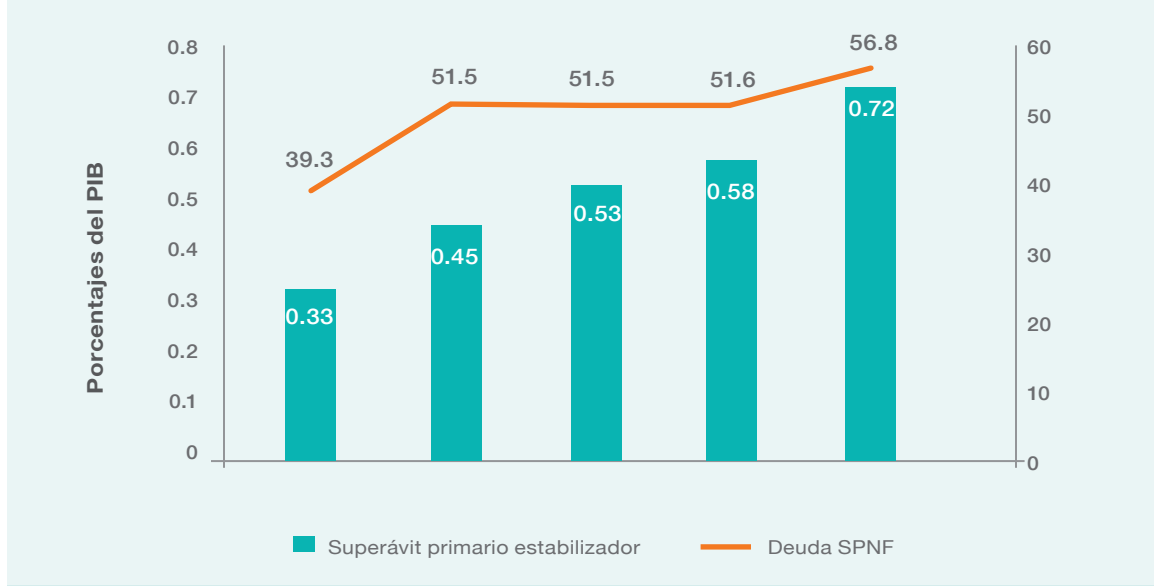
De los estudios acotados, el ejercicio de FUNDE (2008) se realizó en un contexto de auge económico, en el que la carga tributaria había alcanzado su máximo valor desde la parte final de los 70's (14.3% del PIB) y la deuda se había mostrado estable en torno al 39.5% del PIB desde los cuatro años anteriores a 2007. En dicha oportunidad, los autores advertían que, dado el escenario vigente en ese momento, el gobierno estaba a punto de caer en una situación de iliquidez y de insostenibilidad, ya que los pagos en concepto de subsidios estaban creciendo de manera exponencial, existían compromisos de amortización de LETES y la carga por pago de intereses estaba aumen-

tando dada la falta de compradores de títulos. A pesar de todo, se afirmaba que el gobierno aún disponía de suficientes espacios de maniobra para tomar decisiones de política que se encaminaran a controlar el déficit fiscal y a no aumentar el nivel de la deuda.

Los siguientes trabajos fueron hechos luego de conocidos los resultados fiscales de 2009, es decir, cuando ya se había recibido el impacto de la crisis que socavó los pilares de las finanzas públicas, provocando una caída de la recaudación tributaria mientras el gasto público mantuvo su tendencia al alza, con lo que el balance fiscal se deterioró de una manera considerable, al pasar de 2.0% del PIB en 2007 a 5.7% en 2009.

Destaca también el estudio de Inchauste y Barrera (2010), en el que se hizo el ejercicio

**Gráfico 40.**  
**EVOLUCIÓN DEL SUPERÁVIT ESTABILIZADOR DE LA DEUDA DEL SPNF**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

de sostenibilidad partiendo del saldo de la deuda a 2010. En esa ocasión el superávit estabilizador calculado fue 0.45% del PIB, algo que para las autoras implicaba un esfuerzo de 3.42 puntos del PIB en términos de balance primario, una tarea complicada considerando las proyecciones del gobierno. Las conclusiones de dicho estudio apuntaban a que la única vía para que la deuda fuera sostenible era mantenerse en la ruta acordada con el FMI en el SBA suscrito en marzo de 2010, algo difícil debido a que los compromisos iban más allá de lo que previas administraciones habían sido capaces de cumplir.

De la misma forma, con motivo de la evaluación del Art. IV, el FMI hizo una evaluación de la sostenibilidad fiscal en 2013 (FMI, 2013), en la que se hicieron simulaciones bajo tres escenarios: a) estabilizar la deuda en 55% del PIB, implicaba un esfuerzo de 2 puntos del PIB en términos de balance primario; b) reducir la deuda a los niveles pre crisis (42% del PIB) para 2020, implicaría un esfuerzo de 5 puntos del PIB de balance primario; c) reducir la deuda a niveles para mejorar la percepción de riesgo (35% del PIB), requeriría de un esfuerzo de 7 puntos del PIB. El informe concluye afirmando que el primer escenario seguiría siendo crítico para el país, por lo que recomienda ajustarse al segundo, pero para alcanzar el objetivo de llegar al nivel de deuda pre crisis, se requeriría que en 2013-2014 se tuviera un ajuste de 2 puntos del PIB en el déficit fiscal y ajustes menores en los siguientes cuatro años.

Con estos antecedentes, en el presente estudio se hace una nueva simulación para obtener el superávit primario estabilizador de la deuda tomando como base los resultados fiscales de 2013. En este caso, considerando

que la deuda ha alcanzado 56.8% del PIB y las proyecciones de crecimiento para el mediano plazo no pasan de 2.5% anual, el SPE alcanza 0.72% del PIB, lo que implica un esfuerzo necesario en términos de balance primario de 2.6 puntos del PIB. Este resultado es congruente con el esfuerzo calculado por el FMI en 2013.

Como ya se mencionó, los resultados anteriores muestran un deterioro gradual de la condición de solvencia del SPNF, en especial del gobierno central, a lo que se ha sumado el surgimiento de los problemas de liquidez anticipados por FUNDE (2008), situación que ha puesto en serias dificultades al gobierno para cumplir, incluso con el pago de sus compromisos corrientes, motivando a la permanente utilización de LETES, a las cada vez más frecuentes reestructuraciones del saldo de éstas por bonos de largo plazo, notas de crédito y deuda flotante.

### INDICADORES DE TRANSPARENCIA FISCAL O PRESUPUESTARIA

En un apartado anterior se abordó el tema de la transparencia fiscal en el período 2009-2014, en donde se destaca que no obstante se dieron algunos avances en materia de divulgación de cifras, aún queda mucho por recorrer en cuanto a la suficiencia de la información disponible y a la transparencia de las decisiones, objetivos, metas fiscales y la rendición “sincera” de cuentas por parte del gobierno.

#### **Open Budget Index (OBI):**

El desempeño de la transparencia fiscal de un país puede evaluarse a través de indicadores

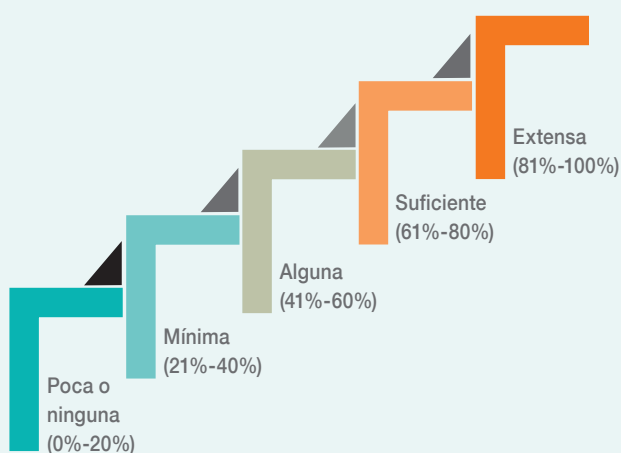
internacionales que utilizan sistemas estandarizados para medir los avances en dicha materia. Uno de los principales es el Índice de Presupuesto Abierto (OBI),<sup>31</sup> instrumento que evalúa la cantidad y tipo de información que el gobierno pone a disposición del público en los documentos presupuestarios clave que deben prepararse durante el año presupuestario y las oportunidades que la sociedad tiene para participar en el proceso presupuestario del nivel nacional. A través de la realización de una encuesta, el OBI asigna un puntaje a cada país basado en la información que se pone a disposición del público durante todo el proceso presupuestario (Gráfico 41).

