

San Salvador, 29 de mayo de 2014.

Antecedentes

La administración 2009-2014 comenzó su gestión en plena crisis económica y turbulencia de los mercados financieros internacionales. Esta coyuntura agudizó los problemas de liquidez del gobierno dando paso a la formulación de un conjunto de reformas encaminadas a incrementar los ingresos.

En un primer momento, a finales de 2009 se aprobó un primer grupo de reformas a la legislación tributaria, que comprendió, en líneas gruesas, cuatro tipos de modificaciones legales: a) la creación de nuevos impuestos: primera matrícula de vehículos e impuesto especial al combustible, retención definitiva de impuesto sobre la renta en algunas actividades; b) aumentos de tipos impositivos: impuestos selectivos al consumo y anticipo a cuenta del ISR; c) ampliación de base tributaria en el ISR e impuestos selectivos y d) Fortalecimiento de las medidas de control: precios de transferencia, subcapitalización, bancarización de operaciones, nuevos informes, etc.

En 2011, la crítica situación financiera que atravesaba el gobierno central, dieron la pauta para el lanzamiento de una nueva reforma, cuyo impacto recaudatorio esperado era US\$157.9 millones (0.7% del PIB). La reforma se centró en: a) aumentar las tasas del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas y las personas naturales de altos ingresos, del 25% al 30%; b) al establecimiento de un impuesto mínimo del 1% a las rentas gravadas mayores de US\$150,000.00; c) al aumento de la tasa del anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta, de 1.5% a 1.75% y; d) al aumento del mínimo exento en el impuesto sobre la renta de personas naturales.

Con la reforma de 2009, el gobierno esperaba recaudar US\$250 millones¹ (1.2% del PIB), pero los resultados no superaron los US\$106 millones (0.49% del PIB). De igual forma, con los cambios aprobados en 2011 solo se recaudaron US\$113.9 millones (0.47% del PIB), que equivale al 72% de lo estimado cuando se aprobó la reforma. A pesar de ello, la carga tributaria pasó de 14.4% en 2008 a 16.3% en 2014.

Pero las reformas no fueron suficientes para bajar el déficit fiscal, que en todo el quinquenio ha promediado 4.3% del PIB, ni para solucionar los permanentes problemas de liquidez que sufre el gobierno y que son la causa de la ya usual y acelerada emisión de deuda de corto plazo (LETES) y la creación de grandes cantidades de

¹ Nota de prensa, disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20091201/nacionales/74329/Hacienda-presenta-propuesta-de-reforma-tributaria.htm>

deuda flotante con proveedores de bienes y servicios, receptores de transferencias corrientes y de capital, entre otros.

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

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

Caracterización de la reforma 2014

La propuesta presentada en mayo 2014 consiste en la realización de reformas a los cuerpos legales siguientes: Código tributario, Ley de imprenta, Ley del libro y Ley de impuesto sobre la renta; así como la creación de tres nuevas leyes: Ley de Impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria, Ley de operaciones financieras y Ley de responsabilidad fiscal.

La presente nota técnica hace un análisis de las reformas planteadas, poniendo énfasis en dos ópticas: una meramente técnica, en la que se revisan los elementos contenidos en cada proyecto de decreto, sus aciertos, contrastes, riesgos y potencialidad de recaudación. La otra visión tiene un matiz más político y trata sobre la viabilidad y oportunidad de la reforma.

a) Reformas al Código Tributario

La propuesta contiene disposiciones para fortalecer las medidas de control tributario y dotar de mayores facultades a la administración tributaria. Estas están dirigidas al control de precios de transferencia, prescripción y control de facturación.

En detalle, la reforma establece:

- a) Los procedimientos y fuentes que el contribuyente y la administración tributaria pueden utilizar para la determinación de precios de transferencia.
- b) La suspensión de la prescripción de la deuda tributaria en casos recurridos a las instancias judiciales hasta que se emita la sentencia.
- c) La suspensión de la caducidad en casos de fiscalización, hasta el inicio de la etapa de audiencia.
- d) La facultad de la administración tributaria para intercambiar información con jurisdicciones extranjeras.

- e) Normas para el uso de equipos electrónicos en el control de pagos, incluyendo la facultad de la DGII para retirarlos si no cumplen con los requisitos legales.
- f) Nuevas reglas para el otorgamiento de solvencias o autorizaciones en casos recurridos ante instancias judiciales.
- g) Nuevas normas de publicidad de resoluciones.

