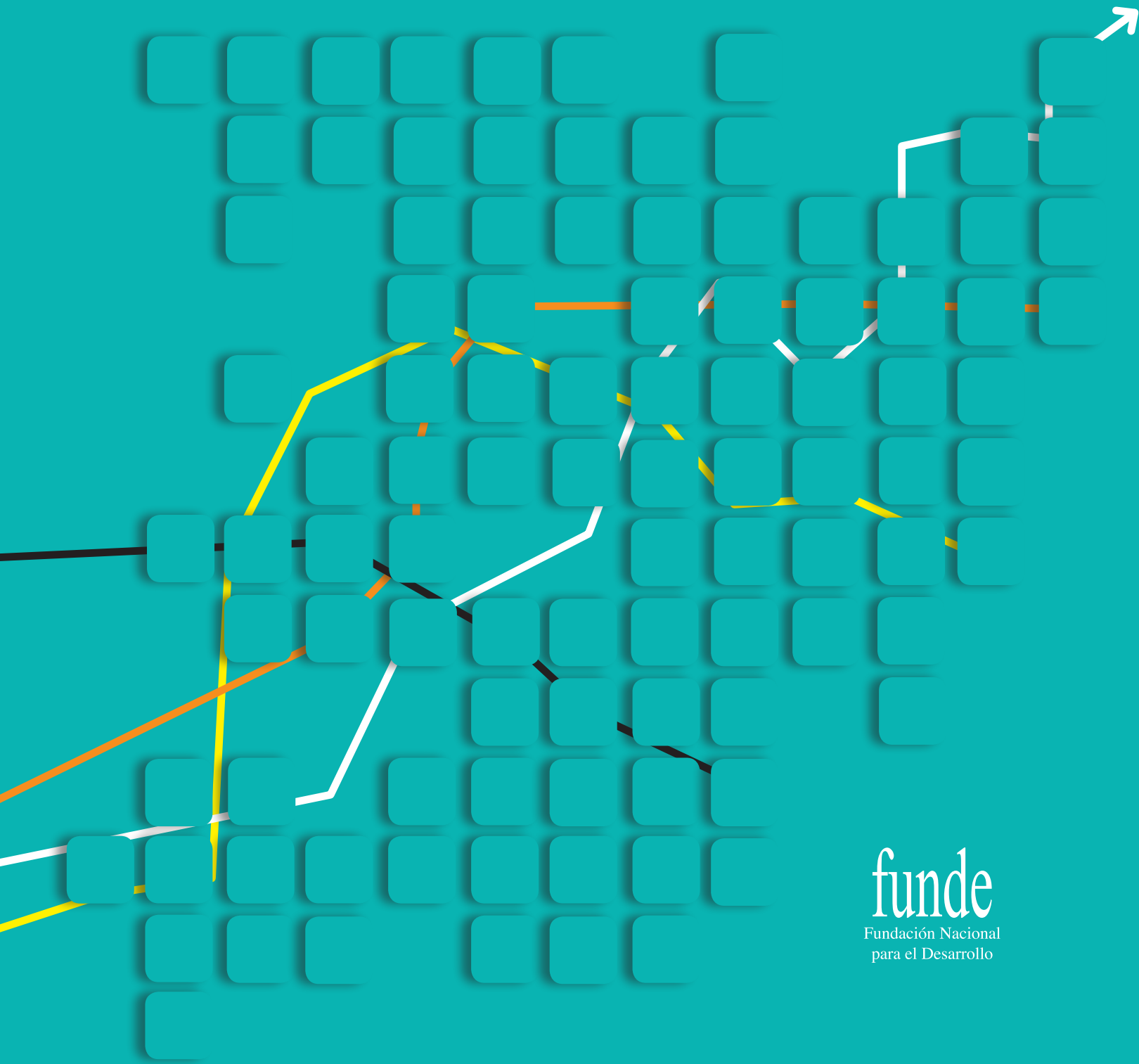


En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en El Salvador

PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

336

P438e

Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en El Salvador [recurso electrónico] : propuestas para la consolidación fiscal / Carlos Armando Pérez Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2016.

sv

1 recurso electrónico, (46 p. : il. ; 28 cm.)

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 970 kb). --
<http://www.repo.funde.org>

ISBN 978-99961-49-41-2 (E-Book)

1. Finanzas públicas--El Salvador. 2. Transparencia fiscal. 3. Hacienda 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.
Octubre 2016

Investigación elaborada por:
Carlos Armando Pérez

Revisión y edición:
Rommel Rodriguez

Diseño editorial y diagramación:
Contracorriente Editores.

© FUNDE, 2016.
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación
siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Con el apoyo de:



En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en El Salvador

PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

Contenido

7	Introducción
8	Estado actual de las finanzas públicas
9	Ingresos
12	Gasto
13	Liquidez y uso de LETES
15	Deuda y riesgo soberano
18	Propuestas para la consolidación fiscal
18	Estudios y propuestas previos
20	Nueva coyuntura
21	Propuestas de corto plazo y mediano plazo
22	Medidas para el corto plazo
24	Medidas para el mediano plazo
32	Resumen de impactos de medidas cuantificadas
33	Proceso de construcción de los acuerdos
36	Conclusiones
38	Referencias
40	Anexos

Introducción

Desde hace varios años la situación fiscal registra problemas de sostenibilidad y al no haberse tomado las decisiones correctas en el momento oportuno, el país se enfrenta hoy a una nueva crisis que traería graves consecuencias para la economía, como una posible ruptura de la integración monetaria y un deterioro en las condiciones de vida de la población, pudiendo llegar la pobreza a niveles superiores a los vistos antes de 1990 (60%).

Ante los problemas fiscales de los últimos años, se debía emprender una reforma fiscal integral que abordara y que solucionara los problemas estructurales de los pilares de las finanzas públicas: un sistema impositivo ineficiente, inequitativo y no neutral; un gasto público que crece más que los ingresos, políticas asistencialistas que comprometen recursos importantes, etc., pero luego de varios años, dicha reforma no se ha llevado a cabo.

A pesar de los diversos esfuerzos realizados, la situación se ha deteriorado tanto que hoy en día la posibilidad de un impago (default) es altamente probable. En la misma lógica, en los últimos años se han llevado dos esfuerzos por celebrar un acuerdo o pacto fiscal, pero en el primero (2010) el gobierno se retiró de la mesa de discusiones y lanzó una reforma de manera unilateral. En 2012, se suscribió un acuerdo de sostenibilidad entre el gobierno y los partidos de oposición, pero el gobierno no cumplió los compromisos acordados.

Hoy en día vuelve a surgir la necesidad de convocar a un gran acuerdo nacional que contenga

un conjunto de medidas encaminadas a lograr la consolidación fiscal y la sostenibilidad en el mediano plazo. Pero en esta oportunidad, como en las otras, la polarización y los intereses ha sido un problema que ha minado la posibilidad de echar a andar medidas consensuadas.

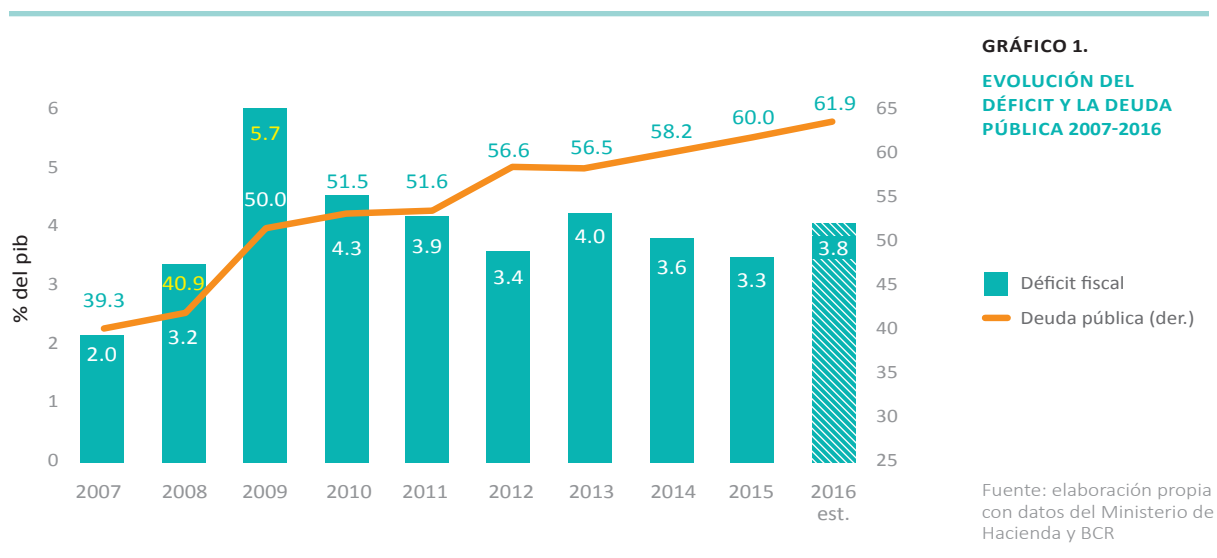
En el afán de buscar soluciones, este informe presenta una serie de propuestas de acciones que tienen la capacidad de solucionar el problema de liquidez en el corto plazo y alcanzar la consolidación fiscal en el mediano plazo. Las medidas están en los diversos ámbitos de las finanzas públicas: ingresos, gasto, deuda, gestión presupuestaria, institucionalidad y transparencia.

El informe se estructura en dos partes: un breve diagnóstico de la situación actual de las finanzas públicas y el camino que han seguido hasta el estado actual; en una segunda parte, se presentan las propuestas de medidas y sus potenciales impactos en materia de recaudación y ahorro. Finalmente se presentan algunas conclusiones sobre los hallazgos del informe y las implicancias de política de las propuestas formuladas.

Estado actual de las finanzas públicas

Los gastos extraordinarios para atender las primeras fases de la reconstrucción post terremotos elevaron el déficit fiscal de 2001 y 2002 a 4.4% del PIB, pero luego vinieron cinco años de continuo descenso hasta cerrar el 2007 con 2.0% del PIB, siendo éste el menor resultado desde el 0.1% obtenido en 1995.

En la siguiente etapa, la crisis económica global de 2008-2009 causó una recesión de 3.1% y un déficit fiscal de 5.7% del PIB en 2009, mientras la deuda subía 9 puntos en el mismo ejercicio. En los seis años siguientes, el déficit ha promediado 3.8% y la deuda ha subido otros 12 puntos del PIB (Gráfico 1), teniendo el gobierno serias dificultades para salir del espiral de insostenibilidad. Contrario a ello, se fue internando cada vez más hasta llegar a un nivel extremo en el que la liquidez ha llegado a una situación crítica, en la que se carece de recursos para pagar los compromisos más básicos como alquileres, reparaciones de vehículos, prestaciones sociales, algunas remuneraciones y el servicio de la deuda pública.

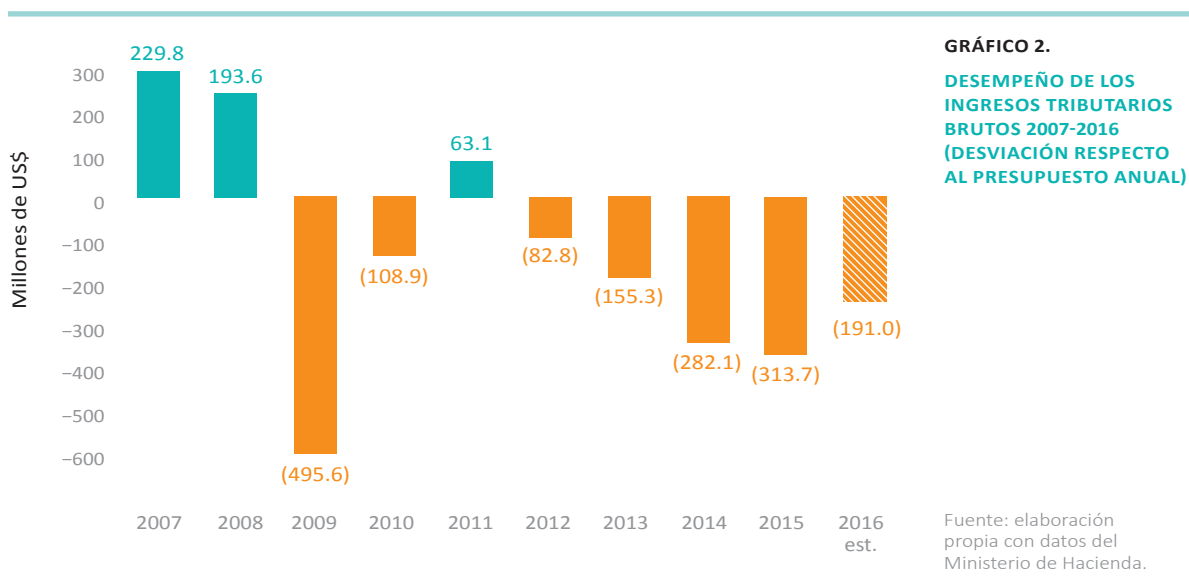


Los resultados obtenidos en los últimos años son el producto del desempeño de los dos pilares de las finanzas del Estado: los ingresos y los gastos.

INGRESOS

En siete de los últimos 10 años, los ingresos tributarios brutos –principal fuente de recursos del

Estado– no alcanzaron el valor presupuestado, quedando debajo de la meta en alrededor de 6.6%, en promedio (Gráfico 2). Las razones que explican este comportamiento son diversas, siendo la principal, la sobrevaloración de las proyecciones de ingresos al momento de formular el presupuesto, lo que se debe a la utilización de supuestos demasiado optimistas, como tasas de crecimiento económico superiores a la capacidad



actual de la economía nacional. Tanto es así que en la práctica, en el período 2010 a 2015, el PIB real solo promedió 1.8% de crecimiento, mientras que en las estimaciones se utilizó un promedio de crecimiento arriba de 2.5%.