El Salvador se somete a la evaluación del OBI desde el año 2006, cuando, con un 27% de puntaje, se ubicó en el grupo de países que solo ponen a disposición del público una mínima cantidad de información relacionada con los procesos presupuestarios.

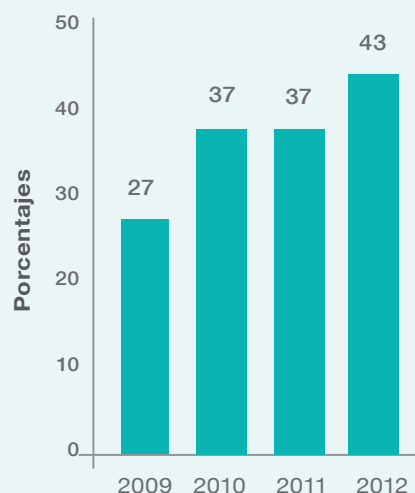
En la siguiente evaluación, en 2008, se tuvo un aumento de 10 puntos en la escala, pasando a ubicarse en la categoría de países que hacen pública solo una información “mínima”. Este puntaje situó a El Salvador en el puesto 48 de 85 países (arriba de la media), pero superando en América Latina solo a Venezuela, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Bolivia.

**Gráfico 41.**  
**EL SALVADOR Y EL OPEN BUDGET INDEX (OBI)**

**a) Escala de puntajes Open Budget Index**



**b) Puntajes de El Salvador**



**Fuente:** International Budget Partnership (IBP).

31. El Open Budget Index (OBI) es elaborado por la International Budget Partnership (IBP), disponible en <http://internationalbudget.org/>

De acuerdo al informe de 2008, dicho nivel dificultaba que los ciudadanos exigieran cuentas al gobierno por el manejo de los fondos públicos, pues no tenían una visión completa de los planes del gobierno sobre ingresos y gasto para el año siguiente. Además, era relativamente difícil dar seguimiento al gasto, la recolección de impuestos y los préstamos durante el año; así como la evaluación al final del año, ya que, aunque el Informe de la Gestión Financiera del Estado (IGF), permitía las comparaciones entre lo que se presupuestó y lo que en realidad se recolectó y gastó, carecía de detalles importantes. La evaluación finaliza con la observación de que El Salvador no difunde ampliamente sus informes de auditoría, sino que solamente se emite una opinión general sobre la racionalidad de los estados financieros presentados por el Ejecutivo, no proporcionando información alguna sobre si las recomendaciones de la auditoría fueron implementadas con éxito.

A los efectos de este estudio, el informe de 2008 será considerado como benchmark para evaluar los avances de la gestión para el período 2009-2014, aunque debido a la frecuencia de elaboración de la revisión del puntaje de El Salvador -2 años-, la comparación se hará tomando como punto de llegada el informe de 2012.

Así las cosas, La evaluación realizada en 2012 le asignó al país un puntaje de 43%, que indica que el gobierno proporciona al público únicamente alguna información sobre el presupuesto y las actividades financieras durante el año presupuestario. El resultado obtenido significa que se produjo un aumento en la cantidad de información puesta a disposición

del público con respecto a la situación vigente en 2008; sin embargo, al hacer la comparación con el resto de países, El Salvador se coloca en la posición 43 de 100 países, es decir debajo de la media, lo que marca un retroceso respecto a 2008 o bien, un mayor avance de sus pares.

En esta última evaluación persiste la mayoría de las observaciones encontradas en el informe de 2008, principalmente respecto a la no publicación de un informe de medio año sobre la ejecución presupuestaria; la no publicación de los informes de auditoría y la poca exhaustividad de la información contenida en el proyecto de presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa por el Órgano Ejecutivo, en particular, la inclusión de proyecciones por lo menos para los dos años siguientes sobre los ingresos y gastos, información de la deuda, pronósticos y supuestos macroeconómicos utilizados en la elaboración del presupuesto, fondos extrapresupuestarios, transferencias a entidades públicas, actividades cuasi fiscales, activos financieros, retrasos en gastos, pasivos contingentes, gastos tributarios y partidas secretas.

Es importante mencionar que la mayoría de los informes y documentos mencionados en la evaluación del Open Budget Index ya son preparados actualmente, pero los son para uso interno del Ministerio de Hacienda, como los informes mensuales de seguimiento presupuestario, proyecciones fiscales y los pronósticos macroeconómicos. En cambio, otros aspectos, como los pasivos contingentes y el gasto tributario, no está institucionalizada su medición y por lo tanto no se dispone de datos oficiales sobre dichos tópicos.

**Reporte de Observancia de Códigos y Normas (Report on Observance of Standards and Codes – ROSC) - Módulo de Transparencia Fiscal:**

Los ROSC contienen una evaluación de las prácticas de transparencia fiscal en los países, en relación con los requerimientos del “Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional” y se elabora en consultas con las autoridades fiscales y otras organizaciones en el país. Los ROSC están bajo responsabilidad del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

El Salvador fue sujeto a una evaluación ROSC-módulo de transparencia fiscal en 2011, informe en el que se destacan los avances experimentados en cuanto al cumplimiento de las normas del Código, por ejemplo: la estructura y funciones del gobierno central y sus interrelaciones con los gobiernos locales están claramente especificadas; el calendario del presupuesto se especifica y cumple, y la Asamblea Legislativa dispone de un tiempo adecuado para la consideración del proyecto de presupuesto; las leyes y reglamentos tributarios son claros y comprensibles y las apelaciones se consideran en forma oportuna; en la presentación del presupuesto anual se indican por separado las entradas de todas las fuentes de ingresos, incluida la asistencia externa; las cuentas definitivas abarcan todas las actividades presupuestarias y extra-presupuestarias del gobierno central; en las cuentas presupuestarias definitivas se indica el método contable utilizado y se siguen en gran medida normas de contabilidad acepta-

das. El informe mencionaba también que con la incorporación de un nuevo portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda se mejoraría la divulgación de datos fiscales y la actualización mensual de los mismos.

Sin embargo, el ROSC encontró algunas fallas en los procesos presupuestarios que coinciden con los señalados por el Open Budget Index, Algunas de estas fallas o carencias son: la clarificación de las relaciones entre el gobierno y las corporaciones públicas; la presentación a la Asamblea Legislativa de informes de ejecución presupuestaria a mitad de ejercicio; inclusión de información de los gobiernos municipales en la documentación presupuestaria; mejora en la preparación del presupuesto dentro de un marco de gasto de mediano plazo; incorporación en la documentación presupuestaria de una comparación de las cifras presupuestarias con las de los tres años anteriores, estimaciones agregadas del gasto para tres o cinco años posteriores, información sobre riesgos fiscales que incluya pasivos contingentes, gastos tributarios y evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública; así como mejorar la transparencia de las actividades cuasi fiscales del sector público.

A manera de conclusión, los avances que ha tenido El Salvador en materia de transparencia fiscal en el quinquenio en estudio son significativos, pero aún hay muchas áreas en las que se requieren mejoras, algunas de las cuales pueden ser disposiciones administrativas, mientras que otras requieren reformas legales.