Como puede observarse, las modificaciones propuestas son en su totalidad medidas administrativas que completan o aclaran disposiciones vigentes, con lo que se refuerzan las facultades de control de la administración tributaria y contribuyen a la prevención de la elusión y evasión fiscal. En general son positivas y no causan perjuicios a los sujetos pasivos.

b) Reformas a la Ley de Imprenta y Ley del libro

Las leyes vigentes conceden exención total de impuestos, derechos y gravámenes a los productos de imprenta y sus insumos, sin excepción alguna, lo que de acuerdo al espíritu del legislador, se constituye en un incentivo tributario para el fomento de la cultura y la educación.

Considerando dicha realidad, la propuesta de reforma actual elimina la exención del impuesto sobre la renta a los sujetos amparados en cualquiera de las leyes mencionadas, con lo que se registra un leve avance en materia de equidad horizontal, al tratarse de la eliminación de un incentivo tributario, lo que permitirá recaudar alrededor de US\$10 millones adicionales. Sin embargo, la reforma puede derivar en el aumento de precios de los productos impresos en un rango de entre el 10% y 30%, siendo especialmente nocivo el caso de los textos educativos, pues con ello se afectará directamente a la economía familiar y de manera indirecta el proceso de enseñanza-aprendizaje y la formación de cultura en la población.

Distinta es la propuesta hecha por FUNDE en 2008, que consiste en delimitar las exenciones contenidas en la ley de imprenta y ley del libro a únicamente publicaciones que contribuyan a la educación y desarrollo cultural, es decir, excluyendo los impresos y publicaciones sobre actividades de entretenimiento. La delimitación sería hecha por el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Ministerio de Educación. Con esta medida, se estaría aumentando la recaudación en una cuantía superior a lo estimado actualmente por el gobierno, sin afectar el espíritu de la exención original.

c) Reformas a la Ley de Impuesto sobre la renta: impuesto mínimo

En la reforma aprobada a finales de 2011 se creó el impuesto mínimo a la renta, que gravaba los ingresos brutos del contribuyente con una tasa del 1%. Sin embargo, dicho impuesto fue declarado inconstitucional por

la Corte Suprema de Justicia² debido a que el hecho generador del tributo no es revelador de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, con lo que se violaba el principio constitucional de equidad tributaria.

A raíz de tal declaratoria, el gobierno presenta una nueva reforma que únicamente sustituye el hecho generador del impuesto por el activo neto del contribuyente. Con dicho cambio, se pretende superar la violación al principio de equidad tributaria, pero aun así, el tributo se muestra frágil, pues al igual que los ingresos brutos, los activos netos no son “per se” indicativos de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, ya que una persona puede poseer un activo, pero no utilizarlo, por lo que su aporte a la renta es nulo.

Al conocerse la fragilidad comentada, es muy probable que de ser aprobada la disposición, ésta sea recurrida nuevamente ante la Corte Suprema de Justicia y por lo tanto corre el riesgo de volver a ser declarada inconstitucional, perdiéndose la oportunidad de aumentar la recaudación –El Ministerio de Hacienda calculó en 2011 que el rendimiento de esta medida superaba los US\$80 millones–.

El problema en este caso es que el solo hecho de que el impuesto mínimo sea un componente del impuesto sobre la renta lo convierte en objeto de cuestionamientos constitucionales, porque el hecho generador del ISR es la obtención de rentas, sean estas del trabajo, de actividades empresariales o de capital; es decir que la mera posesión de un activo no debería ser asimilada a la obtención de rentas.

Una alternativa a la reforma planteada sería crear un nuevo impuesto a los activos netos independiente del impuesto sobre la renta, en el que el hecho generador sea precisamente la posesión de activos, o bien un impuesto al patrimonio, con las características propias de un impuesto como tal. Esta sugerencia es también válida como alternativa del impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria.

d) Ley de impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria

Este nuevo tributo consiste en gravar la posesión de bienes inmuebles en el territorio nacional, con una tasa del 1% anual sobre la base imponible, que se determina con base a las características de la propiedad.

