

Seguridad Fiscal en El Salvador

DECLARACION Y PAGO DEL IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACION DE SERVICIOS F07 V5

REPUBLICA DE EL SALVADOR
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS

SEÑOR CONTRIBUYENTE
ELABORAR EN MAYÚSCULAS CON LETRAS DE MAYOR TAMAÑO Y UTILIZAR PUNTA COLOR NEGRO. 5 132557

PERIODO TRIBUTARIO
MES AÑO
02 09 2009 5

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE
04 No. 0-6-4-0-61206-10
22 Actividad (Sector) / Razón Social
11 Actividad E.F. Comercio de Casa Manz COMUNICACION Y MERCADEO, S.A DE C.V. PUBLICIDAD

OPERACIONES DEL MES
Compras Exentas o no Sujetas 65 +
Importaciones Exentas y no Sujetas 70 +
Exportaciones Gravadas (Fuera Región C.A.) 75 +
Importaciones Gravadas (Región Centroamericana) 76 +

COMPRAS
50.00 5 Ventas Internas Exentas
0.00 0 Ventas Internas no Sujetas
0.00 2 Ventas Gravadas por cuenta de terceros no dom
0.00 0 Exportaciones (Fuera Región Centroamericana)

BENEFICIOS ESTIMADOS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA

Equipo de Macroeconomía y Desarrollo

336

F981s Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
sv Seguridad fiscal en El Salvador: beneficios estimados de una
reforma tributaria / Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE).-- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv.: FUNDE, 2009.
120 p.; 22 cm.

ISBN 978-99923-916-9-3

1. Finanzas públicas - El Salvador. 2. Ingresos tributarios. 3.
Reformas tributarias. I. Título.

BINA/jmh



**FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO
FUNDE**

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo.

Primera Edición, 200 ejemplares.

Noviembre de 2009.

ISBN 978-99923-916-9-3

Coordinación:

Dr. Roberto Rubio- Fabián, Director Ejecutivo.

**Investigación Elaborada por el Equipo de Macroeconomía y Desarrollo
del Programa Financiamiento para el Desarrollo:**

Lic. Nelson E. Fuentes Menjivar.

Lic. Rommel Rodríguez Trejo.

Lic. Mónica Cerritos.

Diseño, diagramación e impresión:

Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.

e-mail: cymrosal@yahoo.com

Teléfono: (503) 2261-1637

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

La Autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación debe solicitarse siempre y cuando se cite a FUNDE.

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

1. Antecedentes	13
1.1 Breve reseña de los ingresos fiscales.....	13
1.2 Resultados 2008 y perspectivas 2009.....	14
1.3 Fallas encontradas en estudio “Seguridad Fiscal en El Salvador” 2008 (Fase I).....	23
1.4 Propuestas presentadas en el estudio realizado en 2008.....	25

SEGUNDA PARTE

2. Determinantes de la recaudación tributaria y escenarios fiscales para el mediano plazo.....	29
2.1 Determinantes de los ingresos tributarios y su influencia en los resultados del mediano plazo.....	29
2.2 Cambio de perspectivas fiscales ante crisis de las finanzas públicas.....	35
2.3 Nuevo escenario fiscal para el mediano plazo.....	39
2.4 Compromisos sociales.....	45

TERCERA PARTE

3. Viabilidad y factibilidad de las medidas de política propuestas.....	53
3.1 Aspectos generales.....	53
3.2 Factores que limitan la viabilidad y la factibilidad.....	54
3.3 Clasificación de las medidas de política propuestas en viables y factibles.....	58
3.4 Nuevas propuestas de medidas de política.....	70

CUARTA PARTE

4. Evaluación del impacto de las propuestas en la recaudación fiscal para el mediano plazo.....	81
4.1 Aspectos generales.....	81
4.2 Medidas administrativas.....	81
4.3 Reformas legales.....	84
4.4 Impacto de las medidas en el mediano plazo.....	92
4.5 Cultura tributaria: efectos indirectos.....	99

REFLEXIONES FINALES	103
----------------------------------	-----

Anexos.

Anexo 1. Cuadro SPNF 2008-2009.	109
Anexo 2. Elasticidad de los Ingresos Tributarios 2008-2009.	110
Anexo 3. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015. ESCENARIO PASIVO.....	111
Anexo 4. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015. ESCENARIO ALTERNO.	112
Anexo 5. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015. ESCENARIO CON REFORMAS.....	113
Anexo 6. Cálculo de impacto de las Reformas.....	114

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Proyecciones de crecimiento de la economía mundial 2009 (FMI).....	15
Gráfico 2: Comportamiento de remesas familiares 2006-2009.....	16
Gráfico 3: Comportamiento del comercio exterior 2008-2009.....	17
Gráfico 4: Comportamiento de Ingresos Tributarios Enero 2008-Julio 2009.....	18
Gráfico 5: Comportamiento del Spread de los eurobonos de El Salvador Enero 2008-Noviembre 2009 (Puntos base).....	41
Gráfico 6: Trayectoria de la deuda del SPNF 2009-2015. (Porcentajes del PIB).....	99

Índice de Tablas.

Tabla 1. Resultados del SPNF 2008 (US\$ Millones).....	20
Tabla 2. Resultados del SPNF Enero-Julio 2009 (US\$ Millones).....	20
Tabla 3. Reorientación de préstamos y nuevo endeudamiento (US\$ Millones).....	22
Tabla 4. Proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda para el mediano plazo (% del PIB).....	38
Tabla 5. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015 ESCENARIO PASIVO (% del PIB).....	44
Tabla 6. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015 ESCENARIO ALTERNO (% del PIB).....	47
Tabla 7. Viabilidad y factibilidad de propuestas de política.....	62
Tabla 8. Viabilidad y factibilidad de medidas no implementadas de las reformas aprobadas en 2004-2005.....	67
Tabla 9. Viabilidad y factibilidad de nuevas propuestas de política.....	74
Tabla 10: Resumen de impactos de las medidas propuestas en la recaudación tributaria (US\$ Millones).....	90
Tabla 11: Programación de aprobación e implementación de reformas legales.....	93
Tabla 12: Programación de impactos de las reformas legales en la recaudación tributarias (US\$ Millones).....	96
Tabla 13. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2014 ESCENARIO CON REFORMAS (% del PIB).....	97

INTRODUCCIÓN

De la seguridad fiscal depende en gran medida el buen gobierno y el buen desempeño de la economía de un país. Esta premisa se refuerza con lo que ha sucedido en El Salvador durante el año 2009.

Luego que la crisis financiera internacional acaecida durante el 2008 contagiara la economía global, era de esperarse que “el virus” llegara a El Salvador e impactara la economía nacional. La crisis golpeó de manera muy fuerte a las remesas familiares, las exportaciones e importaciones, la confianza del sistema financiero, la inversión, el consumo y por ende a las finanzas públicas.

Hoy, luego de que la economía mundial comienza a recuperarse, El Salvador está aún en profunda recesión y las finanzas públicas inmersas en un círculo vicioso de bajos ingresos, innumerables necesidades de gasto y una alta dependencia de la deuda para intentar hacer política contracíclica.

Hace un poco más de un año, la Fundación Nacional para el Desarrollo presentó “Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación”, en el cual se recomendaba a las autoridades fiscales que debían adoptar medidas para fortalecer la tributación, de modo que al darse una situación de crisis en la actividad económica, el impacto en las finanzas públicas fuera menor. Estas medidas debían estar enfocadas en mejorar la eficiencia recaudatoria y fortalecer el combate a la evasión, elusión y contrabando.

En la situación actual surge una vez más la necesidad de una reforma tributaria. Se trata de una temática que genera amplio debate. El cual, a nuestro entender, no debe enfocarse en si es o no el momento de impulsar una reforma tributaria, sino en cuál es el tipo de reformas que se necesitan, cuáles son las más factibles, eficientes, justas y las que menos afectan el crecimiento económico.

En ese contexto, el presente estudio evalúa los cambios en las perspectivas económicas y fiscales como resultado del impacto de la crisis económica, e insiste en la necesidad de tomar decisiones estratégicas en materia de fortalecimiento de la tributación, como uno de los pilares fundamentales de la política fiscal.

Se hace un análisis de la viabilidad y factibilidad de las propuestas de política presentadas por FUNDE en el 2008. Asimismo, se agrega un grupo de nuevas medidas encaminadas a dar mayor impulso a los ingresos fiscales, como la creación de nuevas figuras tributarias con alto potencial recaudatorio en el mediano plazo.

El estudio incluye el cálculo de los impactos que algunas de las principales propuestas de reforma pueden tener en la recaudación tributaria en el mediano plazo, con objeto de cuantificar el nivel de beneficios de las mismas.

La inclusión de los impactos calculados en el escenario del desempeño fiscal para el mediano plazo permite prever que, si se toman las decisiones acertadas en el momento oportuno, se puede salir de la situación de insostenibilidad fiscal en que el país está inmerso. Con ello se pueden obtener resultados positivos en la gestión pública de los ingresos, gasto, inversión y deuda.

Este documento ha sido elaborado gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), quien ha depositado la confianza en los esfuerzos de FUNDE por contribuir a la sostenibilidad fiscal que el país tanto necesita.

PRIMERA PARTE
ANTECEDENTES

1. Antecedentes.

1.1 Breve reseña de los ingresos fiscales.

En el año 2008, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) presentó el documento “Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación”, en el que se incluye un diagnóstico sobre la situación de las finanzas públicas, poniendo especial énfasis en el desempeño de los ingresos tributarios y en la incidencia que tienen éstos en la sostenibilidad fiscal para el mediano plazo.

Dicho estudio hizo una revisión al comportamiento de los ingresos fiscales en el período comprendido de 1990 a 2007, distinguiendo varias etapas en base a la orientación que la política fiscal ha tenido en casi las dos últimas décadas que ha vivido el país.

De esa cuenta, en el estudio se muestran tres etapas plenamente identificables:

a) La que va de 1990 a 1995, caracterizada por fuertes reformas que tenían como objetivos la simplificación de la administración tributaria y la simplificación del sistema impositivo. El primero a través de la fusión de las Direcciones de Contribuciones Directas e Indirectas en una sola institución: la Dirección General de Impuestos Internos, con lo que se pretendía ganar eficiencia a través de la especialización y economías de escala (FUNDE, 2008). El segundo a través de la formulación de una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, la derogación de un gran número de impuestos indirectos y su sustitución por un impuesto general a las transferencias de bienes muebles y prestación de servicios: el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El resultado de estas reformas, aunado al buen desempeño de la economía, fue un crecimiento promedio de los ingresos tributarios en 21.3%.

b) El período de 1996 a 2004, etapa que se caracteriza por la desaceleración de los ingresos, los que se ven impactados por el debilitamiento de la actividad económica a partir de 1996. Si bien sucede una leve

recuperación en 1997, en el resto de años que conforman el periodo se registra un crecimiento a tasas muy bajas¹. Al mismo tiempo, El Salvador, enmarcado en su política de apertura comercial, profundiza en el proceso de desgravación arancelaria a las importaciones, pasando la recaudación proveniente del comercio exterior a ser poco relevante en la estructura de los ingresos, luego de ser la fuente más importante de recaudación en los años previos a los 90's. En esta etapa, los ingresos tributarios crecieron en promedio, 6.1%

c) Finalmente, en la etapa de 2005 a 2007, el gobierno realizó un conjunto de reformas a la legislación tributaria, con el objeto de fortalecer las capacidades de la Administración Tributaria, cerrar espacios de evasión y elusión fiscal y, con ello, incrementar la recaudación de una manera sostenida (FUNDE, 2008). En el paquete de reformas se incluyen modificaciones al Código Tributario, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, Ley de Bancos, Ley especial para sancionar infracciones aduaneras, Código Penal y el Código Procesal Penal. En esta etapa, los ingresos tributarios volvieron a mostrar un ritmo de crecimiento, que aunque menor al visto en la primera mitad de los 90's, permitió al gobierno disponer de los recursos necesarios para financiar las prioridades del gasto público ². En 2005, los ingresos tributarios crecieron en 15.8%; en 2006, 15.4%; y en el 2007, el crecimiento fue menor, pero igual de favorable, 11.4%.

1.2 Resultados 2008 y perspectivas 2009.

El año 2008 representó un nuevo escenario para el país, un escenario influido por un entorno internacional desfavorable. En primer lugar, de enero a agosto el precio del petróleo mostró un "sprint" al alza, llegando a registrarse máximos históricos en el mes de julio. Los precios de los alimentos y las materias primas también llegaron a niveles sin precedentes.

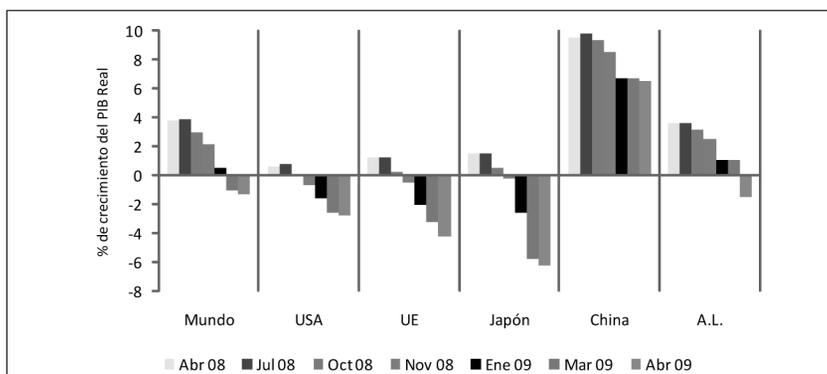
¹ El crecimiento del PIB para el período 1996-2000 fue en promedio 3.1%, y 2.1% de 2001 a 2004, luego de crecer en promedio 7.4% anual durante el período comprendido de 1990 a 2005.

² Para más detalle de las acciones tomadas por el gobierno en los períodos mencionados, ver FUNDE (2008).

Esta situación tuvo su impacto en la economía doméstica, a través del incremento de costos en las empresas, aumento de precios de la mayoría de productos y servicios, lo que vino a reducir el poder adquisitivo de la población, llevando a un menor consumo.

Luego, desde mediados del año 2008, se comienza a manifestar lo que los expertos han denominado “la mayor crisis económica desde la gran depresión de los años 30’s”. La caída de los grandes bancos de inversión y la pérdida de confianza en los mercados crediticios internacionales se trasladó luego a la economía real, cambiando todas las proyecciones de crecimiento del año 2009 elaboradas por distintos organismos financieros, como el Fondo Monetario Internacional, que tuvo que emitir actualizaciones de su publicación “World Economic Outlook” en los meses de enero, julio y noviembre de 2008, enero de 2009 y una actualización especial para la cumbre del G-20 en marzo de 2009³. En el Gráfico 1 se muestran dichos cambios en las estimaciones de crecimiento, en las que se observa la forma en que las economías más avanzadas y las emergentes van siendo afectadas por la crisis global a medida va avanzando el año 2008 y la crisis se profundiza.

Gráfico 1: Proyecciones de crecimiento de la economía mundial 2009.



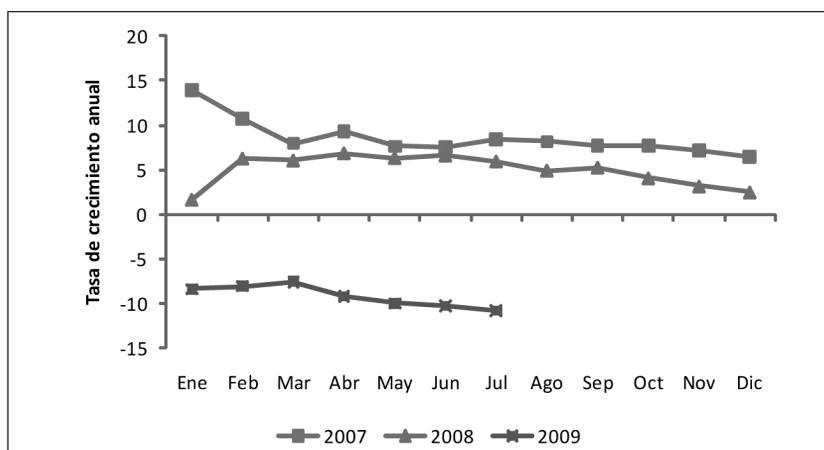
Fuente: elaboración propia con base a datos del Fondo Monetario I (www.imf.org)

³ El FMI publica regularmente dos ediciones del “World Economic Outlook”, en abril y en octubre de cada año; pero en 2008, dados los cambios bruscos en el desempeño de la economía mundial, publicaron varias actualizaciones. Para más detalles ver www.imf.org

Por su parte, a El Salvador la crisis llegó a través de la desaceleración y la caída de las remesas familiares, como consecuencia del incremento del desempleo hispano en Estados Unidos, que pasó de un 6.3% en diciembre de 2007 a un 9.4% en diciembre 2008 y 12.5% a julio de 2009⁴. De esa cuenta, las remesas comenzaron a sufrir una desaceleración pronunciada hasta cerrar el año 2008 con un crecimiento de apenas 2.5%, después de crecer en promedio 13.9% en los cinco años anteriores. Finalmente, de acuerdo a las cifras publicadas por el Banco Central de Reserva, a julio de 2009 se registra una caída del 10.8% anual.

Como puede observarse en el Gráfico 2, el comportamiento de las remesas en los primeros cinco meses del 2009 dista mucho de los resultados de años anteriores, especialmente 2007 y 2008, en los que las tasas de crecimiento para los mismos meses fueron superiores al 5%.

Gráfico 2: Comportamiento de remesas familiares 2007-2009.



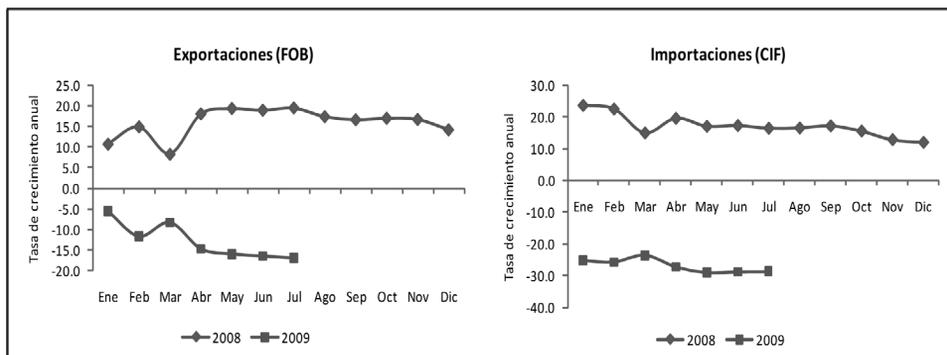
Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR

En una segunda etapa, el comercio exterior comenzó a sufrir los efectos de la disminución en la demanda internacional, especialmente la demanda estadounidense, que constituye para El Salvador el principal socio comercial. Es así como por el lado de las exportaciones, luego de comenzar

⁴ Datos obtenidos del Bureau of Labor Statistics de los Estados Unidos de América: www.bls.gov

el año 2008 con altas tasas de crecimiento, logrando llegar a noviembre con una variación de 16.7%, en diciembre se registró un crecimiento de solo 13.7%; mientras que los primeros siete meses de 2009, registran una caída del 17.0% (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Comportamiento del comercio exterior 2008-2009.



Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR

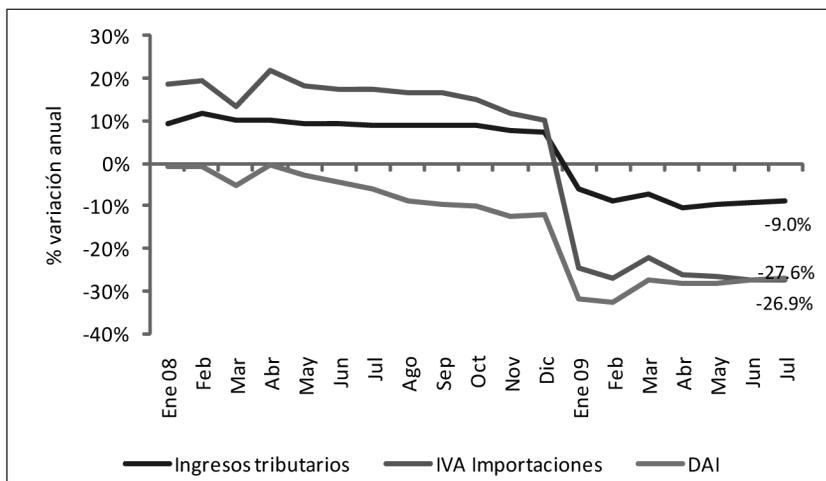
Por su parte, las importaciones pasaron de lograr un crecimiento de 14.8% hasta octubre de 2008, a registrar una caída de 28.7% en el período que va de enero a julio de 2009. En este caso, uno de los factores que motivaron el desplome del valor importado fue la caída abrupta de los precios internacionales del petróleo, sus derivados y algunas materias primas. En especial, el barril de petróleo pasó de cotizarse de US\$145.00 a mediados de julio de 2008 a costar tan solo US\$35.00 en la última semana de diciembre del mismo año. En lo que va del 2009, el precio ha tenido una recuperación, pero se mantiene en un nivel que no sobrepasa los US\$80.00. Adicionalmente, el volumen de importaciones ha caído con relación a periodos anteriores, lo que se convierte en el signo visible de la contracción de la actividad económica interna y de la pérdida de ingresos por parte de los agentes económicos.

Como consecuencia de estos acontecimientos de la coyuntura económica, la recaudación fiscal se ha visto fuertemente impactada. En algunos rubros el impacto ha sido mayor, tales como el IVA Importaciones, que ha sufrido una caída desde que el precio del petróleo y sus derivados comenzó su tendencia a la baja en agosto de 2008, tanto que de enero a

julio de 2009 se presenta una variación promedio de -27.6% con respecto al año anterior (Ver Gráfico 4).

Otro de los rubros más afectados lo constituyen los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), que comienzan a mostrar tasas de variación negativas a partir de mayo de 2008, las que se vuelven mayores hasta llegar a julio 2009, mes en el que muestran una variación anual de -26.9% (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Comportamiento de Ingresos Tributarios Enero 2008-Julio 2009.



