

Seguridad Fiscal en El Salvador

MEDIDAS PARA FORTALECER LA TRIBUTACION



Equipo de Macroeconomía y Desarrollo
Coordinación: Roberto Rubio-Fabián
Nelson Fuentes

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Seguridad Fiscal en El Salvador

MEDIDAS PARA FORTALECER LA TRIBUTACION



Equipo de Macroeconomía y Desarrollo
Coordinación: Roberto Rubio-Fabián
Nelson Fuentes

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

339.53

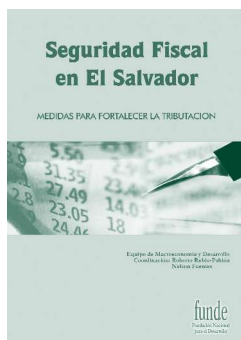
F981s Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación / Fundación Nacional para el Desarrollo ; coordinación Roberto Enrique Rubio-Fabián, Nelson Eduardo Fuentes Menjívar. -- la ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2008

ISBN 978-99923-901-1-5

1. Política fiscal -El Salvador. 2. Crecimiento económico. 3. Código tributario. I. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, coaut. II. Título.

BINA/jmn



**FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO
FUNDE**

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo.

Primera Edición, 500 ejemplares

Septiembre de 2008

ISBN 978-99923-901-1-5

Coordinación y Edición:
Roberto Rubio-Fabián
Nelson Fuentes
Rommel Reynaldo Rodríguez Trejo

Diseño, diagramación e impresión:
Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.
cymrosal@yahoo.com

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

Prefacio.....	ix
Introducción.....	xi
PRIMERA PARTE	
I. ANTECEDENTES.....	3
1. Desempeño de la economía y sus sectores.....	3
2. Finanzas públicas en El Salvador: orientación de la política fiscal.....	11
2.1 Evolución de la política tributaria.....	11
a) 1ª etapa: 1990-1995.....	11
b) 2ª etapa: 1996-2004.....	14
c) 3ª etapa: 2005-2007.....	15
2.2 Desgravación arancelaria y los TLC.....	16
2.3 Gasto, déficit fiscal y endeudamiento.....	19
SEGUNDA PARTE	
II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SALVADOREÑO.....	27
1. Descripción del sistema tributario.....	27
1.1 Institucionalidad tributaria.....	27
1.2 Estructura del sistema tributario.....	29
1.3 Impuestos Directos versus Impuestos Indirectos.....	29
a) Impuestos Directos.....	31
b) Impuestos Indirectos.....	33
2. Política fiscal y política de fomento al crecimiento económico: debilidades institucionales en el manejo de la política fiscal.....	37

2.1	Política fiscal.....	37
2.2	Política de fomento al crecimiento.....	38
2.3	Política fiscal versus Política de fomento al crecimiento.....	40
3.	La tributación y el financiamiento del presupuesto del Estado.....	43
3.1	Importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del presupuesto.....	43
3.2	Importancia de la gestión recaudadora.....	44
3.3	Metas de política fiscal para el mediano plazo.....	46
3.4	Carga Tributaria y factores que inciden en su determinación.....	47
3.5	Análisis de la Base de Contribuyentes: ámbito geográfico y sectorial.....	52
3.6	Procesos de reforma tributaria y aduanera: avances y reformas pendientes.....	54
4.	Compromisos de país y la sostenibilidad fiscal.....	57
4.1	El caso de El Salvador.....	57
	a) Nivel de deuda actual.....	58
	b) Escenarios de sostenibilidad.....	60
	c) Los compromisos del Estado.....	63
5.	La evasión fiscal.....	73
5.1	Fallas en la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera.....	74
5.2	Fallas en las estrategias de fiscalización y control.....	76
5.3	Fallas o vacíos en la legislación tributaria y relacionada.....	79
5.4	Factores asociados a los sujetos pasivos y a la baja cultura tributaria.....	82
5.5	Sectores críticos.....	86
5.6	Impacto de la evasión en la recaudación fiscal.....	92

TERCERA PARTE

III. MEDIDAS PROPUESTAS PARA DISMINUIR LA EVASIÓN, LA ELUSIÓN FISCAL Y EL CONTRABANDO.....	97
1. Gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera.....	97
1.1 Política de recursos humanos.....	97
1.2 Política de formación profesional y gerencial.....	100
1.3 Estructura funcional.....	103
2. Facilitación del cumplimiento de las obligaciones impositivas.....	103
2.1 Aprovechamiento de las tecnologías de la información.....	104
2.2 Mayor presencia en los medios de comunicación masiva.....	106
3. Estrategias de fiscalización y control.....	106
3.1 Estrategias de fiscalización y coordinación institucional.....	107
3.2 Diseño y establecimiento de plataformas informáticas de monitoreo y detección de áreas críticas.....	111
3.3 Mejora de los procesos sancionatorios.....	113
4. Reformas legales.....	114
4.1 Código Tributario.....	114
4.2 Ley de Impuesto sobre la Renta.....	122
4.3 Reformas a otras leyes.....	123
5. Formación de cultura tributaria.....	124
5.1 Inversión en ciudadanía.....	125
5.2 Entendimiento de sectores productivos, políticos y sociedad.....	127
5.3 Política educativa de formación de cultura tributaria.....	128
Referencias bibliográficas.....	129
Glosario de términos.....	133
Siglas.....	137

Apéndice

Apéndice 1.	Sostenibilidad fiscal: un repaso teórico.....	139
-------------	---	-----

Anexos

Anexo 1.	Reformas tributarias 2004 y 2005.....	142
Anexo 2.	Sector Público no Financiero (SPNF) 1990-2007 (US\$ Millones).....	143
Anexo 3.	Sector Público no Financiero (SPNF) 1990-2007 (Porcentajes del PIB).....	144
Anexo 4.	Beneficios e Incentivos Fiscales a la inversión en El Salvador.....	145
Anexo 5.	Reformas tributarias de 2004-2005 pendientes de implementación.....	146
Anexo 6.	Cálculos de sostenibilidad fiscal para El Salvador.....	147
Anexo 7.	Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 1).....	148
Anexo 8.	Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 2).....	149
Anexo 9.	Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 3).....	150
Anexo 10.	Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 4).....	151
Anexo 11.	Cálculos de compromisos financieros del Estado 2009-2015 (US\$ Millones).....	152

Recuadros

Recuadro 1:	Variables explicativas del nivel de presión tributaria.....	48
Recuadro 2:	Metas en educación de la Cumbre de las Américas 1998.....	65

Tablas.

Tabla 1:	Crecimiento promedio de los componentes de la Demanda Agregada 1990-2007.....	6
Tabla 2:	Participación de los principales sectores productivos en el crecimiento del PIB.....	10
Tabla 3:	Crecimiento promedio de los ingresos tributarios 1991-2004.....	14
Tabla 4:	Crecimiento de los ingresos tributarios 2005-2007.....	16
Tabla 5:	Participación promedio de los impuestos al comercio exterior en los ingresos tributarios totales 1970-2007.....	17
Tabla 6:	Evolución de la inversión pública 1990-2007.....	21
Tabla 7:	Deuda del Sector Público no Financiero a diciembre de 2007.....	24
Tabla 8:	Composición de los ingresos tributarios 1990-2007.....	30
Tabla 9:	Evolución del Impuesto sobre la Renta 1995-2007.....	33
Tabla 10:	Evolución de los ingresos IVA 1995-2007.....	35
Tabla 11:	Evolución de recaudación de Impuestos Selectivos al Consumo.....	36
Tabla 12:	Composición de los ingresos del SPNF.....	40
Tabla 13:	Presupuesto asignado a la Administración Tributaria y Aduanera.....	45
Tabla 14:	Comparación Internacional de la Carga Tributaria.....	49
Tabla 15:	Carga Tributaria por impuestos.....	50
Tabla 16:	Base Tributaria del IVA.....	52
Tabla 17:	Base Tributaria del IVA por tamaño de contribuyentes.....	53
Tabla 18:	Base Tributaria IVA e ISR por zona geográfica.....	54

