

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

La Reforma Fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable¹

Raúl Moreno

La urgencia de una reforma fiscal

Más allá de la relevancia que tiene la disciplina fiscal en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, son múltiples y diversos los requerimientos que la construcción del desarrollo nacional impone sobre el diseño de la política económica, y en especial sobre la política fiscal, no sólo en términos de la provisión de recursos financieros, sino también de la asignación eficiente y de la redistribución de los ingresos y los activos.

Tomando en consideración las enormes asimetrías sociales y los altos niveles de concentración de la riqueza que caracterizan a la sociedad salvadoreña², sería de esperar que la formulación e implementación de las políticas económica y social se plantearan de manera articulada, a fin de transitar hacia una sociedad sin personas excluidas ni exclusiones, definiendo como grupos objetivos de dichas políticas a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad. Sin embargo, la definición de la política económica, en general, y de la política fiscal en particular, no sólo se encuentran disociadas de los objetivos de la política social, sino que además carecen de una orientación social.

En lo que a la política de ingresos y gastos del Estado se refiere, ésta se ha limitado a su objetivo fiscal —que dicho sea de paso no se ha alcanzado—, el cual es generar y poner a disposición los medios suficientes para financiar las funciones del Estado, cuando debería contribuir a una eficiente asignación de los recursos por la vía de corregir la estructura de producción resultante del mercado y además, incorporar el objetivo de modificar la distribución del ingreso y de los activos³, sobre todo si tomamos en cuenta la notoria desconexión de crecientes sectores de la sociedad de los mercados laborales, los altos niveles de concentración del ingreso y la carencia de programas sociales efectivos focalizados hacia los sectores más pobres de la población.

Pese a que se han logrado avances considerables en la simplificación de los procedimientos de recaudación y en la ampliación de la base tributaria, los equilibrios fiscales siguen siendo frá-

En este número:

Democracia genérica:
desafío del próximo
siglo

Alberto Enríquez. p. 17

La nueva agenda agraria
y el tema de los
excedentes

Daniel Flores p. 28

Declaración conjunta
sobre las negociaciones
para el Tratado de
Libre Comercio entre
México y el Triángulo
del Norte de Centro
América

Funde y otros p. 38

giles e insuficientes: se ha puesto atención al ámbito financiero, relegando otros objetivos importantes de la política fiscal, como la equidad (el diseño de la estructura tributaria y del gasto público), la mejora de la transparencia de las cuentas públicas, el diseño de una nueva gestión gubernamental y la discusión democrática del presupuesto.

Son muchos los retos que continúan pendientes en materia fiscal. Los bajos niveles de recaudación impositiva —la carga tributaria es próxima al 11.0%—, el alto nivel de evasión fiscal —que supera el 50.0% en algunos impuestos—, la elusión fiscal y la estrechez misma de la base tributaria, constituyen indicadores de la ineficiencia del sistema impositivo nacional. En general, el crecimiento de los ingresos tributarios aún no revela el dinamismo esperado como para evitar que sea el endeudamiento público la vía para continuar financiando el déficit fiscal.

Con la simplificación del abanico de impuestos se introdujo en la estructura de los ingresos tributarios un efecto redistributivo negativo, al suprimir algunos impuestos directos y ponderar en mayor medida a los impuestos indirectos. Esto nos insta a retomar uno de los aspectos que virtualmente ha desaparecido del debate económico, como lo es la progresividad de la recaudación tributaria.

En la práctica el ajuste fiscal ha implicado descuidar la función distributiva y el principio de equidad en la política fiscal. Los ajustes en las cuentas fiscales entrañan una lógica perversa dadas las secuelas negativas que éstas generan sobre los grupos más vulnerables de la sociedad, esto porque prima la lógica del racionamiento del gasto social⁴, de allí que las asignaciones para fines sociales continúan siendo insuficientes y financiadas principalmente mediante el endeudamiento público externo. Por otra parte, pervive un bajo nivel de productividad del gasto público que se hace tangible en la tendencia al crecimien-

to del gasto corriente, aparejado a un bajo nivel de inversión pública. Cabe señalar también que el sistema fiscal privilegia a determinados sectores productivos a través de exenciones y subsidios, y en contrapunto se carecen de subsidios sociales o programas focalizados para las familias en condiciones de pobreza extrema.

Contar con un sistema fiscal eficiente, moderno y equitativo, también entraña disponer de una Administración Pública fuerte y eficiente, que en contraposición a la tesis del Estado mínimo, exige de un vigoroso accionar público en las múltiples tareas postergadas, como son: las sociales (combate de la pobreza e inequidad), de infraestructura, de fomento tecnológico, de negociación internacional y de competitividad; y cuya transformación se encuentra entrelazada con la misma reforma fiscal.

En general, la situación actual del sistema fiscal salvadoreño no muestra señales de encontrarse en estado saludable, y menos que las perspectivas inmediatas sean halagüeñas. De hecho, el desequilibrio fiscal constituye uno de los eslabones más débiles de la estabilidad macroeconómica; en este sentido se torna prioritario estudiar las cuentas, los indicadores y las cifras del desempeño del sector público, que permitan dibujar la situación en que se encuentra el sector fiscal en el país y en forma simultánea, fijar algunos lineamientos de propuestas que orienten la reforma fiscal.

La reforma fiscal y los programas de estabilización y ajuste

En el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE) en América Latina se emprendieron durante los ochenta y noventa reformas tributarias y arancelarias que en general buscaron los objetivos de "suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad

en la distribución de la carga —especialmente horizontal—. Al mismo tiempo, se intentaba promover una adaptación funcional de las bases y tasas impositivas a los requerimientos de los programas de estabilización y las reformas estructurales iniciados⁵.

En El Salvador las reformas se dieron en las políticas impositiva y de ingresos, de endeudamiento y de gasto público, y también en los mecanismos de control fiscal. Las medidas que más destacan son las siguientes⁶:

1. En materia impositiva: la simplificación tributaria, la eliminación de tributos, la reducción de las tasas marginales de la renta y la reducción arancelaria.
2. En materia de endeudamiento, se restringe al Banco Central de Reserva la posibilidad de convertirse en acreedor del Estado, y se presiona con ello a un mayor endeudamiento externo y con los agentes privados.
3. En materia de controles: se tipifica la evasión tributaria como delito, se aprueba la Ley SAFI, una nueva ley de la Corte de Cuentas de la República y la implementación del presupuesto por áreas de gestión.