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

La caída de la recaudación arancelaria tiene entre sus determinantes algunos derivados de la crisis económica, como lo es la caída en el volumen y valor de las importaciones, que en los últimos tres meses de 2008 comenzaron un proceso de desaceleración y para los primeros siete meses de 2009 presentan una variación de -23.4% y -28.7%, respectivamente⁵; así como también la caída en los precios de las materias primas y la eliminación de aranceles que el gobierno llevó a cabo en el segundo semestre de 2007

5 A un mayor nivel de detalle, el volumen y valor de las importaciones no petroleras cayeron en un 23.5% y 23.0%, respectivamente; mientras que la factura petrolera presenta a julio de 2009, una variación de -23.1% en volumen y -50.8% en valor. Para un panorama completo de la balanza comercial de El Salvador, ver www.bcr.gov.sv

y durante el año 2008 con el objeto de atenuar el impacto del alza de los precios internacionales en la economía doméstica⁶. También existe otra causa relacionada con el proceso de desgravación de los tratados de libre comercio suscritos por El Salvador, en particular el CAFTA-DR, que para 2008 y 2009 entra en el tercero y cuarto año del programa de reducción de tasas, lo que, considerando que un tercio de las importaciones proviene de Estados Unidos, significa menor recaudación de aranceles, ya que la desgravación comienza a acelerarse⁷.

El resto de rubros de los ingresos tributarios muestran también un débil desempeño, tal es el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR), que al mes de julio muestra una caída del 4.3% con respecto a lo obtenido en el mismo período del año anterior, lo que es debido principalmente al comportamiento de los ingresos por Pago a Cuenta, que están cayendo a una tasa de 14.2% y al menor monto de impuesto liquidado en la declaración de renta del ejercicio 2008 (-8.8%), cuyo plazo de presentación venció el 30 de abril de 2009.

Por su parte, el rubro de Impuestos Específicos muestra en el mismo período, una tasa de variación de -1.5%, influido por la caída en el consumo de bebidas alcohólicas (-1.2%), cerveza (-10.1%) y bebidas gaseosas (-6.2%). Por el contrario, la recaudación proveniente del impuesto a los cigarrillos creció a una tasa de 11.7% de enero a julio de este año; sin embargo, no fue suficiente para compensar la caída en el resto de componentes.

El débil desempeño de los ingresos tributarios en el 2008, sumado al exceso de gasto público debido a la mayor asignación al financiamiento de subsidios a los servicios básicos (gas licuado de petróleo, energía eléctrica, agua potable y transporte público de pasajeros) y aumentos en los programas sociales (Red Solidaria, Alimentación Escolar, Semilla

6 Como una medida de alivio a la coyuntura de alza en el precio de los derivados del petróleo, materias primas y alimentos, el gobierno eliminó la tasa de 1% a los combustibles (desde agosto de 2007) y durante el 2008, el 10% de la harina de trigo y el 5% de los fertilizantes, además de abrir contingentes arancelarios para arroz y maíz.

7 Los productos importados de Estados Unidos que proveen de la mayor recaudación están considerados en la categoría de desgravación "M", que considera un programa de desgravación en 10 etapas, con reducciones leves al inicio, pero que se va acelerando a medida avanza el plazo del programa. Así pues, los primeros dos años del programa presentan una reducción del 2% de la tasa base, del año 3 al 6, la tasa se reduce en el 8% de la tasa base, del año 7 al 9, el 16% de la tasa base, para que en el año 10 haya una desgravación total (Sistema Arancelario Centroamericano –SAC– y Textos CAFTA –DR).

Mejorada, etc.), provocaron que el balance global del SPNF cerrara muy por debajo de las metas proyectadas al inicio del ejercicio, tal como puede apreciarse en la Tabla 1.

Tabla 1. Resultados del SPNF 2008 (US\$ Millones).

Concepto	Proyectado		Ejecutado		Variación %
	Valor	% del PIB	Valor	% del PIB	
Ingresos totales	3,985.2	18.0	3,935.8	17.8	-1.2
Ingresos tributarios (brutos)	3,204.1	14.5	3,089.6	14.0	-3.6
Gastos totales	4,412.5	20.0	4,619.2	20.9	4.7
Gastos corrientes <u>1/</u>	3,689.1	16.7	3,958.1	17.9	7.3
Gastos de capital	724.4	3.3	661.7	3.0	-8.7
Resultado primario	115.6	0.5	-163.9	-0.7	-241.8
Resultado global c/pensiones	-427.2	-1.9	-683.5	-3.1	-260.0

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

1/ Incluye el costo de las pensiones

Los datos anteriores muestran que el "Resultado global" cerró 1.2 puntos del PIB por debajo de la meta, lo que equivale a un incremento de US\$256.3 millones en las necesidades de financiamiento.

Por su parte el "Resultado primario" (indicador de la sostenibilidad financiera en el mediano plazo), terminó el ejercicio en terreno negativo (-0.7% del PIB), un resultado considerablemente inferior a lo proyectado (0.5% del PIB).

En el mismo orden de ideas, durante los primeros siete meses de 2009, el desempeño del SPNF cerró también debajo de las cifras proyectadas e incluso son inferiores a las cifras del Presupuesto votado del ejercicio 2009.

Tabla 2. Resultados del SPNF Enero-Julio 2009 (US\$ Millones).

Concepto	Proyectado		Ejecutado		Variación %
	Valor	% del PIB	Valor	% del PIB	
Ingresos totales	2,506.6	11.5	2,155.6	9.9	-14.0
Ingresos tributarios (brutos)	2,089.4	9.6	1,757.8	8.1	-15.9
Gastos totales	2,816.5	12.9	2,755.1	12.7	-2.2
Gastos corrientes <u>1/</u>	2,377.7	10.9	2,373.3	10.9	-0.2
Gastos de capital	438.8	2.0	382.6	1.8	-12.8
Resultado primario	41.9	0.2	-251.6	-1.2	-700.5
Resultado global c/pensiones	-309.4	-1.4	-599.5	-2.8	-293.8

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

1/ Incluye el costo de las pensiones

La Tabla 2 muestra resultados que ponen al gobierno en una situación complicada, ya que los compromisos de gasto se mantienen, mientras que los ingresos presentan tasas de crecimiento negativas, en particular los ingresos tributarios, que constituyen la principal fuente de ingresos del Estado⁸. En la tabla puede observarse además, como se ha sacrificado la inversión, en aras de no disminuir el gasto corriente ineludible.

A las causas ya mencionadas que han provocado la caída en la recaudación en los últimos meses de 2008 y lo que va de 2009, se suma la incertidumbre que generó el proceso electoral que el país vivió en el primer trimestre de 2009⁹, lo que ralentizó aun más la actividad económica y, por ende, causó un golpe más fuerte a la recaudación tributaria.

Las perspectivas para el resto del 2009 son pesimistas, dado que, de acuerdo a las proyecciones del FMI, la recesión global se mantendrá durante todo el año, comenzando la economía a recuperarse gradualmente en el curso de 2010 (FMI, 2009).

Como consecuencia de dichas proyecciones, cabe esperar que los ingresos tributarios mantengan un comportamiento modesto en la mayor parte del 2009, con tasas de crecimiento negativas con respecto al año 2008. Y como ya se mencionó, los compromisos de gastos no disminuirán, por lo que la consecuencia lógica deberá ser un déficit global mayor al proyectado.

En FUNDE (2008) se advertía que, dado el escenario vigente en ese momento, el gobierno estaba a punto de caer en una situación de iliquidez y de insostenibilidad, ya que los pagos en concepto de subsidios estaban creciendo de manera exponencial, existían compromisos de amortización de LETES y la carga por pago de intereses estaba aumentando dada la falta de compradores de títulos. Adicionalmente, la sombra del vencimiento de los Eurobonos 2011, constituía una fuerte presión para las finanzas públicas.

8 En Anexo 1 se presenta un detalle completo del desempeño del SPNF para el ejercicio 2008 y para el período enero-julio de 2009.

9 Ya en octubre de 2008, FUSADES, en su Informe de Coyuntura Económica del 3er Trimestre, observó mediante sus encuestas de percepción empresarial, un diferimiento en las decisiones de inversión por parte de las empresas (FUSADES, 2008). De la misma forma, este comportamiento se estaba replicando en las decisiones de inversión y consumo de las familias.

Ante esta situación el gobierno negoció con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) la compra de LETES; además de negociar y suscribir sendos préstamos con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por US\$950 millones. Como una medida adicional y con el objeto de contar con una reserva de fondos contingenciales, el gobierno suscribió a inicios de este año un programa “Stand by” con el FMI por US\$850 millones, con lo que se garantizaba una atención inmediata del Estado en caso de suscitarse una crisis de liquidez en la economía como consecuencia de la situación financiera internacional ¹⁰.

Con estas operaciones, se liberó la presión existente a inicios del año 2009; pero en los últimos meses, en la medida que los ingresos han continuado su débil desempeño y las demandas de gasto han aumentado, el gobierno ha tenido que recurrir a la reorientación de los préstamos del BID y Banco Mundial mencionados en el párrafo anterior, así como a la negociación de nuevo endeudamiento y reestructuración del portafolio de deuda, para hacer frente al alto déficit proyectado para el 2009 y 2010.

Tabla 3. Reorientación de préstamos y nuevo endeudamiento (US\$ Millones).

Concepto	Valor (US\$ mlls.)	Destino original	Reorientación
Reorientación préstamos BID	500.0	Financiamiento bono 2011 y proyectos sociales	Financiar necesidades urgentes de caja
Reorientación préstamos Banco Mundial	450.0	Financiamiento bono 2011	Financiar necesidades urgentes de caja
Bonos para amortizar CEFES (\$183 mlls.) y proyectos (\$167 mlls.)	350.0	Proyectos FOSEDU	Sustituir deuda CEFES por deuda soberana
Bonos para trasladar LETES a largo plazo	800.0	Financiamiento de déficit temporales de caja	Conversión deuda de corto a largo plazo
Bonos para amortizar bonos 2011	653.5	Nuevo endeudamiento	Amortización de bonos 2011
TOTAL	2,753.5		

Fuente: Tomado de “En Búsqueda de la Sostenibilidad Fiscal”, pág. 45. USAID-FUNDE 2009.

Ahora bien, al observar la Tabla 3, puede concluirse que con la reorientación de los préstamos, se está convirtiendo a deuda el financiamiento de gastos corrientes; lo mismo sucede con el traslado de deuda de corto plazo

¹⁰ El Acuerdo precautorio firmado en enero 2009 fue cancelado debido al empeoramiento de las cifras fiscales del primer trimestre de 2009. A finales de septiembre fue acordado un nuevo programa, que considera nuevas metas, como un déficit en 2009 y 2010 de 5.1% y 4.3%, respectivamente.

(LETES) hacia el largo plazo; sin embargo, el gobierno no tiene actualmente espacio de maniobra, por lo que se ha visto en la obligación de tomar estas decisiones.

Como consecuencia de lo anterior, y a medida que los recursos sean desembolsados, se aumentará el nivel de endeudamiento, con lo que se estará reduciendo aun más el margen que tendrá el país para obtener nueva deuda en el mediano plazo.

Como puede deducirse de los apartados anteriores, es imperante la necesidad que el gobierno tome decisiones de política orientadas a fortalecer la recaudación tributaria, ya que, como se ha reiterado, constituye la principal fuente de ingresos del Estado y tal como se demostró en FUNDE (2008), existe un amplio espacio para incrementarlos, a través de la corrección de una serie de fallas que conllevan a la realización de prácticas de elusión y evasión fiscal por parte de los contribuyentes. Además, el cambio de gobierno abre la oportunidad para realizar cambios en la estructura del sistema impositivo, que permitan elevar sustancialmente la carga tributaria a niveles más acorde con los estándares internacionales.

1.3 Fallas encontradas en estudio “Seguridad Fiscal en El Salvador” 2008 (Fase I).

En la investigación llevada a cabo por FUNDE en el año 2008, se encontró una serie de fallas al interior del aparato recaudatorio, que en conjunto han posibilitado la existencia de un alto nivel de incumplimiento por parte de los contribuyentes, manifestado a través de persistentes y altas tasas de evasión y elusión fiscal (FUNDE, 2008). Finalmente, este comportamiento deriva en una baja carga tributaria, que tiene su repercusión en la escasez de recursos para financiar las necesidades de gasto público.

Las fallas encontradas se agrupan en cuatro categorías: a) Fallas en la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera, b) Fallas en las estrategias de fiscalización y control, c) Fallas o vacíos en la legislación tributaria y relacionada y d) Factores asociados a los sujetos pasivos y a la baja cultura tributaria (FUNDE, 2008).

La primera categoría está relacionada con la ausencia de una visión estratégica por parte de las autoridades de la administración tributaria, en la que se adolece de problemas de estructura organizativa, ausencia de una visión de largo plazo en la toma de decisiones, deficiente política de selección, contratación y formación de personal, entre otros.

La segunda categoría de fallas surge como consecuencia de las fallas en el nivel gerencial, de la falta de visión y planificación, impactando de manera significativa en los niveles de evasión existentes en el país. Dichas fallas tienen que ver con la operatividad del sistema, es decir, con la ejecución del trabajo en las áreas de fiscalización y control de la Administración Tributaria y Aduanera. Están relacionadas con el no aprovechamiento de la tecnología disponible, la debilidad de los procesos de fiscalización y sancionatorios, manejo no efectivo de la información tributaria y fallas en la coordinación institucional.

En tercer lugar están aquellas fallas relacionadas con vacíos en la legislación tributaria y otras disposiciones legales relacionadas. Principalmente, se refieren a la ausencia de normas que regulen y permitan controlar de manera efectiva las operaciones del comercio internacional, ya que debido al dinamismo del comercio actual, los agentes económicos realizan transacciones con otros agentes ubicados en diferentes países, lo que puede derivar en prácticas orientadas a eludir o evadir el pago de impuestos. La legislación salvadoreña carece de normas referentes al control de precios de transferencia, operaciones con paraísos fiscales, tributación del comercio electrónico, tratamiento de pérdidas, etc. De la misma forma, los procedimientos legales vigentes se caracterizan por ser complejos y difíciles de aplicar por parte de las autoridades, lo que le da cierta fragilidad al sistema en su totalidad.

Finalmente, la cuarta categoría de fallas detectadas está relacionada con el comportamiento natural de los agentes económicos, para quienes evadir es un fenómeno cultural, por lo que siempre buscarán evitar el pago o pagar menos impuestos. El estudio pone énfasis en que el comportamiento evasivo es inducido o provocado por diversas acciones o conductas del gobierno, que se constituyen en desincentivos para los sujetos pasivos o que no logran motivarlos suficientemente para que cumplan correctamente sus obligaciones tributarias. El estudio concluye

que acciones como la falta de transparencia y la permisividad del Estado para con actos de corrupción, influyen en el grado de identificación que la sociedad tiene con la financiación del gasto público. Por último, la cultura tributaria está influida por la falta de una política de educación en materia tributaria, lo que redundará en un escaso conocimiento del sistema impositivo por parte de la mayoría de la población y en la falta de compromiso con el fortalecimiento de la cultura contributiva.

1.4 Propuestas presentadas en el estudio realizado en 2008.

Las fallas anteriores requieren de la adopción de medidas correctivas orientadas a mejorar la eficiencia recaudatoria, cerrar espacios de elusión fiscal y a elevar la cultura tributaria de los agentes económicos. El estudio realizado en 2008 presentó entonces un detalle de propuestas de medidas que tienen el objetivo de fortalecer la tributación.

Las propuestas están agrupadas en cinco categorías que guardan una correlación directa con las fallas mostradas en el apartado anterior: a) Medidas relacionadas con la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera, b) Facilitación del cumplimiento de las obligaciones impositivas, c) Mejoras en las estrategias de fiscalización y control, d) Reformas legales y e) Formación de cultura tributaria (FUNDE, 2008).

Las categorías a), b) y c) son en su mayoría un conjunto de medidas administrativas orientadas a mejorar la eficiencia del aparato recaudador y tienen que ver con implementar una política de administración de recursos humanos y estructura organizativa funcional, acorde con los estándares internacionales. Asimismo, busca aprovechar las facilidades de la tecnología para incentivar al contribuyente a que cumpla voluntariamente sus obligaciones tributarias. Por último, se proponen medidas orientadas a mejorar los procesos de fiscalización y control.

Mientras tanto, las reformas legales propuestas tienen el objetivo de cerrar espacios a la elusión y evasión, así como incluir en la normativa tributaria, el tratamiento de figuras de elusión y evasión en el ámbito de la tributación

internacional. Es así como se propone una considerable cantidad de modificaciones al Código Tributario, Ley de Impuesto sobre la Renta y otras leyes conexas, como la Ley de Bancos, Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Ley de Imprenta, Ley del Libro y Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Por último, se hacen una serie de propuestas de medidas orientadas al fomento de la cultura tributaria en la población. Estas tienen que ver con la mejora en la percepción que la sociedad tiene del rol del Estado en la economía, con el fomento de la transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones, con la existencia de una política educativa de formación tributaria, entre otros elementos. Las medidas propuestas tienen entonces la finalidad de mejorar los niveles de conciencia ciudadana para cumplir voluntariamente sus obligaciones con el fisco.

SEGUNDA PARTE

**DETERMINANTES DE
LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA Y
ESCENARIOS FISCALES
PARA EL MEDIANO PLAZO**

2. Determinantes de la recaudación tributaria y escenarios fiscales para el mediano plazo.

2.1 Determinantes de los ingresos tributarios y su influencia en los resultados del mediano plazo.

Los ingresos tributarios representan actualmente más del 75% de los ingresos totales del gobierno, situación que convierte a la tributación en la columna vertebral del financiamiento del Estado. Como consecuencia, las finanzas públicas se vuelven fuertemente dependientes de un conjunto de variables que influyen en la recaudación y ésta llega a ser muy susceptible a las variaciones que en aquellas se puedan presentar. De esta cuenta, al presentarse una caída abrupta de los ingresos tributarios, el Gobierno no contaría con los recursos necesarios para financiar sus necesidades de gasto corriente y de capital; por lo que, la responsabilidad y la tarea de las autoridades fiscales consisten en evitar o atenuar el impacto de los distintos factores que puedan afectar la recaudación (FUNDE, 2008).

En los últimos años, los ingresos tributarios han sido determinados, en una buena parte, por cinco factores: el crecimiento económico, la inflación, los precios del petróleo, las reformas tributarias y las estrategias de fiscalización y control de la Administración Tributaria (FUNDE, 2008). Es así como las reformas tributarias aprobadas e implementadas desde finales de 2004, el auge que la economía tuvo en los años 2005-2007 y la fuerte alza de los precios del petróleo y sus derivados desde 2005 hasta mediados de 2008, hicieron posible que la recaudación experimentara tasas de crecimiento anual de 12.6%, en promedio, en el período 2005-2008.

Como ya se mencionó, a partir del cuarto trimestre de 2008, los ingresos tributarios comenzaron una fase de desaceleración, luego de crecer a tasas muy altas en los meses precedentes ¹¹, para finalizar el ejercicio con un crecimiento acumulado de 7.4%.

11 En los meses de enero a septiembre de 2008, los ingresos tributarios crecieron en promedio 9.0%, comparando la recaudación de cada mes con respecto al mismo mes del año anterior. De octubre a diciembre, el crecimiento promedio fue apenas de 2.1%.

La tendencia de la recaudación se ha deteriorado aun más en lo que va del año 2009, en el que los ingresos mensuales presentan una variación de -8.0% en promedio, totalizando una caída de 9.0% al mes de julio (Ver Gráfico 4 en apartado 1.2 de este estudio).

Como fue tratado anteriormente, este comportamiento se debe principalmente al efecto combinado de varios de los determinantes de la recaudación. Dicha situación fue anticipada por FUNDE (2008), al referir que “una desaceleración del crecimiento económico como efecto de la crisis financiera que en la actualidad sufre Estados Unidos y del alza mundial de los precios del petróleo y los alimentos, puede ocasionar un fuerte impacto a la recaudación tributaria”.

Al hacer un diagnóstico de la situación actual de las finanzas públicas, se puede comprobar que algunos de los determinantes han tenido un impacto más fuerte en la recaudación. En particular, el crecimiento económico y las variaciones en los precios del petróleo y sus derivados. A ellos se agrega la influencia de la actividad económica internacional, que se ha convertido también en una de las principales fuentes de volatilidad del Producto Interno Bruto.

El país está pasando en los momentos actuales por una recesión económica que comenzó con la desaceleración de la actividad económica a partir de principios de 2008 y que pasa a presentar tasas de crecimiento negativas desde noviembre de dicho año. Al mes de julio de 2009, el IVAE general muestra una variación de -8.6% en tendencia ciclo; mientras tanto, sectores específicos y de mucha importancia presentan una fuerte caída: al mes de junio, el comercio muestra una contracción del 23.4% en su actividad, la industria por su parte está cayendo al 4.7%. El sector agropecuario, que había sido el sector más dinámico en los últimos 4 años, creciendo a tasas sostenidas mayores al 5%, en el 2009 presenta un crecimiento de solo 0.8%.

Como ya se mencionó, la grave situación de la economía doméstica tiene como origen la crisis económica internacional, que se trasladó a través de la caída en las remesas familiares y de la disminución de la demanda externa. El primer factor condujo a la pérdida de ingreso disponible de

los hogares receptores de remesas y con ello al deterioro del consumo privado y la inversión. En el segundo caso, la caída de la demanda está teniendo impacto en las exportaciones, al grado que al mes de julio están cayendo al 17%, lo que tiene como consecuencia una disminución de la producción en el país y derivado de ello, una disminución en la demanda de fuerza de trabajo, contribuyendo a aumentar las cifras de desempleo y la mayor pérdida de ingreso disponible que se destina al gasto de consumo o inversión. Como efecto complementario, la restricción del crédito a los sectores productivos y al consumo por parte del sistema financiero nacional, ha contribuido significativamente en la profundización de la recesión en el país¹².

En consecuencia, al deteriorarse la actividad económica doméstica como producto de las causas mencionadas¹³, la recaudación tributaria ha sufrido un impacto muy fuerte. De acuerdo al coeficiente de elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PIB nominal¹⁴ y dada la proyección de crecimiento de éste último para el 2009, más de la quinta parte de la caída de la recaudación se debe al deterioro de la economía y a las bajas tasas de inflación doméstica (21.1%).

Los precios juegan un papel importante en los ingresos fiscales: cuando están al alza –sin llegar a un alza desproporcional–, tienen un efecto positivo en la recaudación, pero cuando están a la baja, el efecto se invierte. Esto último ha sucedido en 2009, la caída de los precios del petróleo y sus derivados ha influido negativamente y de manera muy significativa en el desempeño del IVA.

De manera específica, la recaudación en concepto de IVA importaciones acumuló, a julio de 2009, una caída de US\$167.5 millones respecto al mismo periodo de 2008, de los cuales el 48.3% es debido a la disminución en las importaciones de petróleo y derivados (US\$90.6 millones) y dentro de este rubro, el 54.6% de la caída se debe a la disminución en los precios, mientras

12 El FMI estima que el crecimiento del PIB real en 2009 será de -2.5%; mientras que en 2010 se presentará una leve recuperación, al crecer a una tasa de 0.5%

13 Un factor adicional que ha incidido en el deterioro de la economía es el nivel de delincuencia que prevalece en el país, que se ha convertido en un importante obstáculo para el desarrollo de los negocios y para la atracción de nuevas inversiones.