Tabla 19:	Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 1).....	61
Tabla 20:	Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 2).....	63
Tabla 21:	Compromisos del Estado en el mediano plazo.....	69
Tabla 22:	Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 2.1).....	70
Tabla 23:	Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 3).....	71
Tabla 24:	Establecimientos y ventas brutas según Censo Económico 2005.....	91
Tabla 25:	Impacto en la recaudación de las microempresas no inscritas como contribuyentes IVA.....	91
Tabla 26:	Cálculos de evasión para 2007.....	93
Tabla 27:	Propuestas de reformas al Código Tributario.....	115
Tabla 28:	Propuestas de Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta.....	122
Tabla 29:	Propuestas de Reforma a otras leyes.....	124
Gráficos		
Gráfico 1:	Crecimiento económico 1970-2007.....	4
Gráfico 2:	PIB per cápita Real. Desviaciones de su valor más alto.....	4
Gráfico 3:	Inflación 1970-2007.....	5
Gráfico 4:	Crecimiento de los principales sectores productivos 1990-2007.....	7
Gráfico 5:	Recaudación por derechos arancelarios a la importación.....	18
Gráfico 6:	Desempeño del Sector Público no Financiero 1990-2006.....	21
Gráfico 7:	Deuda del SPNF 1991-2007.....	22
Gráfico 8:	Estructura del sistema impositivo salvadoreño 2007.....	29

PREFACIO

De la seguridad fiscal de un país depende mucho el buen gobierno. Los escenarios de inseguridad fiscal abren las puertas a los escenarios de ingobernabilidad. Más aún, en condiciones de déficit sociales históricamente acumulados, como el caso de El Salvador, ningún proyecto político serio ni ninguna estrategia de desarrollo son viables si no se garantizan niveles adecuados de seguridad fiscal. De ahí la importancia de impulsar y acordar medidas tendientes a reforzar la seguridad fiscal en nuestro país. Este es el principal objetivo al que se quiere contribuir con este libro.

Los niveles adecuados de seguridad fiscal se cristalizan en la medida que las finanzas públicas no sólo contribuyen a reducir el déficit social acumulado y a dotar al Estado de capacidad para hacer frente a las crecientes demandas del desarrollo, sino también a dar cumplimiento a los compromisos sociales y financieros adquiridos. Para tal logro, un requisito indispensable es la sostenibilidad fiscal, es decir, la seguridad fiscal requiere de finanzas públicas sostenibles.

¿Qué comprende la sostenibilidad fiscal? Desde nuestro punto de vista, la sostenibilidad se obtiene no sólo alcanzando la solvencia financiera, garantizando el cumplimiento de los compromisos financieros, sino también asegurando el cumplimiento de los compromisos sociales (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas) y de inversión pública.

Bajo tal enfoque, en este libro tratamos de responder a la pregunta ¿son o no sostenibles nuestras finanzas públicas? Para responder a esta interrogante, se ha elaborado un diagnóstico de la situación fiscal del país.

La radiografía del estado de nuestras finanzas públicas nos permite concluir que, bajo las actuales condiciones y tendencias, nuestro país no es fiscalmente sostenible. Esto a menos que, entre otras cosas, se lleve a cabo un permanente esfuerzo de crecimiento de los ingresos tributarios. De cara a este propósito, uno de los principales esfuerzos debe hacerse en el campo del combate a la evasión, la elusión y el contrabando. A ello está enfocado la tercera parte de este libro: proponer un conjunto de reformas y medidas concretas tendientes a incrementar los ingresos tributarios por medio de la reducción de los niveles de evasión, elusión y contrabando.

No nos cabe duda que, al menos en las actuales circunstancias, enfrentar los retos de la sostenibilidad fiscal exige de acuerdos o entendimientos entre las principales fuerzas políticas y empresariales del país. Fortalecer la seguridad fiscal pasa por impulsar reformas y medidas que requieren de aprobación simple o calificada en la Asamblea Legislativa, sea para enderezar nuestra precaria situación fiscal, enfrentar los picos de nuestra deuda pública, racionalizar e incrementar el gasto público, o incrementar los ingresos tributarios, sobre todo a través del combate a la evasión, la elusión y el contrabando. Bajo el actual panorama legislativo, donde no existen mayorías legislativas por parte de un solo partido político, el diálogo y el entendimiento se impone. En estos momentos, más que un problema económico, la sostenibilidad fiscal es un problema político. A ello también pretende contribuir este libro.

Este trabajo fue realizado por el equipo del área de Macroeconomía y Desarrollo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Agradecemos la confianza depositada por la cooperación española en nuestra institución, en especial a Juan Pita, representante de la AECID en El Salvador, y a Aurora Diaz-Rato, Directora para América Latina de la AECID, quienes pusieron especial interés en este esfuerzo.

Adicionalmente, vayan nuestros agradecimientos al Instituto de Estudios Fiscales de España y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria Española por habernos dado la oportunidad de conocer in situ la experiencia española en materia tributaria.

Roberto Rubio Fabián
Director Ejecutivo
FUNDE

INTRODUCCION

De la seguridad fiscal de un país depende en gran medida el buen gobierno. En este contexto y dadas las circunstancias de la coyuntura económica global, cabe hacer la pregunta ¿son o no sostenibles nuestras finanzas públicas?

Esta pregunta ha estado prácticamente soslayada durante un considerable tiempo y justo en estos momentos resurge en un entorno económico y político difícil, en el que el país está poniendo a prueba la fortaleza de los fundamentos del crecimiento económico que también han sido cuestionados por largo tiempo.

En ese orden de ideas, el ámbito fiscal juega un papel protagónico en la coyuntura económica nacional, debido a la incidencia de las finanzas públicas en el comportamiento de la actividad económica en general. Es decir, que de la forma en que se manejen las finanzas públicas de un país, depende el comportamiento de un conjunto más amplio de variables macroeconómicas que tienen implicancia directa en el nivel de bienestar de toda la sociedad.

El estudio que se presenta en esta oportunidad comienza haciendo un análisis de la forma en que se han manejado las finanzas públicas del país, comenzando en la década de los 90's. Esta época marca un cambio de rumbo en la conducción de la política económica del país y en ella se da vida a una serie de reformas en los ámbitos económico y fiscal, que han marcado el destino de El Salvador en los últimos 18 años.

El estudio hace un recorrido de la trayectoria de la política fiscal durante todo este período, dividiendo el análisis en varias etapas, para destacar las preferencias de política en cada una de ellas. Es así que se identifican tres etapas: de 1990 a 1995, período caracterizado por el cambio en la institucionalidad tributaria y la actualización del sistema impositivo, donde se da paso a una mejora significativa en los indicadores fiscales; la etapa de 1996 a 2004, en la que se marca un deterioro en las finanzas públicas y por último, la etapa comprendida de 2005 a 2007, en la que se da la más importante reforma tributaria de los últimos 15 años, y que le permite al país obtener resultados plausibles en algunos de sus indicadores claves, como la carga tributaria.

Una vez establecido el diagnóstico del estado actual de las finanzas públicas, se plantean una serie de posibles escenarios para el mediano plazo, en los que se evalúa la fortaleza del sistema para lograr sostenibilidad tanto financiera como social.

La sostenibilidad financiera es evaluada a la luz de los métodos internacionalmente aplicados, a lo que se agrega el componente de los compromisos sociales del país que se requieren para lograr mejoras significativas en el bienestar de la población en general.