Las políticas fiscales que se desprenden de los PAE y los PEE han modificado la estructura tributaria, alterando funcional y territorialmente los ingresos tributarios, al desplazar la base imponible del capital hacia el trabajo (de los impuestos directos hacia los indirectos) y conferirle a través de la liberalización comercial, mayor importancia relativa a las bases imponibles internas (del comercio exterior hacia impuestos internos).

Con la desregulación del sistema financiero se generan exigencias sobre la administración pública, pues se requiere de una adecuada supervisión prudencial de los intermediarios financieros a fin de evitar riesgos innecesarios que puedan generar pérdidas ante posi-

bles crisis bancarias⁷. También merece considerarse la regulación de las operaciones cuasifiscales, en la búsqueda de cerrar espacios a los potenciales desajustes en las cuentas fiscales.

De igual manera, el cambio en el modelo de previsión social del sistema de reparto hacia el sistema de capitalización, exige de un mayor esfuerzo en las finanzas públicas dado que el Estado asumirá el costo directo que genera la reforma y los nuevos costos derivados de ella como las pensiones mínimas y asistenciales⁸, se reducen las cotizaciones para pensiones ahora recolectadas y capitalizadas por el sector—salvo las cotizaciones para salud y pensiones en los casos en que decidieron quedarse en el antiguo sistema—, además el Ministerio de Hacienda transferirá recursos anualmente a las administradoras de fondos de pensión que obtengan al menos la rentabilidad promedio, en forma proporcional a la participación de cada una en el mercado⁹.

Los procesos de privatización no sólo afectan al Estado por la vía de su adelgazamiento y supresión de competencias, sino también tienen un importante impacto en el mediano plazo sobre los ingresos públicos, de allí que la privatización no deba utilizarse como instrumento de captación de ingreso —y menos como fuente para financiar el gasto corriente—. Los ingresos provenientes de las privatizaciones compensarán por unos años la reducción de los ingresos generados por las operaciones de las empresas públicas, pero por ser ingresos que se reciben una sola vez en el tiempo su efecto positivo sobre las finanzas públicas es único y transitorio.

En este contexto, una lectura ligera de las cuentas fiscales, centrada en indicadores de déficit fiscal y que no tome en consideración los ciclos de la economía, no hace más que estimular el carácter procíclico de las finanzas públicas, en la medida en que se relaja la disciplina fiscal en la fase ascendente y obli-

garía consecuentemente a severos ajustes ante entornos adversos. Esta situación conlleva a expandir el gasto ante la disposición de ingresos tributarios extraordinarios—transitorios— y de financiamiento externo, de manera que cuando la fase se revierte, el gasto se contraería dramáticamente.

La insuficiencia de los ingresos públicos

No obstante al crecimiento de los ingresos corrientes como porcentaje del producto durante el primer lustro de la presente década¹⁰, El Salvador se encuentra sistemáticamente clasificado entre los cinco países latinoamericanos con menores niveles de ingresos tributarios del gobierno central respecto del PIB¹¹. Los resultados obtenidos de la reforma en este ámbito denotan que todavía existe un amplio margen de maniobra en el mejoramiento de la recaudación impositiva.

La estructura del ingreso público está predominantemente basada en los ingresos corrientes, estos representaron en 1997 el 15.6% del PIB, cuando el total de ingresos alcanzaba el 15.9%; los dos componentes restantes tienen una participación prácticamente irrelevante: los ingresos de capital y las donaciones del exterior representan conjuntamente el 0.2% del PIB para ese año. La evolución de los ingresos públicos está determinada obviamente por el comportamiento de los ingresos corrientes, éste ha experimentado hasta 1996 un crecimiento sostenido, aunque en 1997 tiene una contracción de casi dos unidades porcentuales del PIB, debido principalmente a la reducción de los ingresos

tributarios, que constituye el componente más importante de los ingresos corrientes.

Los ingresos corrientes incorporan, además de los ingresos tributarios (10.9% del PIB en 1997), los ingresos no tributarios (1.4%), la contribución a la seguridad social (1.9%) y el superávit de operaciones de empresas públicas (1.4%). Los ingresos tributarios constituyen la fuente de ingresos más importantes del sector público, su comportamiento es congruente con

el de los ingresos corrientes, ya que han visto aumentar su participación en el PIB a lo largo de los años noventa. En 1995 la carga tributaria alcanzó la cota máxima de toda la década, llegando a representar el 12% del producto; sin embargo, en 1996 y 1997 estos ingresos se contrajeron en términos reales, reduciéndose respectivamente para estos años en 0.8 y 0.4 puntos porcentuales del PIB, de manera que la carga tributaria para 1997 fue de 10.8% del PIB, nivel similar a la de 1994, lo que indica un retroceso en los logros que se habían obtenido en este rubro.

La composición de los ingresos tributarios pone

en evidencia el carácter regresivo del sistema impositivo salvadoreño¹². Para 1997 los impuestos indirectos en El Salvador representaron el 72.1% del total de ingresos tributarios, mientras que los impuestos directos escasamente cubren el 27.9% restante, ésta se contrapone a las estructuras de ingreso de los países del Caribe y de la OCDE, en cuyos casos los impuestos directos representan el 40% y 66% respectivamente del total de las recaudaciones impositivas.

Tomando en cuenta las marcadas desigualda-

Resulta preocupante la prevalencia de una estructura basada en los impuestos indirectos, que si bien es cierto ha contribuido a mejorar significativamente la recaudación tributaria, limita la función y capacidad redistributiva que tiene la política fiscal por el lado de los ingresos públicos

des en la distribución del ingreso y los activos que existen en el país, resulta preocupante la prevalencia de una estructura basada en los impuestos indirectos, que si bien es cierto ha contribuido a mejorar significativamente la recaudación tributaria, limita la función y capacidad redistributiva que tiene la política fiscal por el lado de los ingresos públicos.

El IVA: la principal fuente de ingresos públicos

El impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios¹³, conocido como impuesto al valor agregado (IVA) se introdujo en septiembre de 1992 para sustituir a los timbres fiscales, inicialmente fue introducido con una tasa del 10% e incrementada al 13% en agosto de 1995. La Ley del IVA ha sufrido a la fecha seis reformas, que se encuentran comprendidas en sendos decretos legislativos, siendo la última modificación la del 31 de marzo de 1998.