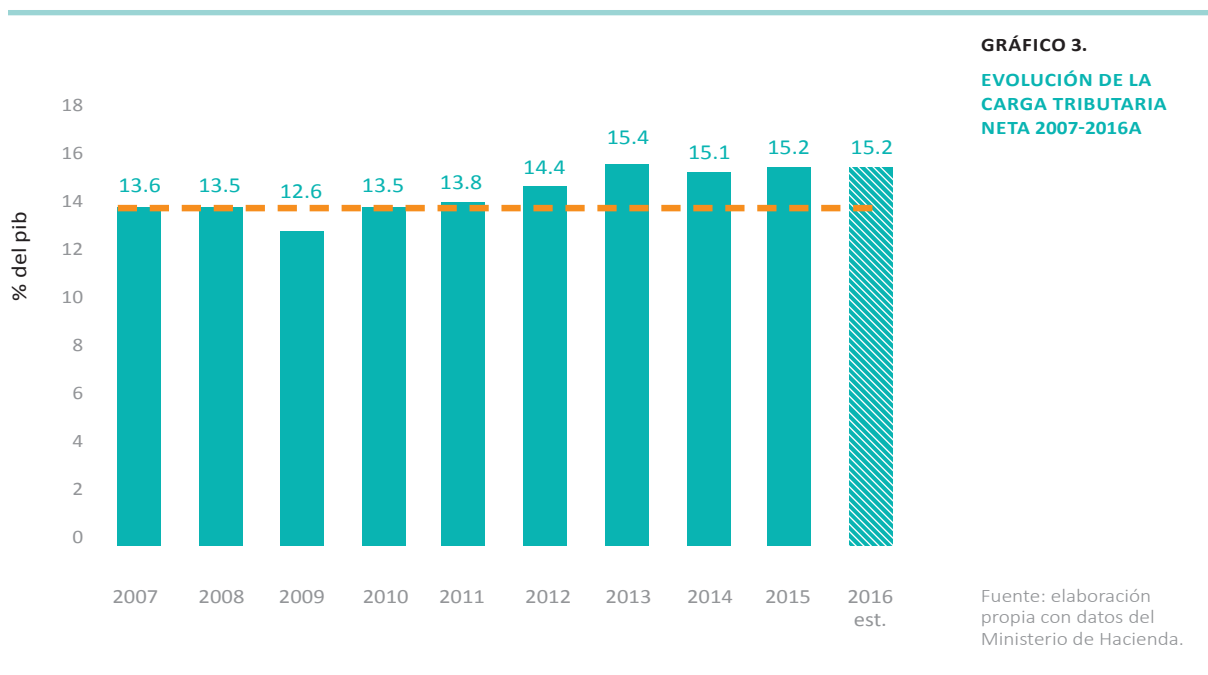
Los resultados también se han visto afectados por la calidad de las decisiones de política tributaria adoptadas en los últimos 10 años. En dicho período se aprobó e implementó una considerable cantidad de reformas, pero a pesar de ello, en 2016 la carga tributaria neta es solo 1.6 puntos del PIB mayor al nivel alcanzado en 2007 (Gráfico 3).

De manera específica, de 2008 a 2015 se han aprobado los siguientes impuestos y medidas:

- Impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes: US\$0.04 por minuto (declarado inconstitucional)
- Impuesto a la primera matrícula de vehículos: tasas del 1% al 10%
- Impuesto especial al combustible: 1% sobre el precio de venta
- Aumento de bases tributarias y de las tasas de los impuestos selectivos al consumo (bebidas alcohólicas y cerveza, bebidas no alcohólicas, tabaco)
- Aumento a la tasa del anticipo a cuenta del Impuesto sobre la renta (ISR): de 1.5% a 1.75% sobre los ingresos brutos mensuales
- Ampliación del mínimo exento en el ISR de personas naturales, de US\$2,514.29 a US\$4,064.00

- Aumento de la tasa del ISR del nivel más alto de las personas naturales: de 25% a 30%
 - Aumento de la tasa del ISR a las personas jurídicas con rentas gravadas superiores a US\$150,000: de 25% a 30%
 - Impuesto a la distribución de dividendos: 5% sobre los ingresos brutos distribuidos.
 - Impuesto mínimo a la renta: 1% sobre los ingresos brutos (declarado inconstitucional)
 - Impuesto mínimo a la renta: 1% sobre el patrimonio neto (declarado inconstitucional)
 - Impuesto para financiar el FONAT: de US\$35.00 a US\$150.00 por vehículo de acuerdo a su tipo (declarado inconstitucional)
 - Impuesto a las operaciones financieras: 0.25% sobre transacciones de US\$1,000.00 en adelante y 0.25% de retención por transacciones mayores a US\$5,000.00
 - Impuesto a la telefonía y tecnología: 5% sobre el valor de la venta
- Adopción de medidas de control: subcapitalización, bancarización de operaciones, normas para el control de precios de transferencia, entre otras.
 - Eliminación de algunas exenciones del ISR: intereses bancarios, rendimientos de títulos valores, ganancias de capital, imprentas, etc.
 - Otros.

Como puede observarse, las modificaciones sustantivas (relacionadas con el pago directo de impuestos) son las que predominan, pero la mayoría está orientada al incremento de la recaudación en el corto plazo, por lo que sus efectos se agotaron rápidamente. Mientras tanto, no se ha enfrentado los problemas en los componentes estructurales del sistema impositivo: la neutralidad, eficiencia y equidad. De hacerlo, la recaudación aumentaría de manera sostenida.



Por cada reforma aprobada el Ministerio de Hacienda esperaba cierto impacto recaudatorio, pero en la práctica, la recaudación adicional obtenida estuvo lejos de las estimaciones (Tabla 1). En general, el rendimiento osciló entre el 49% y el 77.3%, promediando 62.7% de la recaudación esperada.

Un aspecto importante es que las reformas aprobadas se caracterizaron por incluir medidas de bajo potencial recaudatorio, es decir que, el im-

pacto esperado era, de origen, pequeño (0.34%, 0.42%, 0.65% y 1.13% del PIB), por lo que, aunque se hubiera recaudado exactamente lo esperado por el Ministerio de Hacienda, la carga tributaria no hubiera experimentado aumentos sustanciales (solo 0.1% del PIB más). Así es que, considerando el nivel de eficiencia o rendimiento acotado, la recaudación efectiva de las reformas no tuvo un efecto significativo en la carga tributaria –solo 1.60% del PIB al sumar todos los rendimientos individuales–.

TABLA 1.

RENDIMIENTO Y EFICIENCIA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS 2009-2016

** La recaudación corresponde a la contribución para la seguridad y la sobretasa al ISR para grandes contribuyentes. La recaudación efectiva es una estimación anual considerando lo colectado en los primeros ocho meses de vigencia.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Reformas	Ingresos esperados (US\$ mills.)	Recaudación efectiva		Diferencia (US\$ mills.)
		US\$ Millones	% de efectividad	
2009	4,921.3	5,175.8	19.4	5.2
2011	4,869.5	5,132.6	19.2	5.4
2014	3,918.9	4,045.7	15.2	3.2
2015**	482.0	546.9	2.1	13.5
Total	3,385.7	3,623.4	13.6	7.0

El bajo nivel de eficiencia de las reformas puede atribuirse también a las fallas en los procesos de estimación de los impactos esperados, algo que se extiende a las proyecciones de todas las cuentas fiscales, como ya se acotó, siendo la más relevante la utilización de supuestos macroeconómicos demasiado optimistas, como el crecimiento económico, la inflación, importaciones, entre otros. La consecuencia lógica es la sobreestimación de los pronósticos. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha manifestado su preocupación por esta práctica, dudando incluso de si el Banco Central de Reserva (BCR) mantiene su independencia técnica, al cambiar las proyecciones macroeconómicas atendiendo instrucciones del gobierno central (IMF, 2016).

Un elemento adicional en la sobreestimación es la no consideración de otros factores que inciden en la recaudación, como la conducta de los contribuyentes ante las nuevas disposiciones legales. En este último ámbito entra en juego

la eficiencia del aparato recaudador, que debe contar con las estrategias y herramientas idóneas para lograr aumentos en el cumplimiento voluntario por parte de los sujetos pasivos o para ejercer, con apego a la ley, la facultad coercitiva en la determinación y cobro oficioso de la deuda tributaria, lo que debe concretarse a través de los procesos de fiscalización y de cobranza administrativa.

En el caso de El Salvador, la eficiencia recaudatoria ha sido ampliamente cuestionada por diversos organismos (FMI, WB, BID, CEPAL, ICEFI, FUSADES, FUNDE, etc.), los que han mostrado que la administración tributaria carece de una visión estratégica de largo plazo, deficiencias en la formación gerencial y técnica, carencias de tecnología y otros recursos logísticos, presupuesto insuficiente, falta de autonomía, etc. Todo ello repercute directamente en los resultados fiscales y a pesar de que en los últimos ocho años se haya invertido muchos recursos provenientes de la cooperación externa (más de US\$50 millones)

en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas, parecieran no haberse sido efectivos, pues los problemas de eficiencia aún siguen vigentes. Dicho resultado puede relacionarse con la falta de evaluaciones del desempeño y de impacto

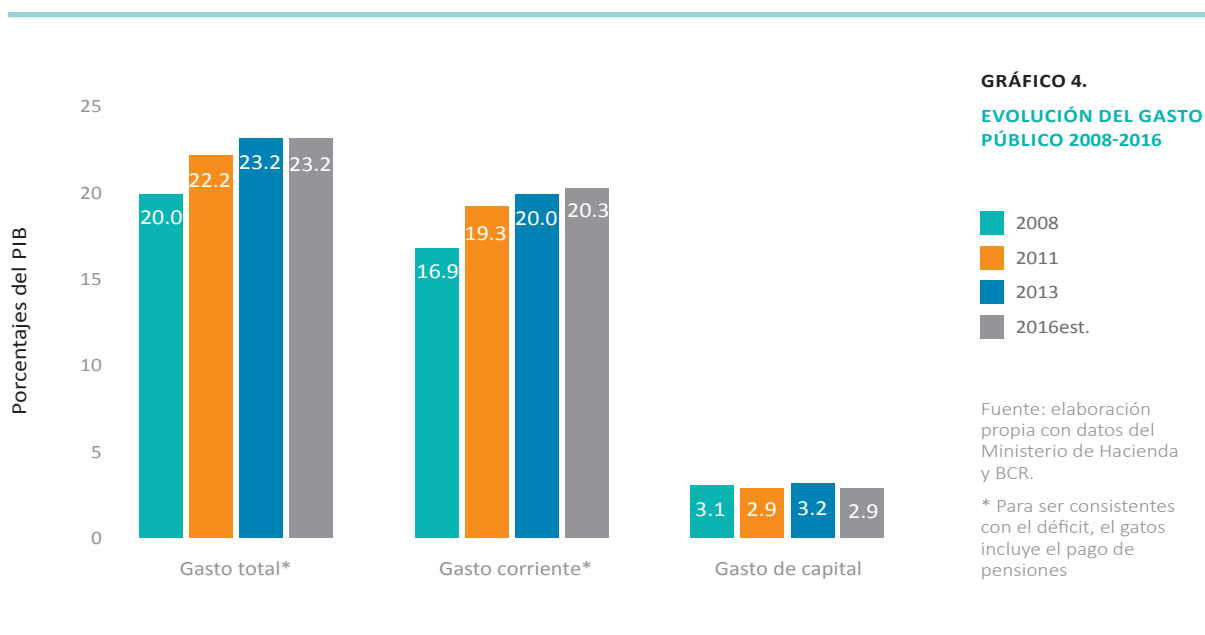
La baja eficiencia recaudatoria se refleja en los altos índices de evasión. Cálculos de Pérez (2015a) indican que en 2014 el incumplimiento en IVA doméstico rondaría el 29% (US\$354 millones), mientras que en el ISR empresas sería del 34% (US\$412 millones), lo que se convierte en un importante freno al aumento de la carga tributaria y que también está relacionado con la baja legitimidad del Estado, que en buena parte se expresa una respuesta de los contribuyentes a las expectativas de mala gestión y prácticas de corrupción por parte del gobierno.

GASTO

Como se acotó al principio, los problemas que adolecen las finanzas públicas no solo se han

dado en el pilar de los ingresos, sino que al mismo tiempo, el comportamiento del gasto público también tiene una importante cuota de responsabilidad en los resultados fiscales.

En el período 2007-2016, la carga tributaria solo aumentó en 1.6 puntos del PIB, mientras que el gasto total aumentó el doble (3.2%). Este comportamiento dispar explica en gran medida el deterioro de las cuentas fiscales. En cuanto a la categoría de gasto, el Gráfico 4 refleja como el gasto corriente aumentó en 3.4 puntos del PIB, mientras el gasto de capital bajó 0.2%. Dicha caída tiene diversas explicaciones, siendo la principal, el uso de la inversión como variable de ajuste para no finalizar con mayores déficits, pero también ha influido la falta de capacidad de gestión del gobierno reflejada en los bajos niveles de ejecución de proyectos. Es cuestionable el deterioro de la inversión pública, que pasó de 3.1% del PIB en 2012 a 2.7% en 2016, por el freno que ha significado para la construcción y renovación de importante infraestructura productiva y social del país, convirtiéndose en un obstáculo para el crecimiento económico.



En cuanto al gasto corriente, se destacan las remuneraciones como el rubro más dinámico, al crecer a una tasa promedio de 6.7% y ser el único rubro que no ha experimentado contracciones en los últimos 10 años. Este comportamiento se debe a la política de incrementos en la planilla del sector público, que pasó de 116.8 mil trabajadores a 161.1 mil en 2015 (38% de incremento), pero el gasto salarios aumentó 63.6%, lo que significa que las contrataciones hechas, especialmente en los últimos siete años, fueron con salarios altos, contrario a la política de austeridad anunciada por el gobierno. En términos del PIB, las remuneraciones pasaron de 7.1% a 9.4%.