En este estudio se hace ver la importancia que tiene para la sostenibilidad fiscal el contar con los suficientes recursos, los cuales son obtenidos principalmente de la recaudación impositiva, pues ésta constituye la fuente más importante de ingresos del Estado. En ese afán, los esfuerzos del gobierno deben estar enfocados en lograr los más altos niveles de productividad de los impuestos vigentes, a fin de poder cubrir las necesidades del gasto público.

Sin embargo, el diagnóstico muestra que pese a los esfuerzos hechos por las autoridades fiscales por modernizar la administración tributaria y por simplificar el sistema impositivo, aún persisten muchas fallas que se convierten en obstáculos para lograr mejoras significativas en la recaudación tributaria, principalmente porque se constituyen en causantes de elusión, evasión fiscal y contrabando.

Dichos causantes están relacionados principalmente con fallas en la gerencia y la estructura de la administración tributaria, con las estrategias de fiscalización y control, vacíos en la legislación tributaria y con la cultura de los contribuyentes. Actuando conjuntamente todos los factores mencionados, ocasionan al fisco la erosión de la base tributaria y la pérdida de importantes recursos que bien pudieren ser destinados a atender el déficit social acumulado por muchos años.

El análisis concluye que bajo las condiciones actuales del entorno económico, político y fiscal, las finanzas públicas no son ni financieramente, ni socialmente sostenibles en el mediano plazo. Por tanto, es imperante tomar decisiones encaminadas a incrementar los niveles de recaudación tributaria y lograr los entendimientos básicos para poder obtener el financiamiento que permita dar cobertura a las necesidades del gasto corriente, gasto social e inversión en infraestructura económica y social.

El estudio está estructurado en tres partes. En la primera, se hace una exploración a la trayectoria de la economía y de las finanzas públicas para el período 1990-2007. En la segunda, se presenta el diagnóstico del sistema tributario, poniendo especial énfasis en la descripción del sistema, los obstáculos de la política fiscal, a la construcción de los escenarios de sostenibilidad en el mediano plazo y en los factores causantes de la baja carga tributaria del país. La tercera parte está dedicada a desarrollar un conjunto de propuestas de política encaminadas a reducir los niveles de la elusión, evasión fiscal y contrabando y al fomento de una mayor cultura de cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de la sociedad en general.

PRIMERA PARTE

I. ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES

1. Desempeño de la economía y sus sectores.

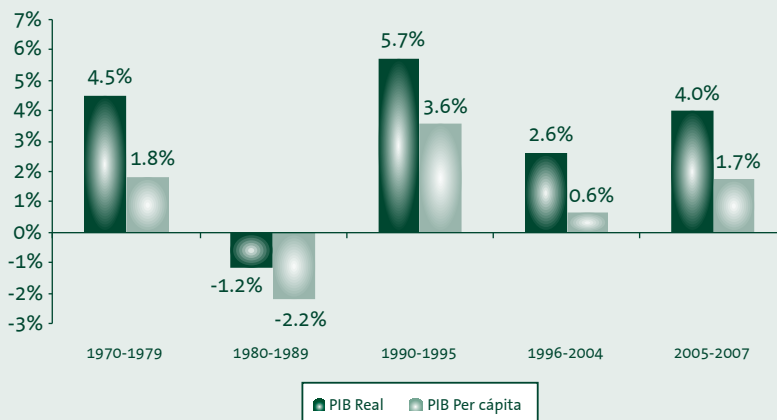
Luego de finalizada la década de los 80's, la economía salvadoreña se encontraba en un estado de crisis estructural debido a los efectos del conflicto armado y a otras causas de orden político que ocasionaron graves daños al aparato productivo. El sector público, como parte integrante de la economía nacional, también finalizaba la década con indicadores fiscales negativos y con una importante deuda social con la población más necesitada. Es así como en 1989, se emprenden un conjunto de medidas gubernamentales tendientes a fortalecer la debilitada economía y mejorar la posición fiscal. Las medidas estaban orientadas a la liberalización del comercio exterior, los precios de los productos básicos en el mercado interno, el mercado de capitales, el mercado cambiario, reprivatizar las instituciones financieras, dar independencia al Banco Central de Reserva. Además, tal como lo señalan Fuentes y Tobar (2004), se perseguía corregir el fuerte desequilibrio fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, la racionalización del gasto público y el incremento en los ingresos del gobierno.

Luego de experimentar una tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto de -1.2% en términos reales y de una caída del -2.2% en el PIB per cápita durante el período comprendido de 1980-1989, la economía salvadoreña entra en una fase positiva al crecer a una tasa promedio de 5.7% en el período 1990-1995, llegando a una tasa máxima de 7.5% en el año 1992. En el mismo lapso, el PIB per cápita creció en promedio 3.6% anual, tal como se muestra en el Gráfico 1.

El rápido crecimiento mostrado en la primera mitad de los 90's tiene como principal explicación la recuperación de la economía luego de la crisis de la década anterior; aunque, al evaluar la evolución del PIB per cápita real, éste llega a recuperar el nivel más alto alcanzado antes del conflicto¹ apenas hasta en el año 2005 (Ver Gráfico 2). Para lograr la recuperación se utilizaron como instrumentos las reformas estructurales recomendadas por los organismos financieros internacionales y aunque no se lograron los niveles de crecimiento de la década de los 60's, fueron eficaces para controlar la inflación y estabilizar la economía, pero poco eficaces en términos microeconómicos y sociales.

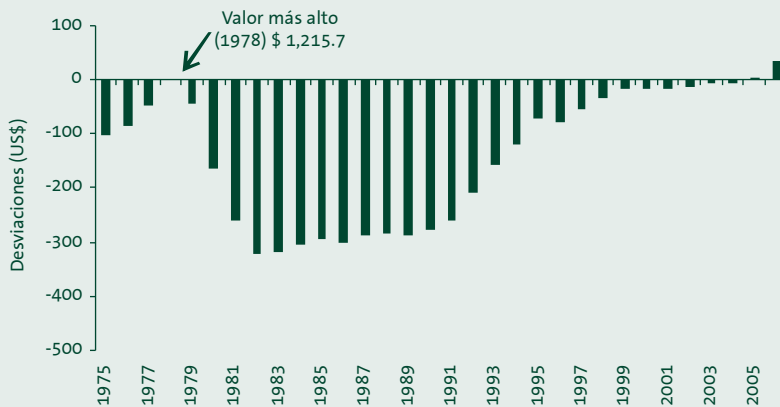
¹ En 1978, el PIB per cápita alcanza su nivel más alto en la historia: US\$ 1,215.7 (precios constantes de 1990). En 2005, se logró superar dicho monto, llegando a US\$ 1,220.5

Gráfico 1: Crecimiento económico 1970-2007



Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR

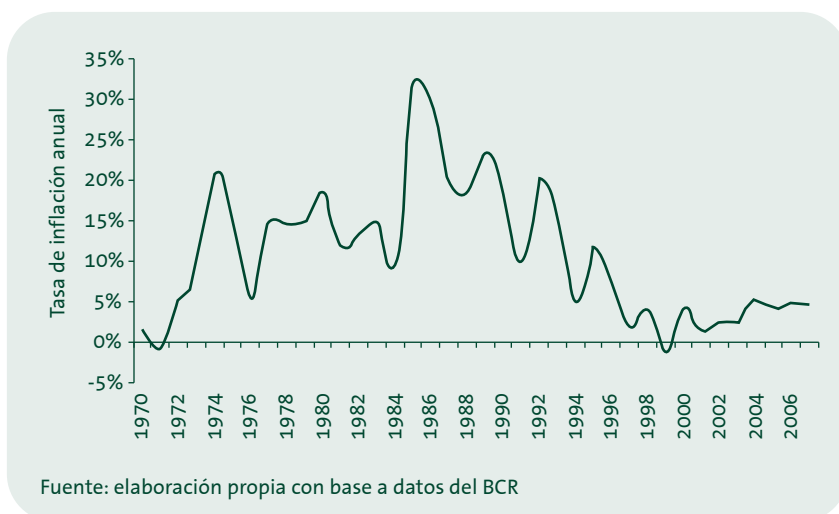
Gráfico 2: PIB Per cápita Real. Desviaciones de su valor más alto