## METAS DEL PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2010-2014 (PQD)

En el marco del PQD, el objetivo principal de la política fiscal para el quinquenio 2010-2014 era asegurar que el país contara con los recursos necesarios para financiar los gastos y las inversiones sociales y económicas definidas como prioritarias en el Plan Quinquenal de Desarrollo. En dicho contexto, se estableció que la política fiscal para el mediano plazo estaría enfocada en lograr que los ingresos corrientes fueran mayores que los gastos corrientes y que el financiamiento del Estado se utilizara exclusivamente para inversión en obras de infraestructura social y económica. Además, el gobierno estableció su compromiso con garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo y, por tanto, trabajará para que el déficit fiscal se mantuviera en niveles compatibles con la estabilidad macroeconómica (GOES, 2010).

Para cumplir dichos objetivos, en el PQD se estableció un conjunto de metas fiscales para el período 2010-2014. Tales metas eran las mismas comprometidas con el FMI en el Acuerdo de Derechos de Giro suscrito en marzo de 2010, las que, como ya se señaló ampliamente en un apartado anterior, no fueron cumplidas a partir del cuarto semestre de vigencia de dicho acuerdo. Por lo tanto, la gestión de las metas del PQD fue desfavorable, habiéndose, por el contrario, profundizado los problemas fiscales del país.

## RESUMEN DE INDICADORES DE GESTIÓN

En las secciones anteriores se ha desarrollado una evaluación de la gestión 2009-2014 a través de la medición del desempeño de cada uno de los ejes principales de las finanzas públicas: ingreso, gasto, deuda y transparencia fiscal, para lo cual se ha hecho uso de algunos indicadores clave en cada área de estudio. Los resultados encontrados muestran avances en algunos tópicos, pero también se registran estancamientos o retrocesos respecto a la situación del año base, que para efectos del estudio es 2008.

Como corolario, en esta sección se presenta un resumen del avance experimentado por dichos indicadores, evaluando si la variación obtenida ha significado una mejora en el indicador o un deterioro. Así pues, los incrementos en la carga tributaria, gasto social, balance global o déficit fiscal, eficiencia en la ejecución presupuestaria y la calificación en el Índice de Presupuesto Abierto, se consideran valores positivos; mientras que los incrementos en el gasto total, deuda total y en el balance primario estabilizador de la deuda, se consideran valores negativos.

Para determinar los valores de la evaluación del período 2009-2014, se ha tomado como base las cifras de la ejecución fiscal del ejercicio 2008. Además, dado que el ejercicio 2014 aún no ha finalizado, se ha considerado una estimación de cierre, elaborada para este estudio, con base a la ejecución del primer trimestre del año.



**Tabla 12. RESUMEN DE INDICADORES DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS  
2009-2014**

Indicadores	2008	2014*	Variación
Carga tributaria	14.4	16.0	1.6
Gasto total	20.1	22.3	2.3
Gasto social	6.6	8.7	2.1
Balance global	-3.2	-4.4	-1.2
Deuda total	40.9	59.4	18.4
Balance primario estabilizador de la deuda	0.33	0.72	0.4
Eficiencia en la ejecución presupuestaria	10.4	6.9	-3.4
Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto (OBI)	<b>37.0</b>	<b>43.0</b>	<b>6.0</b>

**Fuente:** elaboración propia.

\* El gasto social y eficiencia de la ejecución presupuestaria corresponden a 2013 y el OBI a 2012.\*\*

\*\* Indicadores en verde = avance en la gestión; indicadores en rojo = retroceso o deterioro.

# Conclusiones y recomendaciones

Al final de un período de gobierno es menester de la sociedad conocer sobre el desempeño de la gestión fiscal del país: sobre la magnitud de los recursos recolectados, la magnitud y la forma en que se utilizaron dichos recursos, la evolución de la deuda pública y la transparencia de los procesos presupuestarios y la toma de decisiones de las autoridades económicas.

Para lograr el propósito anterior, debe evaluarse uno a uno los componentes de las finanzas públicas, de manera que la población pueda formularse juicios objetivos sobre los resultados fiscales. Ese es precisamente el objetivo de este trabajo, para lo cual se realizaron diferentes mediciones, de acuerdo a la naturaleza de cada elemento estudiado, obteniéndose aproximaciones que han permitido calificar la gestión.

El primer elemento considerado en la evaluación es que al inicio de la administración 2009-2014, El Salvador se vio inmerso en la crisis económica global, cuyo impacto reveló la fragilidad de los fundamentos macroeconómicos del país, mientras las finanzas públicas recibían un duro golpe reflejado en una caída abrupta de los ingresos tributarios frente a la permanente tendencia alcista del gasto público. Asimismo, en los años siguientes, los problemas fiscales se han agudizado, pues el déficit fiscal promedió 4.3% en todo el período, la deuda pública aumentó más de 18 puntos del PIB y el gobierno pasa actualmente por serios problemas de liquidez, que amenazan el normal funcionamiento del Estado.

No obstante, al hacer un análisis exhaustivo del desempeño de los componentes de las finanzas públicas, pueden advertirse avances positivos, que aúnan en pro de una mejor gestión fiscal; pero al mismo tiempo existen áreas en las que se han producido estancamientos o retrocesos, que deterioran la calidad de los servicios públicos e inciden negativamente en los resultados financieros, en el crecimiento económico y en el bienestar general.

Así las cosas, la gestión de los ingresos tributarios, principal fuente de financiamiento del presupuesto, puede considerarse aceptable, pues la carga tributaria bruta registró en el período 2009-2014 un aumento de 1.6% en el período, tan solo 0.1% menos que en el quinquenio anterior, cuando se tuvo un crecimiento económico promedio de 2.9%, a diferencia del actual, en el que se crecerá a una tasa no mayor al 1% en promedio.

El crecimiento de los ingresos estuvo también acompañado de una mejora en la progresividad del sistema impositivo, pues la participación de los impuestos directos en los ingresos totales aumentó de 34.7% en 2008 a casi el 39% en 2014, lo que se debe en gran medida a las reformas tributarias efectuadas al impuesto sobre la renta, principalmente el aumento en la tasa nominal de los contribuyentes de mayores ingresos, además del aumento en el mínimo exento del impuesto a la renta de las personas naturales, lo que dejó excluidos de las obligaciones impositivas a siete deciles de la población total. Como consecuencia lógica, se produjo una leve mejora en la equidad redistributiva del sistema tributario nacional, el que dejó de ser “levemente regresivo”, para convertirse en un sistema “neutral”.

En el ámbito del gasto público, un aspecto de gran relevancia es que en el período se mantuvo la tendencia constante al alza, privilegiando el gasto corriente por sobre el gasto de capital, lo que se ve reflejado en que el primero aumentó en 2.3% del PIB, mientras que el gasto de capital se redujo en 0.1%.

En dichos resultados juega un papel preponderante el gasto en consumo, principalmente las remuneraciones, rubro con el mayor crecimiento en el período (1.7% del PIB), seguido de las adquisiciones de bienes y servicios (0.9% del PIB). En conjunto, dichos incrementos superan el aumento de la carga tributaria en 1.0% del Producto. Este comportamiento se explica en gran medida por la extrema rigidez del gasto, pero también por la no adopción de medidas de contención encaminadas a lograr el equilibrio entre ingresos y gastos.

Los intereses de la deuda, que durante gran parte del período en estudio se redujeron como producto de las bajas tasas de interés, comienzan a subir al final del quinquenio, debido al aumento en el saldo de la deuda y al inminente aumento de las tasas de interés, por lo que en el mediano plazo su peso en el presupuesto público aumentará sustancialmente, absorbiendo mayores recursos del Estado.

En cuanto a las transferencias corrientes, es destacable la disminución en el costo de los subsidios lograda hacia el final del quinquenio, debido principalmente a que el mecanismo de entrega del subsidio al gas licuado de petróleo vigente desde octubre de 2013 ha permitido que su costo baje en un 9% en 2013 y 2014. Además, la reforma del impuesto sobre la renta, que equilibró las retenciones

periódicas a trabajadores con el impuesto anual, llevó a que las devoluciones de dicho impuesto se redujeran en más del 50%. Una conclusión clave es que aún hay espacios de política para llegar a una mejor focalización de los subsidios, logrando al mismo tiempo importantes ahorros para el Estado.