El gasto en bienes y servicios también tuvo en los últimos 10 años un comportamiento alcista, pero no tanto como el observado en las remuneraciones, pues si bien hasta 2013 habían pasado de 3.6% del PIB a 4.4%, los problemas de liquidez experimentados en los últimos tres años hicieron que se desacelerara y sus aumentos han sido por debajo del crecimiento del PIB nominal.

Las transferencias corrientes, compuestas especialmente de subsidios, se han visto influidas por el precio del petróleo, así, cuando este último estuvo por encima de los US\$100 el barril, alcanzaron 3.7% del PIB, pero en los últimos años han bajado hasta 2.7%, a lo que también ha contribuido la focalización del subsidio al gas propano y la supresión del subsidio a la electricidad a los consumidores de más de 100 kwh. Este rubro de gasto, a pesar de haber disminuido, merece especial atención, pues es uno de los símbolos de la política asistencialista del Estado, que en el mediano plazo puede ser determinante en el cumplimiento de los objetivos de un ajuste fiscal.

Finalmente, el gasto en intereses de la deuda se vio favorecido por la baja en las tasas de interés internacionales debido a la crisis financiera global, tanto que de 2007 a 2011 bajaron de 2.5% a 2.2% del PIB. Sin embargo, el incremento acelerado del saldo de la deuda y las tasas de interés más altas derivadas del mayor riesgo soberano, hicieron que este rubro se convierta en el de más rápido crecimiento en los últimos años, pa-

sando a 2.5% del PIB en 2015, con expectativas de acercarse a 3.2% en 2017 y a 3.5% en 2018.

LIQUIDEZ Y USO DE LETES

La recaudación irregular y el alza constante en el gasto corriente han llevado a un problema de iliquidez sin precedentes. Si bien la Constitución permite que el gobierno utilice la deuda de corto plazo para financiar déficits temporales de ingreso, en los últimos años dicho instrumento se ha convertido en un medio de financiamiento permanente de gasto corriente ante la falta de recursos propios. De 1995 a 2009 se hicieron dos reestructuraciones –dos ciclos de siete años cada uno– de deuda en LETES por bonos de largo plazo (en 2001 por US\$653 millones y en 2009 por US\$800 millones); pero en los años siguientes este ciclo cambió y de 2010 a 2014 se han hecho otras dos reestructuraciones que suman US\$1,600 millones –ciclos de tres y dos años–.

En esta misma lógica, en abril de 2015, la Asamblea Legislativa aprobó y ratificó una nueva reestructuración por US\$900 millones, pero ésta fue suspendida y posteriormente declarada inconstitucional. En febrero de 2016, el gobierno volvió a solicitar a la Asamblea Legislativa la emisión de bonos por US\$1,200 millones para amortizar el saldo de LETES, pero en esta oportunidad, pasados siete meses, no ha sido aprobada debido a que la aritmética legislativa no está a favor del gobierno como si lo estuvo en la legislatura anterior.

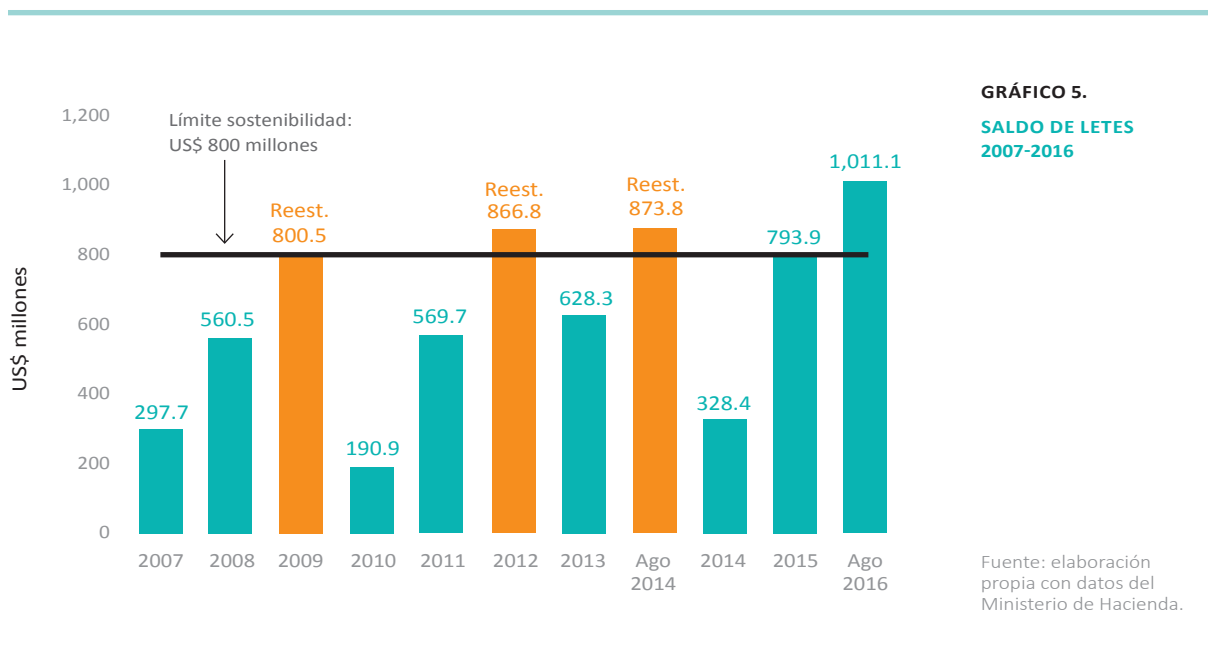
Todas estas acciones reflejan la difícil situación por la que atraviesan las finanzas públicas y el gobierno, empeñado en seguir cubriendo sus compromisos, especialmente de gasto corriente, no ha cesado de recurrir a las LETES para obtener recursos, pero derivado de la no realización de una nueva reestructuración, el saldo de deuda de corto plazo ya se ubica arriba de los US\$1,000 millones (Gráfico 5), valor que supera el tradicional límite de sostenibilidad (US\$800 millones). Mientras tanto, las emisiones en 2016 se están acercando al máximo autorizado por

la Asamblea Legislativa para dicho año,¹ pues al 09 de septiembre llegan a US\$956.9 millones, por lo que, considerando los vencimientos programados para octubre-diciembre, los que lógicamente se sustituirán por nuevas LETES, solo quedará un espacio de US\$63.3 millones para cubrir las necesidades de liquidez del último trimestre (Gráfico 6) y dado que históricamente el gasto se incrementa en dicho período, el espacio resultará insuficiente.

En plena situación crítica de liquidez, el gobierno solicitó recientemente a la Asamblea Legislativa, la aprobación y ratificación de la emisión de bonos por US\$105.5 millones para cubrir el pago

del servicio de la deuda del FOP con las AFP y para pagar el subsidio a la energía eléctrica en el último trimestre del año.

Este último episodio deja al descubierto que el gobierno no espera que la recaudación llegue a la meta —de hecho se espera que cierre el año con alrededor de US\$200 millones debajo de lo presupuestado— y está consciente de la proximidad al techo máximo de emisión de LETES, por lo que se vuelve impostergable la búsqueda de acuerdos políticos en la Asamblea Legislativa para oxigenar la tesorería, pues de lo contrario se estaría al borde del impago o default.



1. De acuerdo al Presupuesto General de la Nación de 2016, el límite máximo para emitir LETES es el 30% de los ingresos corrientes presupuestados, lo que equivale a US\$1,327.3 millones.

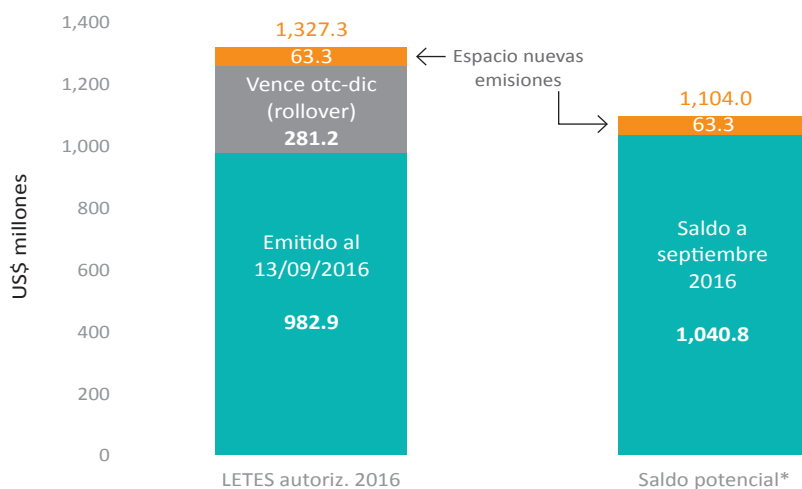


GRÁFICO 6.
SITUACIÓN DE LAS
LETES A SEPTIEMBRE
DE 2016

Fuente: elaboración propia con datos de la Bolsa de Valores de El Salvador y Ministerio de Hacienda.

* Saldo potencial: saldo al que pueden llegar las LETES al finalizar las emisiones autorizadas en 2016

DEUDA Y RIESGO SOBERANO

La deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) ascendió en 2015 a 60% del PIB, mientras que para 2016 se situará muy cerca del 62% del PIB. El panorama de la deuda pública se ha complicado en los últimos años debido al irregular comportamiento de los ingresos y a la falta de disciplina por parte del gobierno en la utilización de los recursos.

Derivado de los problemas fiscales, la sostenibilidad financiera y la misma existencia del sistema previsional está en riesgo. El 81.4% del fondo de pensiones del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) está invertido en instrumentos de deuda pública,² lo que se convierte en una excesiva exposición de los ahorros de los cotizantes a títulos con alto riesgo. Dicha exposición está además en conflicto con lo dispuesto en la Ley de ahorro para pensiones (Ley SAP) en su artículo 91, en lo referente a que la inversión en títulos públicos no deberá sobrepasar el 70% del portafolio

de inversión. De producirse un default por parte del gobierno central, la probabilidad de que importantes recursos del fondo de pensiones se pierdan es alta, pues el Estado perdería su capacidad para redimir la deuda con sus acreedores, incluyendo la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) con los cotizantes del SAP. La pérdida de los recursos del fondo de pensiones puede materializarse en una eventual reestructuración de la deuda, donde el gobierno decida no pagar el total adeudado.

La difícil situación de las finanzas públicas también ha afectado la rentabilidad del fondo de pensiones y con ello el valor de las pensiones. El 59.8% de los recursos del fondo está invertido en CIP, títulos que de 2009 a 2014 pagaron un rendimiento de entre 0.9% y 1.4% anual, lo que llevó a una rentabilidad ponderada de entre 2.0 y 2.5%. Tal situación fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia a finales de 2014, por lo que declaró inconstitucional la fijación del rendimiento con base a la tasa LIBOR y ordenó que se

2. El 59.8% corresponde a Certificados de Inversión Previsional (CIP)

pagara una tasa mayor. Dicho mandato se cumplió para las emisiones de CIP a partir de 2015, pagando tasas de 3% en 2015, 3.5% a partir de 2016 y programando pequeños aumentos en los años siguientes hasta llegar a 3.9% en 2019. Un problema es que la disposición no cubre los títulos emitidos antes de 2015, a los que se seguirá tasas menores a 1.5%. Como resultado de ello, el rendimiento ponderado es actualmente 2.78%, rentabilidad insuficiente para lograr el ahorro suficiente que financie una pensión digna.

El bajo valor de las pensiones se suma a otro problema: la baja cobertura del sistema previsional, pues solo el 24% de la Población Económicamente Activa (PEA) cotiza, mientras que solo el 20% de los adultos mayores goza de una pensión.

El ritmo incontrolable de la deuda y la incapacidad del gobierno a través de la adopción de medidas concretas y efectivas para contener el déficit fiscal e impulsar el crecimiento económico han llevado a las agencias calificadoras de riesgo a degradar el rating crediticio de El Salvador como emisor soberano, llevándolo desde una posición privilegiada en América Latina –uno de los únicos dos países con grado de inversión en 2008, junto a Chile– a ubicarse como uno de los de más baja calificación en la región, junto con Argentina y Venezuela (Tabla 2). El último downgrade se dio en agosto 2016, cuando Moody's Investors bajó la calificación del país de Baa3 (especulativo o riesgo sustancial) a B1 con perspectiva negativa (altamente especulativo o de alto riesgo).

TABLA 2.
EVOLUCIÓN DEL RATING CREDITICIO DE EL SALVADOR 2008-2016

** Grado de inversión

Fuente: elaboración propia con base a datos de calificadoras.

Calificadora	2008	2016
Moody's	Baa3 Estable**	B–Negativa (Wacth)
S&P	BB+Estable	B+Estable
Fitch Ratings	BB+Estable	B+Estable

De acuerdo a Moody's,³ si en el corto plazo no se da una respuesta de política acertada y sostenible a los problemas de iliquidez y falta de acuerdos políticos o las medidas que se tomen solo traen una solución temporal al problema fiscal, se podría degradar aún más la calificación.

La situación de la deuda se torna más compleja por los próximos vencimientos de bonos domésticos y emitidos en el mercado internacional. La Tabla 3 presenta tales obligaciones para 2016 y los siguientes siete años. Es difícil que el gobierno cuente con los recursos propios suficientes

para amortizar con efectivo dichos bonos, por lo que tendrá que recurrir al "roll over",⁴ es decir, nueva deuda que tiene que ser ratificada por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada, siendo esta tarea difícil si la aritmética legislativa no favorece al gobierno y no hay acuerdos políticos que faciliten la toma de decisiones de política. Un elemento que puede ser favorable o desfavorable para el gobierno es que en 2018 y 2019 se celebran elecciones legislativas y presidenciales, respectivamente, por lo que dependiendo de los resultados la ratificación de deuda puede ser más fácil o seguir siendo difícil.

3. "Rating action: Moody's downgrades El Salvador's government rating to B1, places ratings on review for further downgrade". Available on https://m.moody.com/research/Moody-s-downgrades-El-Salvadors-government-ratings-to-B1-places-ratings--PR_353443

4. Roll over: Acción de amortizar una deuda mediante la contratación de una nueva deuda, en muchos casos con el mismo acreedor.