Fuente: elaboración propia con base a datos del BCR

Un problema adicional que heredó al país la “década perdida” y que se convirtió en uno de los blancos de las reformas estructurales fue la elevada inflación. Y es que desde el segundo tercio de la década de los 70’s, la inflación comenzó a ser un problema para el país, pues los precios, que venían de más de una década de estabilidad, comenzaron a experimentar incrementos hasta llegar a tasas de dos dígitos, lo cual se debió a los efectos del shock petrolero en el mercado internacional y a las expectativas del inminente conflicto armado (Ver Gráfico 3). La inflación promedio para dicha década fue 10%. En los 80’s, la inflación llegó a un máximo de 32% y en la mayor parte del período se mantuvo arriba del 13%. En 1989, año en que tomó posesión el nuevo gobierno, la inflación cerraba en 23.5% y el promedio de la década fue 19.2%.

Gráfico 3: Inflación 1970-2007



Otros problemas de la década de los 80’s también tuvieron un fuerte impacto en la actividad económica: la distorsión de los precios relativos externos que favorecían a los productos importados en perjuicio de los sectores exportadores, ya que el tipo de cambio estaba sobrevaluado, lo que abarataba las importaciones y restaba competitividad a las exportaciones. Esto, sumado a la mala gestión gubernamental del comercio exterior, resultaba en una situación insostenible. La regulación que las autoridades monetarias ejercían sobre el mercado financiero, no permitía que las tasas de interés reflejaran la situación del mercado, de tal modo que las tasas de interés reales eran negativas. La banca nacionalizada mostraba evidentes signos de insolvencia y una gestión poco transparente.

Tabla 1: Crecimiento promedio de los componentes de la Demanda Agregada 1990-2007

Concepto	1990-1995	1996-2000	1997-2000	2001-2004	2005-2007
Consumo	7.4%	2.9%	3.3%	2.5%	5.5%
Inversión	16.0%	2.9%	7.8%	1.6%	6.6%
Gasto gobierno	5.5%	0.7%	-0.2%	-0.2%	2.9%
Sector externo	-21.8%	-0.1%	-5.1%	-3.2%	-10.6%
Exportaciones	11.7%	13.8%	15.1%	4.0%	5.3%
Importaciones	16.0%	7.4%	10.8%	3.7%	7.2%
PIB	6.2%	3.1%	3.4%	2.1%	4.0%

Fuente: Banco Central de Reserva

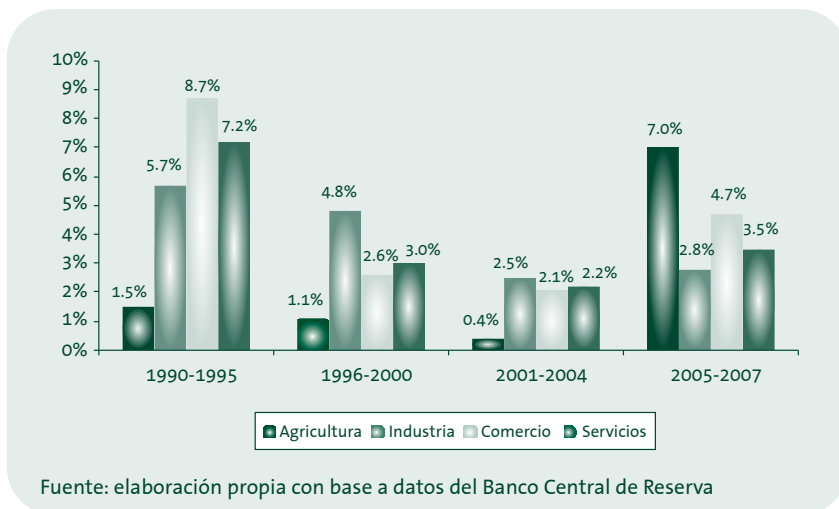
Tal como se muestra en la Tabla 1, el crecimiento mostrado en el período 1990-1995, es explicado en buena parte por la inversión, que crece a tasas promedio de 16%, motivada por la entrada de flujos de capital ante la finalización del conflicto armado. El gasto en consumo se convierte también en fuente importante para el crecimiento, al crecer a tasas superiores al 7.5% a partir de 1992 y registrando una tasa promedio de 7.4%. Las exportaciones, por su parte se ven favorablemente impactadas por la liberalización del tipo de cambio (11.7% de crecimiento promedio). No obstante, debe considerarse también que el fuerte crecimiento de las importaciones ha sido un factor que ha empujado hacia abajo el crecimiento del producto.

Por el lado de la oferta agregada, todos los sectores mostraron un comportamiento acorde con la tendencia de la recuperación de la economía durante el período 1990-1995, destacando el comercio y los servicios, con las mayores tasas de crecimiento, 8.7% y 7.2% en promedio, respectivamente —Ver Gráfico 4—, con la mayor participación en el crecimiento del producto. El sector financiero presenta en los años 1990-1995 una notable recuperación, al crecer 13.1% en promedio, pero debido a que su peso en el PIB es de apenas un 3.4%, su aporte al crecimiento total no es significativo; sin embargo, dada su importancia en el mercado del crédito, el resto de sectores se vieron beneficiados con su recuperación.

Otros factores que explican las altas tasas de crecimiento del período 1990-1995 son la recuperación del crecimiento de la economía mundial, el aumento en el flujo de transferencias corrientes (remesas familiares), la reducción en las tasas de interés internacionales y la mejora en los términos de intercambio (Fuentes y Tobar, en BCR, 2003).

A partir de 1996, se da inicio a una nueva fase en el ciclo de la economía, marcada por una desaceleración que se extendería hasta 2004. En 1996,

Gráfico 4: Crecimiento de los principales sectores productivos 1990-2007



entre otros aspectos coyunturales, como la crisis mexicana de 1994 — efecto tequila— y los efectos del incremento de la tasa del IVA² en el consumo y la inversión, el crecimiento fue de apenas 1.7%, como producto de un deterioro en el consumo de los hogares de tan solo 1.5%, luego de crecer en promedio 7.4% en los cinco años anteriores. La inversión privada por su parte, cae en 1996 un 16.9%, una caída radical desde las tasas promedio de 16% del período 1991-1995 (Ver Tabla 1).

En 1997 la economía se recupera, llegando a crecer a una tasa de 4.2%, pero una serie de factores externos e internos no permitieron que se mantuviera una tasa de crecimiento sostenida. Acevedo (2001) menciona como principales explicaciones de la desaceleración, la alta proporción del consumo, que equivale casi al 100% del producto, mientras que la formación bruta de capital no llega al 20% del mismo; de modo que es difícil generar dinamismos que propiciaran altas tasas de crecimiento sostenido en el largo plazo. Adicionalmente, las crisis financieras acaecidas hacia el final de la década: Asia, Rusia, Brasil y los fenómenos naturales como el huracán Mitch y los fenómenos “el Niño” y “la Niña”, entre otros factores, propiciaron que el período de 1996 a 2004, la tasa de crecimiento promedio fuera apenas un 2.6%; mientras tanto, el PIB per cápita aumentó sólo un 0.6%,

² En julio de 1995, se aprobó un incremento en la tasa general del IVA, pasando de 10% a 13%

en términos reales. Entre otros factores de contención del crecimiento se puede mencionar también la política monetaria restrictiva existente en el período.