De acuerdo a la ley, los hechos generadores son de dos tipos: el primer caso con un mínimo exento de US\$350,000.00, mientras en el resto de casos el impuesto se aplicaría indistintamente del valor del inmueble:

- a) Los inmuebles urbanos o rurales destinados al uso habitacional, los predios baldíos, lotes y solares urbanos, que en forma individual o conjunta superen el valor de US\$ 350,000.00.
- b) Los inmuebles urbanizados como resultado de un proyecto autorizado, de acuerdo a la Ley de Urbanismo y Construcción.
- c) Los inmuebles para recreación, esparcimiento o descanso, con construcción o sin ella, o en proceso de construcción, indistintamente de su valor y lugar de ubicación, tales como: casas, lotes, parcelas, quintas ubicadas en playas, lagos, montañas o la ciudad.

² Sentencia 18-2012 de fecha 15 de noviembre de 2013.

- d) Los inmuebles comprendidos en los literales a) y c) anteriores, que sean destinados a uso del representante legal, apoderado, socios, accionistas, asociados, agremiados, empleados, así como al de sus familiares o terceros.

Al tratarse de un impuesto sobre la propiedad, en principio, el propuesto en la reforma es positivo porque abona en materia de equidad vertical y está dirigido principalmente a inmuebles con un valor monetario que en la gran mayoría de los casos solo puede ser asumido por sujetos de altos ingresos, al menos en el caso de los inmuebles destinados al uso habitacional. No es así en el resto de los hechos generadores, en los que el impuesto se aplicará indistintamente del valor de la propiedad, lo que también es positivo, salvo el literal b), cuando se trate de lotificaciones destinadas a vivienda de clase media y baja, en cuyo caso el impuesto podría ser recargado en el precio del lote, con lo que se afecta la economía de dichos estratos sociales.

Un factor importante en el análisis es la fortaleza del impuesto respecto a la posibilidad de ser eludido por parte de los contribuyentes. En este ámbito, la propuesta de ley contiene ciertos elementos que vuelven frágil la recaudación, de manera específica, la determinación del valor de los inmuebles, que conforme a la ley, debe ser realizada por el contribuyente de acuerdo a diversos métodos establecidos en la misma. Estos métodos son: el comparativo, costo de reproducción, costo de reemplazo y renta, entre otros.

El problema radica en lo subjetivo y discrecional de los métodos, razón por la cual se vuelve relativamente fácil subvaluar los bienes con el objetivo de eludir el pago del impuesto. Por ejemplo, el método comparativo establece que el valor del inmueble se puede determinar por la comparación de los precios de mercado de otros similares. Del mismo modo, el método de reproducción considera que el valor se aproxima al costo de ejecución de una construcción equivalente, más el costo del terreno, el que puede estimarse mediante otro método. El resto de métodos detallados en la ley están redactados en los mismos términos.

Respecto a la recaudación, el Ministerio de Hacienda ha divulgado que rondaría los US\$50 millones anuales (0.2% del PIB), rendimiento notable; sin embargo, si se implementara un impuesto al patrimonio con mayor alcance, la recaudación podría oscilar entre US\$150 millones y US\$200 millones anuales (0.6%-0.9% del PIB), constituyéndose en un aporte sustancial al proceso de consolidación fiscal.

Ahora bien, implementar un proyecto de impuesto al patrimonio implica desarrollar las capacidades de administración en la entidad recaudadora y de cumplimiento por parte de los sujetos pasivos, por lo que debe diseñarse un plan de formulación y ejecución que considere todas las aristas posibles de modo que el tributo sea sólido y pueda mantener su fortaleza en el tiempo.

De acuerdo a la experiencia internacional, este tributo tiene un gran potencial para generar un monto considerable de recaudación, su grado de incumplimiento puede ser relativamente bajo en caso de que se apliquen las sanciones correspondientes, su base imponible no se agota a lo largo del tiempo y provoca menores distorsiones sobre las decisiones económicas de los agentes privados que otras alternativas y, dado

que permite un tratamiento diferenciado sobre contribuyentes con capacidades económicas distintas, su carga fiscal generalmente recae sobre las familias de medianos y altos ingresos con un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso.