TABLA 3.
VENCIMIENTOS DE BONOS
PARA EL PERÍODO 2016-2023

Descripción	Vencimiento	Valor
Bono BCR 15 años	2016	150.0
Eurobono 2009	2019	800.0
Bono BCR 20 años	2021	200.0
Bonos domésticos	2022	236.3
Eurobono 2002	2023	800.0
Subtotal		2,186.3
Opción “put” eurobono 2034	2019	286.5
Total		2,472.8

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Es de especial interés la situación del bono a 15 años contratado con el BCR, pues su vencimiento es en 2016 y a falta de tres meses para finalizar el año aún no se anunciado como se abordará su amortización o “roll over”.

En síntesis, las finanzas públicas pasan por una situación crítica sin precedentes en el país, que puede poner en peligro los logros económicos y sociales que ha alcanzado El Salvador, como

la reducción de la pobreza y la desigualdad. De producirse un default, es muy probable que la actividad económica se contraiga debido a la suspensión o diferimiento de decisiones de inversión y consumo. Es también probable que se registre un incremento en el riesgo sistémico en el sistema financiero, lo que puede provocar una crisis bancaria que ponga en riesgo la estabilidad monetaria del país.

Propuestas para la consolidación fiscal

ESTUDIOS Y PROPUESTAS PREVIOS

En el apartado anterior se ha expuesto como desde la contracción económica sufrida en 2009, las finanzas públicas de El Salvador entraron en una espiral de insostenibilidad y ocho años después, en vez de salir, el país ha seguido en la dirección opuesta hasta llegar a la situación crítica que se encuentra actualmente.

Ahora bien, desde antes que la crisis global de 2008-2009 se revelara, incluso durante la breve fase de auge del crecimiento económico (2005-2007), diversos estudios e informes recomendaban a El Salvador adoptar medidas para apuntalar la estabilidad de las finanzas públicas y garantizar la sostenibilidad en el mediano plazo.

Por ejemplo, informes del FMI⁵ de 2006 y 2008 recomendaban reformas para darle más progresividad, equidad y eficiencia al sistema impositivo, como la eliminación de incentivos tributarios y otras exenciones en ISR e IVA, ampliar la base tributaria de diversos impuestos, aumentar las tasas de impuestos selectivos, un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, un impuesto a la propiedad, medidas de fortalecimiento de la legislación en temas de tributación internacional, tributación de instrumentos financieros y comercio electrónico, control de la elusión y fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria.

5. Staff reports de misiones de asistencia técnica en política y administración tributaria de 2006, 2008 y 2010.

En cuanto al gasto, tanto el BID como el Banco Mundial y el FMI,⁶ recomendaban medidas para efficientizar el gasto público, como un sistema de compras moderno y transparente, focalización de subsidios, modificación de umbrales en gastos establecidos por ley, evaluación social de proyectos de inversión en el nivel nacional y municipal, fondos concursables para ejecución de proyectos, entre otros. Asimismo se sugirió hacer mejoras al proceso presupuestario, como la introducción de sistemas de evaluación del desempeño, evaluación de proyectos, presupuesto por programas, etc.

Respecto de la reforma presupuestaria, desde 2005 a 2016 el gobierno ha recibido mucha asistencia financiera y técnica (BM, BID, GIZ, USAID, etc.) para hacer la migración a un sistema de presupuestos por programas. En dichos esfuerzos se han formulado planes, modificado las plataformas informáticas, capacitado al personal, etc., a tal grado que la reforma ha estado lista para implementarse desde hace varios años, pero no ha existido la voluntad política suficiente para ponerla en marcha.

En 2006 el FMI también recomendó hacer reformas paramétricas al sistema previsional, lo que evitaría que la deuda de pensiones ahogara la caja fiscal en las siguientes décadas. En dicha oportunidad, simulaciones realizadas por el FMI indicaban que de adoptarse las medidas sugeridas, además de un ajuste de 0.5% del PIB en el balance primario, el impacto de la deuda previsional sería atenuado y la deuda se estabilizaría en el mediano plazo en torno al 45% del PIB.

En los primeros meses post crisis, el FMI realizó otra asistencia técnica en la que se reiteraron las recomendaciones de las misiones anteriores que no habían sido adoptadas, además de promover la suscripción de un pacto fiscal en el que se consensaran los principales objetivos de

política económica y social y el contenido de las reformas fiscales necesarias para alcanzarlos.

En los últimos años, el FMI ha mantenido sus sugerencias, agregando la necesidad de aumentar la tasa del IVA a 15%, reducir la carga a las empresas y eliminar los impuestos distorsivos aprobados en los años recientes, así como recortar el gasto en subsidios y otros egresos no productivos (IMF, 2016a).

Organismos nacionales y regionales también han hecho muchos aportes en materia de propuestas de política y administración tributaria. La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) desde 2008 ha presentado a la sociedad salvadoreña y al gobierno un conjunto de documentos enmarcados en la serie “Seguridad fiscal en El Salvador”, en los que, dependiendo de la coyuntura y las perspectivas de mediano plazo evaluadas, se incluyeron propuestas de distinto nivel y profundidad en los principales ámbitos de la política fiscal.

Los primeros aportes de FUNDE⁷ se dieron en el contexto pre crisis, en 2008, cuando las cuentas fiscales no habían sido afectadas en extremo y las expectativas para el mediano plazo no eran pesimistas, donde con la adopción de pocas medidas profundas se podría asegurar la sostenibilidad, además, había espacio para aumentar el gasto en áreas prioritarias y estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo. En dicho contexto, las propuestas iban enfocadas a mejorar la eficiencia, neutralidad y progresividad del sistema impositivo, eficiencia recaudatoria, cultura tributaria, etc.

En los siguientes años, en la medida que la situación fiscal se tornaba más compleja, las propuestas de FUNDE, además de referirse a los ingresos, incluyeron la mejora en la eficiencia del gasto público, optimización y priorización de recursos,

6. Estudios sobre El gasto público en El Salvador (BID, 2006), CFAA (BM y BID, 2006), Informes del Art. IV (FMI varios años).

7. Serie “Seguridad fiscal en El Salvador”, publicaciones de 2008, 2009 y 2012.

cambios en el sistema presupuestario, transparencia presupuestaria y mejoras en la institucionalidad de la política fiscal. Cobra relevancia la propuesta de una ley de endeudamiento, que entre otras disposiciones comprendía la aprobación de la deuda junto al presupuesto anual, la limitación del uso de LETES, el no uso de recursos provenientes del endeudamiento para fines no relacionados con la inversión y mejoras a la gestión de la deuda.

Como ya se abordó, en el transcurso de los últimos siete años se han aprobado varias reformas tributarias, en cuyo momento la FUNDE analizó las propuestas por el gobierno, destacando las medidas convenientes y viables, de las que no eran apropiadas por diversos motivos, como la no factibilidad de implementación, la fragilidad de la medida ante la elusión y evasión, la posibilidad de reñir con la Constitución. Al mismo tiempo se hicieron recomendaciones para presentar reformas más viables y sustentables ante los filtros de la legalidad.

Respecto de las reformas aprobadas es de destacar que el gobierno ha tomado, en parte, las recomendaciones hechas por el FMI, Banco Mundial, BID, ICEFI, así como algunas de las propuestas de FUNDE. Sin embargo, muchas de ellas no han sido consideradas.

En los últimos años también FUNDE ha hecho distintos análisis de la gestión financiera del Estado, destacando los riesgos fiscales que éste afronta y haciendo hincapié en la necesidad de celebrar un acuerdo amplio o entendimiento nacional en materia fiscal. Éste debería asegurar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo y ser un instrumento de impulso al crecimiento económico en el largo plazo. Las primeras muestras de este esfuerzo fueron realizadas en 2010- 2011 y 2012 y se han retomado con más fuerza en 2016.

Un tema de gran relevancia que también ha sido objeto de estudio por parte de la FUNDE es el sistema previsional, respecto del cual se hizo en 2015 una evaluación y se presentó un conjunto de propuestas encaminadas a buscar solución

integral a los problemas que enfrenta el sistema en sus distintas dimensiones: humana, financiera y fiscal.

NUEVA COYUNTURA

La profundización de la crisis de liquidez que vive actualmente el Estado abre una nueva oportunidad para la toma de decisiones de política en el país. Tal como se ha expuesto, con el paso de los años, los espacios de maniobra para la adopción de políticas se han ido reduciendo, en tanto que muchas de las medidas aprobadas no han sido las más pertinentes o fueron planteadas de manera errónea, lo que condujo a la declaratoria de inconstitucionalidad de varios impuestos y otras disposiciones, o a la generación de impactos recaudatorios reducidos. Al final, en los momentos actuales ya no existe espacio de maniobra para que los rectores de las finanzas públicas tomen decisiones no acertadas, pues la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica están realmente amenazadas.

De manera paralela, la polarización política se ha constituido también en un gran obstáculo para la consecución de acuerdos políticos respecto de acciones encaminadas a solucionar los grandes problemas del país. La permanente búsqueda de votos ha llevado la rivalidad política a un juego tipo “dilema del prisionero”, en el que los dos jugadores principales tienen estrategias extremas y no cooperativas que llevan a una solución “perder-perder”, en la que toda la población, pero especialmente las más vulnerable, resulta afectada negativamente en su bienestar.

Respecto a lo anterior, se conoce que entre el gobierno y el principal partido de oposición (Alianza Republicana Nacionalista - ARENA) se han dado conversaciones que buscan el apoyo de éste último para la aprobación de una reestructuración de deuda de corto plazo por bonos a largo plazo, pero luego de varios meses dichas discusiones no han llegado a buen puerto, mientras la situación empeora día tras día.

En esta realidad, debe haber consenso de que la situación fiscal ha llegado a un nivel sin precedentes, en el que por primera vez en más de 20 años la posibilidad de un default es altamente probable. Ante ello, debe existir consenso respecto a los efectos nocivos que dicha situación tendría en las finanzas públicas, en la actividad económica y en el bienestar de la población.

También debe reconocerse que el país tiene problemas urgentes que ameritan soluciones urgentes, pero también tiene problemas estructurales que exigen soluciones estratégicas. En las primeras se enmarca la crisis de liquidez y la posibilidad de un default que ponen en riesgo la funcionalidad del Estado y la prestación de los servicios más elementales a la población. En el segundo grupo están la ineficiencia de las instituciones y la baja productividad, que se manifiestan en un estancamiento de la actividad económica y que evitan que el país crezca a tasas altas y sostenidas.

En dicho contexto, para lograr salir del túnel de la insostenibilidad y encausar la economía en una senda de prosperidad, se reitera la necesidad y urgencia de establecer un “Entendimiento Nacional” en materia fiscal.

Para la FUNDE, el “Entendimiento Nacional” debe ser la legitimación socio-política de la política fiscal a través del establecimiento de acuerdos sobre el nivel y composición del gasto público y sus fuentes de financiamiento.

En este concepto, la legitimidad es un aspecto de suma importancia para que las medidas de política fiscal a implementar, puedan contar con el apoyo de los actores económicos, sociales y políticos directamente vinculados al “acuerdo o entendimiento”. Además, esta legitimidad contribuye a que las medidas de política a implementar sean efectivas.

PROPUESTAS DE CORTO PLAZO Y MEDIANO PLAZO

En un afán de contribuir al establecimiento de acuerdos sobre las acciones concretas que deben emprenderse para lograr los objetivos y metas de país, la FUNDE presenta en este documento un menú de propuestas basadas en las conclusiones del diagnóstico realizado sobre la situación fiscal y que están orientadas a abonar al diálogo para alcanzar la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica, avanzar en la mejora de la equidad y en el camino del desarrollo.

Las propuestas están referidas a los pilares de la política fiscal y al fortalecimiento institucional:

- a) **Ingresos:** medidas para lograr un sistema impositivo más eficiente, equitativo y neutral. Estas incluyen reformas legales y medidas de fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria para combatir la elusión y la evasión fiscal.
- b) **Gasto e inversión:** medidas para aumentar la eficiencia en la ejecución del gasto, mejorar la calidad y reorientar los recursos hacia las áreas estratégicas para el crecimiento económico y desarrollo social.
- c) **Deuda pública:** acciones encaminadas a fortalecer el marco normativo del endeudamiento público y mejorar la gestión del portafolio de deuda.
- d) **Fortalecimiento institucional:** medidas orientadas a aumentar la eficiencia en la gestión financiera del Estado, transparencia y rendición de cuentas.

En el mismo orden de ideas, las propuestas tienen algunas características básicas, a decir:

- Están elaboradas con una visión intertemporal: corto y mediano plazo, de acuerdo al tipo de propuesta.

- Son insumos que pretenden abordar los problemas estructurales de las finanzas públicas, no son reformas colaterales para resolver problemas de muy corto plazo.
- Son propuestas objetivas, concretas, integrales, técnica y políticamente viables.
- El objetivo final de las propuestas es alcanzar la sostenibilidad fiscal y con ello contribuir al objetivo de país: el crecimiento sostenido y el desarrollo económico y social.

MEDIDAS PARA EL CORTO PLAZO

Solución a la crisis de liquidez. Antes de emprender un esfuerzo de la magnitud expresada, debe formalizarse un compromiso previo por parte de los Órganos Ejecutivo y Legislativo. La extrema crisis de liquidez que vive el Estado exige la búsqueda de una solución de manera urgente y dicha solución es la emisión de deuda para dotar al Estado de recursos que le permitan seguir funcionando temporalmente hasta el final del año mientras se toman las decisiones que aseguren la provisión de ingresos propios y la optimización de los recursos. El compromiso consiste entonces en que al momento de hacer la convocatoria para iniciar la construcción del acuerdo se apruebe la emisión de deuda, cuya aprobación debe estar sujeta al establecimiento de garantías de cumplimiento a un conjunto calendarizado de medidas de política que contribuyan a recuperar la sostenibilidad fiscal, comprendiendo entre ellas las medidas de ajuste que se requieran para enfrentar los problemas de liquidez y déficit fiscal en el corto plazo.