La gestión de los gastos de capital ha significado un retroceso en términos del PIB. En particular la inversión pública se mantuvo en un nivel de 2.9% del PIB, sin producirse mejora alguna respecto a los años anteriores. Dicho nivel dista mucho del promedio latinoamericano, que en 2008-2012 promedió 6.5% del Producto.

Las razones que explican una inversión tan escasa son básicamente dos: en primer lugar el bajo nivel de ejecución de las entidades públicas, que en promedio no supera el 70% del valor presupuestado, lo que revela un problema de eficiencia, a lo que se suman problemas de transparencia en la gestión, pues es común conocer de procesos de contratación que adolecen de prácticas fraudulentas, que luego terminan en aumentos sustanciales en el costo de los proyectos, mientras que otros son abandonados sin haber sido finalizados. En segundo lugar está el hecho de que la inversión pública ha sido considerada en los últimos años un rubro de ajuste para disminuir el nivel del gasto público y con ello reflejar un menor déficit fiscal, sacrificando la realización de proyectos que pueden tener mucho valor agregado para la economía nacional.

Las consecuencias de que la inversión sea tan baja son principalmente una baja contribución de la política fiscal a la dinámica de la actividad económica vía multiplicador del gasto público, con lo que se afecta fuertemente la

inversión privada, el empleo, el ingreso disponible, el consumo y por ende la recaudación.

Un punto a favor del gobierno es el aumento nominal del gasto público social, que pasó de 6.6% del PIB en 2008 a 8.7% en 2013 y se espera un valor similar en 2014. Aquí destaca el aumento en el gasto en salud y en educación, que aumentaron 0.7% y 0.6% del PIB, respectivamente; sin embargo, los recursos destinados a la educación bajaron su participación en el presupuesto total en un 4%, frente al aumento de otras áreas como los programas manejados desde la presidencia, que aumentaron su participación en 1.8%. Por otro lado, los incrementos en el gasto han sido insuficientes para reducir los déficits cuantitativos en infraestructura, equipamiento, insumos, medicamentos, etc.; y lo más importante la calidad de la educación y la salud en el país.

La gestión presupuestaria del gobierno siguió con los problemas de transparencia y credibilidad que venían de años anteriores, especialmente en la aprobación de presupuestos incompletos, es decir, sin incluir importantes partidas ineludibles, como los subsidios, devoluciones de impuestos, transferencias a entidades públicas y otros gastos, los que luego son agregados en el transcurso del ejercicio sin contar con los recursos para financiarlos, dando lugar a graves problemas de liquidez, que a su vez han motivado al uso constante y desmedido de Letras del Tesoro (LETES), Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP) y deuda flotante. La consecuencia de todo esto ha sido la realización de tres emisiones de bonos de largo plazo, por US\$2,400 millones para reestructurar la deuda en LETES a plazos mayores y dejar libre el saldo para seguir con la práctica viciosa de financiar la iliquidez con dichos instrumentos de deuda.

Los presupuestos incompletos trae consigo la excesiva modificación de los mismos en el transcurso del ejercicio, lo que ha llevado a una desvinculación generalizada de las asignaciones que aprueba la Asamblea Legislativa con lo realmente ejecutado, perdiéndose el espíritu del presupuesto público.

En cuanto a los resultados, durante el período 2009-2014 no se logró mantener el déficit bajo control, pues éste se mantuvo en torno al 4.3% y la deuda aumentó a casi 60% del PIB, a pesar de que las metas del Acuerdo Stand By con el FMI y del Plan Quinquenal de Desarrollo establecían un ajuste gradual que terminaría en un déficit de 1.7% del PIB en 2014, mientras la deuda pública bajaría a 45.4% del Producto.

El deterioro de la situación fiscal en el período llevó a una pérdida del grado de inversión que El Salvador ostentaba hasta antes de 2009 y llevó a las calificadoras de riesgo a bajar el rating crediticio del país a la categoría de “alto riesgo”, lo que se traduce en mayores dificultades para acceder a los mercados crediticios y en un mayor premio por riesgo para los inversionistas que adquieren títulos de El Salvador, es decir, mayor pago de intereses.

Un tema de gran relevancia es la sostenibilidad fiscal, concepto abstracto que se complementa con la eficiencia en la gestión de los ejes de las finanzas públicas, con la equidad de la política fiscal y con la transparencia con que se manejan los recursos públicos en el período estudiado. De acuerdo a una vasta experiencia empírica se dice que un país es sostenible si es capaz de mantener su política fiscal en el tiempo sin realizar ajustes bruscos, lo que se traduce en tener solvencia, liquidez y credibilidad de las políticas. En El Salvador, en el período 2009-2014, se dio un retroceso en materia de

sostenibilidad, pues la deuda pública aumentó más de 18 puntos del PIB, nivel incongruente con la capacidad futura de pago del país y que exige un esfuerzo fiscal enorme y no factible para regresar a valores manejables.

En materia de transparencia fiscal, El Salvador tuvo un relativo avance en el período, pues de acuerdo al Open Budget Index (OBI), pasó de ser un país que pone a disposición del público “información mínima”, a la categoría de los que da “alguna información”. La mejora no es sustancial, pero es un paso encaminado a lograr avances mayores.

En resumen, en una escala que va de excelente a mala, pasando por muy buena, buena y regular, la gestión 2009-2014 podría calificarse como regular.

Ante dicha evaluación el gobierno que asumió el poder ejecutivo en junio de 2014 tiene enormes desafíos que afrontar, unos de “cortísimo” plazo, que exigen atención y solución inmediata, y otros con implicancias en el mediano plazo.

En el corto plazo el problema más urgente de resolver es la iliquidez, pues si el gobierno no cuenta con recursos suficientes, no podrá cubrir sus compromisos corrientes, mucho menos las necesidades de inversión.

Para viabilizar la gestión en todo el quinquenio y más allá, también es necesario trabajar en la relación del gobierno con los organismos internacionales, enfatizando en los acreedores y cooperantes financieros, de modo que se pueda asegurar el financiamiento de la inversión para el desarrollo, pues dada la dotación de recursos del país, es difícil hacerlo con fondos propios.

El mediano plazo también significa para el gobierno asumir una serie de compromisos financieros que supondrán más problemas para la caja fiscal: el financiamiento de la nueva ley de protección y desarrollo social, los subsidios a los servicios básicos, cubrir el pago de los beneficios a los beneficiados del antiguo sistema de pensiones y el servicio de la deuda previsional con las AFP. Dentro de estos compromisos se encuentra también la necesidad de aumentar sustancialmente los recursos destinados a la inversión pública, para que ésta ejerza su papel de gatillante del crecimiento económico.

Para superar estos retos, el gobierno tiene que tomar decisiones difíciles y acertadas. Es necesario evaluar la conveniencia de realizar nuevas reformas tributarias orientadas a mejorar las condiciones de equidad horizontal y vertical, pero sin afectar la eficiencia y la neutralidad del sistema impositivo. Esto a través de la creación de nuevos impuestos neutrales y eficientes, el fortalecimiento de los actuales pilares de la recaudación y la optimización o depuración de tributos pequeños que puedan ser distorsionantes de la actividad económica.

Es necesario también racionalizar el gasto público, pues los causantes de los altos déficits, más que la insuficiencia de ingresos es el exceso de gasto. Este último debe ser congruente con los recursos disponibles, mientras la ejecución debe ser eficiente y de ca-

lidad. Pero sobre todo, el gobierno debe ser eficiente y transparente.