A nivel internacional, de manera particular en América Latina, los impuestos sobre la propiedad inmueble son de mucha aplicación, pero en la mayoría de los casos, su aplicación y recaudación corresponde a los gobiernos subnacionales y es la más importante fuente de recursos propios para dicho nivel de gobierno³. Son pocos los países en donde los ingresos obtenidos de estos tributos son para financiar el gobierno central.

e) Ley de impuesto a las operaciones financieras

El objetivo de esta ley es gravar las transacciones realizadas a través del sistema financiero, con un impuesto del 0.25% sobre el valor de las operaciones mayores a US\$750.00, consideradas individualmente. En la práctica, este tributo ha sido denominado “impuesto al cheque”

De acuerdo a la ley y de manera general, los hechos generadores del impuesto son: los débitos en cuentas de depósitos y las órdenes de pago o transferencias bancarias. Puntualmente, las operaciones gravadas son:

- a) Pagos de bienes y servicios mediante el uso de cheque y tarjeta de débito, con valor superior a US\$ 750.00.
- b) Pagos por medio de transferencias electrónicas, con valor superior a US\$ 750.00.
- c) Transferencias a favor de terceros, bajo cualquier modalidad o medio tecnológico, con valor superior a US\$ 750.00.
- d) Desembolsos de préstamos de cualquier naturaleza, incluyendo los pagos o transferencias de fondos que por cuenta del tarjeta habiente se efectúen al comercio o institución afiliada al Sistema de Tarjeta de Crédito.
- e) Operaciones realizadas entre las entidades del Sistema Financiero, en base a cualquier tipo de instrucción de sus clientes o por su propio interés.

El impuesto considera además una larga lista de exenciones, entre las que destacan: los retiros de cuentas de depósito, pagos con tarjeta de crédito, pago de remuneraciones, operaciones realizadas por entidades públicas, diplomáticos, organismos internacionales, empresas de zonas francas, pagos de préstamos bancarios, pagos por importaciones y repatriación de utilidades, recepción de remesas familiares, emisiones primarias en la bolsa, etc.

Desde el punto de vista recaudatorio, este impuesto es favorable para el Estado, pues es de aplicación instantánea, es recaudado por las instituciones del sistema financiero y dado el gran volumen de transacciones

³ “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas” J.C. Gómez Sabaini y Da. Morán, Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 33, CEPAL, Junio 2013.

bancarias que se realizan en la economía, los ingresos provenientes de su aplicación pueden superar los US\$100 millones anuales, tal como lo ha divulgado el Ministerio de Hacienda.

Pero adicional a la buena recaudación que puede proveer, el impuesto a las operaciones financieras tiene diversas consecuencias que pueden ser negativas para la actividad económica y para el bienestar de la población. De hecho, su uso por parte de los gobiernos ha estado en el debate académico internacional en los últimos 20 años.

De acuerdo a Sabaini y Morán (2013), el impuesto a las transacciones financieras forma parte de una categoría de tributos utilizados en los últimos 30 años por varios países de América Latina para tratar de suplir las deficiencias en el nivel de la carga tributaria. Éstos son gravámenes poco convencionales que generan amplia recaudación, son de fácil manejo administrativo y ofrecen pocas posibilidades de evasión –al menos en el corto plazo–. Frente a estas ventajas los efectos distorsivos y el impacto sobre la eficiencia del sistema tributario han sido minimizados o considerados de menor importancia frente a la posibilidad de acceder a mayores ingresos. Es decir que se opta por las “salidas fáciles” sin apreciar suficientemente los costos económicos de las mismas⁴.

Algunas de las consecuencias negativas del tributo propuesto son:

- a) incentivo a la desbancarización. Como una medida tomada por los sujetos pasivos para eludir el pago del impuesto. Esto conlleva a un aumento de las transacciones en efectivo.
- b) Incentivo a no facturar las operaciones. Al proliferar las transacciones en efectivo, crece el incentivo a no emitir facturas por las ventas realizadas, lo que tiene una gran repercusión en la recaudación del IVA proveniente de operaciones domésticas y en el anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta.
- c) Incremento en los costos de transacción de la economía. Al tratarse de un impuesto en cascada, su aplicación aumentará los costos de los contribuyentes, pues dependiendo del número de veces que una cantidad de dinero circule en la economía, aumentará el impuesto generado en el proceso.
- d) Efectos en la capacidad adquisitiva y en el bienestar. Por conducta racional, los contribuyentes buscarán compensar el impuesto pagado con el incremento de precios de los bienes y servicios, con lo que se afecta directamente a la población y se disminuye el bienestar general.
- e) En la medida que los sujetos pasivos eludan el impuesto a través de procesos de desbancarización, la recaudación tenderá a bajar de manera gradual hasta hacer que el impuesto sea poco relevante.