El IVA ha experimentado un importante crecimiento en términos reales, en 1993 repre-

sentaba el 4.8% del PIB y tres años después había alcanzado el 5.9% del producto, que dicho sea de paso ha sido su máximo nivel. La dinámica e importancia relativa de este impuesto es mucho mayor si se le compara con los timbres fiscales, cuyos ingresos representaron en 1988 el 2.9% del producto y en 1992, año en que todavía estuvo vigente en los primeros siete meses, su nivel se elevó a 3.9% del PIB.

El IVA es el impuesto que tiene la mayor recaudación, duplicando a la del impuesto sobre la renta, que es el segundo más importante. En 1988 los ingresos por timbres eran casi similares al total de los impuestos directos, en la actualidad sólo el IVA sobrepasa a todo lo recaudado por impuestos directos y representa más de la mitad de los ingresos tributarios totales. Llama la atención que en términos reales el IVA no presentó crecimiento para 1997, lo que podría indicar un relajamiento en los esfuerzos por mejorar la recaudación, sobre todo teniendo en cuenta que la economía aumentó su nivel de crecimiento para 1997 después de experimentar su más bajo nivel (1.8%) en 1996¹⁴.

Principales Ingresos Tributarios

(en porcentajes del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Impuestos directos										
Impuestos sobre renta	2.3	2.0	2.0	2.3	2.1	2.10	2.5	3.3	3.3	2.9
Impuestos sobre patrimonio	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3	.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Impuestos transferencia prop.	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Impuestos indirectos										
-S. Comercio exterior	2.4	1.6	2.0	2.0	1.8	1.6	1.8	2.1	1.6	1.3
Importaciones	0.9	1.1	1.3	1.5	1.7	1.6	1.8	2.1	1.6	1.3
Exportaciones	1.5	0.5	0.7	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
De café	1.5	0.4	0.7	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Consumo específico	2.0	1.7	1.4	1.5	1.3	1.0	1.0	0.9	0.7	0.6
Timbres-IVA (ventas)*	2.9	2.7	2.8	3.1	3.9	4.8	4.9	5.5	5.9	5.9
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0

* El IVA se introdujo en septiembre de 1992 y en agosto de 1995 se subió la tasa al 13%.

FUENTE: Elaboración propia en base de Informes de Gestión Financiera del Estado, Ministerio de Hacienda, Varios Números.

Tomando en cuenta la importancia que el IVA representa en la composición de los ingresos tributarios, merece la pena evaluar el grado de eficiencia de su recaudación, para ello se utiliza el índice de eficiencia del IVA, que nos indica aproximadamente cuál es el porcentaje de recaudación efectiva con respecto a la potencial, a una determinada tasa impositiva (13.0%). La estimación del nivel de eficiencia en la recaudación del IVA se expresa a través de un ratio que relaciona la recaudación efectiva del impuesto en función de la recaudación potencial, esta última puede obtenerse de la aplicación de la tasa impositiva sobre el valor del consumo nacional o sobre el valor agregado ajustado.

El índice de eficiencia del IVA viene dado por: $e = r / (t * C)$, donde e es el grado de eficiencia del IVA, r la recaudación efectiva del IVA, t la tasa del IVA (promedio anual), C el consumo total.

En el caso de la estimación de e por la vía del consumo, este indicador nos señala el porcentaje de impuesto (IVA) que se recauda efectivamente sobre el consumo de una economía; por lo tanto su complemento sería un aproximado de lo que se pierde como resultado de la

elusión, evasión y la renuncia fiscal -exenciones, incentivos, devoluciones y deducciones—. Como puede verse, en el cuadro de las estimaciones de eficiencia, este indicador se encuentra alrededor del 50%, con cambios relativamente leves; esta cifra indica que en el país sólo se recolecta un 50% de lo que se podría recaudar con el IVA, o en otras palabras, que se deja de recolectar un 50% de la recaudación potencial de este impuesto debido a la evasión, exención y renuncia fiscal.

Si consideramos el cálculo por la vía del valor agregado¹⁵, el resultado no varía considerablemente, pues resulta que e se mantiene en el rango de 45% y 49% de efectividad. Considerando que el IVA no es propiamente un impuesto al consumo, resultaría más adecuado utilizar este indicador, esto porque el IVA como impuesto sobre las transferencias de bienes muebles y prestación de servicios se aproxima más al concepto de valor agregado.

En el caso de la estimación del índice de eficiencia del IVA con respecto al PIB ajustado, el indicador estaría midiendo el nivel de recaudación efectiva sobre los sectores económicos a los que se les aplica el impuesto, y su complemento mediría lo que se pierde por la

Estimaciones sobre la eficiencia del IVA

(en millones de colones)

	Recaudación y tasa del IVA		A. Estimado según el consumo		B. Estimado según el PIB		C. Estimado según el PIB no exento	
	T	R	C total	E	PIB	e	PIB ajustado	e
1993	10%	2,880,500	58,050,400	50%	60,360,700	48%	38,886,600	74%
1994	10%	3,464,420	67,599,800	51%	70,748,500	49%	45,951,700	75%
1995	11%	4,587,114	79,867,200	51%	83,129,300	49%	55,157,900	74%
1996	13%	5,306,400	88,804,900	46%	90,637,100	45%	57,917,400	70%
1997	13%	5,822,800	94,423,900	47%	98,557,300	45%	63,401,300	71%

FUENTE: Elaboración propia en base de datos del Ministerio de Hacienda, Informe de la Gestión Financiera del Estado, Varios números; BCR, Revista Trimestral, Varios Números. Los datos del valor agregado de los sectores exentos durante 1997 y 1998 han sido tomados de artículo de El Diario de Hoy en donde se entrevista al Ministro de Hacienda.

evasión, elusión, devoluciones e incentivos aplicados en los sectores no exentos, con un nivel dado de exención. Para 1997 este índice es del 71%, lo que significa que se pierde un 29% del IVA debido a la evasión y diversos incentivos fiscales.

La importancia de los sectores exentos del IVA en la generación del PIB es muy significativa, estos representan la tercera parte del producto. Aunque la imposición del IVA a estas ramas de actividad podría contribuir a aumentar las recaudaciones, se hace necesaria una revisión más profunda de esta alternativa porque podría generar efectos negativos y distorsiones para los mismos, que inclusive podrían ser contraproducentes -tal como se ha señalado en algunos estudios¹⁶.