En dicho período, los objetivos básicos de la política económica eran preservar la estabilidad macroeconómica; en particular, mantener una inflación baja y un tipo de cambio sin modificaciones (CEPAL, 2000). Es así como el Banco Central se ve obligado a mantener una política monetaria restrictiva, lo que resulta ser procíclico³, ya que a pesar de la relativa estabilidad, la economía continuó creciendo a tasas muy bajas comparadas con las obtenidas en la primera mitad de la década.

La segunda mitad de los 90's está caracterizada por una segunda etapa de reformas económicas, orientadas a aumentar la eficiencia de los agentes económicos. De esta forma se llevan a cabo medidas como la desregulación y privatización de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, la reforma al sistema de pensiones y la profundización de las reformas del sistema financiero (Acevedo, 2001).

Desde la perspectiva de la demanda agregada, el crecimiento mostrado por el Producto Interno Bruto en el período 1996-2000, que en promedio registró 3.1%, estuvo explicado principalmente por la inversión y el consumo, que pese al bajo crecimiento del año 1996, se mantuvieron creciendo a una tasa promedio de 2.9%. En tanto, el gasto público tuvo un aporte poco significativo, al crecer en el período solo un 0.7% en promedio. El sector externo, por su parte, tuvo un crecimiento negativo (-0.1%).

En el caso de la inversión, tuvo particular protagonismo la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica en 1997 y de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) en 1999.

El sector externo por su parte, mostró un menor dinamismo motivado por el poco valor agregado de la maquila y por la caída en las exportaciones de café a partir de 1998⁴.

Los sectores productivos en los que se fundamenta el crecimiento en los años 1996-2000 son la industria —incluyendo la maquila—, con una tasa

³ En el período 1996-2000, en que el crecimiento mundial se recuperó, el comportamiento de la economía estuvo determinado principalmente por el agotamiento del boom del consumo y los choques negativos de incrementos en las tasas de interés externas y de deterioro de los términos de intercambio.

⁴ Los precios internacionales del café experimentaron una caída abrupta a partir de 1998, desde \$201.00 registrados en 1997 hasta \$52.00 en 2002. Para 2003, comienza a recuperarse, pero no es hasta en 2005 que se alcanza nuevamente un precio competitivo. La causa principal de esa caída fue el exceso de oferta en el mercado por el aumento en la producción de Vietnam y Brasil, lo que desincentivó a los cafetaleros nacionales, que tuvieron que disminuir su producción.

de crecimiento promedio de 4.8% y el conjunto de los servicios, que crecieron en un 3.0%, en el que se destaca el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones, con una tasa de crecimiento promedio de 5.9%.

El período 2001-2004 se caracteriza por la profundización del bajo desempeño de los sectores productivos, que se ve acentuado por los terremotos sufridos por el país en enero de 2001 y reforzado por la desaceleración experimentada por la economía mundial, especialmente la economía de los Estados Unidos.

En este período, el PIB registra un crecimiento promedio de 2.1%, explicado principalmente por el consumo privado, que en promedio crece 2.5% y por la inversión pública (1.6%), en este último caso como producto de los costos de la reconstrucción de los terremotos de 2001.

Con relación a la oferta agregada, la mayoría de sectores muestra una desaceleración con respecto al período anterior; no obstante, se mantienen creciendo a tasas promedio moderadas: industria, 2.5%; servicios, 2.2% y comercio, 2.1%.

Un hecho relevante en el período 2001-2004 es la entrada en vigencia en enero de 2001 de la Ley de Integración Monetaria, que legaliza al dólar como moneda de curso legal y se constituye en el medio de renuncia a la política monetaria como instrumento para influir en el comportamiento de los agentes económicos. Uno de los objetivos de las autoridades fiscales y monetarias era inmunizar la economía ante posibles shocks externos que pondrían en peligro la estabilidad cambiaria lograda a lo largo de la década de los 90's, lo que traería como consecuencia un encarecimiento de la deuda denominada en moneda extranjera.

Los efectos de la medida fueron diversos. Por un lado, se logró inyectar confianza a los mercados financieros, los que respondieron disminuyendo algunas tasas de interés activas y pasivas, ampliando los plazos en la concesión de créditos y eliminando las comisiones cambiarias. Por otro lado, la adopción del dólar como moneda le ha significado al gobierno que la política fiscal sea la única herramienta a su disposición para orientar la actividad económica del país. Además, la dolarización contribuyó a un incremento en el nivel de precios de los bienes y servicios, en buena parte debido al "redondeo" que implicó la conversión de colones a dólares.

En el último período de esta evaluación (2004-2007), el crecimiento económico ha sido más alentador, presentando tasas de 3.1%, 4.2% y 4.7%,

para los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente; siendo los determinantes de este crecimiento, desde la óptica de la demanda, el consumo (5.5% promedio) y la formación bruta de capital fijo (6.6% promedio en los tres años). En el comportamiento del consumo, que se convierte en el componente que ha impulsado más la actividad económica, tiene una importante participación el aumento en el flujo de remesas de los trabajadores salvadoreños residentes en Estados Unidos.

A nivel de sectores productivos, en la Tabla 2 se puede observar que el rubro que presenta el mejor desempeño es la agricultura, ya que luego de crecer a tasas negativas a finales de la década pasada, se ha recuperado y ha pasado a registrar tasas de crecimiento de 4.9%, 7.5% y 8.6% en los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente. El comercio también ha mostrado mucho dinamismo al crecer a una tasa promedio de 4.7% en los últimos tres años. Por su parte, el sector servicios se consolida en la economía, al aportar al PIB la mayor cuota en el crecimiento total, cuando el crecimiento sectorial se pondera por el peso que tiene en el producto total.

Tabla 2: Participación de los principales sectores productivos en el crecimiento del PIB

Sector productivo	1990-1995		1996-2000		2001-2004		2005		2006		2007	
	Crec. Sector	Aporte a Crec. PIB	Crec. Sector	Aporte a Crec. PIB	Crec. Sector	Aporte a Crec. PIB	Crec. Sector	Aporte a Crec. PIB	Crec. Sector	Aporte a Crec. PIB	Crec. Sector	Aporte a Crec. PIB
Agricultura	1.5%	0.2%	1.1%	0.1%	0.4%	0.0%	4.9%	0.6%	7.5%	0.9%	8.6%	1.1%
Industria	5.7%	1.3%	4.8%	1.1%	2.5%	0.6%	1.5%	0.4%	3.2%	0.7%	3.7%	0.9%
Comercio	8.7%	1.7%	2.6%	0.5%	2.1%	0.4%	4.4%	0.9%	4.4%	0.9%	5.3%	1.1%
Servicios	7.2%	3.1%	3.0%	1.3%	2.2%	1.0%	2.9%	1.3%	3.7%	1.7%	3.7%	1.6%
Transporte y comunic.	6.5%	0.5%	5.9%	0.5%	4.5%	0.4%	5.4%	0.5%	5.1%	0.5%	5.1%	0.5%
Bancos y seguros	13.1%	0.3%	8.9%	0.3%	2.3%	0.1%	1.8%	0.1%	4.9%	0.2%	5.4%	0.2%
PIB		6.3%		3.1%		2.0%		3.1%		4.2%		4.7%

Fuente: elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva

Las tasas de crecimiento experimentadas a partir de 2005 están fundamentadas, además del dinamismo de los sectores productivos mencionados y de distintas variables económicas que influyen en la economía, en las expectativas de los agentes económicos, las que han sido optimistas para los años 2005-2007. No obstante, la difícil coyuntura económica internacional que impera en 2008, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad que tiene la economía salvadoreña, al volver a frenar la frágil recuperación del crecimiento experimentada en el período 2004-2007.