14 La elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PIB es de 1.241706, es decir, que por cada punto porcentual que el PIB aumente (disminuya), los ingresos tributarios aumentarán (caerán) en 1.241706% (Cálculos propios, ver Anexo 2).

que el 45.4% se debe a disminuciones en los volúmenes importados. Con respecto a la caída total de los ingresos tributarios, la influencia de las importaciones de hidrocarburos es del 52.2%.

En resumen, la acción combinada de la recesión económica, la inflación doméstica y el impacto de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, explican el 73% de la caída de la recaudación al mes de julio de 2009, con lo que se confirma la fuerte dependencia y la vulnerabilidad de las finanzas públicas respecto de la coyuntura económica y los shocks externos el 27% restante de la caída de los ingresos tributarios puede atribuirse a la falta de reformas tributarias en los últimos años y a deficiencias o vacíos en el control ejercido por parte de la Administración Tributaria y Aduanera.

En primer lugar, debido a que las últimas reformas sustanciales fueron aprobadas e implementadas en 2005, por lo que después de cuatro ejercicios fiscales, el dinamismo y evolución de las relaciones empresariales han permitido el surgimiento de nuevas figuras jurídicas que escapan de la legislación vigente. Asimismo, derivado de lo anterior, han surgido también otras estrategias elusivas y evasivas por parte de los agentes económicos; lo que se suma a la continuidad de fallas relacionadas con la gerencia de la administración y la falta de visión estratégica en las decisiones de fiscalización por parte de las autoridades en materia tributaria (Ver FUNDE, 2008). Todo ello provoca que la institucionalidad tributaria pierda capacidad jurídica y estratégica para ejercer el poder coercitivo suficiente y capaz que permita que los agentes pasivos cumplan correctamente con sus obligaciones en el pago de impuestos.

Una vez examinado el impacto de los factores anteriores en la recaudación tributaria de los últimos períodos, es importante analizar la influencia de estos determinantes en el desempeño fiscal del mediano plazo, ya que, precisamente en junio 2009, inició sus operaciones un nuevo gobierno que tiene entre sus principales aspiraciones aumentar sustancialmente el gasto social (educación, salud, vivienda, etc.), crear un sistema universal de protección social e incrementar los niveles de inversión pública para potenciar el crecimiento y el desarrollo en el largo plazo. Sin duda alguna, estos objetivos requieren de una gran cantidad de recursos, por lo que

es necesario que el gobierno tome las decisiones estratégicas para poder obtenerlos.

En ese orden de ideas, se prevé que la economía salvadoreña va a tener una recuperación lenta en el mediano plazo, escenario en el cual se proyectan tasas de crecimiento promedio de un 2.7% para el período 2010-2014. Al mismo tiempo, la tasa de inflación doméstica para el mismo período ascendería al 2.7% anual, en promedio. En este sentido, dada la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto a las variaciones del PIB real y los precios, el incremento en la recaudación será bajo.

La recuperación de la economía mundial pronosticada para los próximos años es un signo favorable para la actividad económica de El Salvador, principalmente por la reactivación de la demanda, ya que esto permitirá que las exportaciones de El Salvador comiencen a crecer nuevamente y, por ende, se genere un aumento de la producción, mayores niveles de empleo y un alza en los ingresos y el consumo interno. El Estado también se ve beneficiado con la recuperación de las exportaciones, ya que la mayor actividad productiva y el mayor ingreso, aumentan la demanda agregada y con ello se incrementa la recaudación en concepto de impuestos al consumo y el Impuesto sobre la Renta. El FMI estima que las exportaciones salvadoreñas crecerán a tasas de 5.9% promedio anual en los próximos 5 años.

De acuerdo a las proyecciones del FMI, la economía estadounidense crecerá un 1.5% en 2010 y un promedio de 2.5% de 2011 a 2014, lo que, siendo optimista, permitirá que el empleo hispano vuelva a aumentar y con ello se estaría fortaleciendo el flujo de remesas familiares hacia El Salvador, aspecto que permitiría que el consumo y la inversión vuelvan a crecer a tasas positivas.

El aumento del ingreso nacional y de la demanda de exportaciones permitirá también el incremento de las importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital; lo que es favorable para la recaudación tributaria en concepto de aranceles, IVA e impuestos selectivos a la importación. Es así como se estima que las compras al exterior crecerán a una tasa promedio anual de 6.6% durante el período comprendido de 2010 a 2014.

En el mismo sentido, las proyecciones del Fondo Monetario Internacional y de la Agencia Internacional de Energía (EIA), indican que el precio internacional del petróleo tendrá una tendencia al alza en el mediano plazo, lo que representará un efecto positivo en la recaudación de IVA por las importaciones de petróleo crudo y combustibles refinados, así como por el aumento en el precio final de los combustibles en el mercado interno. Sin embargo, debe considerarse el efecto que pueden tener las nuevas alzas en la demanda de combustible. Este comportamiento se debe a que en la actualidad, la economía nacional está resintiendo los efectos del deterioro del ingreso de los agentes económicos producto de la crisis global, situación que aún no impactaba con toda su fuerza en los primeros tres trimestres de 2008.

No obstante, la recaudación puede verse afectada negativamente por la aceleración de la desgravación de los TLC's suscritos por El Salvador. En particular, el CAFTA-DR estaría entrando a partir de 2010 en su quinto año de vigencia, lo que significa que la tasa de DAI de los productos que tienen programa de desgravación se estará reduciendo a un ritmo mayor año con año. Por ejemplo, las tasas de los productos agrupados en la categoría de desgravación "M", se verán reducidas en un 28% en 2010, 34% en 2011, en un 84% en 2014; mientras que para el año 2015, todos los productos originarios de Estados Unidos tendrán una tasa DAI de 0% ¹⁵.

Lo anterior significa que la recaudación arancelaria que actualmente percibe el Estado se verá fuertemente afectada y tenderá a disminuir más en la medida que vayan finalizando los programas de desgravación de los demás tratados de libre comercio suscritos, adicionalmente de aquellos que están en proceso de negociación y los que puedan negociarse en el mediano plazo.

Por otro lado, la actividad económica doméstica estará siendo afectada negativamente por el efecto que la delincuencia ocasiona en las decisiones de inversión y consumo. Principalmente en el caso de la inversión, la inseguridad existente en el país ha provocado que muchas empresas cierren sus operaciones y adicionalmente se convierte en un obstáculo

15 Textos CAFTA-DR y Sistema Arancelario Centroamericano (SAC).

para el establecimiento de nuevas inversiones, ya sean nacionales o provenientes del exterior.

En el mediano plazo, el gobierno tiene el gran desafío y la responsabilidad de tomar decisiones estratégicas para disminuir los índices de delincuencia, de manera que el país recupere su imagen de seguridad y confianza¹⁶. Sólo en la medida que las autoridades logren ejercer su mandato de garantizar la seguridad pública y se respeten los derechos de las personas, se logrará generar un clima de negocios favorable para que los inversionistas decidan colocar su capital en actividades productivas en El Salvador.

En conclusión, en el mediano plazo, los determinantes de los ingresos se estarán separando en dos grupos que actuarán en sentidos opuestos, ya que, mientras el comportamiento de la economía mundial, las exportaciones, el precio del petróleo, sus derivados, el aumento en el volumen de importaciones y la actividad económica interna, darán un impulso hacia el incremento de la recaudación; otros factores como la disminución de la demanda interna de combustibles, la desgravación de los TLC's y los efectos de la delincuencia en el mercado nacional, estarán empujando los ingresos hacia abajo.

A raíz de ello, las autoridades fiscales deben realizar una planeación estratégica de las acciones de política fiscal a implementar en el mediano plazo, con el propósito de lograr que los determinantes de la recaudación incidan en las finanzas públicas de manera favorable.

2.2 Cambio de perspectivas fiscales ante crisis de las finanzas públicas.

En FUNDE (2008), se plantearon cuatro escenarios fiscales para el mediano plazo (2009-2015). Estos estaban basados en la coyuntura vigente en el primer semestre del año 2008, por lo que no reflejaban los efectos que la crisis global trasladaría a la economía salvadoreña a partir del segundo semestre.

¹⁶ El Índice de Competitividad Global 2009 califica a El Salvador dos niveles arriba de su posición en el informe anterior, sin embargo, también le confiere el título de "País más peligroso del mundo".

En síntesis, dichos escenarios ilustraban las siguientes situaciones:

- Escenario 1: Escenario pasivo insostenible (No hacer nada. Seguir la tendencia).
- Escenario 2: Escenario pasivo con sostenibilidad financiera (Realizar esfuerzos para garantizar la solvencia)
- Escenario 3: Escenario de cumplimiento de compromisos sociales sin esfuerzos para aumentar la carga tributaria.
- Escenario 4: Escenario con medidas para asegurar la sostenibilidad financiera y social.

De acuerdo al Escenario 1, la situación fiscal del país en el mediano plazo se tornaba insostenible: la carga tributaria se plantea constante en 14.1% (nivel con el que se cerró el ejercicio 2007), el déficit fiscal promedio para el período 2008-2015 se situaba en un promedio de 4.2% del PIB y el resultado primario promedio en -0.9%. Entre los supuestos se incluía la falta de consenso en la Asamblea Legislativa para aprobar nuevos endeudamientos, por lo que el país podría conducirse a una situación de no poder cubrir sus compromisos de gasto, además crecería la pérdida de confianza en los mercados financieros, razón por la que se estaría aumentando la tasa de interés que se pagaría por la deuda ya contratada.

En el Escenario 2, se asume un esfuerzo por parte del gobierno para enfrentar los compromisos con los organismos internacionales de garantizar tasas de déficit fiscal bajas, por lo que se presenta la adopción de medidas por el lado de los ingresos tributarios que llevan la carga tributaria a un nivel de 15.7% en 2015, un déficit global de -2.4% del PIB y un resultado primario de 0.3%. Este escenario reflejaba una actitud de mantener el status quo en la situación fiscal, es decir, un modelo de sobrevivencia, sin realizar aumentos sustanciales en el gasto corriente y en la inversión pública.

El Escenario 3 agrega el componente de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), presentando en primer lugar la situación

sin adoptar medidas orientadas a incrementar de manera significativa la recaudación tributaria. En este caso, la sostenibilidad se ve amenazada nuevamente debido al incremento del gasto y la falta de decisiones gubernamentales que permitan un aumento suficiente en materia de ingresos. En este caso, el déficit global llega a un 10% en 2015, mientras que la deuda del SPNF asciende a un 60.7% del PIB.

Finalmente, el Escenario 4 plantea una situación de sostenibilidad financiera y social, es decir, garantizando el cumplimiento de todos los compromisos de gasto orientados a mejorar el bienestar de la población. En este caso, se introducen medidas que elevan los ingresos tributarios hasta un 21.3% del PIB en 2015, déficit fiscal promedio de 2.7%, un resultado primario promedio de 0%; mientras que el saldo de la deuda del SPNF se estabiliza en 37.2% del PIB al cerrar el 2015.

No obstante, estos escenarios eran válidos sólo si la situación económica del país hubiera seguido la tendencia con que se cerró el ejercicio 2007: una tasa de crecimiento del PIB de 4.7% y una inflación del 4.9%¹⁷. Pero, tal como se menciona en los apartados anteriores, el 2008 marcó el inicio de la desaceleración de la economía (tasa de crecimiento del PIB real: 2.5%), convirtiéndose luego en recesión en 2009 (se estima una contracción del PIB real de 2.5%). Como consecuencia de ello, las finanzas públicas han caído en una crisis de liquidez, ya que los ingresos tributarios están muy por debajo de los presupuestados, pero los compromisos de gasto se han incrementado. El resultado es un profundo deterioro del balance fiscal y una seria amenaza a la sostenibilidad en el mediano plazo.

En el marco de la negociación del segundo programa precautorio con el FMI, el Ministerio de Hacienda ha proyectado que en el mediano plazo las cifras fiscales deberán mejorar hasta cerrar el presente quinquenio con un nivel de déficit manejable. La Tabla 4 muestra los principales indicadores de dicha proyección:

17 Los escenarios para el mediano plazo planteados en FUNDE 2008 asumían para el período 2009-2014 una tasa promedio de crecimiento del PIB real de 4% y una inflación promedio de 3.7%

Tabla 4. Proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda para el mediano plazo (% del PIB).

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Carga tributaria	13.2	14.2	14.9	16.1	16.8	17.0
Gasto corriente	17.4	17.5	17.2	17.1	17.0	16.9
Inversión bruta	2.6	3.1	3.2	3.1	3.2	3.2
Resultado primario	-2.7	-1.3	-0.5	0.6	1.1	1.1
Resultado global	-5.1	-4.3	-3.5	-2.4	-1.8	-1.8
Deuda total	44.9	47.3	49.1	48.1	46.4	43.9

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Al observar las cifras de la Tabla 4, surgen una serie de interrogantes relacionadas con la capacidad del Ministerio de Hacienda para cumplir con dichas metas. Por ejemplo, en relación a los ingresos tributarios, se está planteando un incremento de 3.8 puntos del PIB en los próximos cinco años, lo que parece una tarea difícil si se considera que en el período 2005-2007, años en que se experimentaron las mayores tasas de crecimiento de la recaudación tributaria, solo se aumentó la carga tributaria en 1.9 puntos del PIB.

De acuerdo a las manifestaciones públicas del gobierno, la reforma tributaria, que aun en el mes de octubre de 2009 no había sido presentada a la Asamblea Legislativa, proveerá los ingresos adicionales necesarios para cumplir con los compromisos de gasto incluidos en el Plan de Gobierno (aun en elaboración) y permitirán a la vez cerrar el 2014 con los resultados incluidos en el Programa con el FMI. Sin embargo, al analizar el contenido de la reforma puede percibirse que una buena proporción de la recaudación esperada debe provenir de mejoras en la eficiencia del aparato recaudador, lo que hace que la tarea sea más difícil dadas las carencias persistentes en dicha área de la gestión de la Administración Tributaria.

Desde el punto de vista del gasto público, la interrogante que surge es si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos del Plan de Gobierno, que como ya se dijo, se plantea muy ambicioso por la implementación de nuevos programas sociales orientados a mejorar las condiciones de vida de la población.

La Tabla 4 muestra que al comparar los resultados esperados para 2009 con los de 2014, el gasto corriente se contraerá en 0.5 puntos del PIB. Esto indica que el gobierno solo estaría gastando lo necesario para sobrevivir y para cumplir los compromisos con los organismos financieros internacionales, sin hacer aumentos significativos de recursos para la atención de programas sociales orientados a combatir los niveles de pobreza que existen en el país, mismos que se han visto agravados por el impacto de la crisis global y la recesión doméstica, que ha sido más fuerte en la población de más bajos ingresos, ya que estos grupos son tradicionalmente los más vulnerables ante caídas en el ingreso.

Del mismo modo, la inversión pública tendrá en el mismo período un incremento de solo 0.6 puntos del PIB, para llegar a un 3.2% en 2014, lo que parece insuficiente dada la magnitud de las necesidades en infraestructura económica y social existentes en el país.

En síntesis, las metas para el mediano plazo detalladas llevan al gobierno a un trade off al momento de definir las acciones de política fiscal a seguir: por un lado, se tiene que la ejecución del Plan de Gobierno requiere de recursos para financiar los nuevos programas sociales y políticas de apoyo al desarrollo económico; sin embargo, con las cifras comprometidas con los organismos internacionales, en particular con el FMI, no es posible avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de dicho Plan.

2.3 Nuevo escenario fiscal para el mediano plazo.

Considerando el comportamiento previsto de los determinantes de los ingresos tributarios y el nivel de incidencia que éstos pueden tener en el desempeño de la recaudación en el mediano plazo, en este apartado se plantea un nuevo escenario del SPNF más realista, de modo que se pueda visualizar de manera objetiva lo que el gobierno debería esperar en términos de resultados en el quinquenio 2009-2014.

En este contexto, se presenta en primer lugar un "Escenario Pasivo", que toma como punto de partida los resultados finales obtenidos por el SPNF en el ejercicio 2008 y considera además el comportamiento real de los primeros siete meses de 2009 para proyectar las cifras del mismo año; luego se presentan las proyecciones estimadas para el período 2010-2014.

La característica principal de este escenario es que el gobierno no participa activamente en el desempeño fiscal, sino que los resultados dependen en buena parte del comportamiento de los determinantes de la recaudación. En síntesis, el gobierno simplemente estaría sobreviviendo.

En este punto, es necesario destacar que el escenario pasivo que se presenta en esta oportunidad difiere del presentado en Fuentes y Rodríguez, en julio de 2009, especialmente en la tendencia que muestran las variables fiscales en el mediano plazo, para las que antes se vislumbraba un horizonte más pesimista, debido a que las expectativas económicas que imperaban en el primer semestre de 2009 eran muy negativas¹⁸, a lo que se agregaba la incertidumbre del cambio de gobierno y la orientación que la nueva administración le daría a la política económica.

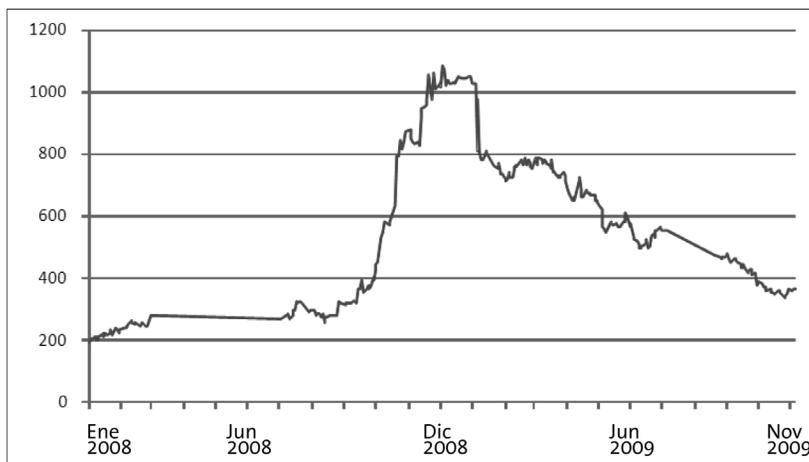
Sin embargo, en los primeros cinco meses de la gestión del nuevo gobierno, éste ha dado señales que han permitido que el nivel de confianza en el país, por parte de los agentes económicos y de los mercados financieros, esté subiendo nuevamente. Una muestra de ello es el comportamiento reciente del spread de los eurobonos de El Salvador en el mercado internacional (Gráfico 5).

Para tener una perspectiva un poco más amplia, hay que recordar que el spread experimentó un fuerte aumento a partir del momento en que se debatía la crisis de liquidez del Gobierno Central en el segundo semestre de 2008 y que bajó solo cuando se dieron a conocer las gestiones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para la adquisición de Letras del Tesoro (LETES), y las correspondientes con el Banco Mundial y el BID para la contratación de préstamos por US\$950 millones destinados a reestructurar la deuda y financiar proyectos sociales. Una segunda fase

18 Por ejemplo, en abril de 2009, el Director Gerente del FMI manifestó: "Esta crisis no ha terminado, y yo espero que como FMI tendremos que ir en la ayuda de más países antes que este año termine. Nuestros últimos pronósticos muestran un mayor deterioro. Es así como proyectamos una contracción de la economía global de alrededor del 1.3% en 2009. Puedo distinguir dos fuerzas: por un lado, el mayor colapso de la confianza y la demanda que comenzó al final del año pasado continuará empujando la economía hacia la baja. Pero por otro lado, las políticas correctivas que los gobiernos están implementando están levantando la economía. ¿A dónde nos lleva esto?, bueno, esperamos una recuperación en 2010 –una modesta recuperación, pero en fin, una recuperación. Así pues, yo veo una luz al final del túnel, pero esto depende de lo acertadas que sean las políticas para detener y revertir la caída de la actividad económica". (Traducción propia del párrafo de discurso pronunciado por Dominique Strauss-Kahn en la School of Advanced International Studies, Washington DC, el 23 de abril de 2009).

de incrementos en el spread se dio entre los meses de diciembre 2008 y marzo 2009, derivados de la incertidumbre generada por los eventos electorales de enero y marzo. No obstante, tal como ya se expuso, la situación comenzó a estabilizarse a partir de junio con la llegada del nuevo gobierno.

Gráfico 5: Comportamiento del Spread de los eurobonos de El Salvador Enero 2008-Noviembre 2009 (Puntos base).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Citygroup y Deutsche Bank

Luego de observar el comportamiento de las distintas variables económicas en los meses siguientes a junio 2009, y dado el cambio de expectativas manifestado por los agentes económicos, se realiza un nuevo planteamiento de los supuestos que fundamentan las proyecciones fiscales para el mediano plazo, resultando un escenario distinto al elaborado al cierre del primer semestre del año.

Es importante destacar que para la definición de los principales supuestos que sustentan el nuevo escenario, se han tomado en cuenta las proyecciones del FMI para el mediano plazo, en otros casos, se hacen presunciones propias:

- a) **Crecimiento de la economía:** se consideran las tasas de crecimiento del PIB real proyectadas por el FMI para el período 2009-2014: -2.5% en 2009, 0.5% en 2010, 2.0% en 2011, 3.0% en 2012 y 4.0% en 2013 y 2014. El promedio de crecimiento para dicho período es de 1.8%.
- b) **Importaciones:** su comportamiento en el período 2009-2014 está vinculado a la recuperación de la economía doméstica, previéndose tasas de crecimiento entre 5.8% y 6.8%.
- c) **Exportaciones:** se basa en las estimaciones del FMI sobre la recuperación de la demanda externa y de la economía de Estados Unidos, con tasas de crecimiento entre 2.8% y 7.0%.
- d) **Inflación:** al igual que el crecimiento del PIB real, las expectativas de inflación que se utilizan en la formulación del escenario parten de la cifra estimada por el FMI para el 2009, de 1.0% y 2.5% en el 2010, para luego estabilizarse en 3.0% en los años siguientes.
- e) **Precio internacional del petróleo:** el FMI publicó en el “World Economic Outlook” correspondiente a octubre 2009, que en el período 2009-2014, el precio del petróleo oscilará entre US\$58.00 y los US\$81.50; sin embargo, al observar el comportamiento del mercado durante las últimas semanas de octubre 2009, se prevé que dicho precio podría subir hasta los US\$ 98.00 en 2014.
- f) **Tasas de interés de la deuda pública:** en el cálculo del servicio de la deuda se utilizan dos tipos de tasas: i) Para el saldo de la deuda al cierre de 2008 se utiliza la tasa efectiva promedio pagada en los últimos cuatro años (2005-2008), la cual alcanza un valor de 6.02%; ii) Para la nueva deuda contratada a partir de 2009, se utilizará como base la tasa anterior, a la que se sumará la variación del spread soberano de los eurobonos emitidos por El Salvador. Para dicho efecto, se hace una proyección del spread considerando el posible impacto que puedan tener en dicha variable el comportamiento de la carga tributaria, el saldo de la deuda, las decisiones de las autoridades fiscales, los acontecimientos políticos en el país, entre otros.