La deuda a ratificarse debe ser de dos tipos: a) emisión de bonos a mediano plazo, a colocarse inmediatamente en el mercado nacional por el valor que el gobierno necesita para continuar funcionando normalmente y para cumplir con todos sus compromisos financieros durante el último trimestre de 2016;⁸ b) contratación de uno o más préstamos con los organismos mul-

tilaterales para reestructurar la deuda de corto plazo. Lo importante en esta última acción es que no incrementaría el nivel de deuda, pues se trata de una reestructuración.

Medidas de ingresos (política tributaria)

- **Impuesto especial transitorio de emergencia.** El objetivo de este tributo transitorio es atacar frontalmente la iliquidez del Estado y se fundamenta en un contrato de solidaridad de la sociedad salvadoreña para con el gobierno. Los recursos obtenidos servirían para cubrir las necesidades de financiamiento en el corto plazo sin tener que recurrir al endeudamiento.

El impuesto consistiría en aplicar una tasa ad-valorem de 1.5% sobre los ingresos brutos o rentas gravadas de todos los contribuyentes del ISR, incluyendo los amparados a los regímenes de incentivos fiscales, pero exceptuando los que perciban rentas exclusivamente de salarios. La base imponible sería el total de los ingresos contenidos en la declaración del ISR del ejercicio 2015. Algo importante es que en la ley debe quedar expresado que este impuesto se aplicará una sola vez, estableciendo como plazo de pago el 31 de diciembre de 2016, pudiendo permitir realizar el pago en dos cuotas: una al 31 de diciembre de 2016 y la segunda seis meses más tarde.

El impacto recaudatorio estimado sería de alrededor de US\$445 millones (1.7% del PIB).

Estos recursos deberán estar orientados a liquidar todos los compromisos a los que el gobierno ha retrasado su pago en los últimos meses y años, así como a proveer fondos propios y así no recurrir a la emisión de LETES para el financiamiento de estos gastos ya devengados. El aspecto positivo sería que los recursos regresarían de inmediato a la sociedad en concepto de ingresos a los proveedores del Estado, muchos de los cuales están atravesando

8. Este valor debe ser proporcionado por el Ministerio de Hacienda con base al presupuesto de efectivo del último trimestre.

do graves dificultades financieras e incluso, pueden haber dado por perdida su inversión.

- Eliminación de impuestos distorsivos de la actividad económica. El objetivo de esta medida es aumentar la neutralidad del sistema tributario, pues actualmente ciertos tributos interfieren en las decisiones de inversión, consumo y mercado de capitales, teniendo muchas veces como consecuencia la recurrencia a medios no formales para la realización de transacciones de negocios. Los impuestos a eliminar son: el Impuesto a la primera matrícula, Impuesto a las operaciones financieras, el Impuesto a la tecnología (el impuesto debe quedar vigente solo para la telefonía, es decir, excluyendo de los hechos generadores, la televisión por cable y los servicios de internet, sus equipos y accesorios) y la sobretasa a las empresas con ganancias superiores a US\$500,000.00. Esta medida debería entrar en vigencia a partir de enero de 2017.

El impacto recaudatorio de esta medida es negativo: -US\$143 millones (-0.50% del PIB).

Medidas de administración tributaria

- Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria. Esta es una serie de medidas administrativas, aunque algunas implican reformas legales, que no tienen un impacto recaudatorio directo en el corto plazo, pero sí inciden en la mejora del cumplimiento voluntario y en la mayor coercitividad en la aplicación de las facultades de fiscalización y recuperación de deuda tributaria de oficio.
 - Autonomía administrativa a la administración tributaria. Al depender administrativamente del Ministerio de Hacienda, las autoridades de la DGII y DGA están restringidas en sus decisiones, las que muchas veces se ven influidas por intereses políticos y económicos. Se propone dar a las máximas autoridades de

la DGII y DGA la calidad de funcionarios de segundo grado y nombrarlos para un período determinado, dotándolos de independencia para actuar sin ataduras.

- Autonomía y aumento del presupuesto de la administración tributaria, incluyendo un fuerte aumento al área de fiscalización. Esto debido a que lo asignado a la DGII se ha mantenido en 0.075% del PIB en los últimos 10 años (US\$17.3 millones, en promedio), valor que apenas representa el 0.47% de la recaudación total⁹ y que es insuficiente para garantizar un alto cumplimiento tributario. En cuanto al área de fiscalización, su presupuesto se ha reducido de US\$9.8 millones en 2006 (67% de lo asignado a la DGII) a US\$8.6 millones (43.2% de la DGII) en 2016. Esto refleja que la fiscalización no es prioridad para los tomadores de decisiones, por lo que un aumento en la eficiencia necesariamente implica cambiar dicha preferencia de política.

Se propone aumentar el presupuesto de la DGII a 2% de los ingresos tributarios, es decir, US\$85 millones, lo que equivale a 0.32% del PIB, nivel acorde a los estándares internacionales. Al mismo tiempo, se propone garantizar que el 50% de los recursos sean asignados al área de fiscalización. Para llegar al nivel sugerido se debe cuadruplicar el presupuesto actual, es decir, aumentarlo en US\$65 millones, los que deberían surgir de los aumentos de recaudación derivados de las propuestas de política tributaria.

El aumento en el presupuesto debe utilizarse en la modernización de la administración tributaria (infraestructura, equipamiento, tecnología, etc.), en la especialización del personal que labora en todas las áreas, especialmente el

9. En Guatemala se asigna a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) el 2% de la recaudación.

área de fiscalización y el nivel gerencial. También se debe aumentar el personal de las áreas de fiscalización y jurídica, así como pagar salarios competitivos. Para justificar la nueva asignación presupuestaria, la administración tributaria debe implementar un sistema de evaluación del desempeño e indicadores de gestión y de impacto, rindiendo cuentas periódicamente a la sociedad.

- Mayor coercitividad en la aplicación de la legislación tributaria. Esta acción se facilita enormemente al aplicar las dos recomendaciones anteriores, pues en las distintas reformas aprobadas en los últimos 15 años, se han fortalecidos las facultades de la administración tributaria para un control efectivo del cumplimiento tributario, pero la respuesta de la entidad recaudadora no ha sido acorde con la amplitud de la ley. En gran medida, esta respuesta está influida por intereses políticos o económicos, pero también se explica por carencias o debilidades en las capacidades técnicas del personal de fiscalización, área jurídica. Estas debilidades se reflejan en la fragilidad de los casos de fiscalización y de las sanciones imputadas. Una gran proporción de éstos son llevados a los tribunales, donde debido a faltas de consistencia son desvirtuados por los contribuyentes.

Se propone mejorar la fase de planificación de la fiscalización, aumentar el uso de herramientas tecnológicas para el manejo de la información y las tareas operativas de fiscalización y control, mejorar la coordinación entre las áreas de fiscalización y jurídica.

- Fortalecimiento de la función de la cobranza. En 2009 se reformó el Código Tributario para dar mayores facultades a la administración tributaria en el cobro administrativo de la deuda tributaria, pero luego de siete años, aunque se recupera 10 veces más que

hace 15 años, la mora ha aumentado en más de 1,200% (de US\$14.9 millones en 2010 a US\$210 millones en 2015).

La mejor opción en materia de cobranza es que se dote a la administración tributaria de la potestad de “autotutela”, es decir, que dicha entidad pueda manejar todo el proceso del cobro, desde el origen hasta el cobro ejecutivo, pero esta reforma puede tener conflictos con los derechos de los contribuyentes y con la Constitución, por lo que no es viable en el corto plazo. Se recomienda entonces concentrar la función de cobranza administrativa en la DGII, con lo que se reduce el tiempo de procesamiento de los casos y se genera una mayor responsabilidad en la DGII. Se debe además, mejorar las capacidades de gestión de cobros, lo que puede mejorar con la asignación de más personal especializado en cobranzas, creación de incentivos al cumplimiento de metas, dotación de tecnología y todos los medios necesarios para realizar una gestión eficiente. Los recursos para financiar estas tareas deben salir del aumento presupuestario a la administración tributaria. En este ámbito debe aplicarse también la medición del desempeño.

MEDIDAS PARA EL MEDIANO PLAZO

Medidas de ingresos

- Reducción de la exención del ISR a contribuyentes amparados en regímenes de incentivos tributarios a la inversión: El objetivo primario de esta medida es mejorar la equidad horizontal del sistema tributario. Se estima que para 2016 las exenciones de ISR en concepto de incentivos a la inversión asciende a US\$104 millones, por lo que si se reduce el incentivo al 50%, el Estado podría percibir ingresos adicionales por US\$52 millones anuales (0.19% del PIB). Adicionalmente, se recomienda eliminar la exención del pago de impuesto a los dividendos distribuidos a las empresas amparadas al régimen de zonas francas.

Estas reformas deben entrar en vigor a partir de 2017 y deben aplicarse también al esquema de reducción gradual establecido en la Ley de Zonas Francas. De manera paralela, deberá establecerse un sistema de incentivos no tributarios para el fomento de las actividades productivas y exportaciones. Aquí cabe también la creación de un Sistema Nacional de Innovación, como una forma de fomentar el emprendedurismo y la investigación y desarrollo en las empresas y universidades.

- **Impuesto predial y contribución por valorización:** El Salvador es uno de los pocos países de América Latina que no tiene un impuesto directo a la propiedad. De acuerdo a Ortiz y Pérez (2016), en la región, dicho tributo recauda entre 0.12% (Costa Rica) y 0.63% del PIB (Chile), promediando 0.32% del PIB; por lo que, si se adopta un modelo eficiente, puede significar un aporte significativo a las finanzas públicas del país. Pero para que un impuesto predial sea eficiente se requieren dos condiciones básicas que no están presentes en El Salvador: a) un catastro moderno, actualizado y adecuadamente valorizado; y b) una estructura administrativa para manejar el tributo.

Se recomienda entonces la aprobación de un impuesto predial, estableciendo en la ley un plazo para la finalización del registro catastral y la valorización de los inmuebles en todo el país, así como para la creación de la institucionalidad necesaria para administrar el impuesto. Este proceso debe tomar como máximo dos años, por lo que el cobro del impuesto debería comenzar a partir de 2019. Las tasas a aplicarse podrían ir desde 0.25% al 1.5%, de acuerdo a las características, ubicación y utilización de la propiedad y nivel de ingreso del contribuyente.

Atendiendo a la experiencia de América Latina, el impacto potencial en la recaudación podría ser como mínimo US\$85.0 millones (0.32% del PIB).

Un aspecto importante es que el impuesto predial es una figura impositiva en el orden municipal, por lo que, dada la inexistente institucionalidad, se recomienda que en los primeros años el impuesto sea administrado y recaudado por el gobierno central, pero al cabo de al menos cinco años su administración y recaudación deben ser transferidas a los gobiernos locales.

Una segunda propuesta relacionada con la captura de plusvalías¹⁰ es la aprobación de una “Contribución por Valorización”, consistente en distribuir el costo de una obra pública entre las propiedades ubicadas en los contornos del proyecto ejecutado, recuperando con ello los recursos incurridos en el proyecto. Esta contribución es de carácter municipal y podría aplicarse una tasa del 15%, con lo que se podría recuperar hasta el 50% del valor de los proyectos de inversión (Ortiz y Pérez, 2016).

- **Régimen simplificado o monotributo para micro y pequeñas empresas:** Los censos económicos de 2005 revelaron que alrededor del 95% de las empresas en el país eran micro y pequeñas empresas (MYPES). De allí que al proyectar el número de empresas a 2015, considerando el crecimiento del PIB real, actualmente existirían aproximadamente unas 207,164 empresas, de las que 187,529 serían microempresas y, de ellas, alrededor de 25,600 están fuera del registro de contribuyentes de IVA. Con esta base, excluyendo un porcentaje (30%) de negocios muy pequeños pero considerando que un segmento de contribuyentes actualmente inscritos se traslada al nuevo régimen, se

10. La captura de plusvalías surge de una realidad en la que se registra un aumento en el valor de los inmuebles en una región determinada, constituyéndose en una fuente de riqueza para los propietarios. Pero dicho aumento en la riqueza privada en muchas ocasiones no es producto del esfuerzo propio, sino que se deriva de la construcción de obras de infraestructura financiada con fondos públicos.

estima que al aplicar un monotributo del 5% sobre los ingresos brutos, podrían recaudarse US\$40 millones (0.15% del PIB).

Al respecto, la experiencia latinoamericana indica que un régimen simplificado para MYPES no tiene un objetivo meramente recaudador, es más, puede significar un aumento de los costos de la administración tributaria por la creación de la institucionalidad que administre el régimen. El valor agregado está en el control que la administración tributaria gana al poder verificar las transacciones que los grandes y medianos contribuyentes hacen con el nuevo segmento, lo que puede contribuir a detectar prácticas de evasión.

En la actual coyuntura del país, también es recomendable que el monotributo recaudado sea considerado una aportación a la seguridad social, con lo cual se estaría permitiendo que los contribuyentes se beneficien de los servicios de salud del sistema, además de contribuir a un régimen previsional especial (pilar solidario de pensiones). De incluirse en este régimen a 100,000 personas y si se considera que las tasas de cotización al ISSS y pensiones equivalen a los costos de administración de la seguridad social, la recaudación podría igualar dichos costos.