2. Finanzas públicas en El Salvador: orientación de la política fiscal

2.1 Evolución de la política tributaria.

a) 1ª etapa: 1990-1995.

Durante los 80's, la política fiscal experimentó intensas presiones tanto por factores económicos como por acontecimientos extraeconómicos. Entre los primeros sobresalió la debilidad del ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales y los períodos de inestabilidad de los precios de los bienes exportables, afectados por la cesación del régimen de cuotas de exportación en el mercado internacional (CEPAL, 2000), lo que tuvo como consecuencia una caída en la recaudación proveniente de los impuestos a las exportaciones⁵. En los segundos destaca el conflicto armado, situación que llevó a un aumento desmedido en las asignaciones presupuestarias al gasto de defensa y seguridad, en perjuicio de otras áreas como el gasto social y la inversión en obras de desarrollo económico.

Una de las consecuencias del conflicto es un deterioro generalizado en las cuentas fiscales hacia finales de la década. Es así como en el año 1989 la carga tributaria fue 7.6% del PIB, lo que condujo a que se cerrara el ejercicio con un déficit fiscal de 4.7%⁶.

Como fue señalado anteriormente, las reformas emprendidas por el gobierno en 1989 y 1990 perseguían corregir el fuerte desequilibrio fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, la racionalización del gasto público y el incremento en los ingresos del gobierno; de modo que se mejoraran las expectativas de los agentes económicos con respecto al desempeño del sector público y su importancia para el crecimiento de la economía.

Las reformas en materia fiscal de principios de los 90's fueron de dos tipos: a) Simplificación de la administración tributaria y b) Simplificación del sistema impositivo. La primera forma consistió en fusionar 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.

⁵ En el mismo período los impuestos a las exportaciones fueron derogados en su totalidad, quedando vigentes únicamente los derechos arancelarios a la importación (DAI).

⁶ OMC, Examen de políticas comerciales El Salvador, Informe de la Secretaría, 1996.

La simplificación del sistema impositivo⁷ se llevó a cabo a través de la formulación de una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta y mediante 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 IVA.

Luego de finalizado el proceso de simplificación, el sistema impositivo quedó reducido a cinco impuestos principales: sobre la renta, transferencia de bienes raíces, IVA, aranceles a la importación e impuestos específicos al consumo (gaseosas, bebidas alcohólicas y cigarrillos)⁸.

La reforma del Impuesto sobre la Renta comenzó con la sustitución de la ley vigente desde 1963, la cual, aunque había sido sujeta a una serie de reformas sustanciales en su estructura, no se adecuaba a las condiciones económicas del país (Ley de Impuesto sobre la Renta, D.L. No. 191, del 18 de diciembre de 1991, D.O. 242, tomo 313 del 21 de diciembre de 1991).

Es así como para el ejercicio 1992 comienza su aplicación la nueva ley con definiciones más amplias del concepto de rentas, reduciendo la cantidad de exenciones y exoneraciones del impuesto, simplificando la estructura del impuesto aplicable a las personas naturales, reduciendo las tasas⁹ y estableciendo una convergencia en la tasa marginal máxima con la tasa proporcional aplicable a las sociedades¹⁰.

El resultado inmediato fue la ampliación de la base de contribuyentes y una mayor cobertura de rentas. A nivel de recaudación, el Impuesto sobre la Renta creció a tasas superiores al 25% en los años 1992-1995. En términos del PIB, este comportamiento significó pasar del 2.2% a 3.2% en el mismo período.

⁷ A 1989, el sistema impositivo de El Salvador estaba compuesto por los impuestos: sobre la renta, al patrimonio, transferencia de bienes raíces, gravamen de las sucesiones, impuesto sobre donaciones, diversos impuestos sobre el consumo de productos y servicios, gravámenes sobre diversas actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones y otros impuestos y contribuciones. A ellos se agregan los impuestos al comercio exterior: sobre las exportaciones y aranceles a la importación.

⁸ Estos son los impuestos en los que se fundamentan los ingresos tributarios del gobierno central. Sin embargo, también están vigentes otros impuestos como el impuesto a las gasolineras (FEFE), migración y turismo y más recientemente el FOVIAL y la contribución para la estabilización de la tarifa del transporte terrestre de pasajeros.

⁹ La reducción de las tasas en el ISR tenía también el objetivo de favorecer la inversión, por la vía de una menor carga impositiva para las empresas, las que tendrían un mayor margen de utilidad que luego deberían reinvertir en actividades productivas.

¹⁰ La tasa marginal se refiere a la alícuota que se aplica a la renta imponible de acuerdo a la tabla del Impuesto sobre la Renta de las personas naturales (Art. 37, LISR) y que está estructurada en tramos progresivos que van del 10% al 30%, pero que más allá de cierto umbral, queda fija en 25% sobre la renta imponible. La tasa proporcional es una alícuota fija que se aplica directamente a la totalidad de la renta imponible, es aplicable a las personas jurídicas (Art. 42, LISR).

La recaudación en concepto de Impuesto sobre la Renta se vio fortalecida también por las modificaciones hechas en 1994 al anticipo a cuenta del impuesto, el que pasó de 1.0% a 1.5% de los ingresos brutos de las personas jurídicas y al aumento en la retención en la fuente para la prestación de servicios profesionales, de 2% a 10%.

Por el lado de los tributos indirectos, debido a que a lo largo de los 20 años anteriores se habían decretado impuestos distintos a cuanta actividad económica existiera —los que a su vez contenían exenciones y exoneraciones que muchas veces se sobreponían o se contraponían entre impuestos—, se había generado un desorden y pérdida de control en la administración de todos los conceptos existentes. Esta situación, sumada a la incapacidad de la Administración Tributaria¹¹ para ejecutar planes de fiscalización efectivos, era aprovechada por los contribuyentes para evadir o eludir el pago de los impuestos de una manera sistemática y generalizada.

El impuesto de timbres era ineficiente, obsoleto y distorsionador de las actividades productivas¹², cuya recaudación apenas representaba un 31% de los ingresos tributarios en 1990. Además, la compleja estructura del impuesto, y las innumerables reformas a la ley volvían inaplicable e inmanejable el impuesto por parte de la Administración Tributaria.

A raíz de lo anterior, en septiembre de 1992 se adopta un nuevo impuesto del tipo valor agregado¹³, tributo más amplio en su cobertura y con una estructura neutral con respecto a las etapas de la comercialización de los bienes. Además de modernizar y simplificar la imposición indirecta, el IVA, a través de nuevos mecanismos de control —documentación legal, registro de operaciones, declaraciones y nuevas facultades de fiscalización—, permitió que rápidamente la recaudación del impuesto creciera a una tasa promedio de 34.6% en el período 1992-1995, pasando a representar el 47% de los ingresos tributarios en el año 1995 e incrementando la carga tributaria de 3.1% a 5.6% del PIB.

¹¹ Debe considerarse también el factor corrupción existente al interior de las Direcciones de Contribuciones Directas e Indirectas.

¹² El impuesto de timbres era una especie de impuesto general sobre ventas y servicios, que afectaba de manera acumulativa todas las etapas de comercialización, de suerte que el monto de impuesto finalmente pagado dependía del número de ventas de que era objeto un producto, por lo que la tasa real y efectiva de tal impuesto era, en muchos de los casos, superior a la tasa nominal del 5% (Considerandos Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, 1992). Era un impuesto sobre documentos y no sobre actividades reales como la transferencia de bienes y la prestación de servicios.

¹³ Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, D.L. 296 del 24 de julio de 1992, publicado en el Diario Oficial 143, tomo 316 del 31 de julio de 1992.

b) 2ª etapa: 1996-2004.