La desbancarización tiene especial relevancia en el caso de El Salvador, pues dada la situación de inseguridad existente en casi todo el país, el hecho de manejar mayores niveles de efectivo en las empresas eleva el riesgo de ser víctimas de acciones delictivas, además del incentivo a la economía subterránea.

La ley del impuesto a las operaciones financieras contiene también una figura inédita en el sistema impositivo nacional, se trata de una retención del 0.25% en concepto de “impuesto de control de liquidez”, que las

⁴ Distinto es el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) existente en Europa y otros países desarrollados, que tiene como objetivo atenuar la volatilidad de los mercados financieros internacionales y de los mercados cambiarios, en línea con lo que propusieron Keynes en 1936 y Tobin en 1971.

instituciones financieras efectuarán a sus clientes sobre el monto de los depósitos, pagos y retiros, cuando el valor por transacción individual o acumulado mensual supere los US\$5,000.00.

La característica principal de esta figura es su acreditación total contra el pago de cualquier impuesto en el período de dos años. Esto significa que realmente no es un impuesto “*per se*”, sino una especie de anticipo similar al ya existente anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta, con la diferencia de que el propuesto podrá ser acreditado a cualquier impuesto.

El objetivo del gobierno con esta retención es únicamente obtener efectivo, fácil y sin intereses, para mejorar su liquidez en el corto plazo. Esta estrategia tiene al final del día un efecto cero, pues dicho anticipo será compensado luego cuando los contribuyentes lo acrediten. No sucede lo mismo con los contribuyentes, quienes verán afectado su flujo de efectivo en el corto plazo, lo que tiene implicaciones negativas en la competitividad de las empresas.

f) Ley de responsabilidad fiscal

La propuesta de reforma tributaria se completa con el proyecto de Ley de responsabilidad fiscal, una disposición que pretende establecer normas que aseguren la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, para lo cual debe garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo, acumulando superávits fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento.

El proyecto de ley propone un período de estabilización fiscal (3 años), en el que se espera poner en práctica medidas de ingresos y gastos para estabilizar las finanzas públicas, mismas que deben lograr un ajuste en el déficit fiscal de al menos 1.5% del PIB. La propuesta considera también un período de sostenibilidad fiscal (7 años), en el que se busca reducir el ratio de deuda del SPNF a niveles menores al 42% del PIB –sin incluir la deuda previsional–.

La ley establece una serie de metas cuantitativas a ser logradas luego de transcurrido el período de sostenibilidad fiscal, es decir 10 años. Estas son:

- a) Controlar los déficits fiscales, con la finalidad de disminuirlos de manera sistemática.
- b) Alcanzar balances primarios sostenidos en el mediano y largo plazo, sin incluir el costo previsional, pasando de -0.5% en 2014, 0.6% en 2015, 1.1% en 2017, 1.9% en 2019, 2.2% en 2021 y 2.5% en 2023.
- c) La carga tributaria deberá alcanzar el 17% del PIB, después del período de estabilización.
- d) Limitar los gastos corrientes no deben ser mayores al 19% del PIB. Con ese propósito, el rubro de remuneraciones, no debe de superar al 9% del PIB y el rubro de bienes y servicios, no debe de ser mayor al 3.5% del PIB, después de finalizado período de estabilización.

- e) Alcanzar el ratio de la deuda Pública del SPNF al final de periodo de sostenibilidad fiscal por debajo de los niveles del 42% del PIB, sin considerar la deuda previsional.

El problema en la definición de estas metas es que la misma ley establece que pueden ser modificadas en cualquier momento, por lo que la regla legal pierde totalmente su rigurosidad y adquiere como característica principal la discrecionalidad. Es decir, que si en un momento el gobierno prevé que no cumplirá la meta de balance primario, déficit o deuda, para un ejercicio dado, simplemente ajustará la proyección contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y no habrá problemas con el cumplimiento de la ley.

La estrategia anterior convierte a la principal disposición de la ley de responsabilidad fiscal en letra muerta, aunado a que el proyecto de ley no establece sanciones por el incumplimiento de las metas cuantitativas, por lo que carecen de total coercitividad. Un ejemplo de sanción es la contenida en la Ley de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, que establece que de no cumplirse la meta de recaudación anual, el Presidente de la República tiene la potestad de destituir al superintendente de la entidad tributaria.