Estos compromisos pueden incluirse en una ley de responsabilidad fiscal creíble, que contenga reglas fiscales claras, objetivas y realistas, encaminadas a encauzar las finanzas públicas en una senda de consolidación fiscal y estabilidad macroeconómica. Dicha ley debe además ser de cumplimiento obligatorio, aunque también debe tener cláusulas de escape ante situaciones fortuitas, las que deben incluir las medidas a adoptar y plazos para regresar a la senda de consolidación trazada en la ley.

Las reglas deben ser pocas y simples, por ejemplo: a) una meta de balance primario positivo, b) un nivel de deuda meta para un plazo realista y congruente con la capacidad de reacción de la economía, y c) una regulación estricta del uso de LETES, estableciendo un umbral bajo y limitándolas a ser amortizadas en el mismo ejercicio en que se emiten.

Todo lo anterior debe complementarse o bien, partir de otras medidas orientadas a garantizar un clima de inversión saludable, que sea atractivo para realizar negocios, lo que necesariamente pasa por mejorar la situación de la seguridad física y jurídica, así como la credibilidad y predictibilidad de las políticas. Con estas acciones se asegurará la dinamización de la economía, la generación de empleo, mayor ingreso para las familias y mayor bienestar.



---

# Referencias

ACE (2013); “Repetición del estudio PEFA para El Salvador”; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador, Agosto de 2013.

Barreix A., Bés M., Roca J. (2009); “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., Agosto de 2009.

Blanchard O. (1990); “Suggestions for a new set of fiscal indicators”; OECD Economics Department Working Papers No. 79; OCDE, Abril de 1990.

Cerritos M. (2011); “Informe de monitoreo: transparencia fiscal”; en “Documentos de trabajo sobre transparencia fiscal en El Salvador”; Pags. 39-57; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, Marzo de 2011.

Ecorys (2009); “Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)”; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador, Mayo de 2009.

Fitch Ratings (2013); “Fitch baja calificación de El Salvador”; Informe de Fitch Ratings; New York, 16 de julio de 2013.

FMI (2003); “Public debt in emerging markets; is too high?”; en World Economic Outlook; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Septiembre de 2003.



- FMI (2010a); “El Salvador: Request for a Stand-By Arrangement and cancellation of current Arrangement”; Country report 10/82; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Marzo de 2010.
- FMI (2010b); “El Salvador: 2010 Article IV Consultation and First Review under the Stand-By Arrangement—Staff Report”; Country report 10/307; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Septiembre de 2010.
- FMI (2011a); “El Salvador: Second Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report”; Country report 11/90; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Abril de 2011.
- FMI (2011b); “El Salvador: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”; Country report 11/147; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Junio de 2011.
- FMI (2011c); “El Salvador: Third Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report”; IMF Country report 11/306; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Octubre de 2011.
- FMI (2013); “2013 El Salvador: Article IV Consultation”; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C.; Mayo de 2013.
- FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Septiembre de 2008.
- FUNDE (2014); “Caracterización y análisis de la propuesta de reforma tributaria 2014”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Mayo de 2014.
- GOES (2010); “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”; Gobierno de El Salvador, San Salvador, Mayo de 2010.
- IBP (varios años); “Informe del Open Budget Index: El Salvador”; Publicación de la International Budget Partnership (IBP); años 2006, 2008, 2010 y 2012.
- Inchauste G., Barrera N. (2010); “El Salvador: debt sustainability assessment”; Country department for Belize, Central America, Mexico, Panama and the Dominican Republic; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.; Marzo de 2010.
- Mesa-Lago, C. y Durán F. (1998); “Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas”; Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, El Salvador, 1998.
- Mesa-Lago C. (2004); “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”; en Revista de la CEPAL No. 84, pags. 59.82; Santiago de Chile, Diciembre de 2004.
- Ministerio de Hacienda (varios años); “Memorias de labores”; Ediciones 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013; Ministerio de Hacienda; San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (varios años); “Informe de Gestión Financiera del Estado”; Ediciones 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; Ministerio de Hacienda; San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2011); “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015”; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; San Salvador, Marzo de 2011.

Ministerio de Hacienda (2014a); "Situación de las finanzas públicas 2013-2014"; Presentación del Ministro de Hacienda, Ministerio de Hacienda; San Salvador, Marzo de 2014.

Ministerio de Hacienda (2014b); "Estadísticas tributarias básicas a 2013"; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; San Salvador, Mayo de 2014.

Ministerio de Hacienda (2014c); "Política Fiscal en El Salvador Desempeño Fiscal 2008-2014 Proyecciones de Mediano Plazo 2014-2019"; Presentación del Ministro de Hacienda, Ministerio de Hacienda; San Salvador, Junio de 2014.

Ministerio de Hacienda (2014d); "Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre de 2013"; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; San Salvador, Julio de 2014.

Pérez C. (2013a); "Reformas tributarias recientes en El Salvador: Análisis de sus principales rasgos, efectos en equidad y en el espacio fiscal"; estudio elaborado para ICEFI; Guatemala, febrero de 2013.

Pérez C. (2013b); "Reforma al Impuesto sobre la Renta en 2011. Su impacto en la sostenibilidad fiscal"; en Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador; Pags.37-49; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, San Salvador, Abril de 2013.

Pérez C. (2013c); "Un acercamiento al gasto tributario en El Salvador"; en "Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador"; Pags. 53-70; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, San Salvador, Abril de 2013.

Pérez C. (2013d); "Credibilidad y transparencia del presupuesto público en El Salvador"; en Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador; Pags. 93-103; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, San Salvador, Abril de 2013.

Pérez C. (2013e); "Equidad tributaria en El Salvador: progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo"; Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Noviembre de 2013.

Pérez C. (2013f); "El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal"; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, Marzo de 2013.

Pérez C. (2014); "Impacto de la deuda del FOP en la sostenibilidad fiscal de El Salvador"; Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Febrero de 2014.

Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); "Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal", Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Marzo 2012.

Serpas L.M., Chorro M. y Oliva A (2012); "Política de responsabilidad fiscal en El Salvador"; Serie Estudios Estratégicos, Departamentos de Estudios Económicos y Estudios Legales; FUSADES, San Salvador, Septiembre de 2012



# Anexos

## Anexo 1. DETALLES ESPECÍFICOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2009

Descripción reforma	Disposición anterior	Objetivo de la reforma
<b>Reformas al código tributario</b>		
Adopción de normas de precios de transferencia	Disposición anterior era limitada.	Control de la elusión.
Introducción de declaración patrimonial	No existía la disposición	Control de la elusión y evasión.
Nuevas tasas de retención ISR a domiciliados, como pago definitivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rentas de capital: 10%</li> <li>- Intereses bancarios: 10%</li> <li>- Premios: 15%</li> <li>- Intangibles a personas naturales: 10%</li> <li>- Intangibles a otro tipo de personas: 5%</li> </ul> No residentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transporte internacional: 5%</li> <li>- Seguros, reaseguros, fianzas: 5%</li> <li>- Intangibles: 5%</li> <li>- Financ. instituciones financieras: 10%</li> <li>- Premios: 15%</li> <li>- Paraísos fiscales: 25%</li> <li>- Otros tipos de renta: 20%</li> </ul>	Tasas anteriores eran: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Domiciliados: 10%</li> <li>- Premios: 5%</li> <li>- No residentes: 20%</li> <li>- Premios a no residentes: 25%</li> </ul> Retenciones no eran pago definitivo, eran acreditables en la liquidación anual.	Fomento a la inversión y control de la elusión.
Retención 13% de IVA a no inscritos (caña de azúcar, leche, carne, servicios financieros, arrendamiento, transporte, dietas)	Disposición anterior exigía que la DGII designara de manera expresa al agente de retención.	Control de la evasión.
Fortalecimiento y nuevas medidas de control: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de informar a CNR, municipalidades, jueces, notarios, médicos y proveedores.</li> <li>- Control de inventarios.</li> <li>- Requisitos de documentos legales y de informes.</li> <li>- Obligaciones para contadores</li> <li>- Otros.</li> </ul>	Disposiciones anteriores eran más limitadas y no existía obligación para jueces, notarios, médicos y proveedores.	Control de la elusión y evasión.
Introducción de fiscalizaciones conjuntas entre DGII y DGA.	No estaba normada la disposición.	Mayor efectividad en la fiscalización.
Nuevas normas de caducidad de facultades de fiscalización.	Disposición anterior era limitada.	Mayor efectividad en la fiscalización.
Nuevas causales para dictar medidas precautorias: no colaboración, indicios de doble contabilidad, no permitir el acceso a fiscalización.	Disposición anterior era más limitada	Mayor efectividad en la fiscalización.
Actualización y nuevas infracciones y sanciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración patrimonial</li> <li>- Obligaciones de contadores</li> </ul>	No existía la disposición.	Control de la elusión y evasión.