Otros supuestos:

- a) **Carga tributaria:** en el escenario pasivo se asume que en el período estudiado, esta variable experimentará leves aumentos derivados del ajuste natural de la economía y de acciones realizadas por la Administración Tributaria para mejorar la eficiencia recaudatoria, por lo que se hacen incrementos anuales de 0.2 puntos del PIB.
- b) **Inversión:** en FUNDE (2008) se mencionó que la inversión es el elemento de ajuste para cumplir con la meta de déficit global, razón por la cual en este escenario se proyectan incrementos anuales de solo un 0.1 puntos del PIB, coincidiendo con la proyección del Ministerio de Hacienda.
- c) **Otros supuestos:** el costo de las pensiones se incluye como transferencias dentro del rubro de Gastos Corrientes. Para otro conjunto de variables se utiliza como criterio de proyección, el crecimiento natural de acuerdo a distintos factores, por ejemplo, para el caso de los Ingresos no Tributarios y el Superávit de las Empresas Públicas, se utiliza como criterio de proyección la tasa de crecimiento del PIB nominal, para el gasto en concepto de Remuneraciones y Bienes y Servicios, se utiliza la inflación.
- d) **Deuda pública:** dada la composición actual de la Asamblea Legislativa, se asume que no habrá problemas para que el gobierno pueda contratar nuevo endeudamiento.
- e) **Medidas administrativas y reformas:** se parte del supuesto que en el período estudiado, no se llevan a cabo reformas legales ni medidas administrativas de gran escala que puedan llevar a mayores niveles de recaudación, por lo que los resultados en términos de ingresos dependen del comportamiento de la actividad económica y de los esfuerzos de control por parte de la Administración Tributaria y Aduanera.

En la Tabla 5 se presentan los resultados obtenidos en la simulación del escenario pasivo. Como puede observarse, la situación de las cifras fiscales se vuelve complicada, ya que al no haber reformas legales ni medidas administrativas orientadas a aumentar significativamente la recaudación, en primer lugar, la carga tributaria solo podrá recuperar el nivel que alcanzó en 2008 (14.0%), lo que impedirá al gobierno aumentar las asignaciones de recursos hacia el financiamiento de los programas de su Plan Quinquenal.

Tabla 5. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015 ¹⁹
ESCENARIO PASIVO (% del PIB).

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.0	12.8	13.0	13.2	13.4	13.6	13.8	14.0
Gasto corriente	17.9	19.0	20.1	19.4	19.6	19.3	19.0	18.9
Intereses deuda	2.3	2.6	3.0	3.4	3.9	4.2	4.4	4.5
Transferencias corrientes	4.9	5.1	5.5	4.7	4.7	4.5	4.5	4.6
Inversión bruta	2.6	2.6	2.7	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2
Resultado primario	-0.7	-2.7	-3.1	-2.0	-1.5	-0.9	-0.4	-0.1
Resultado global	-3.1	-5.3	-6.2	-5.4	-5.5	-5.1	-4.8	-4.6
Deuda total	39.7	45.7	50.6	53.6	56.0	57.4	58.4	59.1
Spread soberano (pb)	300	400	500	500	600	600	600	600

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

En el periodo 2009-2015, merece atención el gasto corriente, el cual caería 0.1 del PIB, lo que indica que el gobierno no podría atender eficazmente sus compromisos en el área social y tendría dificultades en el financiamiento de los gastos normales del funcionamiento estatal. Lo mismo sucede con la inversión pública, la que, tal como se ha mencionado antes, únicamente aumentaría en 0.6 puntos del PIB, nivel que parece insuficiente para lograr los avances necesarios para superar los déficits en materia de infraestructura económica y social. Esto a pesar de que la proyección incluye los recursos destinados al Plan Global Anticrisis (PGA), por US\$587.4 millones, considerándose además US\$100 millones anuales adicionales para el financiamiento de algunos de los programas contenidos en dicho plan.

¹⁹ En el Anexo 3 se presenta el detalle completo de la proyección del Escenario Pasivo.

Al examinar el balance primario y el déficit global puede advertirse también que la sostenibilidad de las finanzas públicas se pone en riesgo, ya que los niveles que predominan en todo el período son alarmantes: el balance primario alcanza en promedio un -1.5% del PIB, lo que lo ubica muy lejos de un nivel de sostenibilidad para el mediano plazo.

Tal como se manifiesta en FUNDE (2008), un resultado primario negativo tiene graves consecuencias para el país, en el sentido de tener que adquirir deuda para financiar una parte del pago de intereses de la deuda. En segundo lugar, la amenaza de la insostenibilidad, implica una alerta para los mercados financieros, los que se ven motivados a requerir un mayor premio por el riesgo de invertir en títulos de deuda del gobierno, es decir, la tasa de interés que el gobierno tendría que pagar por la nueva deuda que se emita en los próximos años sería mayor, haciendo que la carga financiera del servicio de la deuda se incremente y represente anualmente un 4.4% del PIB en promedio.

En el mismo sentido, el déficit global se mantiene alto en todo el período (5.0% en promedio), con lo que sería imposible el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales y que representan condicionalidades para que el país pueda acceder a nuevos préstamos externos a tasas de interés más favorables que las que se tendrían que pagar por la deuda en bonos.

Respecto al saldo de la deuda, éste presentaría un fuerte incremento en los años del 2009 al 2011, ejercicios en que estaría aumentando alrededor de 4.6 puntos del PIB cada año. Al final del quinquenio del actual gobierno, la deuda llegaría al 58.4% y aun podría aumentar hasta el 59.1% en 2015. En estos últimos años, la deuda marginal sería menor, pero igual representa un signo negativo para los mercados, agregando mayor riesgo y costos financieros para el Estado. En extremo, el país podría perder el acceso al crédito y con ello restar margen de acción al gobierno para obtener los recursos necesarios para financiar sus compromisos de gasto.

2.4 Compromisos sociales.

El escenario pasivo incluye los recursos destinados a financiar los programas del Plan Global Anticrisis (PGA) que asciende a US\$587.4 millones en 2009

y 2010, más una proyección del estudio de US\$425.3 millones adicionales para darle seguimiento a algunos componentes del PGA. Sin embargo, el gasto total solo aumenta del 20.9% al 22.5% del PIB, es decir, 1.6 puntos porcentuales, lo que parece insuficiente dados los objetivos planteados por el gobierno para el presente quinquenio.

En FUNDE (2008) y Fuentes y Rodríguez (2009), se hizo un ejercicio de incorporar a las proyecciones del SPNF un componente adicional de gasto: los recursos públicos necesarios para que El Salvador cumpla los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia el año 2015. Este ejercicio implicaba la construcción de un nuevo escenario de mediano plazo, donde, en primera instancia, se presenta el devenir de la situación fiscal sin que el gobierno efectúe reformas legales y adopte otras medidas orientadas a mejorar sustancialmente la recaudación, para obtener mayores niveles de carga tributaria.

En esta oportunidad, se presenta una vez más dicho ejercicio sobre la base del escenario pasivo mostrado en el apartado anterior. El objetivo es profundizar sobre el nivel de esfuerzo que el gobierno debe realizar para garantizar el cumplimiento de dichos compromisos y, al mismo tiempo, asegurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. Es así como se agregan un total de US\$1,200.6 millones en el rubro de gasto de bienes y servicios ²⁰ y se suma un 0.1% del PIB anual a la inversión bruta.

La Tabla 6 presenta los resultados de las proyecciones incluyendo un componente adicional de gasto corriente y de capital que sería destinado a fortalecer el financiamiento de programas sociales encaminados al cumplimiento de los ODM. Los resultados, que son derivados del escenario pasivo, muestran un panorama todavía más negativo para las finanzas públicas del país, al empeorar los indicadores de sostenibilidad y estabilidad en el mediano plazo. Por ejemplo, el gasto corriente se eleva de forma sorprendente, llegando en algunos años casi a duplicar el nivel de inversión adicional. Es decir, el gobierno estaría adquiriendo iguales montos de deuda para financiar gasto corriente y para construir obras de infraestructura pública.

20 En FUNDE (2008) y Fuentes y Rodríguez (2009) se explica la forma en que se llega a los valores de gasto adicional para avanzar al cumplimiento de los ODM.

**Tabla 6. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2015
ESCENARIO ALTERNO (% del PIB).**

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.0	12.8	13.0	13.2	13.4	13.6	13.8	14.0
Gasto corriente	17.9	19.0	21.5	21.7	22.7	23.1	23.6	24.3
Intereses deuda	2.3	2.6	3.1	3.7	4.4	4.7	5.0	5.2
Transferencias corrientes	4.9	5.1	5.5	4.7	4.7	4.5	4.5	4.6
Inversión bruta	2.6	2.6	2.8	3.0	3.2	3.4	3.6	3.8
Ahorro corriente	-0.3	-2.6	-4.8	-4.8	-5.6	-5.9	-6.2	-6.6
Resultado primario	-0.7	-2.7	-4.5	-4.2	-4.5	-4.6	-4.9	-5.4
Resultado global	-3.1	-5.3	-7.6	-7.8	-8.8	-9.3	-9.9	-10.6
Deuda total	39.7	45.7	52.0	57.4	62.9	68.0	73.4	79.1

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

Por otro lado, el resultado primario se deterioraría considerablemente como resultado del incremento del gasto corriente, poniendo en riesgo la confianza de los organismos y de los mercados financieros en el país, con la consecuencia lógica de un incremento en el riesgo soberano, y con ello mayores tasas de interés para la nueva deuda que el Estado requiera contratar. Esto incrementa las necesidades de financiamiento ante la imposibilidad de cubrir con recursos propios el pago de los intereses, tal como lo indica el resultado primario, el que presenta una tendencia negativa hacia el alza, promediando un 4.4% del PIB en todo el periodo estudiado.

De igual forma, el déficit fiscal (Resultado global) promedia 8.5% del PIB, lo que equivale a necesidades de financiamiento mayores a US\$2,200 millones anuales, en promedio, situación que elevaría el saldo de la deuda hasta el 73.4% del PIB en 2014 y 79.1% en el 2015; todo ello considerando que el país no pierde el acceso al crédito como consecuencia del deterioro de los indicadores fiscales.

Los resultados anteriores llevan a pensar que, en definitiva, se requieren grandes esfuerzos de las autoridades fiscales para mantener los indicadores bajo control, ya que un déficit fiscal mayor al 3% del PIB y saldos de la deuda pública mayores al 60% del PIB dejan sin margen de acción al gobierno para tomar decisiones de política fiscal contracíclica

en momentos de crisis, como la que ha afectado a todo el mundo en el último año.

Asimismo, es de tener en cuenta la vulnerabilidad del país ante los desastres naturales, lo que ocasiona pérdidas cuantiosas en infraestructura social y económica. Frente a estas dificultades, el gobierno responde con la reorientación de recursos que originalmente están destinados a otros proyectos y con la contratación de nuevo endeudamiento para financiar los gastos de atención a la población afectada y los costos de la reconstrucción.

Lo anterior ha sucedido en los últimos 11 años: para el huracán Mitch en noviembre de 1998, en los terremotos de enero y febrero de 2001, para el huracán Stan en octubre de 2005 y, recientemente, para el huracán Ida en noviembre de 2009. En esta última oportunidad, el gobierno habla de una reorientación de más de US\$250 millones que estaban destinados al financiamiento de otros proyectos y de la contratación de nueva deuda por alrededor de US\$750 millones, para totalizar US\$1,000 millones, costo preliminar de la reconstrucción de la infraestructura social y económica que resultó seriamente dañada por las lluvias.

Ante ello, surge la necesidad de tomar urgentes decisiones de política orientadas a aumentar sustancialmente la recaudación tributaria. Estas acciones de política deben tener la suficiente capacidad para permitir aumentar la carga tributaria de manera sostenible, ya que las necesidades de gasto son cada vez mayores, lo cual se ve acompañado con el deterioro de las condiciones de vida de la población, por lo que la tendencia del gasto público es al alza.

Las propuestas planteadas en FUNDE (2008), mencionadas en la Parte I de este estudio, tienen dos objetivos fundamentales: a) Fortalecer las capacidades de la Administración Tributaria y Aduanera para lograr importantes mejoras en la eficiencia recaudatoria y b) Realizar las reformas legales necesarias para garantizar que el sistema impositivo sea más equitativo, a través del cierre de espacios de elusión fiscal y permita a la Administración los instrumentos suficientes para ejercer su autoridad coercitiva en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

En este estudio, se presenta un cálculo del impacto que podrían tener algunas de las propuestas de política tributaria presentadas en FUNDE (2008). También se agregan otras propuestas surgidas a raíz de la mayor necesidad de recursos que se ha presentado en este último año. El estudio realiza un análisis y una distinción de las medidas que son factibles y viables en el corto plazo, y aquellas que lo son en el mediano y largo plazo. Algo importante es la inclusión de un análisis costo-beneficio de las propuestas de las medidas que sean cuantificables.

El objetivo es construir un escenario más realista, no sólo indicando el nivel de esfuerzo que se requiere para lograr reducir el déficit fiscal y el saldo de la deuda, si no especificando de manera puntual cuánto se puede esperar de una medida en términos de recaudación y cuánto cuesta implementarla, si es aplicable. De este modo se puede contar con una previsión concreta de la verdadera capacidad del Estado para generar los suficientes recursos propios para financiar sus compromisos sin depender in extremis de la deuda pública. Caso contrario, se deberán tomar otras decisiones de tipo estructural para asegurar la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo y sobre todo garantizar un mejor nivel de bienestar para toda la población.

TERCERA PARTE

**VIABILIDAD Y
FACTIBILIDAD DE LAS
MEDIDAS DE POLÍTICA
PROPUESTAS**

3. Viabilidad y factibilidad de las medidas de política propuestas.

3.1 Aspectos generales.

Una vez expuesta la necesidad de adoptar acciones de política orientadas a fortalecer la recaudación tributaria, para evitar el sobrevenimiento de graves consecuencias para el país en el mediano plazo, esta sección presenta un análisis de la viabilidad y factibilidad de las propuestas realizadas por FUNDE en el estudio “Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación”, mismas que fueron detalladas en síntesis en los apartados anteriores.

Antes de entrar en el análisis, se definen los conceptos “viabilidad” y “factibilidad” en la forma en que serán utilizados en el presente estudio; además, se añade el concepto “costo-beneficio”, el cual será aplicado a las medidas que puedan ser cuantificables en términos monetarios.

¿Qué se entenderá por viabilidad y factibilidad? El primer término se refiere a la verdadera posibilidad de realizar un proyecto, en este caso, de aprobar e implementar las acciones de política o reformas legales que implica una propuesta.

La viabilidad tiene que ver, en un primer momento, con el nivel de entendimiento político que existe en el país para aprobar y acompañar la implementación de las medidas con factores políticos que permitan su ejecución. Estos factores son las reacciones de los distintos sectores productivos del país, los trabajadores y la sociedad en general. En otras palabras, la viabilidad está directamente relacionada con la legitimidad del gobierno y las medidas.

Por su parte, la factibilidad se refiere principalmente a la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales necesarios para llevar a cabo las acciones de política propuestas. Asimismo, se incorpora en el concepto de factibilidad la capacidad técnica de las autoridades fiscales para implementarlas.

En el análisis se considera si la puesta en marcha de una propuesta de política implica invertir en la adquisición de tecnología, equipos y procedimientos, si se cuenta con el personal suficiente o si es necesario invertir en la creación de capacidades, entre otros aspectos, para determinar si conviene llevar a cabo la medida o si es posible realizarla en un momento futuro.

Otro elemento considerado en el análisis de factibilidad es la capacidad gerencial de la Administración Tributaria para echar a andar las reformas legales y medidas administrativas propuestas, así como para asegurar el éxito de las políticas. Esta tarea implica la toma de decisiones en materia de personal, formación del personal, sistemas de información, diseño organizacional, entre otros.

Por su parte, el análisis costo-beneficio, presenta el cálculo de todos los costos y beneficios posibles asociados a un proyecto y se utiliza en este estudio con el objeto de analizar si una medida debe ser efectuada o no.

En la medida que sea posible, el análisis mostrará los costos y beneficios económicos y sociales que tendrán las medidas; aunque debe considerarse que en muchas situaciones resulta complejo realizar una medición objetiva en proyectos relacionados con el sector público.

El análisis también incluye una medición de las ganancias y pérdidas en términos de equidad y progresividad del sistema impositivo, lo que contribuye al avance que el Estado debe tener hacia el logro de sus principales funciones constitucionales.

3.2 Factores que limitan la viabilidad y la factibilidad.

En el caso específico de El Salvador, la viabilidad de las medidas propuestas para fortalecer la tributación se ve influida por un serie de factores que pueden poner en riesgo la posibilidad de llevarlas a cabo.

Algunos de estos factores se relacionan con:

- a) **Intereses políticos:** en especial cuando no existe en el sistema político del país una visión común que conduzca a la aprobación de reformas legales y al acompañamiento de medidas administrativas que faciliten la consecución de los objetivos del Estado.
- b) **Intereses económicos:** debido a la falta de visión de país, en muchas ocasiones los intereses de los grupos económicos se constituyen en obstáculos para la puesta en marcha de proyectos estatales, como la implementación de reformas tributarias.
- c) **Cultura fiscal de la sociedad:** manifestada a través de conductas de evasión y elusión fiscal, tal como se desarrolla en FUNDE (2008). Este factor permite que aunque las medidas propuestas o implementadas sean efectivas en teoría, no cumplan su objetivo recaudador, ya que la Administración Tributaria no cuenta con la capacidad técnica ni logística para controlar eficazmente los problemas mencionados. Además, la falta de una política de transparencia en la gestión de los recursos públicos y la pasividad de un Estado al imponer castigos a conductas de corrupción, tienen como respuesta la actitud negligente de los agentes económicos por cumplir correctamente sus obligaciones impositivas.
- d) **Falta de compromiso del Estado:** muchas veces, la autoridad fiscal toma decisiones no acertadas, o si son acertadas, lo hace de manera no oportuna o de manera parcial. Todo esto conduce a la poca efectividad de las políticas. De la misma forma, la falta de un plan estratégico que guíe las acciones de política evita que haya un seguimiento apropiado a las actividades emprendidas con el propósito de asegurar el éxito de las medidas.
- e) **Falta de acuerdos de nación:** está relacionado con los aspectos anteriores. Se refiere a la ausencia de entendimientos a nivel de los componentes de la sociedad: Estado, sistema político y sociedad civil, en el sentido de emprender acciones que cuenten con el aval y compromiso de cada sector. En este esfuerzo, el Gobierno juega un papel fundamental al tener la responsabilidad de convocar a

un acuerdo nacional por el crecimiento económico y desarrollo, que implique la definición de una visión de país en el largo plazo y que permita alcanzar mejores niveles de bienestar para toda la población.

De la misma forma, existe un conjunto de factores que determinan la factibilidad de las propuestas de política y que al no considerarse, pueden limitar la realización de los proyectos. Tal como se mencionó, estos factores se relacionan con aspectos financieros y técnicos.

Algunos de ellos son los siguientes:

- a) **Capital humano técnico:** es un elemento de suma importancia en el éxito de cualquier propuesta, ya que la coercitividad de las normas tributarias dependen en gran medida del nivel de eficiencia del personal de fiscalización. En este sentido, la Administración Tributaria y Aduanera debe contar con el personal lo suficientemente especializado para verificar el cumplimiento de las normas, de lo contrario será difícil que se pueda asegurar la efectividad de las medidas que se implementen.
- b) **Capacidades gerenciales:** al igual que en el caso anterior, la carencia de personal gerencial sin la formación adecuada para dirigir eficazmente la administración tributaria en sus distintos niveles, constituye una limitante a la factibilidad de las propuestas de política. Al respecto, FUNDE (2008) menciona la falta de una política de formación técnica y gerencial como una de las causas de la baja carga tributaria en el país.
- c) **Herramientas técnicas:** los dos elementos anteriores derivan en la falta de iniciativas para la definición, formulación y establecimiento de instrumentos técnicos que puedan utilizarse en las tareas de recaudación. La falta de una planificación estratégica de la acción fiscalizadora, la no utilización de la información tributaria para acciones de inteligencia fiscal, como también la de instrumentos y técnicas efectivas de fiscalización junto a la falta de una estructura organizativa funcional, entre otros aspectos, limitan el accionar de la Administración Tributaria y Aduanera que contribuye a los bajos niveles de recaudación.

- d) **Sistemas de información:** la puesta en marcha de algunas propuestas descansa en la existencia de sistemas de información que proporcionen datos e información suficiente y confiable para facilitar la toma de decisiones estratégicas. Estos se constituyen en instrumentos de apoyo de la inteligencia fiscal para la determinación de las obligaciones tributarias y su fiscalización por parte de la Administración Tributaria y Aduanera.
- e) **Tecnología:** para garantizar la eficiencia y la efectividad de las acciones de política, y para la efectividad de la Administración Tributaria en general, se requiere de sistemas informáticos que estén al nivel de las mejores prácticas internacionales. Además, debe disponerse de equipos computacionales modernos con la suficiente capacidad para el manejo de la información tributaria y económica que facilite las tareas de recaudación. De no contarse con estos instrumentos es difícil asegurar el éxito de cualquier medida.
- f) **Recursos financieros:** todo lo anterior implica necesariamente la disponibilidad de recursos. El Ministerio de Hacienda debe garantizar las asignaciones presupuestarias suficientes para invertir en la adquisición de equipos, software, sistemas de información, formación de capital humano, infraestructura física, etc. Sólo de esta forma podrán aumentar significativamente los niveles de recaudación tributaria en el país. En este sentido, FUNDE (2008) menciona que el presupuesto de la Administración Tributaria y Aduanera es de solo un 1% de la recaudación, lo que resulta insuficiente y tiene consecuencias en la productividad de las áreas operativas de las instituciones recaudadoras.

En resumen, la probabilidad de éxito de las medidas de política y administración tributaria depende de la capacidad de las autoridades fiscales para reconocer y atender aquellos factores que atentan contra la factibilidad de los proyectos y que están relacionados principalmente con la disponibilidad de recursos financieros para realizar las medidas. Por otro lado, el éxito depende del nivel de entendimiento que exista entre los componentes de la sociedad: Estado, sistema político y sociedad civil.