- **Impuestos medioambientales.** Este tipo de tributos surge de la necesidad de corregir algunas externalidades negativas producidas por la contaminación y degradación del medio ambiente y al mismo tiempo aprovechar su potencial recaudatorio para compensar al Estado por la inversión que realiza para atender los daños causados por la contaminación. Esto último debido a que, aunque en la práctica, la vía impositiva no elimina completamente las externalidades negativas, al menos proveen de recursos para cubrir en parte las necesidades de financiamiento de la salud pública. En El Salvador existen algunos impuestos medioambientales, pero no fueron concebidos como tales, sino con fines meramente recaudatorios. Los más relevantes son los aplicados al combustible (FOVIAL, COTRANS, FEFE, Impuesto

especial al combustible –IEC–) y los tributos a los vehículos (1ª matrícula y los derechos de circulación), a los que se suman algunas tasas municipales. Actualmente la recaudación derivada de tales conceptos es de alrededor de 0.8% del PIB, ubicándose último en Centroamérica, donde se promedia 2.1%, siendo Panamá el que tiene la máxima recaudación (3.8% del PIB). La baja recaudación de El Salvador se explica por los pocos impuestos existentes y por las bajas tasas. Ante ello, se propone:

- **Unificación y aumento de tasa de impuesto a combustibles:** Actualmente las gasolinas pagan cuatro impuestos selectivos (FOVIAL, CONTRANS, FEFE, IEC), que suman US\$0.48 por galón, mientras que el diésel paga tres impuestos (FOVIAL, COTRANS, IEC), totalizando US\$0.32 por galón. Esta estructura vuelve compleja su administración, por lo que se propone sustituir los impuestos selectivos por uno solo integrado con una tasa de US\$0.70 por galón de gasolina o diésel. Dicho impuesto debe además formar parte de la base para el cálculo del IVA, tal como se hace con los impuestos a las bebidas y cigarrillos.

La recaudación adicional estimada por este concepto asciende a US\$160 millones (0.60% del PIB).

- **Reestructuración y aumento de los derechos de circulación:** Las tasas vigentes no se actualizan desde hace muchos años y la estructura premia los vehículos usados y de mayor antigüedad, así pues, los vehículos nuevos pagan una tasa que va de US\$11.43 a US\$285.71, pero luego, cada año dicho valor va bajando 20% hasta llegar a un valor mínimo de US\$11.43 que permanece constante durante toda la vida del vehículo no importando el nivel de emisiones y el mayor riesgo de ocasionar accidentes de tránsito.

Debido a ello se propone aumentar las tasas y revertir el peso del tributo en beneficio de los vehículos recientes y con componentes ecológicos. Las tasas serían en dólares, mientras que las bases para aplicar el impuesto serían el tamaño del motor en vehículos de turismo, el número de asientos en autobuses y la capacidad de carga en los camiones. Los vehículos usados pagarían un recargo que iría en aumento con cada año de vida útil. Los vehículos híbridos, eléctricos y otros componentes ecológicos tendrían el tratamiento de nuevo durante toda su vida útil.

El impacto recaudatorio de esta medida se estima en US\$63 millones (0.24% del PIB).

- Nuevos impuestos ecológicos: Estos deben aprobarse en la medida se cree y se desarrolle la institucionalidad necesaria para administrarlos. Algunos conceptos que pueden aprobarse son: regulación e impuesto a vertidos, emisiones a la atmósfera, baterías de vehículos, llantas, productos de plástico, pesticidas. De acuerdo a la práctica internacional, todos tienen un potencial recaudatorio considerable (alrededor de 0.20% del PIB), a la vez que contribuyen a preservar el medio ambiente.

Respecto de los impuestos acotados, existe también la alternativa de la creación de mercados ambientales, en los que se establecen pagos por servicios ambientales. En este sistema se beneficia el derecho de propiedad de las personas por el valor económico que representan los recursos naturales bajo su propiedad (agua, aire, paisajes incluso, etc.).

Medidas de gasto

- **Remuneraciones.** Las propuestas en este rubro van enfocadas a frenar el gasto sin afectar la eficiencia del Estado. En esa lógica, se plantea lo siguiente:

- Suprimir plazas de empleados públicos que ya gozan de una pensión otorgada por el SPP o el SAP y siguen laborando en el Estado devengando un salario. Muchas personas que ya han cumplido la edad mínima para retirarse y en su momento reclamaron el pago de su respectiva pensión continúan laborando en distintas entidades públicas, muchas de ellas con altos salarios. Esto lleva a que dichas personas estén percibiendo una doble remuneración por parte del Estado, especialmente los que han jubilado a través del SPP. Se recomienda permitir a dichas personas que elijan seguir trabajando pero suspendiendo el pago de la pensión hasta que efectivamente se retiren o dejar el cargo para percibir solamente la pensión.
- Suspender las nuevas contrataciones y los aumentos de salarios en todas las instituciones del Estado, incluyendo la Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial. Se exceptúan las áreas de seguridad, salud y educación.
- El costo de oportunidad de ambas medidas es mínimo, pues en las entidades donde se harían los recortes de personal persiste una planilla excesiva, por lo que no se afectará la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- Redefinir los escalafones de los empleados de salud, educación y seguridad. En primer lugar es necesario suspender su aplicación para 2017; luego, aplicarlos cada tres años para todas entidades beneficiadas. En el nuevo diseño se deben establecer parámetros y techos para hacer una distribución equitativa de los aumentos salariales.

La supresión de plazas permitiría ahorrar alrededor de US\$73 millones, mientras que la suspensión de la aplicación de los escalafones en 2017 generaría ahorros por US\$46.0 millones. Sin considerar los ahorros por el congelamiento de plazas, el Estado puede ahorrarse al menos US\$119 millones (0.45% del PIB).

- **Bienes y servicios.** Los principales problemas para este rubro son las fallas en los procesos de adquisiciones, entre las que destacan: la sobrevaloración de precios, falta de transparencia, procesos viciados, baja calidad de los bienes y servicios, etc., y la no vinculación de las prioridades de compras con las necesidades de liquidez del gobierno. Las propuestas se encaminan entonces a dar más transparencia y objetividad a los procesos.
 - Disponer en la LACAP que toda compra o contratación por parte de una entidad del Estado debe ser a precio de mercado. Al mismo tiempo debe definirse una sanción ejemplar por la violación a dicha disposición.
 - Proscribir definitivamente a los proveedores de bienes y servicios que hayan incumplido con los términos contratados en gestiones anteriores, incluyendo la ejecución de proyectos de inversión pública.
 - Implementar un sistema mecanizado (web) de adquisiciones y contrataciones. Éste, además de publicar las demandas de bienes y servicios, debe incluir los planes anuales de adquisiciones de todas las entidades públicas, los documentos necesarios para que los proveedores oferten, aplicación “on line” por parte de los proveedores calificados en las distintas categorías de compras, los criterios y parámetros a tomar en cuenta para adjudicar los contratos, adjudicación de contratos a través de la evaluación automática de las ofertas, con base a los parámetros definidos previamente, publicación de resultados de la adjudicación, informes periódicos sobre la gestión de las compras públicas por entidad, etc.
 - Institucionalizar las adquisiciones a través de la Bolsa de Productos, lo que está comprobado que reduce sustancialmente los costos.
 - Aprobar por medio decreto legislativo la prohibición de adquirir, por parte de todas las entidades del estado, artículos suntuarios y otros bienes no necesarios

para la prestación de los servicios públicos. En esta medida se debe también delimitar la cantidad de vehículos que debe tener cada entidad pública y funcionarios, lo que incluye la prohibición de adquirir vehículos nuevos antes de que éstos cumplan 10 años de vida útil, previa evaluación del costo-beneficio de tener vehículos nuevos versus los costos de mantenimiento de vehículos usados. En esta lógica, sería conveniente no asignar vehículos para uso exclusivo de los funcionarios públicos.

Como resultado de las medidas acotadas y otras relacionadas, el rubro de bienes y servicios debe reducirse en al menos un 15% del valor ejecutado en 2016. Esto significa un ahorro de al menos US\$171 millones (0.64% del PIB).

- **Transferencias corrientes.** La política asistencialista del gobierno es un tema que toca puntos sensibles de la población más vulnerable, por lo que las propuestas van enfocadas en optimizar los recursos asignados mediante subsidios.
 - Subsidio al gas licuado de petróleo y al consumo de energía eléctrica. Tal como lo ha anunciado el gobierno, se recomienda focalizar tales subsidios de una manera exhaustiva, individualizando cada beneficiario y brindando los beneficios a los estratos más bajos de la sociedad.
 - Subsidio al transporte público. Se debe indexar al precio internacional del petróleo, de modo que si éste último baja más allá de cierto umbral mínimo, no se entregaría el beneficio. Al respecto, la realidad que llevó al gobierno a brindar este subsidio fue un precio del diésel superior a los US\$4.00 el galón. Es así como en las condiciones actuales, en las que el precio del diésel es levemente superior a US\$2.00, no se justifica otorgar el subsidio. Esta medida permitiría ahorrar US\$40 millones (0.15% del PIB)
 - No otorgar más subsidios de los que ya están vigentes.

- **Inversión pública.** La inversión pública es un factor dinamizador de la actividad económica, pues se complementa con la inversión privada; por lo que los recursos deben utilizarse eficientemente. Ese es el objetivo de las siguientes propuestas:
 - Definir un plan nacional de inversión de mediano y largo plazo y cumplirlo. Esto implica contar con un portafolio de proyectos de inversión pública en el nivel nacional y local, los que deben haber sido filtrados a través de un sistema de evaluación social de proyectos. El Salvador carece de éste último, por lo que también debe ser implementado.
 - Reformar y actualizar los parámetros de asignación del FODES. Esto debido a que los recursos se distribuyen con base al censo de población de 1992 y criterios de pobreza de hace más de 15 años. Se recomienda asignar los fondos considerando los ratios: 30% con base al criterio de pobreza medida a través de la metodología de las necesidades básicas insatisfechas (actualizado), 30% con base a la población del municipio (censo más reciente, 2007), 20% con base al crecimiento de los ingresos propios del municipio, siempre que el aumento se derive de mejoras en la eficiencia recaudatoria, y 20% con base a la extensión territorial del municipio.
 - Fortalecimiento y optimización del uso de los recursos del FODES. Existen evidencias de que actualmente no se hace un uso eficiente de estos recursos. En muchos municipios no se cumple con la proporción que debe destinarse para proyectos de inversión (75%). Muchas obras se pagan pero no se ejecutan o son de mala calidad, algunas obras edificadas son innecesarias, se dan prácticas fraudulentas en el manejo de los fondos (malversación, despilfarro), etc. Ante ello se debe aumentar la proporción destinada a inversión pública del 75% al 85% de la transferencia, los municipios deben contar con un portafolio de proyectos

inscritos en el plan nacional de inversión de mediano y largo plazo, los recursos deben asignarse de manera puntual a los proyectos programados para el ejercicio, al igual que en el gobierno central debe haber un sistema de evaluación de desempeño y de impacto. Finalmente, los municipios deben hacer rendición de cuentas de manera semestral sobre el nivel de avance de los proyectos.

Medidas de gestión de deuda

- **Redefinir las reglas de uso de las LETES.** Las LETES deben ser un instrumento para solventar necesidades temporales de recursos, que rápidamente deben ser amortizadas sin acumular saldos para los siguientes ejercicios. En esa lógica, se recomienda:
 - Disponer como techo máximo de emisión de LETES el 10% de los ingresos tributarios netos promedio de los últimos tres años.
 - Disponer que las LETES emitidas en un ejercicio deben ser amortizadas en el mismo ejercicio, es decir, como máximo el 31 de diciembre del ejercicio en que fueron emitidas.
- **Redefinir preferencias de endeudamiento.** Esta medida pretende que se recurra a las modalidades de deuda más convenientes para el Estado en términos de costo financiero. En general, se recomienda contratar préstamos multilaterales en vez de emitir bonos. El beneficio es una menor tasa de interés y a diferencia de los bonos, en un préstamo, la amortización del capital es gradual, con lo que atenúa la amenaza de insolvencia en el mediano plazo.
- **Aprobación de deuda junto con el Presupuesto General del Estado.** Esta propuesta busca dar predictibilidad, certeza jurídica y transparencia a los procesos de endeudamiento. La medida implica también la aprobación de un presupuesto íntegro, que debe incluir la totalidad de los gastos a ejecutarse. El beneficio es la seguridad de la disponibilidad de

recursos para cumplir los compromisos de gasto, lo que atenúa los riesgos de falta de liquidez y la variabilidad de la tasa de interés. Con esta medida no se debe aprobar emitir deuda adicional, salvo casos fortuitos o de fuerza mayor, como desastres naturales, crisis profundas, etc.