El impuesto sobre la renta: el último de los impuestos directos

Después de haber derogado una gama de impuestos directos, estos se han reducido fundamentalmente al impuesto sobre la renta. La ley del impuesto sobre la renta fue aprobada en diciembre de 1991, mediante Decreto Legislativo No. 134, y ha sufrido siete reformas. Con esta Ley se redujeron las tasas nominales y marginales del impuesto, siendo la mayor tasa posible el 25%. Las personas naturales que son empleadas y ganan menos de ¢ 50,000 anuales no tienen la obligación de presentar la declaración de la renta, lo cual es una medida que persigue simplificar la administración del impuesto, ya que se considera que el costo de manejar estas declaraciones sería alto.

Una de las limitaciones que tiene el impuesto sobre la renta, al igual que el del IVA, es que las tablas impositivas y los tramos hacen referencias a colones corrientes, lo que en el mediano y largo plazo puede producir una mayor regresividad en el sistema. Dicho efecto regresivo se produce en los tramos inferiores de renta, pues al dejar establecida la exen-

ción del pago del impuesto en una cantidad nominal que no considera la inflación, en el mediano plazo se tendría que las personas que hayan logrado incrementos salariales —aunque en términos reales conserven el mismo salario o menor—, se convertirían en sujetos de retención del 10% de su renta, aunque su poder adquisitivo siga siendo el mismo que tenía hace seis años en que estaba exento del pago de impuesto. En este sentido, sería conveniente fijar los mecanismos y el uso de unidades de referencia que permitan indexar con la inflación oficial, lo que podría tener efectos positivos en cuanto a la progresividad del sistema impositivo.

Cabe destacar que los ingresos en concepto de impuesto sobre la renta han experimentado un crecimiento real en algunos años durante el período 1989-1997, siendo en 1995 cuando las recaudaciones alcanzaron su más alto nivel al representar el 3.3% del PIB, pero en la línea de los ingresos tributarios para 1997 éstos se redujeron en 0.4% unidades con respecto al año anterior.

El impuesto sobre la renta proviene en su mayoría de las rentas de las sociedades, durante casi todo el período la renta de las empresas representa más del 50% del total de ingresos generados por este impuesto. Además, entre 1994 y 1997 la recaudación por concepto de sueldos y salarios fue mayor que la recaudación obtenida del impuesto sobre las ganancias de las personas naturales, lo cual refleja un contrasentido para la realidad salvadoreña dada la elevada concentración en la propiedad de las empresas, lo cual viene a confirmar la postergación de los objetivos de una mayor equidad vertical en el sistema impositivo salvadoreño.

A propósito de esta situación, CEPAL señala que en América Latina pervive una marcada resistencia de los contribuyentes al pago de sus impuestos sobre la renta y una fuerte preferencia de los gobiernos —por razones de

carácter técnico y político— de basar sus estructuras tributarias en impuestos indirectos. En este sentido, no es extraño que la base imponible del IVA se haya convertido en la preferida de todas las administraciones tributarias de la región, sobre todo si consideramos que los grupos socioeconómicos más acomodados han logrado presionar a los gobiernos para conseguir numerosas excepciones, descuentos y deducciones en los esquemas vigentes del impuesto sobre la renta, lo que en definitiva ha reducido significativamente su impacto recaudatorio¹⁷.

En 1992 se concluyó la eliminación de los impuestos a las exportaciones que se venían reduciendo paulatinamente, por lo que los impuestos propiamente al comercio exterior se han reducido a los aranceles o impuestos a las importaciones. A su vez la administración actual y la anterior han emprendido un proceso de liberalización comercial que ha incluido una reducción considerable de los aranceles y por ende los niveles de protección a la producción local; también han realizado esfuerzos para alcanzar tratados comerciales (Mercado Común Centroamericano, República Dominicana y México) por lo que es previsible que los ingresos arancelarios se reduzcan considerablemente en los próximos años. Con este proceso se tendrán menores niveles de maniobra en el uso de los aranceles como parte de la política tributaria, por lo cual es necesario un mayor esfuerzo por sustituir esta fuente de ingresos, ya que de no ser así las finanzas públicas enfrentarán graves problemas en el corto y mediano plazo.

Los ingresos sobre el comercio exterior han experimentado numerosos altibajos; sin embargo a pesar de los procesos paulatinos de desgravación arancelaria y la eliminación de los impuestos a las exportaciones, el gobierno central continuó recaudando cantidades importantes por este rubro, principalmente en concepto de impuestos a las importaciones; es hasta 1997 que se observa una reducción importante de su participación en el producto, ya que estos han disminuido hasta el 1.3% del producto frente a su nivel máximo de 2.1 del PIB en 1995.

Los grupos socioeconómicos más acomodados han logrado presionar a los gobiernos para conseguir numerosas excepciones, descuentos y deducciones en los esquemas vigentes del impuesto sobre la renta, lo que en definitiva ha reducido significativamente su impacto recaudatorio

Como parte del proceso de desgravación se estableció que a partir de 1997 los impuestos a las materias primas y bienes de capital estarían exentos de aranceles, mientras que los bienes intermedios tendrán para julio de 1999 aranceles del 5 y 10%, y los bienes finales un arancel del 15%. Este calendario de desgravación ha sufrido varias modificaciones y atrasos, y ha sido adoptado con diferentes variantes por los países centroamericanos.

Tal como ya se ha mencionado, el sector externo ha recibido algunos incentivos fiscales, aunque estos no han sido contabilizados, y no se han evaluado hasta el momento los efectos netos que este tipo de medidas ha generado sobre el sector. Las devoluciones representan una cantidad modesta como porcentaje del PIB (para 1997, cuando alcanzan el mayor porcentaje, representan tan solo el 0.8%), pero son significativas en términos del presupuesto general de la nación (7.2% del total del presupuesto). Así, cuando se comparan estos ratios con las asignaciones presupuestarias establecidas

para algunas carteras de Estado, se relativiza la poca importancia de estos montos, por ejemplo: para 1997 el presupuesto del Organismo Legislativo y la Corte de Cuentas era de 0.16% del PIB, el del Ministerio de Hacienda 0.37% y el de Trabajo 0.04%. También puede apreciarse que los recursos en concepto de devoluciones han crecido como porcentaje de las exportaciones no tradicionales -en 1997 representaron el 11.8%- , lo que indica que los primeros han tenido un crecimiento mayor que las exportaciones no tradicionales en el periodo comprendido de 1991 a 1997, y puede interpretarse como una disminución de la eficiencia y efectividad de este tipo de subsidio.