La propuesta contiene otras situaciones que la vuelven una ley confusa y ambigua. En primer lugar, se mencionan las definiciones de las variables fiscales establecidas en el artículo 5 del proyecto de ley, pues no son totalmente claras respecto a la realidad que explican o son definiciones muy vagas. Algunos ejemplos son: la definición de SPNF, balance operativo financiero, balance primario, deuda pública, deuda flotante, gastos, déficit e ingresos corrientes.

Al parecer, las definiciones han sido formuladas sin técnica alguna, como consultar el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (MEFP), instrumento aceptado globalmente como la fuente para el manejo de las cuentas fiscales de los países.

Otra falla es la falta de definición de los períodos de estabilización y sostenibilidad, pues el texto únicamente indica de manera poco clara lo que debe hacerse en dichos períodos.

En el artículo 21 se habla de un desajuste estructural del déficit del SPNF, pero en ningún otro lugar se define dicha figura, por lo que la disposición queda sin fundamento.

Algunas disposiciones contenidas en la propuesta pueden entrar en conflicto con la Ley orgánica de la administración financiera del Estado (Ley AFI) o duplican la norma, ya que es ésta la que rige la gestión de las finanzas públicas. En todo caso, la propuesta de ley de responsabilidad fiscal no contiene las debidas reservas o derogatorias que puedan ser pertinentes. Algunos ejemplos de los conflictos son: la evaluación del presupuesto, los límites de gasto, prohibición de gastos recurrentes y gastos sin financiamiento.

Lo relativo al registro estadístico de la deuda previsional es confuso e incierto, pues la ley establece que ésta no será considerada en las variables del SPNF, pero no se establece un nuevo procedimiento para su registro, ni se dice que pasará con el registro del servicio de la deuda con los tenedores de CIP (amortización de capital y

pago de intereses). Con ello, se corre el riesgo de no divulgar las cifras relacionadas con dicha obligación del gobierno.

En conclusión, la propuesta de ley de responsabilidad fiscal contiene muchas fallas, de forma y fondo, que convierten el texto en inaplicable, pues de ser aprobada generaría una total incertidumbre para su ejecución; además, debido a la discrecionalidad en la modificación de metas y carencia de sanciones ante su incumplimiento, no tendrá impactos reales en la mejora de los resultados fiscales.

La experiencia en América Latina sobre países que han experimentado con la aprobación de leyes de responsabilidad fiscal dice que en algunos casos se han logrado los objetivos trazados, como el caso de Chile, con su regla fiscal del superávit primario estructural y el funcionamiento de los fondos soberanos para canalizar el ahorro del fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Aunque en este caso, el buen desempeño macroeconómico de Chile obedece, por una parte, a la credibilidad de la política monetaria y fiscal y por otra, al papel estabilizador que ha jugado la regla fiscal.

Igual ha sucedido en Brasil, México, Perú, entre otros. Pero de los casos específicos se deduce que los procesos de estabilización han sido de largo plazo y la clave para el éxito de las reglas fiscales implementadas es la credibilidad y la transversalidad de las autoridades y las políticas adoptadas.

En la segunda óptica de análisis se destaca el momento en que se presenta la propuesta de reforma al Órgano Legislativo, que es precisamente antes de la finalización de la actual administración, lo que puede considerarse no oportuno y no viable desde el punto de vista político, pues es el nuevo gobierno el que tendrá bajo su responsabilidad la gestión de las finanzas públicas a partir del 1° de junio y deberían ser las nuevas autoridades las que definan las líneas de la política fiscal a seguir en el próximo quinquenio.

La no viabilidad se ha visto reflejada en el poco apoyo recibido por la propuesta de parte de los partidos de oposición representados en la Asamblea Legislativa. Incluso los partidos que en los últimos años han apoyado las iniciativas de ley del partido oficial, en esta ocasión están en contra de aprobar las reformas antes del inicio de la nueva gestión.

Al inicio de la administración 2009-2014, las autoridades entrantes formularon el Plan Anticrisis, marco dentro del cual se diseñó una reforma tributaria que fue aprobada a finales de 2009 y que tuvo aciertos en cuanto a las medidas adoptadas. En esta oportunidad debería seguirse el mismo procedimiento, pues el que sea el nuevo gobierno el que envíe la iniciativa de ley le da mayor legitimidad al proyecto.



Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503) 2263-0454

E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org