Hasta mediados de 1995, los ingresos tributarios estaban creciendo a una tasa promedio de 21.3% y habían alcanzado un 11.9% del PIB. Sin embargo, con la desaceleración experimentada por la economía salvadoreña a partir de 1996, la recaudación comenzó a crecer a tasas más bajas, comportamiento que se mantuvo hasta 2004. En promedio, en el período comprendido de 1996 a 2004, los ingresos tributarios crecieron a un 6.1%, crecimiento explicado principalmente por la recaudación en concepto de IVA y renta¹⁴, que se mantuvieron creciendo a una tasa promedio de 7.7% y 7.1%, respectivamente (Ver Tabla 3). Por el contrario, los ingresos en concepto de derechos arancelarios presentaron una caída de 0.9% en el mismo período, lo que se debió en gran parte a la eliminación del impuesto a la exportación de café y a los efectos del proceso de desgravación arancelaria.

Tabla 3: Crecimiento promedio de los ingresos tributarios 1991-2004

Concepto	1991-1995	1996-2004
Ingresos tributarios	21.3%	6.1%
Impuesto sobre la Renta	26.6%	7.1%
IVA	31.8%	7.7%
Derechos arancelarios	26.3%	-0.9%
Impuestos específicos	-1.2%	3.4%

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Banco Central de Reserva.

En el período mencionado, la política fiscal continuó orientada a ampliar la base tributaria y a reducir la elusión y la evasión fiscal (CEPAL, 2000). Esto condujo a que se llevara a cabo un conjunto de reformas en los principales impuestos, aunque algunas de ellas estaban encaminadas a fomentar la inversión.

En el Impuesto sobre la Renta, las reformas aprobadas en 1996, 1999 y 2001 incluyeron la ampliación del período de gravabilidad de la ganancia de capital de 3 a 6 años, la legalización de la depreciación acelerada¹⁵, entre otros, siendo la reforma más relevante la eliminación del tramo exento en

¹⁴ A pesar de las bajas tasas de crecimiento de la economía, la recaudación en IVA se mantuvo debido al comportamiento del consumo como principal componente del crecimiento de la demanda agregada en el período en estudio y como producto del auge experimentado por las importaciones.

¹⁵ La depreciación acelerada es una modalidad de amortización aplicable cuando el valor del bien es mayor durante los primeros años, pero será menor en los años siguientes debido a la obsolescencia técnica. En el ámbito tributario, este método es utilizado como un incentivo fiscal a las empresas, para que recuperen de una manera más rápida los costos de la inversión.

la determinación de la renta imponible de las sociedades, que hasta 2001 era de ₡75,000.00 (US\$8,571.43).

La ley del IVA, por su parte, tuvo entre las reformas más relevantes: el cambio de tasa de 10% a 13% en julio de 1995, mejoras en los mecanismos de control del impuesto y la más importante fue la eliminación de la exención a la transferencia e importación de bienes en abril de 2000¹⁶.

El proceso de reformas también incluyó la transformación de los impuestos selectivos al consumo, ya que estos habían presentado un desempeño negativo en el período 1991-1995 (Ver Tabla 3). Las reformas consistieron en la aprobación en 1996 de nuevas leyes de impuestos a las bebidas gaseosas, ley reguladora de la producción y comercialización del alcohol y bebidas alcohólicas y reformas a la ley de impuesto sobre los productos de tabaco. Las normativas aprobadas contenían nuevas tasas impositivas, obligaciones para los sujetos pasivos, nuevos controles y un fortalecimiento de las facultades de la Administración Tributaria para ejercer el control. El resultado de las reformas fue una recuperación de la recaudación por dichos impuestos (3.4% de crecimiento promedio en el período 1996-2004).

En enero de 2001 entra en vigencia el Código Tributario, instrumento que concentró en un solo cuerpo legal todas las disposiciones relativas a la normatividad de los impuestos: principios, derechos, sujetos, obligaciones formales, procedimientos, régimen sancionatorio, régimen probatorio, entre otros. El Código Tributario dio vida a nuevas figuras relacionadas con el control de las operaciones de los contribuyentes, tal es el caso del dictamen fiscal y la actuación del fedatario, figuras que debían incidir en el aumento de la recaudación, aunque a siete años de su existencia, los resultados no son tan plausibles, en particular en el caso del dictamen fiscal, ya que este se ha convertido en un documento sin mucho peso a la hora de tomar decisiones por parte de la Administración Tributaria.

c) 3ª etapa: 2005-2007.

Con el inicio del período presidencial 2004-2009, el gobierno se propuso realizar 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 todo ello incrementar la recaudación de una manera sostenida.

¹⁶ La reforma eliminó la exención a las transferencias e importaciones de granos básicos, leche fluida y en polvo y medicinas.

Las reformas fueron realizadas a los cuerpos legales siguientes: a) Código Tributario, b) Ley de Impuesto sobre la Renta, c) Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, d) Ley de Bancos, e) Ley especial para sancionar infracciones aduaneras, f) Código Penal y g) Código Procesal Penal.

El impacto en la recaudación ha sido positivo, ya que durante los últimos tres años —incluyendo 2007—, los ingresos tributarios han presentado un comportamiento muy superior a los años anteriores, creciendo a tasas superiores al 12%, lo que ha permitido un aumento en la carga tributaria de 2 puntos porcentuales en el período comprendido de 2004 a 2007, cerrando este último año con 14.1% del PIB.

Tabla 4: Crecimiento de los ingresos tributarios 2005-2007

Concepto	2005	2006	2007
Ingresos tributarios	15.8%	15.4%	11.4%
Impuesto sobre la Renta	23.9%	17.0%	19.1%
IVA	14.0%	16.5%	9.0%
Derechos arancelarios	2.1%	10.4%	5.5%
Impuestos específicos	28.5%	2.1%	1.1%

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Banco Central de Reserva.

No obstante el ritmo de crecimiento mostrado en 2005 y 2006, al observar la Tabla 4, puede notarse una pérdida de dinamismo en el comportamiento que mostraron los principales impuestos en 2007. Además, estos presentan una tendencia a crecer a tasas menores, lo que hace conveniente la necesidad de tomar medidas de políticas tendientes a dar un nuevo impulso a la recaudación. Las proyecciones oficiales para el año 2008 hablan de alcanzar una carga tributaria de 14.6% del PIB, cifra que se ve amenazada por el impacto que los altos precios del petróleo y los alimentos tienen en la actividad económica nacional, coyuntura que posibilitó que la economía creciera en 2007 por debajo de la proyección del gobierno¹⁷ y que está ocasionando una mayor desaceleración en el 2008.

2.2 Desgravación arancelaria y los TLC.

Hasta antes de 1989, los impuestos al comercio exterior representaban el 30% de los ingresos tributarios totales, siendo los impuestos a la exportación

¹⁷ La meta de crecimiento para 2007 fue fijada entre 5.0% y 5.5%, obteniéndose realmente un crecimiento de 4.7%

de bienes, en particular del café, camarón y azúcar los que tenían una mayor participación.

Sin embargo, una de las principales reformas estructurales de los 90's fue la liberalización del comercio exterior, la que tenía la finalidad de asegurar una mayor apertura comercial, de modo que el sector externo y en particular, las exportaciones se convirtieran en motor del crecimiento económico. Esta nueva política comercial tuvo un impacto negativo en la recaudación, hasta el grado que para el año 2007, los derechos arancelarios a la importación únicamente representaban un 7.3% de los ingresos tributarios totales.

Tabla 5: Participación promedio de los impuestos al comercio exterior en los ingresos tributarios totales 1970-2007

Concepto	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2007
Impuestos a la exportación	24.0%	20.6%	1.4%	0.0%
Impuestos a la importación	19.2%	9.4%	15.3%	8.8%
Total	43.2%	30.0%	16.7%	8.8%

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Banco Central de Reserva.