Entre los incentivos más importantes para los exportadores se encuentra la tasa cero del IVA, con la que se les reintegra sus pagos en concepto del IVA, y por tanto les permite no trasladar este impuesto al resto del mundo con la consiguiente ventaja en sus precios; un segundo incentivo directo es el reintegro del 6% sobre las exportaciones no tradicionales (draw back), el cual se encuentra libre del impuesto de la renta y que se contempla en la ley de Reactivación de las exportaciones. Y un tercer incentivo es la exención de impuestos (renta, aranceles e IVA) para todas aquellas empresas exportadoras y maquiladoras que se acogen a la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales. Existe otro incentivo que beneficia a los sectores industriales, que consiste en la exención del IVA para los bienes de capital (maquinaria) que se importen directamente y que pasen a formar parte de su activo fijo, lo cual puede beneficiar indirectamente a los sectores exportadores.

Estos incentivos al sector exportador se encuentran dispersos en diferentes leyes, y no existe hasta la fecha un seguimiento específico de los mismos, lo que hace difícil la evaluación de los resultados de éstos. Es por tanto importante una mayor transparencia, control y cuantificación de los mismos, que permitan a la sociedad evaluarlos.

En materia de ingresos públicos algunas de

las tareas pendientes a retomar para el fortalecimiento de los ingresos públicos incluyen:

- El combate contra la evasión fiscal, que permitiría incrementar la equidad horizontal del sistema y garantizaría un sensible incremento en el nivel de los ingresos corrientes.
- El fortalecimiento de la tributación directa, lo cual entraña la elaboración y el cumplimiento del Código Tributario.
- La definición e implementación de un sistema de "impuestos verdes" que contribuya a la protección ambiental y a la conservación de los recursos naturales. Así como la reglamentación a la ley ambiental, especialmente en materia de incentivos y desincentivos económicos.
- El establecimiento de gravámenes a algunas actividades financieras internacionales, principalmente especulativas.
- La reforma de las leyes de Impuesto sobre la Renta e IVA a fin de ampliar la base tributaria, facilitar su cumplimiento y eliminar la elusión fiscal.
- La búsqueda de la máxima simplificación posible del régimen tributario a través de bases amplias y alícuotas uniformes.
- La reducción de la oferta de incentivos tributarios ante el posible manejo discrecional con que los gobiernos pueden asignar sus beneficios, afectando así los principios de suficiencia recaudatoria y de equidad. En caso de darse deberían precisarse los grupos objetivo, el volumen de recursos canalizados y la evaluación de los resultados. Antes de considerar la vía de los incentivos tributarios sería aconsejable una asignación explícita en el presupuesto.
- La incorporación de criterios de racionalización en los ajustes tarifarios.

La improductividad del gasto público

Los esfuerzos que se realizan para la obtención de mayores niveles de recaudación tributaria deben acompañarse de una mayor efectividad, eficiencia, equidad y sustentabilidad del gasto público. Esto pasa por el análisis riguroso de los programas de gasto público que se han identificado en base a las necesidades existentes. Cabe señalar las consecuencias distributivas y las disyuntivas entre equidad y eficiencia. Es necesario además una evaluación periódica de sus metas así como el involucramiento de los grupos destinatarios en la toma de decisiones y el control del mismas.

Basta retomar la composición del producto por el lado del gasto para evidenciar la precaria participación que el Estado tiene en la economía salvadoreña. Prevalece un esquema en el que las dos terceras partes del PIB se destinan al consumo, y la formación bruta de

capital representa escasamente la décima parte del producto, siendo la inversión pública sólo una reducida proporción de ésta.

El gasto público, que predominantemente es gasto corriente —en 1997 representó más del 78% del presupuesto—, alcanza en ese mismo año más del 13.8% del PIB. Este es un indicador que evidencia que las erogaciones del Estado continúan dirigiéndose hacia gastos de funcionamiento, pese a las anunciadas medidas para el adelgazamiento de la administración pública, todavía dista mucho de haber logrado una reducción de este rubro.

Los gastos de consumo se han mantenido estables en torno al 10% del Producto, este rasgo muestra cierta rigidez en este rubro, expreso en las dificultades experimentadas durante la presente década para reducir sus niveles. En contrapunto, los gastos de capital, que se componen básicamente de la inversión bruta, han venido reduciéndose hasta ubicar-

Gastos del sector no financiero

(en porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Total de gastos y CNP	15.7	18.9	20.6	18.2	18.2	18.1	20.2	17.6
Gastos y cnp - intereses	14.0	16.0	18.1	15.8	16.3	16.5	18.4	16.1
2. Gastos Corrientes	13.2	14.8	13.9	13.6	14.0	13.9	15.6	13.8
Consumo	10.1	10.5	9.7	9.5	10.0	10.2	11.1	10.0
Intereses	1.7	2.9	2.5	2.4	1.9	1.6	1.8	1.5
Transferencias y otros	1.4	1.4	1.7	1.7	2.0	2.1	2.8	2.2
3. Gastos de capital	2.7	4.1	6.5	4.6	4.1	4.2	4.5	3.9
Inversión bruta	2.4	3.8	6.2	4.3	3.8	3.6	4.2	3.7
Transferencias de capital	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6	0.3	0.3
4. CNP	-0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	-0.1
Tasas de crecimiento del PIB (en porcentajes)								
Crecimiento del PIB (precios corrientes)		16.7	17.0	17.2	17.2	17.5	9.0	8.7
Crecimiento del PIB (precios constantes)		3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.8	4.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCR. Revista Trimestral. Varios Números.

se en 1997 en 3.7% del PIB. Sólo el pago de intereses representa para 1997 más del 1.5% del Producto. Si restamos el pago de intereses al total del gasto más la concesión neta de préstamos, el nivel de participación del gasto en la economía se reduce en algunos puntos, por ejemplo para 1997 el gasto público menos intereses fue del 16.1%.

Las transferencias constituyen otro rubro a destacar dada su importancia relativa en términos del PIB, superior al 2%.

Los gastos del Sector Público no Financiero y la concesión neta de préstamos representaron en 1997 el 17.6% del Producto, luego de haber alcanzado en 1996 un nivel del 20.2% no ha tenido una clara tendencia a la baja, pues luego de haber representado el 15.7% en 1990 se elevó hasta representar el 20.6% en 1992, para luego mantener niveles alrededor del 18% del PIB. Estas consideraciones evidencian que los objetivos de reducción del gasto público y de generación de ahorro público, contemplados en los PAE y PEE, no han propiciado los logros esperados.