- **Deuda previsional.** El compromiso del Estado con los beneficiarios del antiguo sistema de pensiones es ineludible y el Estado debe buscar los mecanismos idóneos para honrarlo. De no contar con los recursos propios suficientes se debe recurrir al endeudamiento, pero este proceso debe ser estratégicamente planeado, pues en los últimos 15 años el panorama se ha complicado y ha contribuido a la situación de insostenibilidad que se vive actualmente. En esa lógica se propone:
 - Reestructurar las condiciones de los CIP a emitir a partir de 2017 a un plazo de 30 años, manteniendo un programa de amortización gradual ajustado al nuevo plazo. Los títulos emitidos hasta 2015 pueden también ajustar sus programas de amortización a cinco años más.
 - Derogar el Decreto Legislativo No. 100 del 13 de septiembre de 2006, con lo que se igualarían los parámetros y beneficios para todos los cotizantes al SAP y se lograría una importante reducción al déficit previsional en el largo plazo (Alrededor de US\$5,400 millones, de acuerdo a cifras del Ministerio de Hacienda).
 - Implementar la modalidad de pensión por “renta vitalicia”. Aquí, el cotizante firma un contrato de seguro con una aseguradora y es esta última la que garantiza el pago de la pensión hasta que el pensionado fallezca y luego a sus beneficiarios naturales. Al poner en práctica esta disposición, el déficit previsional de largo plazo se reduce en alrededor de US\$4,000 millones.
- **Reforma paramétrica y otras relativas al sistema previsional.** El acuerdo de consolidación fiscal es un momento idóneo para llevar a cabo reformas que aseguren la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, posibiliten un aumento sostenido en el valor de las pensiones, ampliar la cobertura y se genere una mayor equidad. Es de esta manera que se propone hacer reformas a los principales parámetros de las pensiones:
 - Aumento de la tasa de cotización en 1.5%, con lo que ascendería a 14.5%. El aumento debería ser cubierto en 1.0% por el patrono y 0.5% por el cotizante.
 - Reducir la comisión de las AFP y seguro de la cotización. Actualmente se destina el 2.2% del salario a pagar estos conceptos, proponiéndose reducirlos a 1.6% (0.8% para la AFP y 0.8% para el seguro de invalidez).
 - Una medida adicional puede ser igualar la edad de retiro para hombres y mujeres en 60 años, lo que posibilitaría que las mujeres obtengan una mayor pensión.
 - Solución para cotizantes que no alcancen 25 años de cotización. El objetivo es garantizarles una pensión menor por un tiempo más prolongado, manteniéndoles los servicios de salud en la vejez. Esta opción no implica costos adicionales al sistema, pues solo se trata de administrar el fondo acumulado del trabajador hasta que se agote el ahorro o el pensionado fallezca.
 - Sistema especial para trabajadores independientes. Esta medida pretende crear incentivos para que este segmento de la población cotice en el sistema previsional. Se debe establecer una tasa de cotización obligatoria del 10% e incentivar para que los cotizantes hagan aportes voluntarios para incrementar su ahorro previsional.
 - Programa semi-contributivo para MY-PES. El monotributo propuesto antes debería ser el componente contributivo de este subsistema, mientras que el Estado debe financiar el resto del costo de la seguridad social.- Fortalecimiento del programa de pensiones no contributivas. El actual programa de Pensión

Básica Universal (PBU) es una buena práctica que reduce la inequidad del sistema previsional, por lo que debe ser ampliado desde los aproximadamente 32,000 beneficiarios actuales hasta al menos 200,000 adultos mayores que no hayan cotizado. De acuerdo a Pérez (2015b), el costo de este aumento en la cobertura es de aproximadamente US\$108 millones, que deberían derivarse de los ahorros en los rubros de gasto en consumo.

Otras medidas

- **Mayor presupuesto al Ministerio de Hacienda.** El objetivo es fortalecer la institucionalidad que maneja la política fiscal del país. El esfuerzo incluye la tecnificación de la conducción de las finanzas públicas, las que deben estar en manos de verdaderos expertos con altos niveles de capital humano, quienes a su vez deben devengar salarios competitivos y acorde a su formación académica y experiencia.
- **Eliminación de duplicación de funciones en la gestión de la política fiscal.** De acuerdo a la Constitución, Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y la Ley AFI, la conducción de las finanzas públicas le corresponde al Ministerio de Hacienda, pero actualmente la toma de decisiones está compartida con la Secretaría Técnica de la Presidencia, lo que crea una ambigüedad en la gestión fiscal y derivado de ello se contraponen decisiones de ambas entidades —muchas veces motivadas por intereses políticos más que técnicos— que causan problemas de eficiencia y reducen la legitimidad del Estado. Ante ello, el Ministerio de Hacienda debe retomar su papel en respecto al marco legal vigente.
- **Fortalecer la transparencia fiscal.** La transparencia es uno de los determinantes clave de la legitimidad de un Estado, por lo que con el afán de generar confianza en los agentes

económicos, de modo que éstos estén dispuestos a invertir en el país, las entidades públicas deben ser completamente transparentes en el manejo de los recursos y deben rendir cuentas a la sociedad periódicamente, poniendo a disposición toda la información relacionada con la gestión pública.

Para darle consistencia a las proyecciones fiscales, debe institucionalizarse la introducción en el proceso de formulación del presupuesto la opinión independiente de centros de investigación con credenciales sólidas y solvencia técnica. Estas entidades deben además validar los supuestos utilizados en la elaboración de pronósticos.

La contraloría del Estado debe también convertirse en una institución legítima y creíble para la sociedad, lo que puede lograrse si se hace un control objetivo e independiente de la gestión financiera del Estado, enfatizando, no solo en el cumplimiento de procedimientos operativos, sino en la eficiencia y efectividad del gasto. En esta lógica, la Corte de Cuentas de la República debe ser despolitizada y estar conducida por técnicos independientes.

- **Redefinir o reinterpretar la independencia entre órganos del Estado en materia financiera.** De acuerdo a la Constitución, los Órganos del Estado son independientes en cuanto a lo jurisdiccional y financiero, pero en los últimos años en que se han presentado problemas financieros, dicha independencia ha ido en contra de los intereses del Estado, por lo que se sugiere que exista una coordinación entre los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que éstos últimos apliquen las medidas de disciplina fiscal que se dispongan en el Acuerdo de Consolidación fiscal o en cualquier esfuerzo del Ministerio de Hacienda por garantizar la sanidad de las cuentas fiscales y la sostenibilidad en el mediano plazo.

RESUMEN DE IMPACTOS DE MEDIDAS CUANTIFICADAS

Las medidas cuantitativas propuestas tienen la capacidad de resolver el problema de iliquidez que se vive actualmente y garantizar la sostenibilidad financiera en el mediano plazo. Para ello, la aprobación de las medidas debe ser inmediata. Un resumen de sus impactos se presenta en la Tabla 4.

Al impacto real de las medidas anteriores se suma el fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria, que pueden aumentar

la eficiencia recaudatoria y con ello el cumplimiento voluntario será mayor. El resultado será una mayor carga tributaria en el mediano plazo.

Un último aspecto a abordar es el efecto de las medidas cuantificadas en los resultados fiscales (Gráfico 7). Como se acotó antes, en el mediano plazo es posible recuperar la senda de la sostenibilidad fiscal: a través de la obtención de déficits bajos, lo que derivará en una trayectoria a la baja de la deuda pública. La mejora en las cifras fiscales también permitirá aumentar la inversión pública, rubro que podría alcanzar 3.7% del PIB en 2021.¹¹

TABLA 4.
RESUMEN DE IMPACTOS DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL PROPUESTAS

Descripción	2016	2017	2018	Total	% del PIB (2016)
Ingresos					
Impuesto especial transitorio	222.7	222.7		445.4	1.67
Eliminación de impuestos distorsivos		-143.2		-143.2	-0.54
Reducción de exención ISR (incentivos fiscales)			52.0	52.0	0.19
Impuesto predial			85.4	85.4	0.32
Régimen simplificado		40.0		40.0	0.15
Impuesto integrado al combustible		160.1		160.1	0.60
Aumento de derechos de circulación		63.1		63.1	0.24
Gastos					
Reducción exceso de plazas		72.9		72.9	0.27
Suspensión de escalafones en 2017		46.0		46.0	0.17
Ahorro en bienes y servicios		171.0		171.0	0.64
Eliminación de subsidio al transporte		40.0		40.0	0.15
Medidas deuda previsional (D.L. 100 y rta vitalicia)		138.1	162.4	300.5	1.13
Totales	222.7	810.7	299.7	1,333.1	5.00

Fuente: Cálculos propios.

11. En Anexos 1 y 2 se presentan las proyecciones completas del SPNF para el período 2017-2021.



PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ACUERDOS

La construcción del “Entendimiento Nacional” implica la realización sucesiva de una serie de pasos que culminarán con la puesta en marcha de los compromisos consensuados por las partes. Estos pasos se constituyen entonces en los componentes o etapas básicas del acuerdo:

- Establecer/acordar un diagnóstico económico y social del país con una visión de largo

plazo y reconocer los déficits económicos y sociales que el país enfrenta y definir el estado en que se desea que dichos déficits estén a mediano plazo. Ya existen diferentes diagnósticos hechos en el marco de los programas de asistencia técnica al Ministerio de Hacienda, también, centros de investigación nacionales e internacionales y los mismos organismos multilaterales cuentan con análisis de la realidad nacional, por lo que solo habría que actualizar la información e integrar todo en un solo diagnóstico.

- b) Convocar a un grupo de representantes de los sectores y actores clave de la sociedad. Como mínimo, deberían estar presentes representantes del Órgano Ejecutivo, las diversas fracciones de la Asamblea Legislativa, la pequeña, mediana y gran empresa privada y las pertinentes organizaciones sociales, sindicatos, universidades y centros de pensamiento. Para efectos de manejabilidad, el grupo debiera contar con entre 12 y 15 personas. El grupo, además, debe definir una metodología apropiada a las tareas a realizar.
- c) Desarrollar entre dichos actores, un diálogo amplio sobre la situación fiscal.
- d) Definir los objetivos y metas de país, asumiendo los compromisos de todos los sectores que toman parte del acuerdo. Estos objetivos deben estar referidos a las áreas estratégicas para el crecimiento y desarrollo: pobreza, educación, salud, vivienda, empleo, infraestructura social y productiva, etc.
- e) Definir las necesidades de recursos para financiar el cumplimiento de las metas establecidas.
- f) Decidir sobre las fuentes de los recursos necesarios y las medidas a implementar para obtener dichos recursos: fortalecimiento de la administración tributaria, reformas legales, nuevos impuestos, deuda y donaciones.
- g) Decidir sobre compromisos y acciones concretas en materia de gasto público, gestión de recursos, transparencia y rendición de cuentas.

Los actores deben tener presente que ese es un espacio de discusión, pero también de entendimientos básicos sobre la situación económica, social y fiscal del país. Y es que los diversos actores, una vez insertados al proceso de diálogo, deben reducir gradualmente sus divergencias y lograr coincidir en aspectos esenciales del diagnóstico de país. Si esto no se lleva a cabo, habrá con seguridad serias dificultades para lograr acuerdos sobre las políticas y medidas que se deben implementar para enfrentar los problemas identificados.

Los actores deben saber que es en ese mismo espacio diálogo donde se definirán los componentes, compromisos y medidas de política para implementar el Acuerdo Fiscal. Dicho de otra forma, el espacio de diálogo no es sólo para sugerir sino que sus decisiones deben ser vinculantes para los Órganos del Estado, especialmente para el Ejecutivo y para el Legislativo. Este es un aspecto importante, pues es un incentivo no sólo para que los diversos actores se pongan de acuerdo, sino también para que hagan propuestas a tono con las necesidades del país.

Se debe tener muy en cuenta que el proceso para alcanzar el entendimiento debe ir de lo más simple a lo más complejo, tratando de ventilar y procesar primeramente aquellos aspectos donde existe mayor sintonía entre los actores y dejar aquellos elementos más ásperos y difíciles de tratar para las discusiones posteriores.

La idea es partir de una serie de medidas mínimas concertadas, para posteriormente arribar a acuerdos más amplios y complejos, que suponen una mayor dosis de voluntad política por parte de los participantes en el acuerdo. La filosofía del proceso debe ser no perder de vista que el establecimiento del entendimiento fiscal es un proceso sucesivo de construcción de acuerdos, que deberá, a la postre, traducirse en políticas y medidas concretas para sanear las finanzas públicas del país, así como contribuir a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo económico y social.

Finalmente, para garantizar el cumplimiento de los acuerdos es conveniente que un organismo internacional sea parte activa del proceso. Este organismo debe actuar como certificador de que las partes involucradas están cumpliendo sus compromisos. Dada su relación de vigilancia sobre el desempeño financiero del país, el FMI pudiera adoptar esta tarea, brindando además asistencia técnica en temas de política tributaria, administración tributaria, gestión del gasto público, gestión presupuestaria y deuda pública. Otras entidades a considerarse pueden ser el PNUD o la CEPAL.

Conclusiones

En la breve fase de auge económico que tuvo El Salvador de 2005 a 2007, el déficit fiscal bajó a 2.0% del PIB y la deuda pública, que llegó a un punto máximo en 2004 (40.5% del PIB), registró un descenso hasta 39.3% en 2007.

Los pronósticos para los siguientes años eran optimistas, pero la crisis de 2008-2009 causó un enorme daño a la economía y finanzas públicas y ocho años después, en vez de salir del espiral de insostenibilidad fiscal, el país ha ido en dirección contraria: actualmente, los déficits siguen situándose en torno al 4% del PIB, la deuda pública rebasa el 60% del PIB y el gobierno sufre de una de las crisis de iliquidez más severas en los últimos 40 años.

Diversos esfuerzos se han hecho para mantener el equilibrio fiscal: varias reformas tributarias, mediante las cuales se han creado nuevos impuestos y se han aumentado las tasas de otros tributos ya existentes, pero la situación de insostenibilidad no cede terreno y ha seguido avanzando hasta llegar a la vera del impago, una posibilidad que se ha venido anunciando desde hace varios años por distintos organismos internacionales y centros de investigación. La explicación a esta coyuntura es el descalce entre la evolución de los ingresos fiscales y el gasto público, pues mientras los primeros han tenido un lento crecimiento, el gasto se ha mantenido siempre al alza, en especial el gasto corriente.

Ante la probable posibilidad de un default, han surgido nuevamente las voces de que es necesario un acuerdo que establezca soluciones a la problemática fiscal que vive el país; pero existen algunos obstáculos que han imposibilitado

la llegada a acuerdos favorables. Se destaca la polarización política que se sufre en los últimos años: tanto el gobierno como el principal partido de oposición se han ubicado en posiciones extremas que llevan a configurar en verdadero dilema del prisionero, en el que ambos tienen una estrategia dominante basada en el principio de “perder-perder”. Mientras tanto, la situación fiscal va deteriorándose cada día que pasa y las soluciones no llegan. De no hacerlo, el impago será inevitable y las consecuencias pueden llegar a ser dolorosas para la economía y para la población, en especial la más vulnerable.

Hay consenso en que se requiere adoptar medidas inmediatas para resolver el problema de la iliquidez y crear espacios fiscales para la toma de decisiones de mediano plazo. Pero, las medidas que se formulen deben ser ampliamente aceptadas por la sociedad, siendo necesario entonces abrir el proceso de discusión del acuerdo fiscal e incorporar a las discusiones a actores de todos los sectores relevantes del país (gobierno, partidos políticos, centros de investigación, universidades, organizaciones sociales, etc.).