Descripción reforma	Disposición anterior	Objetivo de la reforma
Nuevo procedimiento de cobro administrativo y judicial: plazos, mecanismos, recursos.	Disposición anterior era más limitada.	Mayor efectividad en la recuperación de mora.
<b>Reformas a la ley del IVA</b>		
Nuevos conceptos de transferencias gravadas: dietas, pago de membresías y cuotas de participación.	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria
Nuevos sujetos pasivos del impuesto: unión de personas, socios o consorcios.	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria
Ampliación de plazo de sujeción al IVA de bienes de capital a 4 años.	2 años.	Ampliación de la base tributaria
Delimitación de concepto de servicios por operaciones generadas en el extranjero y terminadas en el país (llamadas entrantes).	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria
Delimitación de exención a servicios educativos a las entidades autorizadas por el Ministerio de Educación.	Exención no discriminaba los beneficiarios.	Restricción de exenciones
Delimitación deducción de crédito fiscal: utilización de servicios, obligación de registro de bienes en control de inventarios, prohibición de deducción de vehículos de uso personal (hasta 50%), bancarización para operaciones mayores a US\$12,000.00	No existía la disposición.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
Nuevas exenciones: intereses generados por instituciones financieras no domiciliadas, cotización patronal a AFP's, negocios de Lotería nacional.	No existía la disposición.	Gasto tributario
<b>Reformas a la ley de impuesto sobre la renta</b>		
Delimitación de exenciones: Intereses bancarios percibidos por personas naturales con depósitos menores a US\$25,000.00; Intereses percibidos por organismos internacionales y otras instituciones que financien la micro y pequeña empresa; ganancias de capital solo para viviendas con valor menor a US\$150,000.00	No había límite para la exención de intereses percibidos por personas naturales, ni para los pagados a instituciones financieras extranjeras; era exenta toda ganancia de capital si el inmueble había sido poseído por más de 6 años.	Ampliación de la base tributaria.
Eliminación de exención a rendimientos de títulos valores.	Estaban exentos todos los rendimientos de títulos valores transados en Bolsa.	Ampliación de la base tributaria.
Nuevos sujetos pasivos: uniones de personas y sociedades irregulares.	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria.
Imposición a disminuciones de reserva legal.	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria.
Delimitación de deducciones: prohibición de gastos personales, en socios, directivos, empleados. Así como nuevos costos y gastos no deducibles: pagos de rendimientos de capital, adquisición de inmuebles, vehículos y otros, para familiares, directivos, empleados, etc.; intereses, si no se han hecho las retenciones de ISR e IVA.	No existía la disposición.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
Bancarización para operaciones mayores a US\$5,000.00	No existía la disposición.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
Delimitación de deducción de reservas por saneamiento de bancos.	Tratamiento de las reservas limitado.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
Imposición a disminuciones de reserva legal.	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria.

Descripción reforma	Disposición anterior	Objetivo de la reforma
Delimitación de deducciones: prohibición de gastos personales, en socios, directivos, empleados. Así como nuevos costos y gastos no deducibles: pagos de rendimientos de capital, adquisición de inmuebles, vehículos y otros, para familiares, directivos, empleados, etc.; intereses, si no se han hecho las retenciones de ISR e IVA.	No existía la disposición.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
Bancarización para operaciones mayores a US\$5,000.00	No existía la disposición.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
Delimitación de deducción de reservas por saneamiento de bancos.	Tratamiento de las reservas limitado.	Restricción de deducciones y control de la elusión.
<b>Reformas a ley reguladora de la producción y comercialización de alcohol y bebidas alcohólicas</b>		
Nuevo impuesto advalorem: 8%	No existía la disposición	Equiparación de tratamiento de distintas bebidas y captura del consumo por nivel ingreso.
Nuevas tasas específicas por grado alcohólico por litro de bebida: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aguardiente de caña: US\$0.0325</li> <li>- Ron y vodka con grado alcohólico menor de 37%: US\$0.05</li> <li>- Ron y vodka con grado alcohólico mayor a 37%, cerveza, vinos, sidras, bebidas fermentadas y otros: US\$0.09</li> <li>- Whisky, gin, ginebra y licores: US\$0.16</li> </ul>	La norma anterior contenía tasas específicas menores.	
<b>Ley de impuesto sobre productos del tabaco</b>		
Nueva tasa específica: <ul style="list-style-type: none"> <li>- US\$0.0225 por cigarrillo y gramo de tabaco picado.</li> </ul>	Tasa anterior US\$0.005 solo para cigarrillos.	Aumento de tasa y ampliación de la base tributaria.
Nueva tasa advalorem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% puros y habanos.</li> </ul>	Tasa 39% para todo tipo de producto.	Ampliación de la base tributaria.
<b>Nueva ley de impuesto a bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas</b>		
Nueva tasa específica: <ul style="list-style-type: none"> <li>- US\$0.20 por litro a bebidas energizantes o estimulantes.</li> </ul>	No existía la disposición.	Ampliación de la base tributaria.
Nuevas tasas advalorem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5% a bebidas isotónicas, deportivas, fortificantes, jugos, néctares, refrescos, preparaciones.</li> <li>- 10% a gaseosas.</li> </ul>	Solo estaban gravadas las bebidas gaseosas.	Ampliación de la base tributaria.
<b>Nueva ley de impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional</b>		
Nuevo impuesto advalorem al primer registro de vehículos <ul style="list-style-type: none"> <li>- Automotores: 1% a 8%</li> <li>- Navales: 2% a 10%</li> <li>- Aéreos: 2% y 5%</li> </ul>	No existía la disposición	Ampliación de la base tributaria.
<b>Nueva ley de impuesto especial al combustible</b>		
Nuevo impuesto advalorem a la venta de combustible con base a precio internacional del petróleo. Si el precio es: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor a US\$50.00: 1%</li> <li>- De US\$50.00 a US\$70.00: 0.5%</li> <li>- Mayor a US\$70.00: 0%</li> </ul>	No existía la disposición	Contrarrestar la contracción de la recaudación en IVA por caídas en el precio del petróleo.

Fuente: Pérez (2013a).