Analizando el gasto público por áreas de gestión se hace posible conocer las áreas de acción y de prioridad establecidas por el sector público. Los rubros que tienen una mayor cantidad de recursos en términos reales son el desarrollo social, la deuda pública, seguidos por la administración de justicia y seguridad, y el apoyo al desarrollo económico. Cabe destacar que el gasto en desarrollo social ha aumentado ininterrumpidamente durante los años noventa; otros gastos que han tenido crecimientos importantes son los gastos en admi-

nistración de justicia y seguridad. El desarrollo económico, en cambio muestra niveles casi estacionarios desde 1995, ya que ha estado ligeramente por encima del 2% del PIB.

La estructura porcentual del presupuesto, por Unidades de Organización, permite detectar aquellos Ministerios que reciben mayores

asignaciones, y son los sociales (Salud y Educación), Obras Públicas, Seguridad Pública, pago a la deuda pública y obligaciones generales del Estado. Entre las carteras que destacan se encuentra el Ministerio de Defensa, que disminuido del 7.14% del total del presupuesto de 1994 alcanzó en 1997 tan sólo un 5.9% del mismo. Es importante señalar la pertinencia de adicionar a los gastos militares los que corresponden al mantenimiento del orden y la seguridad interna. También merece la pena constatar la concordancia en la evolución de los gastos militares con el proceso de pacificación que se inicia a partir de los Acuerdos de Paz. En términos del PIB el Ministerio de Defensa

absorbió en 1997 el 0.87% del producto.

El Ministerio de Hacienda, clave en el logro de una mayor recaudación, ha mantenido estabilidad en sus asignaciones que oscilan entre el 2.2 y 2.5% del total del gasto. El Ministerio de Educación sigue recibiendo la mayor proporción de recursos (16.38%), lo cual no implica que éstos sean suficientes, le siguen: Salud (8.78%), Obras Públicas (10.37%) y el Organo Judicial con 4.31% del total del presupuesto.

La eficiencia de las unidades primarias en la

El gasto en desarrollo social ha aumentado ininterrumpidamente durante los años noventa; otros gastos que han tenido crecimientos importantes son los gastos en administración de justicia y seguridad. El desarrollo económico, en cambio muestra niveles casi estacionarios desde 1995

ejecución presupuestaria es una tarea pendiente por enfrentar, y es que son muchos los casos en que se evidencia la incapacidad sistemática de presupuestar y ejecutar los recursos asignados, que siguen siendo escasos. En 1997 las unidades con mayor porcentaje de recursos no utilizados son Justicia (34.5% no utilizado), Relaciones Exteriores (30.2%), Obras Públicas (26.8%), Agricultura y Ganadería (22.7%) y Medio Ambiente (22.2%). Llama la atención el caso de Medio Ambiente, que pese a haber recibido la menor asignación presupuestaria de 1997 —la centésima parte del presupuesto ejecutado para ese año— no ha sido capaz de ejecutar más del 80% de la misma.

Estos datos reflejan que debe existir un mayor esfuerzo por mejorar la eficiencia en la planificación de los gastos de los ministerios, su capacidad de ejecución y gestión de los recursos. Especialmente importante es la mejoría de la capacidad el Ministerio de Obras Públicas, por el impacto directo que tiene éste en la inversión pública, y por su influencia, indirecta, en la inversión privada. Llama la atención precisamente que este Ministerio a pesar de tener un porcentaje alto de su presupuesto no utilizado al final de cada año, muestra enormes atrasos en el pago a las compañías constructoras, lo que ha sido señalado por las mismas como un costo de transacción importante en la ejecución de las obras de infraestructura.

El ahorro corriente, el déficit fiscal y las necesidades de financiamiento

El Sector Público No Financiero ha mostrado un aumento en los últimos años de su ahorro corriente, que consiste en la diferencia de ingresos corrientes y gastos corrientes, los

Estos datos reflejan que debe existir un mayor esfuerzo por mejorar la eficiencia en la planificación de los gastos de los ministerios, su capacidad de ejecución y gestión de los recursos

resultados tal como pueden verse reflejan un superávit en el mismo. Si retiramos los intereses de la deuda, por ser recursos que pueden haber sido pactados por administraciones anteriores, los resultados son más favorables, y el ahorro corriente muestra un superávit durante los años noventa.

Sin embargo, al retirar los ingresos por contribuciones

a la seguridad social por su carácter de "rentas reservadas", tenemos que el panorama cambiaría, ya que muestra un empeoramiento el saldo del ahorro corriente, profundizándose el déficit para algunos años, y reduciendo el superávit que se había obtenido para otros años, esto porque las contribuciones a la seguridad social, ayudan a encubrir de alguna manera la situación aún precaria del ahorro corriente del sector público, y por tanto mostraría que los logros en este campo todavía son pequeños.

El déficit del sector público, ha mostrado continuos altibajos, pero manteniéndose siempre en una situación deficitaria. No se puede afirmar que éste tenga una tendencia clara a su reducción, para 1996 mostró un incremento importante ya que se elevó a 2.5% del PIB, cuando en 1995 había mostrado un escaso 0.1% del producto; para 1997 vuelve a mostrar un nivel alto, del 1.7% del PIB. Los datos del déficit fiscal, a pesar de eso, no representan todavía cifras alarmantes, y se hayan aún bajo el control de las autoridades económicas.

Debido a la reducción de las donaciones experimentadas en los últimos años, el déficit sin donaciones ha tendido a acercarse al déficit global. Sin embargo, si se le sustraen los ingresos por contribuciones a la seguridad social, el panorama cambia drásticamente,

pues los resultados arrojan cifras mayores al 3.5% del PIB para 1996 y 1997, lo que de persistir podría constituirse en un problema serio para la estabilidad macro, teniendo en cuenta las tendencias anteriormente señaladas en los ingresos públicos.

Revisando las necesidades de financiamiento del déficit, podemos observar que prácticamente el financiamiento del déficit presupuestario ha estado a cuenta del financiamiento externo, y muy poco en el financiamiento interno. Tenemos, por ejemplo, que los créditos externos recibidos han ido en constante aumento hasta llegar a representar en 1997 el 8.5% del producto. Esta tendencia crea un problema en el mediano plazo, y es que simultáneamente aumenta la cantidad de recursos necesarios para pagar los nuevos préstamos externos.

Esta estructura de financiamiento, tiene efectos directos en la entrada de dólares en la economía, pues además del influjo de divisas proveniente de las remesas, también existen fuertes cantidades de divisas que se reciben en calidad de préstamos para financiar el déficit. Una de las medidas que han emprendido las autoridades económicas para contrarrestar en cierta medida esta entrada de recursos es acelerar el pago de algunos préstamos, lo que se puede ver en el gran aumento que han presentado las amortizaciones a los préstamos externos.