Si el Gobierno no tiene la capacidad para convocar a un acuerdo nacional por el crecimiento económico y desarrollo, en el cual los sectores económicos, políticos y sociales se comprometan con la puesta en marcha de acciones encaminadas a incrementar los recursos del Estado, al tiempo que éste realiza una gestión eficiente, honesta, transparente que garantice la adecuada distribución de los recursos, el país no podrá aspirar a alcanzar mejores niveles de bienestar.

Por el contrario, al seguir en una carrera de intereses particulares “race to the bottom”, en la que los sectores privados se oponen a que el gobierno emprenda reformas tributarias y otras modificaciones legales que puedan afectar sus intereses. Asimismo, si el Estado no asume un papel de liderazgo en la toma de decisiones firmes y concretas respecto a los temas estratégicos de la nación; se estará profundizando el problema de la insostenibilidad fiscal. Como resultado, habrá una ampliación del déficit de infraestructura económica y social que mantendrá al país en una condición de subdesarrollo.

3.3 Clasificación de las medidas de política propuestas en viables y factibles

Con base a lo expuesto en las secciones anteriores, se presenta una clasificación de las propuestas presentadas en FUNDE (2008), más algunas medidas adicionales que tienen el potencial para incrementar la recaudación tributaria de manera sustancial.

En primer lugar, cabe resaltar que las propuestas presentadas en FUNDE (2008) son de tres tipos: a) Medidas administrativas orientadas a mejorar la eficiencia del aparato recaudador, b) Medidas orientadas al fomento de la cultura tributaria en la población, relacionadas con la mejora en la percepción que la sociedad tiene del rol del Estado en la economía y c) Reformas legales con el objetivo de cerrar espacios de elusión y evasión fiscal, así como la inclusión de figuras de planificación fiscal propias de la tributación internacional.

Las medidas administrativas están relacionadas con decisiones gerenciales acerca de la política de recursos humanos y la estructura organizativa, así como al aprovechamiento de la tecnología para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y para mejorar los procesos de fiscalización y control. Debido a que su implementación no implica la aprobación de una ley en la Asamblea Legislativa, se consideran perfectamente viables.

Sin embargo, en términos de factibilidad pueden existir algunas limitantes. De manera específica, todas las propuestas requieren de la disponibilidad de recursos financieros para ser implementadas. Por ejemplo, la política de recursos humanos requiere invertir en el establecimiento de un sistema de formación tributaria, tanto a nivel técnico como gerencial (Escuela Tributaria y Aduanera: infraestructura, equipamiento, herramientas técnicas, personal administrativo, docentes, investigadores, etc.). Asimismo, debe contarse con un aumento permanente en el presupuesto destinado a remuneraciones, con el objeto de establecer un sistema de salarios competitivos y un sistema de incentivos al talento de los trabajadores de la Administración Tributaria y Aduanera.

En la misma línea de acción, la innovación tecnológica implica una inversión significativa en la adquisición de equipos informáticos; en el desarrollo e implementación de software especializados; la fusión de los sistemas de información tributarios, aduaneros y de tesorería; diseño de herramientas técnicas (sistemas, métodos, procedimientos, técnicas, nuevos sitios web, etc.) y en la construcción de la infraestructura adecuada para alojar los sistemas de información.

Lo mismo sucede con la implementación de medidas relacionadas con el fortalecimiento de la fiscalización: planificación de la fiscalización, actuaciones conjuntas DGII-DGA, implementación de nuevos planes de fiscalización y ampliación de cobertura de las áreas fiscalizadoras.

Las propuestas relacionadas con el fomento a la cultura tributaria también implican el desembolso de recursos para financiar programas educativos de formación tributaria, campañas de concientización ciudadana, programas de transparencia y control de la corrupción, entre otros.

Debido a lo anterior, dichas propuestas sólo pueden ser implementadas si el Estado tiene la disposición de destinar mayores asignaciones presupuestarias a la Administración Tributaria y Aduanera. Además, hay que destacar que la implementación de estas medidas es también la base de las reformas a las leyes tributarias, pues de no hacerse las inversiones necesarias, el éxito de las reformas estaría en riesgo.

Respecto a la viabilidad y factibilidad de las reformas legales orientadas a incrementar la recaudación, se presenta un análisis más específico. Se parte de la distinción de dos tipos de propuestas: a) Reformas a disposiciones sustantivas y creación de nuevas figuras impositivas y b) Creación y fortalecimiento de controles y disposiciones complementarias a las reformas principales.

El análisis específico se presenta para las propuestas del tipo a), que implican incrementos directos en la recaudación; mientras que para algunas de las propuestas tipificadas en el literal b), no se presenta su respectivo análisis, debido a que tratan sobre la creación y fortalecimiento de controles, así como modificaciones complementarias a las obligaciones formales de los sujetos pasivos, que no conducen por sí solas a incrementos en la recaudación. No obstante, son importantes como instrumentos para lograr mejores resultados en los procesos de verificación y fiscalización.

Adicionalmente, se incluye en el análisis un conjunto de medidas que fueron aprobadas en la reforma tributaria de 2004 y 2005 y que aún no han sido implementadas. FUNDE (2008) enfatiza que ello se debe a la falta de previsión de la autoridades tributarias con respecto a la inversión necesaria para concretizar todas las reformas, falta de visión gerencial para trabajar con antelación en la generación de capacidades técnicas y administrativas, temor a fracasar en la ejecución de algunas medidas, entre otros motivos.

Algunas de dichas disposiciones tienen un importante potencial recaudador, al ser instrumentos complementarios para las tareas de inteligencia fiscal, en los procesos de fiscalización y para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Luego de presentar los análisis correspondientes, se pasará a calcular los impactos de las medidas –que se pueden cuantificar sus resultados– en la recaudación, para finalmente ver el horizonte temporal de los resultados: corto, mediano o largo plazo.

Tabla 7. Viabilidad y factibilidad de propuestas de política.

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
a) REFORMAS AL CÓDIGO TRIBUTARIO:					
Inscripción de oficio en IVA a profesionales independientes que declaren en el ISR ingresos gravados en IVA y no estén inscritos. Además, se extiende a los importadores habituales.	Ampliar la base tributaria del IVA y prevenir la evasión.	SI	SI	N/A	N/A
Establecimiento de Pago a Cuenta uniforme a todos los sectores económicos: 1.5% de Ingresos brutos	Prevenir la elusión fiscal al existir diferentes tasas: 0%, 0.3% y 1.5%	NO	SI	- Oposición de sectores con tasa preferencial - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	N/A
Retención de 1% de IVA en pagos hechos a profesionales independientes por servicios gravados.	Prevenir la evasión fiscal mediante el control de las operaciones.	NO	NO	- Oposición de profesionales - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	Inversión en equipos para manejo de datos y capacidad técnica para utilizar la información.

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
Percepción de 1% de IVA sobre el precio de venta estimado a importadores habituales de vehículos usados.	Prevenir la evasión fiscal mediante el control de las operaciones de importación.	NO	SI	- Oposición de gremiales de importadores de vehículos usados - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	Inversión en equipos para manejo de datos y capacidad técnica para utilizar la información.
Imposición de sanción monetaria por el fedatario inmediatamente después de constatada la infracción.	Abreviar el proceso sancionatorio para lograr un mayor efecto coactivo ante la no facturación.	NO	SI	- Oposición de gremiales del sector privado - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	N/A
Establecer la facultad de la DGIJ para la aplicación directa del cierre de negocios que reincidan en la no emisión de facturas, que hayan sido objeto de infracción por parte de fedatarios.	Prevenir la evasión fiscal (no facturación), mediante la acción coactiva.	NO	SI	- Oposición de gremiales del sector privado - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	N/A
Dar la facultad a la Administración Tributaria para decretar embargos y ordenar la aplicación de deudas firmes en las cuentas bancarias de los contribuyentes. Se incluye el cobro de las infracciones de tránsito.	Reducir los índices de mora tributaria y crear desincentivos en los contribuyentes para cometer acciones ilícitas.	NO	SI	- Oposición de gremiales del sector privado - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	N/A

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
Incrementar el valor monetario de las sanciones a las infracciones tributarias: emisión de documentos, obligación de informar, permitir el control, llevar registros contables y control de inventarios, retención y entero, defraudación, entre otras.	Reducir la evasión y promover el cumplimiento voluntario al desincentivar la comisión de infracciones debido al incremento del costo de ser descubierto por la autoridad fiscal.	SI	SI	N/A	N/A
Establecer la figura de "renta presunta" para contribuyentes que presenten declaraciones IVA con "cero valores" (profesionales independientes, mayoristas de mercados); sujetos a comprobación.	Fortalecer el control de la tributación de grupos económicos de alto riesgo.	NO	NO	<ul style="list-style-type: none"> - Oposición de grupos afectados - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa - Sentencias y fallos de los tribunales en contra de la Administración Tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidad de los procedimientos de fiscalización - Frágil defensa por parte de la Administración Tributaria, de los casos de recursos ante los tribunales.

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
b) REFORMAS A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA:					
Eliminar la no gravabilidad de los intereses pagados a instituciones financiera del exterior.	Prevenir la elusión fiscal por parte de empresas multinacionales radicadas en el país	SI	SI	N/A	N/A
Eliminar la no gravabilidad de la ganancia de capital en la venta de inmuebles.	Homogenizar el tratamiento de la tributación de la ganancia de capital.	SI	SI	N/A	N/A
Eliminar la no gravabilidad de los intereses por depósitos de las personas naturales.	Homogenizar el tratamiento de todos los agentes económicos	SI	SI	N/A	N/A
Eliminar la no gravabilidad de los rendimientos de los títulos valores de las personas naturales.	Homogenizar el tratamiento de todos los agentes económicos	SI	SI	N/A	N/A

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
Modificar los porcentajes de depreciación, así: edificios, 2%; maquinaria, 10%; vehículos, 20%; otros activos, 20%; software, 50%	Aumentar la renta en el corto y mediano plazo.	SI	SI	N/A	N/A
Eliminar la deducción de la reserva legal	Aumentar la renta imponible	SI	SI	N/A	N/A
c) REFORMAS A OTRAS LEYES:					
Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Estableciendo la obligación de instalar máquinas de boletos y el uso de tarjetas prepago en los autobuses y microbuses de transporte colectivo.	Aumentar la renta imponible.	NO	SI	- Oposición de gremiales de transporte - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa - Falta de cultura fiscal de la población.	N/A

Fuente: Elaboración propia

N/A: No Aplica

Tabla 8. Viabilidad y factibilidad de medidas no implementadas de las reformas aprobadas en 2004-2005.

Disposición no implementada	Impacto esperado de la reforma	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
REFORMAS EFECTUADAS AL CÓDIGO TRIBUTARIO			
Art. 106 Emplazamientos públicos de omisos	Reducir los niveles de incumplimiento en la presentación de declaraciones, incrementar la recaudación tributaria y generar cultura de cumplimiento en plazos establecidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Injerencia de intereses políticos y económicos - Falta de compromiso de la autoridad tributaria para implementar la medida. 	N/A
Art. 107 Transmisión en línea al servidor de la Administración Tributaria, la información de los montos de cada venta o prestación de servicios por parte de los contribuyentes que lleven sistemas computarizados.	Disponer de información en tiempo real sobre las operaciones efectuadas por los contribuyentes, con el objeto de hacer cruces con las operaciones declaradas.	<ul style="list-style-type: none"> - Injerencia de intereses políticos y económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasos recursos para la inversión en equipos informáticos y tecnología para administrar la información - Falta de capital humano especializado en el uso de la información - Escasez de recursos para formación de capital humano.

Disposición no implementada	Impacto esperado de la reforma	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
<p>Art. 123-A Utilización de la información declarada mediante el formulario F-930, por agentes y sujetos de retención o percepción IVA y administradoras de tarjetas de crédito.</p>	<p>Fortalecer los cruces de información, para incrementar la detección de sujetos con omisiones en valores declarados, enteros efectuados de menos o no realizados, operaciones fraudulentas, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Injerencia de intereses políticos y económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de herramientas técnicas para operativizar la acción - Falta de capital humano especializado en el uso de la información - Escasez de recursos para formación de capital humano.
<p>Art. 173 Facultades de investigación y fiscalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lit. g) Desarrollar planes de control de mercadería en tránsito interno. - Lit. k) Fortalecer la verificación de operatividad de los sistemas mecanizados de los contribuyentes. 	<p>Ejercer un mayor control sobre el transporte de mercadería y sobre las operaciones realizadas por los contribuyentes en sistemas mecanizados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Injerencia de intereses políticos y económicos - Falta de compromiso de la autoridad tributaria para implementar la medida - Escasa coordinación con otras instituciones vinculadas a la tarea: PNC y FGR. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasos recursos para la inversión en infraestructura, vehículos, equipos informáticos y tecnología. - Falta de herramientas técnicas para operativizar la acción - Falta de capital humano especializado en el uso de la información - Escasez de recursos para formación de capital humano.

Disposición no implementada	Impacto esperado de la reforma	Factores que limitan la viabilidad	Factores que limitan la factibilidad
<p>Art. 173-A Decomiso de mercaderías en tránsito o almacenada sin documentación legal de respaldo.</p>	<p>Aplicar medidas cautelares a las mercaderías que no estén respaldadas con la documentación legal respectiva que ampare el pago del IVA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Injerencia de intereses políticos y económicos - Falta de compromiso de la autoridad tributaria para implementar la medida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasos recursos para la inversión en infraestructura, vehículos, equipos informáticos y tecnología. - Falta de herramientas técnicas para operativizar la acción
<p>Arts. 199-A y 199-B Estimación de la Base Imponible:</p> <p>Aplicación de la disposición en materia de operaciones entre empresas vinculadas, con el objeto de establecer exceso de costos o gastos deducibles en el Impuesto sobre la Renta y por ende reducir el impuesto a pagar.</p>	<p>Impulsar la detección de operaciones fraudulentas relacionadas con prácticas de precios de transferencia a nivel local e internacional, con el objeto de pagar menos impuestos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Norma legal insuficiente para controlar la práctica de precios de transferencia - Temor al fracaso por parte de la Gerencia de la Administración Tributaria - Falta de compromiso de la autoridad tributaria para implementar la medida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de herramientas técnicas para ejecutar procesos de fiscalización - Falta de capital humano especializado en el control de precios de transferencia - Escasez de recursos para formación de capital humano.

Fuente: Elaboración propia

N/A: No Aplica

3.4 Nuevas propuestas de medidas de política.

Tal como se mencionó al inicio de esta sección, además de las propuestas presentadas en FUNDE (2008), el estudio agrega un conjunto de nuevas medidas que tienen un gran potencial recaudador y pueden aportar importantes recursos al Fisco, especialmente en la situación de iliquidez que está atravesando el gobierno hacia finales de 2009 y ante las perspectivas negativas que se vislumbran en el mediano plazo debido al deterioro de las variables fiscales.

Para tener una idea clara de en qué consisten estas medidas, se presenta en primera instancia una descripción de cada una de ellas, para luego pasar al análisis de la viabilidad y factibilidad, tal como se hizo con las propuestas anteriores.

a) Reformas a Ley de Imprenta y Ley del Libro: en FUNDE (2008) se recomendó delimitar la exención de IVA contenida en estas disposiciones legales, excluyendo las publicaciones relacionadas con el entretenimiento. En esta oportunidad, se está recomendando la eliminación de la exención del IVA a todo tipo de impresos, exceptuando únicamente los textos básicos utilizados en las instituciones educativas y que estén debidamente aprobados por el Ministerio de Educación.

b) Principio de Renta Mundial en el Impuesto sobre la Renta: el sistema territorial de imputación de las rentas que El Salvador aplica, somete a imposición únicamente a aquellas rentas obtenidas en el país, lo que, dado el dinamismo de la economía global, permite que ciertos contribuyentes realicen acciones de planeación fiscal con el objeto de localizar sus beneficios en jurisdicciones de baja o nula tributación, con lo que logran pagar menos impuestos. Con el establecimiento del sistema de Renta Mundial, se estaría avanzando hacia la equidad horizontal del impuesto sobre la renta, en el sentido que un sujeto residente en El Salvador será sometido a imposición por la totalidad de sus rentas, aunque éstas hayan sido obtenidas en otros países. Obviamente, el sistema incluye un mecanismo de acreditación de impuestos pagados en el exterior, además de la implementación de una política de suscripción de convenios internacionales para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.

c) Normas para el control de los precios de transferencia: relacionado con la propuesta anterior. Ésta es una de las figuras más utilizadas internacionalmente para eludir el pago de los impuestos. Se trata de la manipulación de precios entre empresas relacionadas, tanto a nivel interno como entre entidades de distintos países. Esta actividad consiste en generar de manera artificial, distorsiones en las condiciones de operación, con la finalidad de trasladar las utilidades a jurisdicciones con menor o nula tributación. En el país no existen normas que controlen estas transacciones, salvo la extensión de la renta territorial a paraísos fiscales incluida en la reforma de 2004 y los artículos 199-A y 199-B del Código Tributario (FUNDE, 2008). Sin embargo, estas disposiciones son insuficientes para hacer un control efectivo de las operaciones entre empresas vinculadas por lazos jurídicos o por relaciones comerciales.

d) Normas para el control de la subcapitalización: esta es otra acción mencionada en FUNDE (2008) como causante de la baja recaudación. Consiste en obtener cantidades excesivas de deuda entre entidades relacionadas —generalmente situadas en otros países—, con el objeto de aumentar considerablemente las deducciones en concepto de intereses y disminuir las utilidades de la empresa local. De igual forma, la legislación salvadoreña no cuenta con las disposiciones adecuadas para evitar esta práctica, por lo que existe una gran probabilidad de que muchas empresas multinacionales estén eludiendo el pago de impuestos utilizando esta figura.

e) Progresividad en el Impuesto sobre la Renta de las personas naturales: el último inciso del artículo 37 de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece que el impuesto a pagar no deberá ser mayor al 25% de la renta imponible, lo que significa una pérdida de la progresividad que se observa en los primeros tramos de la tabla de las personas naturales. Esta regla permite que los sujetos con renta imponible anual de aproximadamente US\$67,800.00 en adelante, solo paguen una tasa proporcional, tal como sucede con las sociedades. La propuesta es que se derogue dicho inciso y que se modifique la escala de la determinación del impuesto a pagar, de modo que se logre un aumento en la recaudación y se presente un avance en términos de justicia tributaria. Las modificaciones que se proponen implican la reformulación de los tramos, tasas, mínimos imponibles, entre otros.

f) Impuesto sobre la Renta a empresas de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo (DPA's): El Salvador tiene una prórroga de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para operar el régimen de zonas francas hasta el año 2015. Debido a ello, se recomienda que a partir del año 2010, se comience a desmontar los beneficios fiscales, en especial, el Impuesto sobre la Renta, para que llegado el momento del cierre total, no existan inconformidades con el gobierno. La propuesta es que se establezca un tipo impositivo gradual y escalonado, comenzando con el pago de un 5% de sus utilidades en 2011, un 10% en 2012, 15% en 2013, 20% en 2014 y, finalmente, en 2015 se estaría incrementando la tasa a la tasa general (25%). Adicionalmente, para garantizar la efectividad de las normas, se debe establecer una matriz de coeficientes técnicos de producción, que puedan ser utilizados para desarrollar los procesos de fiscalización con eficiencia y efectividad.

g) Régimen simplificado para pequeña empresa: la economía informal tiene un potencial recaudador que no se ha explotado debidamente. Con la implementación de un régimen de pago de un único tributo, se estará integrando a este sector económico como contribuyente, pudiendo aportar recursos sustanciales al Fisco, además de constituirse en una fuente importante de información de las relaciones comerciales con los medianos y grandes contribuyentes. Las bases para asignar las "cuotas fijas" deberían ser criterios técnicos, como espacio en metros cuadrados, número de empleados, monto de ventas, etc.

h) Impuesto predial: el objetivo de este nuevo impuesto es generar recursos suficientes para proveerlos a los gobiernos locales, de modo que se puedan financiar las inversiones en desarrollo comunal de los municipios. Debido a que actualmente no existe una figura como ésta, el proceso de preparación de la Administración Tributaria y de los contribuyentes llevará un tiempo, lo que significa que los resultados en términos de recaudación se podrán ver a partir del mediano plazo (3 ó 4 años luego de la aprobación de la ley).

i) Impuesto especial de emergencia: con el objeto de contribuir a la salida rápida y eficiente de la situación crítica en que se encuentran las finanzas públicas, se recomienda establecer en el corto plazo un impuesto

especial de emergencia del 2% de los ingresos brutos mensuales de todos los sujetos titulares de empresas y prestadores de servicios. El impuesto se establecería de manera transitoria, por un plazo no mayor a 24 meses (2010 y 2011).

Tabla 9. Viabilidad y factibilidad de nuevas propuestas de política.

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan viabilidad	Factores que limitan factibilidad
a) Reformas a la Ley de Imprenta y Ley del Libro: eliminar exención de IVA a todo tipo de impresos, exceptuando los textos educativos aprobados por el Ministerio de Educación.	Ampliar la base tributaria del IVA.	NO	SI	-Oposición de sectores afectados - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	N/A
b) Establecimiento del principio de Renta Mundial en el Impuesto sobre la Renta.	Extender el alcance del Impuesto sobre la Renta a las rentas obtenidas en cualquier país.	SI	SI	N/A	N/A
c) Normas para el control de los precios de transferencia.	Prevenir la elusión fiscal mediante el control de las operaciones entre empresas vinculadas.	SI	NO	N/A	- Falta de capacidad técnica para fiscalizar el sistema - No existencia de una red de convenios internacionales para evitar la doble tributación o intercambio de información.

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan viabilidad	Factores que limitan factibilidad
d) Normas para el control de la subcapitalización.	Prevenir la elusión fiscal mediante el control de las operaciones de financiamiento entre empresas vinculadas.	SI	SI	N/A	N/A
e) Reforma al Impuesto sobre la Renta de las personas naturales: modificando tramos, tasas, mínimo exento y eliminando la regla de corte de la progresividad del inciso último del Art. 37 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	Mayor progresividad del impuesto y aumento de la recaudación.	SI	SI	N/A	N/A
f) Eliminación gradual de la exención del Impuesto sobre la Renta a las empresas usuarias de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo (DPAs). Tasas del ISR de 5% en 2011, 10% en 2012, 15% en 2013, 20% en 2014 y 25% en 2015.	Cumplimiento de las disposiciones de la OMC e incrementar la recaudación.	NO	SI	-Oposición de empresas de zonas francas -Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	N/A
g) Establecimiento de Régimen Simplificado para pequeñas empresas.	Ampliación de la base tributaria y mejorar el control de las operaciones de los pequeños y grandes contribuyentes.	NO	NO	- Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa	- Falta de capacidad técnica para administrar el sistema - Falta de capacidad técnica fiscalizadora.