El diagnóstico elaborado para efectos de este informe da la pauta para la adopción de importantes medidas: en el área de los ingresos, gasto, deuda, gestión presupuestaria, entre otras. Los resultados esperados son un aumento sustancial en la recaudación fiscal y la generación

de importantes ahorros derivados de la gestión más eficiente del gasto. Al final, en los próximos tres años se pueden obtener recursos por alrededor de US\$1,333 millones (5.0% del PIB). En el corto plazo los recursos obtenidos pueden devolverle la liquidez al gobierno y en el mediano plazo asegurar la sostenibilidad fiscal.

El siguiente paso es que a partir del aumento de los recursos el Estado podrá aumentar los recursos a áreas prioritarias para dinamizar el creci-

miento económico, mejorar la equidad y asegurar mejores niveles de vida a toda la población.

Finalmente, el gobierno debe liderar los esfuerzos por llegar a un acuerdo y convocar a todos los actores más relevantes de la economía nacional –no solo los dos principales partidos–. De esta forma la población aceptará las medidas que se tomen y el Estado recuperará la legitimidad necesaria para que el país sea gobernable.

Referencias

FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador.

FUNDE (2009); “Seguridad Fiscal en El Salvador. Beneficios estimados de una reforma tributaria”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador.

ICEFI (2013); “Política fiscal salvadoreña 2007-2013: diagnóstico y condiciones financieros para la transición política de 2014”; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI); Guatemala, Guatemala.

IMF (2007); “2007 Article IV Consultation: Staff report, Public Information Notice on the Executive Board Discussion and Statement by the Executive Director for El Salvador”; IMF Country Report No. 08/101; International Monetary Fund (IMF); Washington, D.C.

IMF (2010); “El Salvador: 2010 Article IV Consultation and First Review under the Stand-By Arrangement—Staff Report”; Country report 10/307; International Monetary Fund (IMF); Washington, D.C.

IMF (2016a); “2016 Article IV Consultation: Press release, Staff report and Statement by the Executive Director for El Salvador”; IMF Country Report No. 16/208; International Monetary Fund (IMF); Washington, D.C.

IMF (2016b); “El Salvador: Selected issues”; IMF Country Report No. 16/209; International Monetary Fund (IMF); Washington, D.C.

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, El Salvador.

Ortiz J. y Pérez C. (2016); “Recuperación de plusvalías en El Salvador: el uso potencial de las contribuciones para el financiamiento de obra pública municipal”; en Blanco A., Fretes V. y Muñoz A. (2016); “Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe”; División de Gestión Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Washington, D.C.

Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); “Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); San Salvador, El Salvador.

Pérez C. (2015a); “Gestión de las finanzas públicas en El Salvador: período 2009-2014”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); San Salvador, El Salvador.

Pérez C. (2015b); “Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador”; International Budget Partnership (IBP), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). San Salvador, El Salvador.

Anexos

ANEXO 1.

PROYECCIONES FISCALES 2016-2021 (ESCENARIO PASIVO)

Transacciones	2016 (base)	2018 (Estim.)	Proyecciones				
			2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos y Donaciones	5,122.3	5,378.2	5,378.2	5,378.2	5,378.2	5,378.2	5,378.2
Ingresos Corrientes	5,069.5	5,333.6	5,542.0	5,758.6	5,983.8	6,217.9	6,461.2
Tributarios (brutos)	4,118.1	4,251.3	4,424.1	4,603.8	4,790.9	4,985.6	5,188.2
No Tributarios	836.4	939.9	973.1	1,007.4	1,042.9	1,079.6	1,117.7
Superávit de las Empresas Públicas	115.0	142.4	144.9	147.4	150.0	152.7	155.4
Donaciones	52.8	44.6	44.6	55.7	69.7	87.1	108.9
Gastos y CNP	5,973.4	6,338.2	6,742.3	7,078.1	7,418.2	7,788.3	7,994.4
Gastos Corrientes	5,262.9	5,613.3	5,957.4	6,236.9	6,517.7	6,825.5	6,956.9
Consumo	3,385.7	3,636.8	3,765.0	3,897.8	4,035.2	4,177.4	4,324.7
Remuneraciones	2,324.4	2,496.8	2,584.9	2,676.0	2,770.3	2,867.9	2,969.0
Bienes y servicios	1,061.3	1,140.0	1,180.2	1,221.8	1,264.9	1,309.5	1,355.6
Intereses	639.8	774.7	891.3	997.8	1,116.5	1,247.7	1,230.0
Transferencias Corrientes	1,237.4	1,201.7	1,301.1	1,341.3	1,366.1	1,400.3	1,411.3
ISSS e INPEP (Pago pensiones)	485.2	546.2	655.2	672.7	673.9	683.7	669.4
Gastos de Capital	710.7	775.0	784.9	841.2	900.4	962.8	1,028.5
Inversión Bruta	650.7	715.0	722.8	776.9	833.9	893.9	957.1
Transferencia de Capital	60.0	60.0	62.1	64.3	68.9	68.9	71.3
AHORRO CORRIENTE	-193.4	-279.7	-415.4	-478.3	-534.0	-607.6	-504.7
AHORRO CORRIENTE (S/P)	291.8	266.5	239.8	194.4	139.9	76.1	164.7
BALANCE PRIMARIO	-211.3	-235.3	-264.5	-265.9	-248.2	-235.6	-194.4
BALANCE PRIMARIO (S/P)	273.9	310.8	390.7	406.7	425.6	448.1	475.0
BALANCE GLOBAL	-851.1	-1,010.0	-1,155.7	-1,263.7	-1,364.7	-1,483.3	-1,424.3
BALANCE GLOBAL (S/P)	-365.9	-463.9	-500.5	-591.1	-690.9	-799.6	-754.9
FINANCIAMIENTO	851.1	1,010.0	1,155.7	1,263.7	1,364.7	1,483.3	1,424.3
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-13.2	250.0	100.0	250.0	350.0	300.0	450.0
Desembolsos de préstamos	332.2	500.0	350.0	500.0	1,400.0	550.0	700.0
Amortizaciones de préstamos	-345.4	-250.0	-250.0	-250.0	-1,050.0	-250.0	-250.0
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	864.3	760.0	1,055.7	1,013.7	1,014.7	1,183.3	974.3
Banco Central	23.7	25.0	50.0	50.0	50.0		
Bancos Comerciales	276.8	200.0	350.0	300.0	250.0	491.6	300.0
Bonos fuera del sistema bancario	606.6	546.2	655.2	672.7	673.9	683.7	669.4
Otros	-42.8	-11.1	0.5	-8.9	40.9	8.0	4.9
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SALDO DEUDA DEL SPNF	15,506.5	16,516.5	17,672.3	18,936.0	20,300.7	21,784.1	23,208.4

	% del PIB						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	19.8	20.2	20.2	20.3	20.5	20.6	20.7
	20.0	20.1	20.1	20.1	20.2	20.3	20.4
	15.9	15.9	16.0	16.1	16.2	16.3	16.4
	3.2	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
	23.1	23.9	24.4	24.8	25.1	25.4	25.2
	20.4	21.0	21.6	21.8	22.0	22.3	22.0
	13.1	13.6	13.6	13.6	13.6	13.6	13.6
	9.0	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4
	4.1	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3
	2.5	2.9	3.2	3.5	3.8	4.1	3.9
	4.8	4.5	4.7	4.7	4.6	4.6	4.4
	1.9	2.0	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1
	2.7	2.9	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1
	2.5	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	3.0
	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	-0.7	-1.0	-1.5	-1.7	-1.8	-2.0	-1.6
	1.1	1.0	0.9	0.7	0.5	0.2	0.5
	-0.8	-0.9	-1.0	-0.9	-0.8	-0.8	-0.6
	1.1	1.2	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5
	-3.3	-3.8	-4.2	-4.4	-4.6	-4.8	-4.5
	-1.4	-1.7	-1.8	-2.1	-2.3	-2.6	-2.4
	3.3	3.8	4.2	4.4	4.6	4.8	4.5
	-0.1	0.9	0.4	0.9	1.2	1.0	1.4
	1.3	1.9	1.3	1.7	4.7	1.8	2.2
	-1.3	-0.9	-0.9	-0.9	-3.5	-0.8	-0.8
	3.3	2.8	3.8	3.5	3.4	3.9	3.1
	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0
	1.1	0.7	1.3	1.0	0.8	1.6	0.9
	2.3	2.0	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1
	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	60.0	61.9	64.0	66.2	68.6	71.1	73.2

ANEXO 2.

PROYECCIONES FISCALES 2016-2021 (ESCENARIO CON MEDIDAS)

Transacciones	2016 (base)	2018 (Estim.)	Proyecciones				
			2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos y Donaciones	5,122.3	5,600.9	5,929.3	6,076.2	6,182.7	6,439.1	6,709.3
Ingresos Corrientes	5,069.5	5,556.3	5,884.7	6,020.5	6,113.0	6,352.0	6,600.4
Tributarios (brutos)	4,118.1	4,474.0	4,703.6	4,800.4	4,852.5	5,049.7	5,254.9
No Tributarios	836.4	939.9	1,036.2	1,072.7	1,110.5	1,149.7	1,190.2
Superávit de las Empresas Públicas	115.0	142.4	144.9	147.4	150.0	152.7	155.4
Donaciones	52.8	44.6	44.6	55.7	69.7	87.1	108.9
Gastos y CNP	5,973.4	6,338.2	6,259.7	6,494.5	6,778.9	7,046.7	7,164.9
Gastos Corrientes	5,262.9	5,613.3	5,447.1	5,581	5,760.1	5,915.4	5,914.4
Consumo	3,385.7	3,636.8	3,412.1	3,471.7	3,581.8	3,644.9	3,709.7
Remuneraciones	2,324.4	2,496.8	2,402.9	2,426.9	2,500.2	2,525.2	2,550.5
Bienes y servicios	1,061.3	1,140.0	1,009.2	1,044.8	1,081.6	1,119.7	1,159.2
Intereses	639.8	774.7	879.2	938.6	1,004.9	1,084.1	1,030.2
Transferencias Corrientes	1,237.4	1,201.7	1,155.8	1,171.4	1,173.4	1,186.3	1,174.5
ISSS e INPEP (Pago pensiones)	485.2	546.2	655.2	672.7	673.9	683.7	669.4
Gastos de Capital	710.7	775.0	812.5	912.7	1,081.8	1,131.4	1,250.5
Inversión Bruta	650.7	715.0	750.4	848.4	952.3	1,062.4	1,179.2
Transferencia de Capital	60.0	60.0	62.1	64.3	66.6	68.9	71.3
AHORRO CORRIENTE	-193.4	-57.0	437.6	438.7	352.9	436.6	686.0
AHORRO CORRIENTE (S/P)	291.8	489.2	954.7	949.0	841.9	914.3	1,126.9
BALANCE PRIMARIO	-211.3	-12.6	548.8	520.4	408.6	476.5	574.6
BALANCE PRIMARIO (S/P)	273.9	533.5	1,066.0	1,030.7	897.6	954.2	1,015.5
BALANCE GLOBAL	-851.1	-787.4	-330.4	-418.2	-596.2	-607.6	-455.7
BALANCE GLOBAL (S/P)	-365.9	-241.2	186.7	92.0	-107.3	-129.9	-14.7
FINANCIAMIENTO	851.1	787.4	330.4	418.2	596.2	607.6	455.7
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-13.2	150.0	-50.0	-200.0	-100.0	50.0	-240.0
Desembolsos de préstamos	332.2	400.0	350.0	200.0	1,100.0	300.0	260.0
Amortizaciones de préstamos	-345.4	-250.0	-400.0	-400.0	-1,200.0	-250.0	-500.0
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	864.3	637.4	380.4	618.2	696.2	557.6	695.7
Banco Central	23.7	-10.3	36.0	50.0	55.0		
Bancos Comerciales	276.8	100.0	-180.0	57.0	150.0	80.0	250.0
Bonos fuera del sistema bancario	606.6	546.2	517.1	510.3	489.0	477.7	440.9
Otros	-42.8	1.5	7.3	1.0	2.3	-0.1	4.9
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SALDO DEUDA DEL SPNF	15,506.5	16,293.9	16,624.3	17,042.5	17,638.7	18,246.4	18,702.0

	% del PIB						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	19.8	21.0	21.5	21.3	20.9	21.0	21.1
	19.6	20.8	21.3	21.1	20.7	20.7	20.8
	15.9	16.8	17.0	16.8	16.4	16.5	16.6
	3.2	3.5	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8
	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
	23.1	23.9	22.7	22.7	22.9	23.0	22.6
	20.4	21.0	19.7	19.5	19.5	19.3	18.6
	13.1	13.6	12.4	12.1	12.1	11.9	11.7
	9.0	9.4	8.7	8.5	8.4	8.2	8.0
	4.1	4.3	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
	2.5	2.9	3.2	3.3	3.4	3.5	3.2
	4.8	4.5	4.2	4.1	4.0	3.9	3.7
	1.9	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.4
	2.7	2.9	2.9	3.2	3.4	3.7	3.9
	2.5	2.5	2.7	3.0	3.2	3.5	3.7
	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	-0.7	-0.2	1.6	1.5	1.2	1.4	2.2
	1.1	1.8	3.5	3.3	2.8	3.0	3.6
	-0.8	0.0	2.0	1.8	1.4	1.6	1.8
	1.1	2.0	3.9	3.6	3.0	3.1	3.2
	-3.3	-3.0	-1.2	-1.5	-2.0	-2.0	-1.4
	-1.4	-0.9	0.7	0.3	-0.4	-0.4	0.0
	3.3	3.0	1.2	1.5	2.0	2.0	1.4
	-0.1	0.6	-0.2	-0.7	-0.3	0.2	-0.8
	1.3	1.5	1.3	0.7	3.7	1.0	0.8
	-1.3	-0.9	-1.4	-1.4	-4.1	-0.8	-1.6
	3.3	2.4	1.4	2.2	2.4	1.8	2.2
	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0
	1.1	0.4	-0.7	0.2	0.5	0.3	0.8
	2.3	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.4
	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	60.0	61.1	60.2	59.6	59.6	59.5	59.0

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
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