La reforma de la Administración Pública

La reforma del Estado debería orientarse hacia la construcción de una Administración Pública calificada, transparente, regida por reglas claras y competencias definidas, de manera que se disponga de un Estado sólido e idóneo que pueda hacer frente a las múltiples tareas pendientes que exige un proceso de desarrollo nacional

La reforma del Estado debería orientarse hacia la construcción de una Administración Pública calificada, transparente, regida por reglas claras y competencias definidas, de manera que se disponga de un Estado sólido e idóneo que pueda hacer frente a las múltiples tareas pendientes que exige un proceso de desarrollo nacional. Esta transformación debería aparejarse a una reforma fiscal que posibilite su financiamiento, sin que ello genere factores desestabilizantes para la economía.

La experiencia salvadoreña se inscribe en un paquete de reformas planteadas desde

la definición de los PAE que incluye la "modernización" del sector público y un proceso de privatizaciones de las empresas públicas concebido en tres generaciones de reformas, que van desde la re-privatización de la banca hasta la privatización de los servicios públicos.

Por Decreto Ejecutivo No. 97 del 1 de noviembre de 1995 se crea la Comisión de Modernización del Sector Público como el ente encargado de conducir el proceso de modernización bajo la responsabilidad del Comité de Modernización (COM), el cual está presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros de las diferentes ramas.

A más de tres años de creada la Comisión resulta evidente que los objetivos planteados para dicho Programa no se han alcanzado, basta considerar la escasa cobertura, calidad e ineficiencia de los servicios y las acciones de la Administración Pública; resulta audaz el sólo pensar en la posibilidad de que la socie-

dad pueda disponer de mecanismos de control sobre los productos y las decisiones de la Administración Pública, y mucho menos que se atisben cambios en la cultura de los funcionarios de manera que éstos asuman valores y actitudes de servicio al público, transparencia y responsabilidad.

En 1990 se inicia la primera generación de reformas con la re-privatización de la banca, hecho que marcó un hito muy relevante en la historia de la intervención estatal en la actividad económica del país. Esta vez el Banco Central se convirtió en el actor protagónico del "reparto" de la banca nacional, a partir de la cual se determinarían los principales grupos económicos que habrían de jugar un rol activo en el presente escenario global, que entonces se perfilaba.

Las privatizaciones continuaron con los ingenios; la concesión de administración de los fondos de pensiones a empresas privadas; la venta de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), adjudicada en julio de 1998 a la empresa France Telecom por 275.1 millones de dólares; la venta del 75% de las acciones de las distribuidoras de energía eléctrica: CAESS y EEO fueron compradas por ENERSAL de Venezuela (US \$ 297 millones), DELSUR por Electricidad Centroamericana S.A. de C.V. de Chile (US \$ 180 millones) y CLESA por AES El Salvador Limited de Estados Unidos (US \$ 109 millones).

Es importante destacar la necesidad de contar con un sistema de regulación de los servicios privatizados, reconocer el carácter extraordinario y de corto plazo de los ingresos generados por la venta de los activos del Estado, por lo que debería evitarse al máximo el uso de estos recursos para el financiamiento de los gastos corrientes. Además, vale considerar que todos los países de la región, incluidos los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las dos últimas décadas, han conservado importantes empre-

sas públicas en su patrimonio, esto porque los procesos de privatización no deben darse con el fin de generación de ingresos públicos.

En la discusión sobre la reforma del Estado ocupa un rol central la inversión que debe realizarse en capital humano, se requiere avanzar en la calificación de los empleados, la dotación de condiciones y los equipos necesarios para desarrollar satisfactoriamente sus tareas. La creación de centros de capacitación permanente para los empleados públicos, que permitan la formación y actualización de los funcionarios es una necesidad por enfrentar; otro de los componentes fundamentales a este respecto es el bajo nivel de informatización de la Administración Pública, que redundará en mayores procedimientos burocráticos. En la medida en que el sector público vaya fortaleciéndose con empleados y funcionarios más calificados, habría una mayor eficiencia; es de esperar que los salarios se tornen más atractivos, además de disponer de sistemas de incentivos que estimulen el más eficiente y honesto desempeño de los servidores públicos.

Es indispensable avanzar hacia la definición y/o redefinición de roles, competencias y procedimientos al interior de la Administración Pública; de tal forma que queden bien delimitadas las funciones y responsabilidades de cada institución, buscando eliminar la duplicidad de actividades, y estimulando principalmente la independencia y autonomía entre ellas.

También deberían modificarse radicalmente los mecanismos de contratación del personal y de funcionarios que ingresan al sector público, a fin de que se garanticen procesos de selección transparentes y públicos, basados en oposiciones abiertas; de tal forma que las plazas se asignen atendiendo a criterios de idoneidad y que no se continúen manejando de forma discrecional, como sigue siendo en la práctica.

Considerando que el funcionamiento del aparato estatal se soporta con las contribuciones

tributarias de la sociedad, es de obligada responsabilidad que el desempeño del sector público sea lo más transparente y democrático posible, de manera que la sociedad civil pueda involucrarse activamente en la supervisión del desempeño y calidad de los servicios que prestan las instituciones públicas.

Otro de los retos importantes por enfrentar en la reforma del Estado es la necesidad de superar la visión partidista que impregna las estructuras de la administración pública, e internalizar una visión de largo plazo comprometida con los intereses nacionales, de manera que responda a un proyecto de Estado, mas que a un proyecto de gobierno. Esto supone robustecer las decisiones de política desde la fundamentación técnica y en función exclusiva de la consecución del desarrollo sustentable del país.

Existe una amplia discusión en torno al tema de la descentralización de las competencias del Estado, a este respecto merece señalar que ésta podría ser una condición importante para el logro de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos; sin embargo debería de considerarse que avanzar hacia la descentralización impone la exigencia de la definición clara de las competencias en los niveles nacional, regional y local, contar con instituciones, personas idóneas y con recursos adecuados, a quienes se transferirán las funciones, además que deberían mantenerse en forma centralizada aquellas competencias estratégicas. En el diseño de las transferencias sería importante considerar los sistemas de captación, la capacidad fiscal de la localidad, el coste de los

servicios que se prestarían en forma descentralizada, y la eficiencia y eficacia del servicio prestado.