Descripción de propuesta	Objetivo	Viabilidad	Factibilidad	Factores que limitan viabilidad	Factores que limitan factibilidad
h) Establecimiento de un Impuesto Predial.	Ampliar las fuentes de ingresos tributarios.	NO	NO	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de capacidad técnica para administrar el sistema - Falta de capacidad técnica fiscalizadora. - No se cuenta con herramientas técnicas: catastro, valoración de propiedades, etc.
i) Establecimiento de un impuesto especial de emergencia del 2% de los ingresos brutos de las empresas y prestadores de servicio, por un periodo transitorio (dos años).	Aumentar la recaudación tributaria en el corto plazo para impulsar una política de gasto público en la reactivación económica y social.	NO	SI	<ul style="list-style-type: none"> - Oposición de todos los sectores productivos - Posibilidad de no aprobación en la Asamblea Legislativa 	N/A

Fuente: Elaboración propia

N/A: No Aplica

Es importante mencionar algunas medidas que podrían provocar incrementos considerables en la recaudación y que actúan en contra de las externalidades negativas, tal como los impuestos selectivos al consumo de bebidas alcohólicas y productos derivados del tabaco.

Respecto del Impuesto a las bebidas alcohólicas, la estructura actual posee una distorsión y al mismo tiempo concede un trato preferencial a los productos de alto precio, ya que el impuesto por contenido alcohólico vigente permite que dos bebidas similares pero de distinto precio en el mercado paguen lo mismo en concepto de impuesto. En afán de avanzar hacia un sistema impositivo más equitativo, la estructura debería cambiarse por un gravamen uniforme para todas las bebidas alcohólicas. Ahora bien, considerando que las bebidas alcohólicas son nocivas para la salud y que el impuesto por grado alcohólico tiene por objetivo corregir la externalidad del consumo, el sistema actual no logra dicho objetivo, ya que bebidas como el aguardiente y el vodka, que tienen un alto consumo en los niveles bajos de ingresos, poseen tasas muy bajas respecto al resto de las bebidas¹.

En vista de ello, se propone cambiar el sistema por uno que contenga dos partes: a) Una tasa específica por grado alcohólico. Para evitar distorsiones, dicha tasa tendría que ser única para todos los productos. b) Un componente ad valorem también estándar para todos los productos.

Respecto a los productos derivados del tabaco, el impuesto actual tiene los dos componentes: específico y ad valorem. Este es el impuesto selectivo que más aporta a la recaudación². No obstante, dada la necesidad imperante de incrementar la disponibilidad de recursos, podría aumentarse el componente específico (por unidad –cigarrillo–). Sin embargo, debe tomarse en cuenta que los cigarrillos son un producto muy susceptible al contrabando y la decisión de aumentar las tasas debe incluir el análisis de las tasas vigentes en los países vecinos, ya que en un caso extremo, el alza de tasas podría derivar en una disminución de la recaudación, si no existen mecanismos concretos para la fiscalización y el control de este bien.

¹ El sistema de tasas por grado alcohólico vigente grava el aguardiente con \$0.015 el grado alcohólico por litro de bebida, \$0.0325 el vodka, frente a \$0.07 de los vinos y \$0.0825 por litro de cerveza.

² El Impuesto a los cigarrillos aporta el 32.5% de la recaudación de impuestos selectivos al consumo. El consumo de cerveza aporta cerca del 27% y las bebidas gaseosas el 25%. Por su parte, el resto de bebidas alcohólicas contribuyen solo con el 14% al total recaudado.

CUARTA PARTE

**EVALUACIÓN DEL
IMPACTO DE LAS
PROPUESTAS EN LA
RECAUDACIÓN FISCAL
PARA EL MEDIANO PLAZO**

4. Evaluación del impacto de las propuestas en la recaudación fiscal para el mediano plazo.

4.1 Aspectos generales.

Luego de examinar los factores que limitan la viabilidad y factibilidad de las propuestas presentadas en FUNDE (2008), más las nuevas reformas propuestas a raíz del deterioro de las finanzas públicas en el último año, el presente estudio profundiza en la capacidad de algunas de esas medidas para generar los recursos suficientes con el fin de financiar los déficit fiscales que se estarían originando en el mediano plazo.

El análisis parte de la distinción de un grupo de medidas administrativas que, por su naturaleza, no son medibles en términos de un impacto directo en la recaudación, pero se reconoce que tienen un alto potencial de contribuir a un alza significativa en los ingresos, siempre y cuando se superen los factores que restringen su factibilidad.

En otro grupo se incluyen las reformas legales, entre las cuales existe un subgrupo que debido a la escasez de información estadística disponible en el país, es difícil calcular de manera confiable su impacto en la recaudación.

Finalmente, se dispone de un último subgrupo de medidas consistentes en reformas legales que permiten estimar el grado en que inciden en los ingresos. En este apartado se presentan las estimaciones del impacto que este subgrupo de medidas tendrían en la recaudación.

Adicionalmente, se incluyen los elementos a considerar para ejecutar la inversión necesaria, a fin de dotar a la Administración Tributaria y Aduanera de las herramientas suficientes para garantizar el éxito de las medidas.

4.2 Medidas administrativas

El primer elemento a considerar en este grupo de medidas es el costo económico que representa para el Ministerio de Hacienda, pues, por un

lado, están relacionadas con la carencia de una verdadera planificación estratégica en la Administración Tributaria y Aduanera y, por otro lado, con la falta de visión de las autoridades para utilizar mejores prácticas internacionales con el fin de lograr avances en el control de las obligaciones impositivas.

En primera instancia, se describen los requerimientos por cada tipo de medidas, para luego realizar un resumen general de las necesidades de bienes y servicios:

- a) Medidas relacionadas con las fallas en la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera (ATA): Las propuestas en esta línea se refieren a la puesta en marcha de una política estratégica de recursos humanos, que incluye salarios competitivos y retención de talentos, lo que implica contar con un mayor presupuesto en el ámbito de las remuneraciones.

Al mismo tiempo, se recomienda la implementación de una estrategia de formación profesional y gerencial, que implica la creación de una Escuela de Formación Tributaria y Aduanera. La escuela debe contar con el equipamiento suficiente para garantizar un óptimo aprendizaje, además que debe estar administrada por expertos en formación tributaria. Asimismo, los docentes deben poseer altos estándares a nivel mundial. En este sentido, antes de que la escuela entre en funcionamiento, los formadores tendrían que especializarse en el extranjero para luego multiplicar las mejores prácticas en el país.

Un tercer elemento en esta categoría de medidas es la realización de cambios en la estructura de la organización, de modo que responda a las prioridades de política fiscal, que para los próximos años están enmarcadas en el incremento sustancial de los ingresos tributarios.

- b) La segunda categoría de medidas administrativas está relacionada con la facilitación del cumplimiento de las obligaciones impositivas. Para ello, es necesario destinar recursos a la elaboración de diagnósticos, adquisición de equipos

informáticos, software, sistemas de información, sitios web, infraestructura al interior del país, campañas de concientización a los contribuyentes, entre otros.

- c) En esta categoría están las medidas relativas al fortalecimiento de las estrategias de fiscalización y control. Al igual que en el caso anterior, es necesario contar con equipos informáticos apropiados para llevar a cabo una eficiente gestión de la fiscalización, además de personal altamente especializado en las labores de planificación y control.

También es importante dotar de las suficientes herramientas informáticas para lograr mejoras sustantivas en áreas clave, como gestión de morosos y omisos, laboratorio de mercancías, desarrollo permanente de software, construcción de plataformas de monitoreo y detección de áreas críticas, lo que incluye la integración de las bases de datos de las tres instituciones rectoras de la recaudación —DGII, DGA y DGT—, además de la creación de unidades organizativas conjuntas para gestionar de manera más eficiente las áreas clave de la administración tributaria.

Otro elemento es la inversión en el equipo computacional y software óptimos para mantener una conexión permanente y eficiente con los sistemas de información de otras instituciones y contribuyentes.

Es importante resaltar que la inversión en estos rubros garantizará la efectividad de las reformas legales orientadas a combatir la evasión, elusión y el contrabando, así como a la ampliación de la cobertura del sistema impositivo, tanto dentro del país, como hacia la internacionalización del sistema.

En resumen, las medidas administrativas implican el incremento del presupuesto asignado a la ATA. En 2009, el presupuesto asignado a la Dirección General de Impuestos Internos y a la Dirección General de Aduanas, ascendió a US\$28.3 millones, lo que equivale a 0.9% de los ingresos tributarios brutos. De dicho valor, aproximadamente el 90% es destinado al pago de salarios, el resto de tan solo US\$2.8 millones se destina al gasto en bienes y servicios y la inversión.

En el marco de la negociación de uno de los préstamos que el Banco Mundial ha otorgado a El Salvador en el año 2009, se incluye una asignación del préstamo al fortalecimiento de la administración tributaria. El valor del proyecto asciende a US\$20.0 millones para ser ejecutados en el mediano plazo; sin embargo, dichos fondos no pueden destinarse a la construcción y mejora de infraestructura ni a financiar salarios.

Debido a lo expuesto, lo recomendable es lograr un incremento en el presupuesto asignado a la DGII y DGA, de modo que pueda por lo menos duplicar su capacidad financiera, llegando a alrededor de US\$56.0 millones.

Al sumar los recursos del préstamo del Banco Mundial y un potencial incremento en el presupuesto de la Administración Tributaria y Aduanera, se tendría alrededor de US\$48.0 millones para el fortalecimiento de la administración.

Como resultado de la puesta en marcha de las medidas mencionadas y de la ejecución eficiente de los recursos, se podría incrementar la productividad del personal de las áreas de fiscalización y control, y el gobierno estaría ampliando su capacidad de gestión de manera significativa, abonando al incremento de los ingresos tributarios. En este sentido, el balance beneficio-costó tendería a ser muy favorable.

4.3 Reformas legales.

Como ya se ha mencionado, dentro del paquete de reformas legales propuestas por FUNDE, existe un subgrupo de disposiciones que si bien pueden ser medibles, no se dispone de la información estadística suficiente para obtener una estimación confiable de su impacto en la recaudación.

Estas disposiciones, que por lo general se relacionan con el fortalecimiento de controles administrativos, implica para los sujetos pasivos la necesidad de efectuar inversiones adicionales para adecuar sus sistemas contables a los nuevos requerimientos, crear nuevas áreas en sus departamentos financieros para hacer frente a las nuevas obligaciones, adaptarse a los nuevos informes que se solicitan en leyes reformadas, entre otros.

Asimismo, para la Administración Tributaria y Aduanera también implican la necesidad de invertir en la creación o modificación de áreas especializadas en la gestión de algunas de las reformas. Por ejemplo, las relacionadas con la internacionalización del sistema impositivo: control de precios de transferencia, renta mundial, convenios de intercambio de información, convenios para evitar la doble tributación, etc.

De la misma forma, con el fin de dar cobertura a las nuevas disposiciones y garantizar la eficiencia en la gestión recaudadora, la Administración tendría que incrementar su planilla en las áreas de planificación, estudios, fiscalización y división jurídica. También es importante la capacitación, para crear nuevas capacidades o fortalecer las existentes, de modo que el personal cuente con una alta especialización en sus respectivas áreas de trabajo.

Los montos que la Administración Tributaria tendría que invertir en las acciones mencionadas son un tanto difíciles de prever, ya que algunas de las medidas, debido a su naturaleza, no tendrían que ejecutarse por completo de manera inmediata, sino en un horizonte de mediano plazo. Sin embargo, la relación costo-beneficio de dicho grupo de medidas es favorable al gobierno, ya que dependiendo del nivel de eficiencia aplicado, se podría alcanzar importantes incrementos sostenidos en la recaudación.

Finalmente, se llega a un grupo de medidas para las cuales se cuenta con datos estadísticos que permiten realizar un acercamiento al impacto que podrían tener en la recaudación tributaria. De ellas, se presenta un análisis para el período comprendido de 2010 a 2015, destacando que algunas de las propuestas no son factibles en el presente, por lo que tendrían que ser implementadas en los próximos años, una vez superados los factores que limitan su factibilidad.

En el detalle de las medidas presentadas en el capítulo 3, se menciona que algunas de ellas no cuentan con la viabilidad para llevarse a cabo, siendo las principales causas: la oposición de los sectores privados que podrían resultar afectados y la posibilidad de que la Asamblea Legislativa no apruebe las modificaciones legales. Sin duda alguna, estos factores constituyen importantes obstáculos a la implementación de la reforma,

por lo que se reitera la necesidad de que el Gobierno lidere la búsqueda de los entendimientos necesarios para asegurar la aprobación del Congreso y la aceptación y acompañamiento de los sectores productivos.

Tal como se menciona en el capítulo 3, lo anterior está enmarcado en un contexto de búsqueda de un acuerdo nacional por el crecimiento económico y el desarrollo, que implique la definición de una visión de país en el largo plazo y que permita alcanzar mejores niveles de bienestar para toda la población. Para ello, todos los agentes económicos deben asumir la responsabilidad de participar decididamente en el financiamiento de las necesidades del Estado, principalmente en etapas de crisis como la que enfrenta actualmente las finanzas públicas del país.

Tomando en cuenta la disponibilidad de información y las características de ser cuantificables, se presentan en esta sección las estimaciones del impacto que tendrían en los ingresos tributarios algunas de las medidas propuestas en los apartados anteriores.

En este punto, es necesario resaltar que las estimaciones tienen un considerable componente de supuestos, los que en alguna medida pueden generar un debate, pero que en todo caso se ha realizado un esfuerzo por apegarse a la realidad.

Con el objeto de ilustrar adecuadamente los impactos, se presenta a continuación los elementos metodológicos considerados en los cálculos, para luego pasar al resumen de los impactos en la recaudación. Posteriormente, en el Anexo 6 se muestran los detalles de cada una de las medidas sobre las cuales se presentan los cálculos.

Las medidas y las metodologías utilizadas para realizar los cálculos de los respectivos impactos en la recaudación son las siguientes:

- a) **Establecimiento de una tasa de Pago a Cuenta uniforme para todos los sectores económicos: 1.5% de los ingresos brutos.** El cálculo presentado considera la eliminación de las tasas preferenciales vigentes actualmente: 0.3% y 0%, gravando todas las actividades con el 1.5%. Para ello, se ha considerado el total de rentas gravadas declaradas, sobre las cuales se agrega el

supuesto que el 60% de las rentas de las personas naturales son sujetas de retención, por lo que no entran en el cálculo. Los datos disponibles corresponden a 2006, por lo que se han actualizado a 2008 mediante la aplicación de las tasas de crecimiento de la recaudación del Impuesto sobre la Renta para los años 2007 y 2008. Se considera el año 2008, asumiendo que en el primer año de la ejecución de las reformas (2010), la recaudación debería recuperarse hasta acercarse a los niveles obtenidos en 2008.

- b) **Retención del 1% de IVA en pagos hechos a profesionales independientes.** En este caso, se parte del total declarado en el Impuesto sobre la Renta en dicho concepto, sobre el cual se aplica la tasa de retención. Al mismo tiempo, se supone que un 50% de los ingresos no son declarados para efectos de IVA, por lo que se calcula la incidencia a nivel de declaración IVA, para cuyos efectos se le imputa un componente de crédito fiscal por compras, para obtener un valor agregado sobre el cual se calcula un segundo impacto en la recaudación. Igualmente al anterior, los datos de ingresos se han actualizado a 2008 con los crecimientos de 2007 y 2008.
- c) **Percepción del 1% de IVA en la importación de vehículos usados.** En este cálculo se ha considerado el valor CIF y derechos arancelarios (DAI) pagados en la importación, sobre el que se asume que el 50% corresponde a vehículos usados. Al valor resultante se suma un valor agregado del 60%, para llegar a un precio de venta al consumidor, sobre el cual se aplica la tasa de percepción. El valor percibido estaría siendo acreditado en las declaraciones de IVA. Para este caso, se ha tomado como base los valores de importación de vehículos publicados por la Dirección General de Aduanas al mes de octubre de 2009, proyectando el cierre al final del año, más un crecimiento del 10% por la recuperación del mercado en el año 2010.
- d) **Aplicación de retención del Impuesto sobre la Renta a los intereses pagados a bancos del exterior.** El cálculo parte de los pagos hechos al exterior en concepto de rentas de la inversión,

según la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos del año 2008. De este valor se considera que el 50% corresponde a intereses. Al valor resultante se ha restado el 45.8% que de acuerdo al saldo de la deuda externa a diciembre de 2008, correspondería a intereses de la deuda pública, la que está exenta del Impuesto sobre la Renta. Luego, en congruencia con las tasas de retención diferenciadas que el gobierno pretende implementar, con base a la composición de la deuda externa, se ha dividido en dos categorías: los intereses pagados por la deuda de la banca local, a los que se ha aplicado la tasas del 10% y los intereses pagados por la deuda externa del resto de sectores, a los que se ha aplicado la tasa del 20%.

- e) **Eliminación de la deducción de la reserva legal en el Impuesto sobre la Renta.** El impacto se ha calculado considerando los crecimientos de la recaudación del Impuesto sobre la Renta para el año 2008, llegando al valor deducido en dicho año en concepto de reserva legal, al que se ha aplicado la tasa del impuesto a las personas jurídicas —25%—.

- f) **Impuesto sobre la Renta derivado de la instalación de máquinas expendedoras de boletos en los autobuses y microbuses urbanos.** El supuesto principal en este ítem es que al contar con un control de la expedición de boletos a través de equipos mecanizados, se puede mejorar el control de los ingresos de los agentes económicos dedicados a la actividad del transporte. En tal sentido, se ha considerado el número de autobuses y microbuses que estarían circulando en las áreas urbanas y el número de personas que utilizan dichos medios de transporte. Se ha calculado el número de viajes en el año, tanto para autobuses como para microbuses. Con estos datos, con el valor del pasaje por persona y un margen de utilidad supuesto, se ha llegado a un valor de ingresos totales. Finalmente, se asume que solo el 50% de los ingresos son debidamente declarados en el Impuesto sobre la Renta, de lo que resulta luego la recaudación adicional.

- g) **Implementación gradual del Impuesto sobre la Renta a las empresas usuarias de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo (DPA's).** La base del cálculo son los datos de exportaciones e importaciones publicados por el Banco Central de Reserva hasta septiembre 2009, a los que se aplican otros supuestos: el 10% en concepto de inventario final de materias primas y un supuesto de remuneraciones, considerando que dichas empresas estarían dando empleo a un aproximado de 100,000 personas, a las que se les paga el salario mínimo vigente. También se estima un 30% de la utilidad bruta para gastos de operación, llegando luego a un valor de utilidad neta (renta imponible), sobre la cual se ha aplicado la tasa del impuesto de las personas jurídicas —25%—.
- h) **Régimen simplificado para pequeñas empresas.** Este es un impuesto complejo, pero a partir de los datos del Censo Económico del 2005 y la metodología utilizada en FUNDE (2008) para calcular la incidencia del sector informal en la evasión fiscal, se ha elaborado un posible impacto considerando una tasa fija del 5% sobre los ingresos brutos de las empresas. El cálculo parte del supuesto que 43,449 pequeñas y microempresas no son contribuyentes al IVA, a las que se suma el 25% que sí están inscritas en IVA. Del Censo Económico 2005, actualizado con las tasas de crecimiento del PIB nominal, se han calculado las ventas brutas promedio por empresa, valor que se utiliza para encontrar el valor de las ventas totales del ejercicio, sobre el cual se ha aplicado la tasa fija del 5%.
- i) **Establecimiento del principio de Renta Mundial en el Impuesto sobre la Renta.** La base del cálculo es el valor de rentas recibidas del exterior por parte de los residentes en el país. Dichos datos han sido obtenidos de la Balanza de Pagos de 2008. Del valor de las rentas de la inversión se excluye un 50%, los que se asumen como dividendos no gravables. Las tasas aplicadas son: para las remuneraciones de empleados, una tasa plana del 10% y para las rentas de la inversión la tasa de las personas jurídicas —25%—.

- j) **Establecimiento de un Impuesto Especial de Emergencia.** El cálculo de este impuesto tiene su base en los ingresos gravados brutos declarados en el Impuesto sobre la Renta en 2006, actualizados a 2009, con las tasas de crecimiento de la recaudación de dicho impuesto. A dicho valor se ha sumado el ingreso bruto de las empresas beneficiarias del régimen de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo, las que también estarían incluidas entre los sujetos pasivos del impuesto especial. La tasa aplicada es el 1% sobre el total de los ingresos brutos calculados. Es importante agregar que la propuesta es que este impuesto se aplique de manera transitoria (2010 y 2011), sólo para cubrir la urgente necesidad de recursos que tiene el Estado actualmente derivado de los efectos de la crisis económica y por los costos de reconstrucción luego del paso del huracán Ida a principios de noviembre de 2009.

Luego de expuestas las metodologías utilizadas en el estudio para realizar los cálculos, la Tabla 10 muestra un resumen de los impactos globales de las reformas en la recaudación tributaria.

Tabla 10: Resumen de impactos de las medidas propuestas en la recaudación tributaria (US\$ Millones).

Medidas propuestas	Impacto en recaudación
Establecimiento de Pago a cuenta uniforme: 1.5%	28.7
Retención 1% IVA en pagos a profesionales independientes	21.1
Percepción 1% IVA importación de vehículos usados	8.4
ISR a Intereses pagados a bancos del exterior	33.8
Eliminación de la deducción de la reserva legal en el ISR	21.0
ISR por la instalación de máquinas de boletos en transporte público urbanos	16.4
Implementación gradual de ISR a empresas de zonas francas y DPA's	218.3
Regimen Simplificado para pequeñas empresas	46.4
Establecimiento del principio de Renta mundial	27.5
Impuesto Especial de Emergencia	347.0
IMPACTO TOTAL	768.6

Fuente: Cálculos propios

De los resultados mostrados, destaca el impacto del Impuesto Especial de Emergencia, el que aporta el 45% del total que rendirían las reformas sobre las cuales se ha calculado su impacto.

En las condiciones actuales de las finanzas públicas, obtener recursos adicionales por US\$347 millones anuales mediante un impuesto especial, transitorio y fácil de recaudar, debería ser considerado. Un argumento adicional es que un impuesto de esta naturaleza, tiene un leve impacto sobre la actividad económica, ya que representa solo un 1% de los ingresos brutos anuales. Al final, el efecto se traduce en la economía en la forma de mayores asignaciones al gasto público —programas sociales, de reconstrucción y apoyo al desarrollo económico—, lo que tendría un efecto multiplicador mayor al valor que los agentes económicos pagarían en concepto de este impuesto.