**Anexo 2. DETALLES ESPECÍFICOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2011**

Descripción reforma	Disposición anterior	Objetivo de la reforma
<b>Reformas a la ley de impuesto sobre la renta (Decreto legislativo No. 957 del 14 de diciembre de 2011)</b>		
Modificación de los tramos y tasas del impuesto sobre la renta a personas naturales, que incluyó: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento del tramo exento a US\$4,064.00</li> <li>- Eliminación de regla de corte de progresividad (25%)</li> </ul>	Tramo exento era US\$2,514.29	Fomento a la inversión y control de la elusión.
Aumento de tasa a personas naturales, sucesiones, fideicomisos, no domiciliados a 30%	Tasa anterior: 25%	Aumento de tasa.
Aumento de piso en rentas gravadas para obligación de declarar a personas naturales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asalariados puros: US\$9,100.00</li> <li>- Asalariados que se les haya retenido el impuesto: US\$60,000.00</li> </ul>	Piso anterior: US\$5,714.29	Simplificación de proceso de declaración.
Aumento de tasa a impuesto a la renta de las personas jurídicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si renta imponible es menor a US\$150,000.00: 25%</li> <li>- Si renta imponible es mayor o igual a US\$150,000.00: 30%</li> </ul>	Tasa anterior: 25% general	Aumento de tasa.
Modificación de tabla de retención del ISR mensual y quincenal, elevando el piso para ser sujeto de retención a US\$487.60.	El piso anterior era US\$316.67	Simplificación del proceso de presentación de declaraciones del ISR.
Nuevo impuesto a distribución de utilidades: 5%, que incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pagos a matrices, filiales no domiciliados</li> <li>- Disminuciones de capital</li> <li>- Préstamos o pagos a socios, paraísos fiscales, personas relacionadas</li> </ul> Eliminación de exención a dividendos de todo tipo.	No existía la disposición	Ampliación de base tributaria.
Nuevo impuesto mínimo a la renta: 1% de renta bruta, si: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rentas gravadas son mayores a US\$150,000.00</li> <li>- Margen bruto de utilidad es mayor a 2%</li> </ul> Se liquidará el mayor entre el ISR determinado y el pago mínimo.	No existía la disposición	Ampliación de base tributaria.
<b>Reformas al código tributario (Decreto legislativo No. 958 del 14 de diciembre de 2011)</b>		
Aumento de tasa de anticipo a cuenta del ISR, a 1.75% de ingresos brutos.	Tasa anterior: 1.5% de ingresos brutos.	Aumento de tasa para ganar liquidez en el corto plazo.

Fuente: Pérez (2013a).

**Anexo 3. GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL 2008-2013**

Entidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Millones de US\$</b>						
Presidencia de la República	21.7	23.3	45.0	61.3	60.2	71.5
Educación	632.2	756.2	687.8	764.0	823.2	859.1
Salud y Asistencia Social	365.3	422.4	443.0	471.6	493.7	579.3
Trabajo y Previsión Social	9.5	10.2	11.5	12.8	12.9	14.3
Obras Publ., Transp., Viv.	30.1	15.8	19.9	2.3	15.9	22.2
FODES	203.3	228.0	228.0	274.0	300.9	306.4
Oblig. y transf. grales del Edo.	143.5	186.6	186.6	189.9	221.0	251.9
Otros	2.3	1.7	1.4	1.3	0.0	2.5
<b>Total</b>	<b>1,407.9</b>	<b>1,644.2</b>	<b>1,623.2</b>	<b>1,777.3</b>	<b>1,927.8</b>	<b>2,107.2</b>
<b>Porcentajes del gasto total</b>						
Presidencia de la República	1.5	1.4	2.8	3.5	3.1	3.4
Educación	44.9	46.0	42.4	43.0	42.7	40.8
Salud y Asistencia Social	25.9	25.7	27.3	26.5	25.6	27.5
Trabajo y Previsión Social	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
Obras Publ., Transp., Viv.	2.1	1.0	1.2	0.1	0.8	1.1
FODES	14.4	13.9	14.0	15.4	15.6	14.5
Oblig. y transf. grales del Edo.	10.2	11.3	11.5	10.7	11.5	12.0
Otros	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Porcentajes del PIB</b>						
Presidencia de la República	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
Educación	3.0	3.7	3.2	3.3	3.5	3.5
Salud y Asistencia Social	1.7	2.0	2.1	2.0	2.1	2.4
Trabajo y Previsión Social	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Obras Publ., Transp., Viv.	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
FODES	0.9	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3
Oblig. y transf. grales del Edo.	0.7	0.9	0.9	0.8	0.9	1.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>6.6</b>	<b>8.0</b>	<b>7.6</b>	<b>7.7</b>	<b>8.1</b>	<b>8.7</b>

**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.



**Anexo 4. ACUERDO PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL SALVADOR  
SUSCRITO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA Y ALIANZA REPUBLICANA  
NACIONALISTA (ARENA)**

En el documento suscrito por el gobierno con el Partido ARENA, se plasmó el consenso para la emisión de bonos por US\$800 millones, su destino, y la ejecución de un conjunto de medidas para mejorar la situación de las finanzas públicas. Entre los compromisos consensuados se encuentran:

- Tener un déficit del Sector Público no Financiero de 2.7% del PIB en 2013.
- Adoptar una política de ahorro y austeridad para reducir en 10% el gasto de bienes y servicios, congelar las plazas nuevas y suprimir las plazas vacantes, con excepción de Justicia y Seguridad Pública, Salud, Educación, Relaciones Exteriores y Defensa.
- Disminuir el límite para emitir LETES del 40% al 20% de los ingresos corrientes incluidos en los presupuestos y, posteriormente, al 15%.
- Conformar un ámbito jurídico que propicie la responsabilidad fiscal para la sostenibilidad y el desarrollo social, en el cual se definan propósitos de las autoridades para mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y mediano plazo.
- Presentar para su aprobación, iniciativas de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad y el desarrollo social, que deberán comprender límites de déficit fiscal, de relación de nivel de endeudamiento y cualitativas de responsabilidad social acortas a los proyectos prioritarios del gobierno.
- Normas para el proceso presupuestario que exijan la publicación de un marco macroeconómico fiscal junto con planes y metas fiscales, procesos de seguimiento y rendición de cuentas, normas de transparencia y consistencia de las diversas publicaciones asociadas a la presentación, aprobación y ejecución del presupuesto, así como la publicación de cifras fiscales de acuerdo a normas internacionales.
- Medidas sólidas de ingresos y gastos, con criterios amplios de desempeño cuantitativo y medidas cualitativas, que tengan como objetivos la consolidación y sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Anexo 5. METAS ESTRUCTURALES DEL SBA 2010**

Descripción	Fecha de Prueba
<b>1. Acciones previas</b>	
- Aprobación de reforma tributaria para incrementar los ingresos tributarios en aproximadamente US\$140 millones en 2010.	Acción previa
- Aprobación del presupuesto 2010, consistente con un déficit fiscal de no más de US\$1,047 millones.	Acción previa
<b>2. Medidas estructurales</b>	
<b>a) Medidas de Ingresos</b>	
- Publicación del Plan para la modernización de la DGII y DGA	30-abr-10
- Ampliar la coordinación en el proceso de recaudación de impuestos entre DGII y DGA	30-abr-10
- Ampliar la coordinación en el proceso de recaudación de impuestos entre DGII y DGA	30-abr-10
- Fortalecer la división de grandes contribuyentes en la DGII	30-jun-10
- Consolidar la autoridad del departamento de fiscalización de la DGII y mejorar la capacidad técnica de control.	31-dic-10
<b>b) Reforma de subsidios</b>	
- Finalizar los planes para mejorar la focalización de los subsidios a la electricidad, agua potable y gas licuado de petróleo	30-may-10
- Implementar los planes para mejorar la focalización de los subsidios.	31-oct-10
<b>c) Presupuesto y política tributaria</b>	
- Implementar medidas que aumenten los ingresos en 1.5% del PIB.	
<b>d) Supervisión y Desarrollo del Sistema Financiero</b>	
- Aprobación de ley de supervisión financiera, que incluyera:	31-jul-10
- la fusión de las entidades supervisoras de bancos, pensiones y valores	
- Aumentar la autonomía de la institución supervisora	
- Fortalecimiento de la protección legal de los supervisores	
- Fortalecimiento de la supervisión financiera transfronteriza	
- Empoderamiento del BCR como el único ente regulador del sistema financiero	
- Aprobación de la Ley de Fondos de Inversión.	31-oct-10