Otro de los retos importantes por enfrentar en la reforma del Estado es la necesidad de superar la visión partidista que impregna las estructuras de la administración pública, e internalizar una visión de largo plazo comprometida con los intereses nacionales, de manera que responda a un proyecto de Estado, más que a un proyecto de gobierno

Un fenómeno generalizado en la Administración Pública es la corrupción y falta de transparencia que se ha enquistado en las distintas estructuras que la conforman. La reforma del Estado debe enfrentar frontalmente este flagelo, que no sólo resta credibilidad a las instituciones sino también representa una importante fuga de recursos. En este ámbito cabe considerar un sistema de licitación de obras y suministros, una auditoría de las plazas de la administración pública a fin de asignar y/o reasignar en las funciones y competencias de cada funcionario, detectar plazas inexistentes y posibles válvulas de fuga de recursos públicos.

Es evidente que la estructura salarial de la Administración Pública es muy concentrada, poco menos del total de empleados recibe remuneraciones inferiores a los seis mil colones, observándose que más de la mitad de los empleados públicos tiene salarios menores que tres mil colones. Es de esperar que con tan bajo nivel salarial, la Administración Pública se encuentra muy limitada para disponer de recursos humanos calificados y con cierta especialización, la solución a la problemática salarial no puede abordarse desde una perspectiva monista, que postule el simple incremento del gasto corriente, debería enmarcarse en una reforma estructural del Estado, que trascienda de las consideraciones simplistas difundidas que ven a la modernización estatal como sinónimo de adelgazamiento del Estado y venta de los acti-

vos públicos.

Finalmente, y como se ha planteado, la concreción de estas propuestas pasan por el hecho de realizar una reforma fiscal que reduzca los altísimos niveles de evasión fiscal, amplíe la base tributaria y reoriente las asignaciones presupuestarias de cara a reducir el gasto corriente e incrementar el gasto de capital.

NOTAS

¹ El presente artículo se inscribe en la investigación: "Lineamientos para una Reforma Fiscal en El Salvador", que el Área de Estudios Macroeconómicos de FUNDE viene realizando y que actualmente se encuentra en su fase conclusiva, la cual es financiada por la Fundación Friedrich Ebert.

² Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1997, la décima parte de la población salvadoreña más rica se apropia del 33% del ingreso total; el 20% de los hogares reciben la mitad del total de los ingresos generados, mientras que el 20% más pobre escasamente recibe el 5%; la mitad de los hogares salvadoreños son pobres, de los cuales 234 mil hogares no tienen la capacidad de cubrir sus necesidades alimentarias básicas; además la seguridad social sólo da cobertura al 20% de la Población Económicamente Activa.

³ Ver: Shams, Rasul (1998): Política Fiscal y Presupuestaria, Economía Social de Mercado: su dimensión social, pp. 125-152, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

⁴ Antes de maximizar la generación de los ingresos públicos, se busca la reducción de aquellas "erogaciones no prioritarias" —salud, educación, vivienda, atención a grupos vulnerables— y es que aún prevalece el mito de que los recursos canalizados hacia programas sociales representan un "gasto" y no una inversión, porque se asocian con la idea de concesión o compensación para atenuar impactos, y se le adjudica una "ineficiencia congénita" a su gestión, dando la impresión de que con ellos se estaría distrayendo recursos más útiles para la economía. Bernardo Kliksberg explica que buenos programas sociales, gerenciados con excelencia, lejos de representar gastos constituyen inversiones en las capacidades y en la productividad de la gente. Ver: Kliksberg, Bernardo [Comp.] (1997): Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial, 4ª Edición, Fondo de Cultura Económica, PNUD, México.

⁵ CEPAL (1998): El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos, Santiago de Chile.

⁶ Lazo, F. (1997): Avances y retrocesos en la política fiscal. Alternativas para el Desarrollo No. 43. Enero/Febrero 1997. Citando documento del Fondo Monetario Internacional.

⁷ Ver: Moreno, Raúl (1998): Propuesta de reformas al funcio-

namiento de los entes reguladores y supervisores del Sistema Financiero, Alternativas para el Desarrollo, FUNDE, San Salvador.

⁸ Con el objetivo de financiar las pensiones del sistema antiguo, los certificados de traspaso y la pensión mínima en los dos sistemas, una vez agotadas las reservas técnicas del antiguo sistema, el gobierno creará un fondo de amortización que se financiará, a partir de 1998, con un porcentaje anual del Presupuesto General del Estado que se fija en: 0.5% entre 1998 y 2000, 1% entre el 2001 y 2010, y 1.5% a partir del año 2010. Ver: Mesa-Lago, C. Y Durán, F. Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas. Fundación Ebert. 1988.

⁹ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, Art. 224. D.L. 927. 20/12/96

¹⁰ Resulta difícil aislar el efecto que las medidas de política fiscal han tenido en materia recaudatoria, sobre todo por la presencia de importantes factores exógenos tales como: la finalización del conflicto armado, los acuerdos de paz y la sinergia que estos hechos generaron sobre el crecimiento de la economía.

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

¹² CEPAL plantea que "la búsqueda de mayor equidad tributaria ha tropezado, por una parte, con el desencanto surgido de expectativas probablemente exageradas de los años setenta respecto a la capacidad redistributiva del sistema tributario y, por la otra, con el hecho de que los impuestos que más recaudan tienen un sesgo regresivo", CEPAL (1998), Op Cít.

¹³ El IVA se aplica "a la transferencia, importación, internación, exportación y al consumo de los bienes muebles corporales; prestación, importación, internación, exportación y el autoconsumo de servicios, de acuerdo con las normas que se establecen en la misma". Art. 1. Ley de impuesto a la Transferencia de bienes muebles y a la prestación de Servicios. Decreto 296. 24/07/92.

¹⁴ En 1996 la economía experimentó su nivel más bajo de crecimiento (1.8%) después de un proceso de desaceleración; para 1997 la tasa de crecimiento alcanzó el 4.0%.

¹⁵ Cabe estimar el indicador de eficiencia en base del valor agregado ajustado, el índice de eficiencia puede estimarse sustituyendo el consumo total por el valor agregado total (VA), o bien por el valor agregado ajustado (VA'), y su cálculo viene dado por: $e = r / (t * VA')$, donde VA' es el Valor Agregado total menos el valor agregado de los sectores exentos del IVA.

¹⁶ Ribe, F. Y Toro, J. (1994): El Salvador Medidas para Mejorar la Recaudación y el Control de la Evasión Tributaria. Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas, junio, Washington D.C.

¹⁷ CEPAL (1998), Op cít, p. 72.