De la misma forma, el impacto en la recaudación del establecimiento gradual del Impuesto sobre la Renta a las empresas usuarias de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo es considerable: US\$218.3 millones (considerando la tasa total del 25%). En el horizonte de mediano plazo, el aporte sería incremental en la medida que la propuesta recomienda tasas crecientes, comenzando con un 5% en 2011, para terminar en 2015 con la tasa general del 25%.

El resto de medidas aporta cantidades más modestas comparadas con las dos anteriores, pero son igual de importantes en el total, ya que representan más del 26% de la recaudación adicional calculada.

A todo ello hay que agregar el impacto de las medidas no cuantificadas, pero cuenta con alto potencial de recaudación, como es el caso del establecimiento de normas para el control de precios de transferencia y la subcapitalización; el impuesto predial; la reestructuración del Impuesto sobre la Renta de las personas naturales, con el objeto de volverlo más progresivo y eficiente; la eliminación de exención de IVA a los impresos, excepto los textos educativos; entre otros.

De igual forma, la recaudación se vería fortalecida en el mediano plazo con la implementación de el resto de medidas relacionadas con el fortalecimiento de los controles tributarios, las que darían un impulso

adicional a la recaudación en el mediano plazo. Por ejemplo, medidas como el uso de un efectivo sistema de cruces de datos que utilice la información recopilada en los informes de retención y percepción, así como la transmisión electrónica de transacciones de los contribuyentes. De la misma forma, la aplicación de medidas como el control de transporte en carreteras, control de operaciones, el aumento de las infracciones monetarias, el fortalecimiento de las facultades del fedatario, una mayor facilidad para decretar embargos, entre otras medidas.

Respecto de los costos para implementar las reformas son los mismos mencionados en los apartados anteriores y se relacionan con la inversión en infraestructura, equipamiento, tecnología (equipos informáticos, software), sistemas de información, especialización del capital humano y una acertada política de incentivos a la productividad. Esto implica la erogación de una importante cantidad de recursos en el momento inicial de la implementación de las reformas y luego un incremento permanente y sustancial del presupuesto asignado a la Administración Tributaria y Aduanera.

Como se puede ver, existe una alta potencialidad de recaudación de las propuestas presentadas. La tasa de retorno de la inversión que se pueda realizar para implementar la totalidad de reformas es muy alta y, considerando un enfoque de proyecto, sólo habría que estudiar el momento óptimo para implementar cada reforma, dadas las limitaciones técnicas existentes en el momento actual.

4.4 Impacto de las medidas en el mediano plazo.

Los impactos mostrados en la Tabla 10 son los montos anuales que se obtendrían al implementar las reformas en su totalidad, pero existen limitaciones que de hacerlo de una sola vez, la eficiencia de las medidas se vería afectada de manera muy significativa.

Debido a ello, se presenta un escenario en el cual las reformas se deberían aprobar e implementar de manera gradual, de modo que la Administración Tributaria y Aduanera vaya desde ya, “preparando el terreno” para contar con la logística completa a la hora de partir con una determinada reforma. Esto último implica que las autoridades fiscales deben comenzar a ejecutar

un plan estratégico con las acciones necesarias para la implementación gradual. El plan estratégico debe incluir todos los aspectos mencionados como obstáculos a la factibilidad: inversión en infraestructura, equipos, tecnología, formación y especialización de capital humano, entre otros.

De este modo, tomando en cuenta el análisis de factibilidad presentado en el capítulo 3, se propone la siguiente calendarización para la implementación de las reformas legales:

- a) Las reformas que tienen que ver con el fortalecimiento de controles tributarios o son complementarias de las reformas sustantivas, deben ser aprobadas de inmediato para comenzar el proceso de implementación, de modo que puedan rendir frutos en el más cercano plazo.
- b) Las reformas sustantivas, es decir, las que modifican tasas o crean nuevas figuras impositivas, deberían ser aprobadas con el tiempo suficiente para asegurar que están dadas las condiciones necesarias para su implementación. En este afán, la Tabla 11 muestra una propuesta de programa de las aprobaciones legislativas y de la entrada en vigencia, lo que no significa que a partir de esa fecha comenzarían a dar los resultados en términos de recaudación, ya que en algunos casos, por la naturaleza de la reforma, debe esperarse un tiempo adicional para ver los frutos.

Tabla 11: Programación de aprobación e implementación de reformas legales.

Descripción de propuesta	Aprobación A. Legislativa	Entrada en vigencia					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
a) Reformas al Código Tributario:							
Establecimiento de Pago a Cuenta uniforme a todos los sectores económicos: 1.5% de Ingresos brutos.	Enero 2010		X				

Descripción de propuesta	Aprobación A. Legislativa	Entrada en vigencia					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Retención de 1% de IVA en pagos hechos a profesionales independientes por servicios gravados.	Enero 2010		X				
Percepción de 1% de IVA sobre el precio de venta estimado a importadores habituales de vehículos usados.	Enero 2010		X				
b) Ley de Impuesto sobre la Renta							
Eliminar la no gravabilidad de los intereses pagados a instituciones financieras del exterior.	Enero 2010		X				
Eliminar la no gravabilidad de la ganancia de capital en la venta de inmuebles.	Enero 2010		X				
Eliminar la no gravabilidad de los intereses por depósitos de las personas naturales.	Noviembre 2010			X			
Eliminar la no gravabilidad de los rendimientos de los títulos valores de las personas naturales.	Noviembre 2010			X			
Modificar los porcentajes de depreciación: edificios, 2%; maquinaria, 10%; vehículos, 20%; otros activos, 20%; software, 50%	Noviembre 2010			X			
Eliminar la deducción de la reserva legal	Noviembre 2010			X			
c) Nuevas propuestas de política							
Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Establecimiento de la obligación de instalar máquinas de boletos y el uso de tarjetas prepago en los autobuses y microbuses de transporte colectivo.	Junio 2010			X			

Descripción de propuesta	Aprobación A. Legislativa	Entrada en vigencia					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reformas a la Ley de Imprenta y Ley del Libro: eliminar exención de IVA a todo tipo de impresos, exceptuando los textos educativos aprobados por el Ministerio de Educación.	Noviembre 2010			X			
Establecimiento de principio de Renta Mundial en el Impuesto sobre la Renta.	Noviembre 2010				X		
Normas para el control de los precios de transferencia.	Junio 2010				X		
Normas para el control de la subcapitalización.	Junio 2010			X			
Reforma al Impuesto sobre la Renta de las personas naturales: modificando tramos, tasas, mínimo exento y eliminando la regla de corte de la progresividad del inciso último del Art. 37 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	Junio 2010			X			
Eliminación gradual de la exención del Impuesto sobre la Renta a las empresas usuarias de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo (DPA's). Tasas del ISR de 5% en 2011, 10% en 2012, 15% en 2013, 20% en 2014 y 25% en 2015.	Noviembre 2010			X			
Establecimiento de Régimen Simplificado para pequeñas empresas.	Junio 2010			X			
Establecimiento de un Impuesto Predial.	Noviembre 2010				X		
Establecimiento de un Impuesto especial de emergencia del 1% de los ingresos brutos de las empresas y prestadores de servicio, por un período transitorio (dos años).	Diciembre 2009		X				

Descripción de propuesta	Aprobación A. Legislativa	Entrada en vigencia					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Modificación del Impuesto a las bebidas alcohólicas, estableciendo un componente advalorem y una tasa específica por grado alcohólico única para todas las bebidas.	Enero 2010		X				
Reformas al Impuesto a los productos derivados del tabaco, aumentando el componente específico.	Enero 2010		X				

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de ello, los resultados en términos de recaudación se distribuyen en todo el periodo proyectado según se muestra en la Tabla siguiente:

Tabla 12: Programación de impactos de las reformas legales en la recaudación tributaria (US\$ Millones).

Medidas propuestas	Impacto en recaudación					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Establecimiento de Pago a cuenta uniforme: 1.5%	28.7					
Retención 1% IVA en pagos a profesionales independientes	21.1					
Percepción 1% IVA importación de vehículos usados	8.4					
ISR a Intereses pagados a bancos del exterior	33.8					
Eliminación de la deducción de la reserva legal en el ISR			21.0			
ISR por la instalación de máquinas de boletos en transporte público urbano			16.4			
Implement. gradual de ISR a empresas de zonas francas y DPA's		47.8	102.2	164.1	233.0	308.5
Regimen Simplificado para pequeñas empresas			46.4			
Establecimiento del principio de Renta mundial				27.5		
Impuesto Especial de Emergencia	347.0	347.0				
IMPACTO TOTAL	439.0	394.8	185.9	191.6	233.0	308.5

Fuente: Cálculos propios

Los impactos mostrados en la Tabla 12 son incorporados en un nuevo escenario de proyecciones fiscales para el periodo 2009-2015 (Escenario con reformas), que tiene su base en el Escenario Alternativo presentado en la Tabla 6. En términos del PIB, dichos impactos equivalen a un incremento de la carga tributaria en un promedio anual de 1.2 puntos porcentuales.

A este valor se suma un estimado de 0.3% adicional como resultado de la implementación del resto de reformas planteadas en el estudio y de las mejoras en el fortalecimiento de la gestión de la Administración Tributaria y Aduanera, para totalizar un incremento anual de 1.5% del PIB, en promedio.

**Tabla 13. Proyecciones fiscales del SPNF para el período 2009-2014
ESCENARIO CON REFORMAS (% del PIB).**

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.0	12.8	15.3	17.5	18.7	19.9	21.2	22.8
Gasto corriente	17.9	19.0	21.3	21.1	21.3	21.3	21.3	21.6
Intereses deuda	2.3	2.6	2.9	3.1	3.0	2.9	2.7	2.5
Transferencias corrientes	4.9	5.1	5.5	4.7	4.7	4.5	4.5	4.6
Inversión bruta	2.6	2.6	2.9	3.2	3.6	4.0	4.5	5.0
Ahorro corriente	-0.3	-2.6	-2.4	0.0	1.0	2.2	3.5	4.8
Resultado primario	-0.7	-2.7	-2.4	-0.1	0.4	1.1	1.6	2.1
Resultado global	-3.1	-5.3	-5.3	-3.2	-2.6	-1.8	-1.1	-0.4
Deuda total	39.7	45.7	49.7	50.5	50.3	48.7	46.6	43.8

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

El efecto de las reformas puede evaluarse en la Tabla 13, que muestra como mejoran las perspectivas de las finanzas públicas en el mediano plazo.

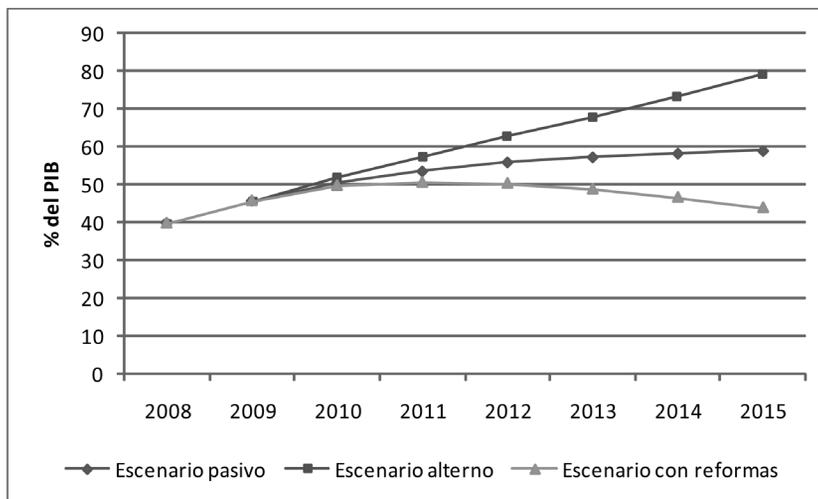
En primer lugar, como ya se apuntó, la carga tributaria experimentaría un incremento sustancial, pasando de 12.8% al 22.8%, lo que permitiría aumentar los niveles de inversión pública hasta el 4.5% del PIB al cierre del actual gobierno y hasta el 5% en el 2015. Con esto, el país se estaría acercando fuertemente a los estándares internacionales de inversión pública y en definitiva se estaría cumpliendo con los compromisos de los ODM, debido a que el Estado tendría un mayor margen de acción para destinar recursos a los programas sociales de su Plan de Gobierno y podría crear nuevos proyectos que atiendan de una manera firme y decidida, las carencias de la población más necesitada.

En términos de resultados, a partir del año 2012, el ahorro corriente se vuelve positivo y presenta una tendencia hacia el alza en los próximos años, lo que llevaría al Estado a que la mayor parte de los recursos dedicados a la inversión pública provengan de su propio esfuerzo recaudador, disminuyendo con ello la dependencia del endeudamiento para financiar la totalidad de los proyectos de inversión.

Con respecto a la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, el resultado primario presenta también una tendencia de recuperación en todo el período, llegando hasta un 1.6% en 2014 y 2.1% del PIB hacia el final de 2015. Esta política de eficiencia en la recaudación y disciplina en el gasto, traería como consecuencia un aumento en la confianza de los mercados internacionales y con ello llegaría una disminución muy significativa en la carga financiera de la deuda pública.

Asimismo, la mayor solvencia que se lograría a lo largo del período en estudio, disminuiría fuertemente las necesidades de financiamiento, lo que permitiría cerrar el quinquenio 2009-2014 con un resultado global de -1.1% y, el 2015, con un -0.4%. Estos resultados harían que la deuda del SPNF disminuya desde los niveles planteados en el Escenario Alternativo (79.1%), hasta un 43.8% del PIB en 2015, mostrando una fuerte tendencia hacia la baja en los años siguientes. A manera de comparación, el Gráfico 6 presenta la trayectoria de la deuda pública para el período 2008-2015, en el que se muestra claramente el impacto de las reformas propuestas.

**Gráfico 6: Trayectoria de la deuda del SPNF 2009-2015
(Porcentajes del PIB).**



Fuente: elaboración propia.

4.5 Cultura tributaria: efectos indirectos.

Un beneficio adicional de una gestión eficiente es el aumento de la cultura tributaria de la población, que da como resultado mayor confianza en el Gobierno; así, logra comprometerse en invertir en ciudadanía, es decir, en aportar lo correcto para el financiamiento de los grandes proyectos de país que el mismo Gobierno lidera.

En sintonía con los avances en materia de recaudación tributaria y gestión del gasto, la Administración Tributaria logra concientizar gradualmente a la población de su papel en el funcionamiento del Estado, de modo que los agentes económicos van gradualmente dejando de lado sus intereses particulares para perseguir los intereses colectivos, que al final de cuentas vienen a representar grandes beneficios para ellos mismos, en la forma de servicios públicos más eficientes, mejores obras de infraestructura económica y social, mayores niveles de empleo e ingreso y mayor bienestar para todos y todas.

REFLEXIONES FINALES

Reflexiones finales

Hace dos años, a finales de 2007 e inicios de 2008, varias fuentes afirmaban que las finanzas públicas de El Salvador eran sólidas y que resistirían la crisis financiera internacional que se veía venir. Hoy, luego que el mundo comienza a recuperarse de la sacudida, El Salvador está en una profunda recesión y las finanzas públicas inmersas en un círculo vicioso de bajos ingresos, innumerables necesidades de gasto y con una alta dependencia del endeudamiento para intentar hacer política contracíclica para impulsar la recuperación de la actividad económica doméstica.

El año 2009 ha representado para El Salvador un periodo de muchas lecciones, pues en un solo año han concurrido varios sucesos que ponen a prueba la capacidad de reacción de la economía y de las autoridades económicas y fiscales: incertidumbre electoral, cambio de partido de gobierno, crisis económica global, caída abrupta de las remesas familiares, exportaciones e importaciones, restricción del crédito, recesión doméstica, pérdida de confianza por parte de los mercados financieros y un desastre natural de grandes proporciones.

Los bajos niveles de recaudación y las urgentes necesidades de gasto e inversión han puesto al país en perspectiva de insostenibilidad. Los organismos financieros internacionales han brindado su apoyo mediante la concesión de préstamos por más de US\$1,500 millones; además, la Asamblea Legislativa autorizó la emisión de más de US\$1,100 millones en bonos. Por otro lado, la cooperación financiera internacional también ha aportado importantes recursos para paliar los efectos de los desastres recientes. No obstante, la economía y las finanzas públicas están muy deterioradas y no es fácil su recuperación.

En este contexto, surge una vez más la necesidad de adoptar acciones de política pública encaminadas a incrementar sustancialmente y de manera sostenida la recaudación tributaria. En este momento, las acciones que se adopten deben estar dirigidas a fortalecer el combate a la evasión, elusión fiscal y el contrabando. Adicionalmente, se deben hacer cambios en la estructura de la tributación, para lograr un sistema impositivo más equitativo y neutral, lo que se debería complementar con un mayor y

eficiente impulso al gasto público, la inversión social y el apoyo al desarrollo económico.

Las propuestas de política acá presentadas van encaminadas a lograr dichos objetivos. Uno de los escenarios planteados en este trabajo reflejaba que si se toman las decisiones acertadas en el momento oportuno, se podrán obtener resultados adecuados en la gestión pública a nivel de ingresos, gasto, inversión y deuda. Esto podría favorecer el aumento de la confianza de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos, contribuyendo así a un círculo virtuoso de sanidad de las finanzas públicas, crecimiento económico, bienestar y mayor desarrollo para toda la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CEPAL (2000); "Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo"; Serie Política Fiscal; Santiago, Chile, marzo 2000.

Fondo Monetario Internacional (2009); "Global Economic Policies and Prospects"; Documento preparado para la Reunión de Ministros y Gobernadores de Bancos Centrales del Grupo de los 20 (G-20), Londres, Reino Unido; Marzo 13–14 de 2009.

Fondo Monetario Internacional (2008 y 2009); "World Economic Outlook"; ediciones de abril y octubre 2008, abril y octubre 2009, actualizaciones de julio 2008 y enero 2009; Washington, d.c.

Fuentes Nelson y Rodríguez Rommel (2009); "En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: el gasto y la deuda pública en El Salvador"; FUNDE; San Salvador, julio de 2009

FUNDE (2008); "Seguridad Fiscal en El Salvador: Medidas para fortalecer la tributación"; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; 1ª Edición; San Salvador, septiembre de 2008.

FUSADES (2008); Informe de Coyuntura Económica 3er Trimestre 2008"; Serie Informes de Coyuntura; Departamento de Estudios Económicos y Sociales, FUSADES, San Salvador, octubre de 2008.

Ministerio de Hacienda El Salvador, Presupuesto General del Estado 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

Websites:

Banco Central de Reserva, El Salvador, www.bcr.gob.sv

Ministerio de Hacienda, El Salvador, www.mh.gob.sv

Ministerio de Economía, El Salvador, www.minec.gob.sv

Dirección de Estadísticas y Censos, El Salvador, www.digestyc.com.sv

Corte Suprema de Justicia, El Salvador, www.csj.gob.sv

Asamblea Legislativa, El Salvador, www.asamblea.gob.sv

Periódico El Faro, El Salvador, www.elfaro.net

Periódico La Prensa Gráfica, El Salvador, www.laprensagrafica.com

Periódico El Diario de Hoy, El Salvador, www.elsalvador.com

Fondo Monetario Internacional, www.imf.org

Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org

Comisión Económica para América Latina, www.cepal.org

US Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov

Moody's Investor Services, www.moody's.org

Instituto de Estudios Fiscales, España, www.ief.es

ANEXOS

Anexo 1
Sector Público no Financiero (SPNF) 2008 y Enero-Julio 2009
(US\$ Millones)

2008

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Mills.)	Porcentajes del PIB
INGRESOS Y DONACIONES	3,935.77	17.8%
Ingresos Corrientes	3,882.8	17.6%
Tributarios (brutos)	3,089.6	14.0%
No Tributarios	619.4	2.8%
Superávit de las Empresas Públicas.	173.9	0.8%
Empresas Financieras Públicas	0.0	0.0%
Ingresos de Capital	0.1	0.0%
Donaciones	52.9	0.2%
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,619.22	20.9%
Gastos Corrientes	3,958.1	17.9%
Consumo	2,352.8	10.6%
Remuneraciones	1,529.6	6.9%
Bienes y Servicios	823.2	3.7%
Intereses	519.6	2.3%
Transferencias Corrientes	1,085.7	4.9%
Gastos de Capital	661.7	3.0%
Inversión Bruta	582.1	2.6%
Transferencias de Capital	79.7	0.4%
Concesión neta de préstamos	-0.6	0.0%
AHORRO CORRIENTE	-75.3	-0.3%
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-0.7%
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES	-683.5	-3.1%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	0.6%
Desembolsos de préstamos	426.9	1.9%
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-1.4%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	556.6	2.5%
Banco Central	25.9	0.1%
Bancos Comerciales	92.7	0.4%
Instituciones Financieras	0.0	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	2.3%
Privatización y Vta de Acciones	0.0	0.0%
Pago Deuda Previsional	0.0	0.0%
Otros	-69.5	-0.3%
SALDO DEUDA DEL SPNF	8,781.5	39.7%

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

ENERO-JULIO 2009

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Mills.)	Porcentajes del PIB
INGRESOS Y DONACIONES	2,155.6	9.9%
Ingresos Corrientes	2,123.7	9.8%
Tributarios (brutos)	1,757.8	8.1%
No Tributarios	291.1	1.3%
Superávit de las Empresas Públicas.	74.8	0.3%
Empresas Financieras Públicas	0.0	0.0%
Ingresos de Capital	0.0	0.0%
Donaciones	31.8	0.1%
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	2,755.1	12.7%
Gastos Corrientes	2,373.3	10.9%
Consumo	1,382.6	6.3%
Remuneraciones	918.0	4.2%
Bienes y Servicios	464.6	2.1%
Intereses	347.9	1.6%
Transferencias Corrientes	642.8	3.0%
Gastos de Capital	382.6	1.8%
Inversión Bruta	329.5	1.5%
Transferencias de Capital	53.1	0.2%
Concesión neta de préstamos	-0.7	0.0%
AHORRO CORRIENTE	-249.6	-1.1%
BALANCE PRIMARIO	-251.6	-1.2%
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES	-599.5	-2.8%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	157.7	0.7%
Desembolsos de préstamos	321.7	1.5%
Amortizaciones de préstamos	-164.0	-0.8%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	441.8	2.0%
Banco Central	29.1	0.1%
Bancos Comerciales	341.0	1.6%
Instituciones Financieras	0.0	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	114.7	0.5%
Privatización y Vta de Acciones	0.0	0.0%
Pago Deuda Previsional	0.0	0.0%
Otros	-43.0	-0.2%
SALDO DEUDA DEL SPNF	9,436.2	43.3%