**Fuente:** SBA (FMI, Marzo 2010).

**Anexo 6. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SPNF 2009-2014**

Descripción	Millones de US\$						Porcentajes del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014est	2009	2010	2011	2012	2013	2014est
<b>INGRESOS Y DONACIONES</b>	3,626.4	3,993.8	4,513.6	4,670.4	4,877.0	4,970.7	17.6	18.6	19.5	19.6	20.1	19.8
Ingresos Corrientes	3,517.6	3,829.2	4,299.6	4,492.3	4,806.2	4,934.9	17.0	17.9	18.6	18.9	19.8	19.7
Tributarios	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1	4,012.2	13.7	14.3	15.1	15.5	16.3	16.0
No Tributarios	573.0	651.5	644.0	645.1	755.8	785.3	2.8	3.0	2.8	2.7	3.1	3.1
Superávit de las Empresas Públicas	108.6	105.9	169.0	161.8	106.3	137.4	0.5	0.5	0.7	0.7	0.4	0.5
Ingresos de Capital	0.0	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	108.8	164.4	213.9	178.0	70.8	35.8	0.5	0.8	0.9	0.7	0.3	0.1
<b>GASTO TOTAL (C/PENSIONES)</b>	4,797.6	4,910.8	5,420.2	5,484.3	5,856.4	6,083.4	23.2	22.9	23.4	23.0	24.1	24.3
<b>GASTOS TOTALES Y CNP</b>	4,451.7	4,553.7	5,014.6	5,065.0	5,414.2	5,593.3	21.5	21.3	21.7	21.3	22.3	22.3
Gastos Corrientes	3,809.5	3,876.4	4,346.2	4,281.6	4,624.7	4,838.1	18.4	18.1	18.8	18.0	19.1	19.3
Consumo	2,533.3	2,653.9	2,860.0	2,805.9	3,176.8	3,407.0	12.3	12.4	12.4	11.8	13.1	13.6
Remuneraciones	1,659.2	1,710.1	1,928.3	1,947.4	2,116.3	2,210.3	8.0	8.0	8.3	8.2	8.7	8.8
Bienes y Servicios	874.1	943.8	931.7	858.5	1,060.5	1,196.8	4.2	4.4	4.0	3.6	4.4	4.8
Intereses	530.9	507.9	517.9	536.4	593.8	649.8	2.6	2.4	2.2	2.3	2.4	2.6
Transferencias Corrientes	745.2	714.6	968.2	939.3	854.2	781.3	3.6	3.3	4.2	3.9	3.5	3.1
Gastos de Capital	643.1	677.8	668.8	783.9	790.0	755.2	3.1	3.2	2.9	3.3	3.3	3.0
Inversión Bruta	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	700.3	2.8	2.9	2.7	3.1	3.0	2.8
Transferencias de Capital	61.8	56.7	49.6	56.5	63.5	55.0	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2
Concesión neta de préstamos (CNP)	-0.9	-0.5	-0.3	-0.5	-0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
<b>AHORRO CORRIENTE</b>	-291.9	-47.2	-46.6	210.7	181.5	96.8	-1.4	-0.2	-0.2	0.9	0.7	0.4
<b>AHORRO CORRIENTE (C/P)</b>	-637.8	-404.4	-452.2	-208.6	-260.8	-393.3	-3.1	-1.9	-2.0	-0.9	-1.1	-1.6
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	-294.3	-51.9	16.9	141.9	56.6	27.2	-1.4	-0.2	0.1	0.6	0.2	0.1
<b>BALANCE PRIMARIO (C/P)</b>	-640.3	-409.1	-388.7	-277.5	-385.6	-462.8	-3.1	-1.9	-1.7	-1.2	-1.6	-1.8
<b>BALANCE GLOBAL</b>	-825.3	-559.9	-501.0	-394.6	-537.1	-622.6	-4.0	-2.6	-2.2	-1.7	-2.2	-2.5
<b>BALANCE GLOBAL (C/P)</b>	-1,171.2	-917.0	-906.6	-813.9	-979.4	-1,112.6	-5.7	-4.3	-3.9	-3.4	-4.0	-4.4

Descripción	Millones de US\$						Porcentajes del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014est	2009	2010	2011	2012	2013	2014est
FINANCIAMIENTO	1,171.2	917.0	906.6	813.9	979.4	1,112.6	5.7	4.3	3.9	3.4	4.0	4.4
FINANC. EXTERNO NETO	785.1	274.1	121.2	912.3	12.7	920.0	3.8	1.3	0.5	3.8	0.1	3.7
Desembolsos de préstamos	1,076.2	584.2	1,067.0	1,201.8	269.1	1,070.0	5.2	2.7	4.6	5.0	1.1	4.3
Amortizaciones de préstamos	-291.1	-310.1	-945.8	-289.4	-256.4	-150.0	-1.4	-1.4	-4.1	-1.2	-1.1	-0.6
FINANC. INTERNO NETO	386.1	642.9	785.4	-98.4	966.7	192.6	1.9	3.0	3.4	-0.4	4.0	0.8
Banco Central	-293.5	273.9	200.2	-739.2	757.7	100.0	-1.4	1.3	0.9	-3.1	3.1	0.4
Bancos Comerciales	239.3	-66.9	163.5	162.2	-170.7	-347.4	1.2	-0.3	0.7	0.7	-0.7	-1.4
Bonos fuera del sistema bancario	401.1	460.9	428.7	461.7	359.5	430.0	1.9	2.2	1.9	1.9	1.5	1.7
Otros	39.1	-25.1	-7.0	16.8	20.2	10.0	0.2	-0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SALDO DEUDA DEL SPNF	10,336.8	11,023.5	11,928.7	13,480.1	13,767.8	14,880.4	50.0	51.5	51.6	56.6	56.8	59.4

**Fuente:** Ministerio de Hacienda

Pago de pensiones (Millones de US\$): 2009: 345.9; 2010: 357.1;

2011: 405.6; 2012: 419.3; 2013: 442.3; 2014est: 490.0

**Anexo 7. Deuda del SPNF 2009-2014**

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Estim. 2014
<b>Millones de US\$</b>							
Organismos multilaterales	2,540.9	2,992.0	3,305.4	3,467.5	3,618.4	3,642.8	3,802.8
Préstamos bilaterales	696.8	653.7	636.7	610.3	545.8	493.0	492.5
BCR	710.4	709.8	709.1	708.5	707.9	707.3	707.3
Bonos	3,399.9	4,440.8	4,729.0	4,729.0	5,529.0	5,666.1	6,466.1
LETES (valor precio)	560.6	412.5	189.1	559.3	836.0	607.4	282.1
CIP "A"	725.2	1,063.1	1,407.3	1,796.9	2,193.4	2,608.3	3,088.7
Otros	135.2	64.9	46.9	57.2	49.6	42.9	40.9
<b>Total</b>	<b>8,769.0</b>	<b>10,336.8</b>	<b>11,023.5</b>	<b>11,928.7</b>	<b>13,480.1</b>	<b>13,767.8</b>	<b>14,880.4</b>
<b>Porcentajes del PIB</b>							
Organismos multilaterales	11.9	14.5	15.4	15.0	15.2	15.0	15.2
Préstamos bilaterales	3.3	3.2	3.0	2.6	2.3	2.0	2.0
BCR	3.3	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9	2.8
Bonos	15.9	21.5	22.1	20.4	23.2	23.4	25.8
LETES (valor precio)	2.6	2.0	0.9	2.4	3.5	2.5	1.1
CIP "A"	3.4	5.1	6.6	7.8	9.2	10.8	12.3
Otros	0.6	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Total</b>	<b>40.9</b>	<b>50.0</b>	<b>51.5</b>	<b>51.6</b>	<b>56.6</b>	<b>56.8</b>	<b>59.4</b>

**Fuente:** elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.





---

funde

Fundación Nacional  
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,  
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.  
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno  
PBX: (503) 2209 5300  
Fax: (503) 2263 0454  
E mail: [funde@funde.org](mailto:funde@funde.org) • [comunicaciones@funde.org](mailto:comunicaciones@funde.org)  
Página web: [www.funde.org](http://www.funde.org)

---



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Coopération luxembourgeoise