Anexo 2
Cálculo de elasticidad de los ingresos tributarios

$$\text{Modelo: Lit} = \beta_1 + \beta_2 \text{LPIB} + \beta_3 \text{Litlag} + \tau$$

Dependent Variable: LIT
 Method: Least Squares
 Date: 09/29/09 Time: 23:10
 Sample: 1990 2008
 Included observations: 19

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-4.637887	0.862241	-5.378876	0.0001
LPIB	1.241706	0.220652	5.627443	0
LITLAG	0.029149	0.172852	0.168636	0.8682
R-squared	0.992749	Mean dependent var		7.168813
Adjusted R-squared	0.991842	S.D. dependent var		0.577543
S.E. of regression	0.052163	Akaike info criterion		-2.924931
Sum squared resid	0.043536	Schwarz criterion		-2.775809
Log likelihood	30.78684	F-statistic		1095.264
Durbin-Watson stat	0.476923	Prob(F-statistic)		0

Anexo 3 Proyecciones SPNF 2009-2015 (Escenario pasivo)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Milliones)										Porcentajes del PIB					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS Y DONACIONES	3,935.77	3,645.8	3,818.9	4,054.6	4,258.9	4,711.7	5,088.0	5,495.9	17.8%	16.7%	17.0%	17.2%	17.4%	17.6%	17.7%	17.9%
Ingresos Corrientes	3,882.8	3,578.1	3,730.8	3,966.7	4,255.3	4,615.1	5,001.0	5,418.6	17.6%	16.4%	16.6%	16.8%	17.0%	17.2%	17.4%	17.6%
Tributarios (brutos)	3,089.6	2,797.0	2,926.1	3,121.3	3,361.4	3,654.3	3,971.9	4,316.2	14.0%	12.8%	13.0%	13.2%	13.4%	13.6%	13.8%	14.0%
No Tributarios	619.4	609.9	628.3	660.1	700.3	750.2	803.6	860.8	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
Superávit de las Empresas Públicas.	173.9	171.2	176.4	185.3	196.6	210.6	225.6	241.6	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
Empresas Financieras Públicas	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Ingresos de Capital	0.1	0.1	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%	0.0%
Donaciones	52.9	67.6	88.1	87.9	96.6	96.6	87.0	78.3	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,619.22	4,796.7	5,209.2	5,334.2	5,725.2	6,080.3	6,467.0	6,910.7	22.0%	22.0%	23.2%	22.6%	22.9%	22.7%	22.5%	22.5%
Gastos Corrientes	3,958.1	4,145.1	4,515.5	4,581.8	4,905.0	5,171.7	5,465.0	5,805.6	17.9%	19.0%	20.1%	19.4%	19.6%	19.3%	19.0%	18.9%
Consumo	2,352.8	2,472.4	2,592.3	2,670.0	2,750.1	2,832.6	2,917.6	3,005.2	10.6%	11.4%	11.6%	11.3%	11.0%	10.6%	10.2%	9.8%
Intereses	519.6	569.1	684.2	800.5	987.3	1,122.5	1,257.9	1,395.4	2.3%	2.6%	3.0%	3.4%	3.9%	4.2%	4.4%	4.5%
Transferencias Corrientes	1,085.7	1,103.6	1,239.1	1,111.3	1,168.6	1,216.6	1,289.5	1,406.1	4.9%	5.1%	5.5%	4.7%	4.7%	4.7%	4.5%	4.6%
Gastos de Capital	661.7	651.6	693.7	752.4	823.2	908.6	1,002.0	1,104.0	3.0%	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%	3.5%	3.6%
Inversión Bruta	582.1	573.2	612.9	667.5	733.1	812.1	898.6	993.3	2.6%	2.6%	2.7%	2.8%	2.9%	3.0%	3.1%	3.2%
Transferencias de Capital	79.7	78.4	80.8	84.9	90.1	96.5	103.3	110.7	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Concesión neta de préstamos	-0.6	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%	0.0%	0.0%
AHORRO CORRIENTE	-75.3	-566.9	-784.7	-615.1	-647.7	-556.6	-464.0	-388.1	-0.3%	-2.6%	-3.5%	-2.6%	-2.6%	-2.1%	-1.6%	-1.3%
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-581.8	-706.1	-479.1	-387.0	-246.1	-121.1	-18.4	-0.7%	-2.7%	-3.1%	-2.0%	-1.55%	-0.9%	-0.42%	-0.1%
BALANCE GLOBAL CIPENSIONES	-683.5	-1,150.9	-1,390.3	-1,279.6	-1,374.2	-1,368.6	-1,379.0	-1,413.8	-3.1%	-5.3%	-6.2%	-5.4%	-5.5%	-5.1%	-4.8%	-4.6%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	1,553.5	1,070.2	867.9	1,057.9	1,053.5	1,061.5	1,088.4	0.5%	7.1%	4.8%	3.7%	4.2%	3.9%	3.7%	3.5%
Desembolsos de préstamos	426.9	1,858.9	1,443.9	1,783.2	1,427.3	1,421.4	1,432.2	1,468.4	1.9%	8.5%	6.4%	7.6%	5.7%	5.3%	5.0%	4.8%
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-369.4	-367.9	-370.7	-380.0	-1.4%	-1.4%	-1.7%	-3.9%	-1.5%	-1.4%	-1.3%	-1.2%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	556.6	-402.5	320.0	411.7	316.4	315.0	317.4	325.5	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	1.3%	1.2%	1.1%	1.1%
Banco Central	25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bancos Comerciales	92.7	-564.6	-35.3	23.5	-84.9	-98.0	-106.3	-165.5	0.4%	-2.6%	-0.2%	0.1%	-0.3%	-0.4%	-0.4%	-0.5%
Instituciones Financieras	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.9%	1.7%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.6%
Privatización y Via de Acciones	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
DIFFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
SALDO DEUDA DEL SPNF	8,781.5	9,944.2	11,353.4	12,633.0	14,007.3	15,375.8	16,754.8	18,168.6	39.7%	45.7%	50.6%	53.6%	56.0%	57.4%	58.4%	59.1%

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Anexo 4
Proyecciones SPNF 2009-2015 (Escenario alterno)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Milliones)										Porcentajes del PIB					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS Y DONACIONES	3,935.77	3,645.8	3,818.9	4,054.6	4,354.9	4,711.7	5,088.0	5,496.9	17.8%	16.7%	17.0%	17.2%	17.4%	17.6%	17.7%	17.9%
Ingresos Corrientes	3,892.8	3,578.1	3,730.8	3,966.7	4,258.3	4,615.1	5,001.0	5,418.6	17.6%	16.4%	16.5%	16.8%	17.0%	17.2%	17.4%	17.6%
Tributarios (brutos)	3,089.6	2,797.0	2,926.1	3,121.3	3,361.4	3,654.3	3,971.9	4,316.2	14.0%	12.8%	13.0%	13.2%	13.4%	13.6%	13.8%	14.0%
No Tributarios	619.4	609.9	628.3	660.1	700.3	750.2	803.6	860.8	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
Superávit de las Empresas Públicas.	173.9	171.2	176.4	185.3	196.6	210.6	225.6	241.6	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
Empresas Financieras Públicas	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Ingresos de Capital	0.1	0.1	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%	0.0%
Donaciones	52.9	67.6	88.1	87.9	96.6	96.6	87.0	78.3	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,619.22	4,796.7	5,531.1	5,903.7	6,562.7	7,205.9	7,925.5	8,748.6	20.9%	22.0%	24.7%	25.0%	26.2%	26.9%	27.6%	28.5%
Gastos Corrientes	3,958.1	4,145.1	4,815.0	5,104.2	5,664.5	6,190.2	6,780.1	7,460.1	17.9%	19.0%	21.5%	21.7%	22.7%	23.1%	23.6%	24.3%
Consumo	2,352.8	2,472.4	2,878.9	3,125.5	3,405.1	3,715.5	4,062.8	4,451.9	10.6%	11.4%	12.5%	13.3%	13.6%	13.9%	14.2%	14.5%
Intereses	519.6	569.1	697.1	865.4	1,090.8	1,258.2	1,427.8	1,602.1	2.3%	2.6%	3.1%	3.7%	4.4%	4.7%	5.0%	5.2%
Transferencias Corrientes	1,085.7	1,103.6	1,239.1	1,111.3	1,168.6	1,216.6	1,289.5	1,406.1	4.9%	5.1%	5.5%	4.7%	4.7%	4.5%	4.5%	4.6%
Gastos de Capital	661.7	651.6	716.1	799.5	898.2	1,015.7	1,145.4	1,288.4	3.0%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%	4.0%	4.2%
Inversión Bruta	592.1	573.2	635.3	714.6	808.1	919.2	1,042.1	1,177.7	2.6%	2.6%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%
Transferencias de Capital	79.7	78.4	80.8	84.9	90.1	96.5	103.3	110.7	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Concesión neta de préstamos	-0.6	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%	0.0%	0.0%
AHORRO CORRIENTE	-75.3	-566.9	-1,084.2	-1,137.5	-1,406.2	-1,575.2	-1,779.1	-2,041.6	-0.3%	-2.6%	-4.8%	-4.8%	-5.6%	-5.9%	-6.2%	-6.6%
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-581.8	-1,015.2	-983.7	-1,117.0	-1,236.0	-1,409.7	-1,649.6	-0.7%	-2.7%	-4.5%	-4.2%	-4.47%	-4.6%	-4.91%	-5.4%
BALANCE GLOBAL OPENSIONES	-683.5	-1,150.9	-1,712.2	-1,849.1	-2,207.8	-2,494.2	-2,837.5	-3,251.7	-3.1%	-5.3%	-7.8%	-7.8%	-8.8%	-9.3%	-9.9%	-10.6%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	1,553.5	1,392.2	1,437.4	1,795.1	2,028.0	2,307.2	2,644.0	0.6%	7.1%	6.2%	6.1%	7.2%	7.6%	8.0%	8.6%
Desembolsos de préstamos	426.9	1,858.9	1,765.9	2,352.7	2,277.0	2,572.4	2,926.5	3,353.7	1.9%	8.5%	7.9%	10.0%	9.1%	9.6%	10.2%	10.9%
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-481.9	-544.4	-619.3	-709.7	-1.4%	-1.4%	-1.7%	-3.9%	-1.9%	-2.0%	-2.2%	-2.3%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	566.6	-402.5	320.0	411.7	412.7	466.2	530.4	607.8	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	1.7%	1.7%	1.8%	2.0%
Banco Central	25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bancos Comerciales	92.7	-564.6	-35.3	23.5	11.4	53.1	106.6	116.8	0.4%	-2.6%	0.4%	0.1%	0.0%	0.2%	0.4%	0.4%
Instituciones Financieras	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.9%	1.7%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.6%
Privatización y Via de Acciones	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
SALDO DEUDA DEL SPNF	8,781.5	9,944.2	11,675.4	13,624.5	15,732.3	18,226.5	21,064.0	24,315.8	39.7%	45.7%	52.0%	57.4%	62.9%	68.0%	73.4%	79.1%

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Anexo 5 Proyecciones SPNF 209-2015 (Escenario con reformas)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)										Porcentajes del PIB					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS Y DONACIONES	3,935.77	3,645.8	4,325.2	5,052.1	5,674.1	6,396.7	7,212.0	8,172.8	17.8%	16.7%	19.3%	21.4%	22.7%	23.9%	25.1%	26.6%
Ingresos Corrientes	3,882.8	3,578.1	4,237.1	4,964.2	5,577.5	6,300.1	7,125.0	8,094.5	17.6%	16.4%	18.9%	21.1%	22.3%	23.5%	24.8%	26.3%
Tributarios (brutos)	3,089.6	2,797.0	3,432.4	4,118.8	4,680.6	5,339.3	6,095.9	6,992.1	14.0%	12.8%	15.3%	17.5%	18.7%	19.9%	21.2%	22.8%
No Tributarios	619.4	609.9	628.3	660.1	700.3	750.2	803.6	860.8	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
Superávit de las Empresas Públicas, Empresas Financieras Públicas	173.9	171.2	176.4	185.3	196.6	210.6	225.6	241.6	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
Ingresos de Capital	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Donaciones	0.1	0.1	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%	0.0%
52.9	67.6	88.1	87.9	96.6	96.6	87.0	78.3	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,619.22	4,796.7	5,511.7	5,814.3	6,334.5	6,880.0	7,517.1	8,286.0	20.9%	22.0%	24.6%	24.7%	25.3%	25.7%	26.2%	27.0%
Gastos Corrientes	3,958.1	4,145.1	4,773.2	4,967.7	5,336.3	5,703.6	6,113.4	6,628.8	17.9%	19.0%	21.3%	21.1%	21.3%	21.3%	21.3%	21.6%
Consumo	2,352.8	2,472.4	2,878.9	3,127.5	3,405.1	3,715.5	4,062.8	4,451.9	10.6%	11.4%	12.8%	13.3%	13.6%	13.9%	14.2%	14.5%
Intereses	519.6	569.1	655.2	728.9	762.6	771.5	761.1	770.8	2.3%	2.6%	2.9%	3.1%	3.0%	2.9%	2.7%	2.5%
Transferencias Corrientes	1,085.7	1,103.6	1,239.1	1,111.3	1,168.6	1,216.6	1,289.5	1,406.1	4.9%	5.1%	5.5%	4.7%	4.7%	4.5%	4.5%	4.6%
Gastos de Capital	661.7	651.6	738.6	846.6	998.2	1,176.4	1,403.6	1,657.3	3.0%	3.0%	3.3%	3.6%	4.0%	4.4%	4.9%	5.4%
Inversión Bruta	582.1	573.2	657.8	761.7	908.2	1,080.0	1,300.3	1,546.6	2.6%	2.6%	2.9%	3.2%	3.6%	4.0%	4.5%	5.0%
Transferencias de Capital	79.7	78.4	80.8	84.9	90.1	96.5	103.3	110.7	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Concesión neta de préstamos	-0.6	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%	0.0%	0.0%
AHORRO CORRIENTE	-75.3	-566.9	-536.1	-3.5	241.1	596.5	1,011.6	1,465.7	-0.3%	-2.6%	-2.4%	0.0%	1.0%	2.2%	3.5%	4.8%
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-581.8	-531.3	-33.4	102.2	288.3	456.1	657.5	-0.7%	-2.7%	-2.4%	-0.1%	0.41%	1.1%	1.59%	2.1%
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES	-683.5	-1,150.9	-1,186.5	-762.3	-660.4	-483.3	-305.1	-113.2	-3.1%	-5.3%	-5.3%	-3.2%	-2.6%	-1.8%	-1.1%	-0.4%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	1,553.5	866.5	350.5	482.3	352.9	222.8	82.7	0.6%	7.1%	3.9%	1.5%	1.9%	1.3%	0.8%	0.3%
Desembolsos de préstamos	426.9	1,858.9	1,240.2	1,265.8	690.3	505.2	318.9	118.4	1.9%	8.5%	5.5%	5.4%	2.8%	1.9%	1.1%	0.4%
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-208.0	-152.2	-96.1	-35.7	-1.4%	-1.4%	-1.7%	-3.9%	-0.8%	-0.3%	-0.1%	-0.1%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	556.6	-402.5	320.0	411.7	178.1	130.4	82.3	30.5	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	0.7%	0.5%	0.3%	0.1%
Banco Central	25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bancos Comerciales	92.7	-564.6	-35.3	23.5	-223.1	-282.7	-341.5	-460.5	0.4%	-2.6%	-0.2%	0.1%	-0.9%	-1.1%	-1.2%	-1.5%
Instituciones Financieras	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.9%	1.7%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.6%
Privatización y Va de Acciones	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%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
DIFFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDO DEUDA DEL SPNF	8,781.5	9,944.2	11,149.7	11,911.9	12,572.3	13,055.6	13,360.7	13,473.9	39.7%	45.7%	49.7%	50.5%	50.3%	48.7%	46.6%	43.8%

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Anexo 6
Cálculos de impactos de las reformas en la recaudación
(US\$ Millones)

a) Establecimiento de Pago a Cuenta Uniforme a todos los sectores: 1.5%

Concepto	2006	2008
Total rentas gravadas	28,281.7	36,390.1
(-) Rentas personas jurídicas		26,360.2
Rentas de personas naturales		10,029.9
(-) Sueldos y salarios	2,416.4	3,033.9
Pers. Naturales con rentas diversas		6,996.1
(-) Ajuste por rentas sujetas a retención (60%)		4,197.6
Rentas sujetas a pago a cuenta		2,798.4
Pago a cuenta (1.5%)		42.0
(+) Pago a Cuenta de personas jurídicas		281.2
Total pago a cuenta		323.2
(-) Recaudación de pago a cuenta		294.5
Recaudación adicional		28.7

Fuente: Elaboración propia, con base a declaración consolidada ISR 2006, DGII

Crecimientos 2006-2008

ISR total (18.3%+8.8%)

Retenciones ISR (13.5%+10.6%)

Anexo 6
Cálculos de impactos de las reformas en la recaudación
(US\$ Millones)

b) Retención del 1% de IVA en pagos hechos a profesionales independientes

Concepto	2006	2008
a) Retención IVA en la fuente:		
Rentas de profesiones, artes y oficios	397.6	499.2
1% de Retención IVA en la fuente		5.0
b) Efecto en declaraciones IVA:		
Rentas de profesiones, artes y oficios		499.2
(-) Supuesto de ingresos declarados en IVA (50%)		249.6
Supuesto de valor agregado (65%)		162.2
13% sobre el valor agregado		21.1
(-) IVA retenido en la fuente		5.0
Recaudación adicional en IVA		16.1

Fuente: Elaboración propia, con base a declaración consolidada ISR 2006, DGII

Crecimientos 2006-2008

Retenciones ISR (13.5%+10.6%)

Anexo 6
Cálculos de impactos de las reformas en la recaudación
(US\$ Millones)

c) Percepción del 1% de IVA en importaciones de vehículos usados

Concepto	2009
a) Percepción IVA en la importación:	
Valor CIF de importación de vehículos totales	245.4
Supuesto de importación de vehículos usados (50%)	122.7
DAI PAGADO	11.4
CIF + DAI	134.1
(+) Supuesto de valor agregado (60%)	80.4
Valor de venta al consumidor final	214.5
1% de percepción IVA en la importación	2.1
b) Efecto en declaraciones IVA:	
Valor de venta al consumidor final	214.5
(-) Supuesto de ingresos declarados en IVA (50%)	107.2
Supuesto de valor agregado (60%)	64.3
13% sobre el valor agregado	8.4
(-) IVA percibido en la importación	2.1
Recaudación adicional en IVA	6.2

Fuente: Elaboración propia, con base a datos de DGA (www.aduana.gob.sv)

d) ISR a intereses pagados a bancos del exterior

Concepto	2008
Rentas de la inversión pagadas al exterior	740.0
Supuesto de intereses (50%)	370.0
(-) supuesto intereses de deuda pública exenta (45.833%)	169.6
Intereses gravados con ISR	200.4
Supuesto banca local (31.235%)	62.6
Supuesto entidades no bancarias (68.765%)	137.8
Retención ISR a banca local (10%)	6.3
Retención ISR a entidades no bancarias (20%)	27.6
Recaudación adicional en ISR	33.8

Fuente: Elaboración propia, con base a datos del BCR

Anexo 6
Cálculos de impactos de las reformas en la recaudación
(US\$ Millones)

e) **ISR por la instalación de máquinas expendedoras de boletos en autobuses**

Concepto	2009
Total buses	7,000.0
Supuesto áreas urbanas (85%)	5,950.0
personas x bus (ida y regreso)	120.0
Viajes por bus en el año	2,496.0
Pasaje por persona (US\$)	0.2
Total ingresos buses (US\$ Millones)	356.4
Total microbuses	3,200.0
personas x bus (ida y regreso)	40.0
Viajes por microbus en el año	2,496.0
Pasaje por persona (US\$)	0.25
Total ingresos microbuses (US\$ Millones)	79.9
Total ingresos (US\$ Millones)	436.3
Supuesto ingresos declarados (50%)	218.2
Margen (30%)	65.4
ISR adicional (US\$ Millones)	16.4

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la prensa y el VMT.

Anexo 6
Cálculos de impactos de las reformas en la recaudación
(US\$ Millones)

f) Implementación gradual del ISR a empresas usuarias de Zonas Francas y DPA's

Concepto	2009
Exportaciones Maquila según BCR	1,999.6
Importaciones Maquila según BCR	1,113.6
Inferencia a export. de Zonas Francas (Maquila + 50%)	2,999.4
Inferencia a import. de Zonas Francas (Maquila + 50%)	1,670.4
Inventario final (10% de Importaciones)	167.0
Remuneraciones	248.4
Utilidad bruta	1,247.6
Gastos de operación (30% de Utilidad bruta)	374.3
Utilidad neta (Renta Imponible)	873.3
Impuesto sobre la Renta (25%)	218.3

Fuente: Banco Central de Reserva, cálculos propios

Notas:

- Estimación del 50% adicional en exportaciones e importaciones es un supuesto propio
- Porcentajes de inventario final y gastos de operación son supuestos basados en desempeño de empresas industriales
- Las remuneraciones consideran el salario mínimo para la industria y el comercio a oct./2009

Anexo 6
Cálculos de impactos de las reformas en la recaudación
(US\$ Millones)

g) Régimen simplificado para pequeñas empresas

Descripción	Valores
Total de establecimientos según Censo Económico 2005 <u>1/</u>	175,178
Total de contribuyentes inscritos en IVA 2009	131,729
Microempresas no inscritas <u>2/</u>	43,449
Peq. empresas inscritas en IVA trasladadas a Régimen Simplif. (25%)	30,193
Total empresas en Régimen Simplificado	73,642
Ventas promedio Microempresas 2009 (US\$)	12,601.6
Ventas brutas de empresas no inscritas (US\$ Millones)	928.0
Impuesto fijo (5% sobre ingresos brutos) (US\$ Millones)	46.4

Fuente: elaboración propia con datos del Censo económico 2005 (DIGESTYC), Minist. de Hac.

1/ No se consideran aumentos en el número de empresas de 2005 a 2009

2/ Se asume que las 43,449 empresas que resultan no inscritas son microempresas, debido a que la probabilidad de ser informales es mayor en este tamaño de empresas.

h) Impuesto especial de emergencia

Concepto	2006	2009
Ingresos brutos de actividades gravadas	25,021.6	31,704.4
Ingresos brutos de zonas francas	0.0	2,999.4
Total ingresos (base imponible)	0.0	34,703.8
Impuesto de emergencia (1%)		347.0

Fuente: Elaboración propia, con base a declaración consolidada ISR 2006, DGII y BCR

Crecimientos 2006-2009

ISR total (18.3%, 8.8%, -1.52%)