En efecto, El Salvador comenzó a principios de la década de los 90's, un proceso de desgravación unilateral y luego, como compromiso con el proceso de integración económica de Centroamérica, se decretó el libre comercio entre los países de la región, quedando pendientes de armonizar sólo una pequeña proporción de las partidas arancelarias del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC)¹⁸.

Por su parte, los impuestos a la exportación, que en los 70's y 80's significaban una quinta parte de los ingresos totales, desaparecieron por completo a partir de 1994 (Ver Tabla 5).

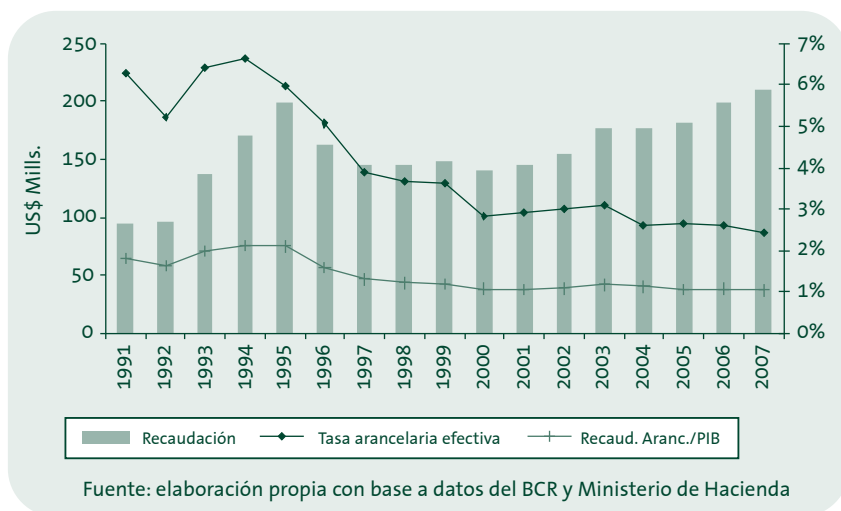
En el marco de la reforma comercial, se ejecutó un programa agresivo de desgravación cuya meta fue disminuir la dispersión y el nivel de los aranceles. En este sentido se profundizó la política que venía teniendo lugar desde la década de los ochenta y se aplicó una reforma arancelaria tendiente a reducir los aranceles de un nivel de entre 0% hasta 290% a otro de 5% hasta 20%. El proceso de reducción arancelaria se dio por igual en todos

¹⁸ A julio de 2007, el 94.6% de los 6,194 rubros (exceptuando vehículos, debido a que cada país tiene una nomenclatura distinta). El 5.4% que no goza de libre comercio está compuesto por productos como medicamentos, metales, petróleo, productos agropecuarios y otros (SIECA, 2007).

los sectores de la economía, aunque con algunas excepciones en el sector agrícola (CEPAL 1999). Este proceso de rebajas unilaterales y de armonización arancelaria en el marco de la Unión Aduanera, provocó que los ingresos por derechos de importación cayeran en su promedio mensual.

Una segunda etapa de la desgravación arancelaria dentro del proceso de apertura comercial, la constituye la política de suscripción de Tratados de Libre Comercio que El Salvador comenzó a partir de marzo de 2001 con la entrada en vigencia del TLC con México, al que le siguieron otros con República Dominicana (octubre de 2001), Chile (junio de 2002), Panamá (enero 2003) y a partir de marzo de 2006, el TLC con Estados Unidos de América (CAFTA-DR). En la misma vía, actualmente se está negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que llevará implícito un acuerdo de libre comercio, con lo que la estructura arancelaria se erosionará aun más.

Gráfico 5: Recaudación por derechos arancelarios a la importación



La suscripción de acuerdos de libre comercio puede dividirse en dos fases: la primera incluye los primeros tratados: México, República Dominicana, Chile y Panamá, los que no provocaron pérdidas notables en la recaudación, ya que el flujo de comercio no tuvo grandes cambios hacia y desde dichos países; mientras tanto, el CAFTA-DR, que tiene un programa de desgravación máximo a dieciocho años, pasados casi dos años de su vigencia, no ha tenido un impacto tan negativo en los ingresos, lo que se debe al incremento

en el volumen importado, el cual es impulsado por la afluencia de remesas de los trabajadores residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos. El Gráfico 5 permite visualizar la evolución de la recaudación y la disminución de la tasa arancelaria efectiva.

A mediano plazo, se espera que la recaudación de derechos arancelarios siga una tendencia a la baja debido a que se estará entrando en las fases más aceleradas de la desgravación del CAFTA-DR, además de la posible armonización de los aranceles de productos sensibles en el marco de la Unión Aduanera Centroamericana.

2.3 Gasto, déficit fiscal y endeudamiento.

A partir de 1990, la política de gasto ha estado orientada a resolver los compromisos coyunturales que el Estado ha enfrentado a lo largo de su historia reciente. En 1990 y 1991, la inversión pública creció a tasas de 68.6% y 79.5%, respectivamente; y para 1992, llegó a representar 6.2% del PIB. Asimismo, luego de la firma de los Acuerdos de Paz —en enero de 1992—, el gobierno asumió la responsabilidad de financiar la creación de las nuevas instituciones derivadas de tal compromiso: Policía Nacional Civil, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Banco de Tierras, así como la financiación de las indemnizaciones pagadas a los desmovilizados del ejército, cuerpos de seguridad y la guerrilla.

Para financiar dichos compromisos, debido a la baja recaudación tributaria —que aun no se había recuperado de los efectos de la crisis experimentada al final de los 80's y que estaba en plena transición hacia la nueva estructura del sistema impositivo—, en 1992, el déficit fiscal llegó a 4.6% del PIB, luego de haber cerrado el ejercicio 1990 y 1991 con un resultado de 0.4% y 2.8% del PIB, respectivamente. El gobierno se vio obligado a recurrir en cada ejercicio al endeudamiento externo, ya que a partir de mayo de 1991 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, que prohibía al banco financiar directa o indirectamente al Estado¹⁹, lo que le ponía a éste último nuevas restricciones al tener que mostrar ante los organismos financieros internacionales disciplina y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas.

¹⁹ El D.L. 857 del 21 de abril de 1994 estableció que el Consejo Directivo del Banco Central de Reserva podría autorizar la concesión de créditos destinados a cubrir deficiencias transitorias de caja de la Tesorería General de la República, a plazos no mayores de un año, a un interés no inferior al devengado por los bonos de estabilización u otros instrumentos equivalentes que emitiera el Banco y que sus saldos globales no superen el 10% del promedio anual de los ingresos tributarios del Gobierno, recaudados en los dos años calendarios anteriores, siempre que lo permitiera el programa monetario.

La bonanza económica que el país tuvo en los años 1991-1995, permitió que se mejorara la posición y situación financiera del Sector Público no Financiero (SPNF), reduciendo el déficit fiscal hasta 0.1% del PIB en 1995.

Sin embargo, a partir de 1996, con la desaceleración del crecimiento económico, la situación del Estado empeoró una vez más, lo que se profundizó todavía más con los efectos de los fenómenos naturales sufridos en los años posteriores: en 1998, el huracán Mitch generó gastos imprevistos al gobierno para mitigar los daños ocasionados por las lluvias y las inundaciones, impulsando una nueva caída del déficit fiscal hasta llegar al 3.0% del PIB en el año 2000.

En la misma lógica, como se observa en el Gráfico 6, los terremotos de enero y febrero de 2001, llevaron a incrementar los niveles de inversión pública para financiar los costos de la reconstrucción de la infraestructura que resultó dañada con los sismos: carreteras, desagües, escuelas, hospitales, viviendas, entre otros. El resultado fue un déficit global de 4.4% en 2001 y 2002.

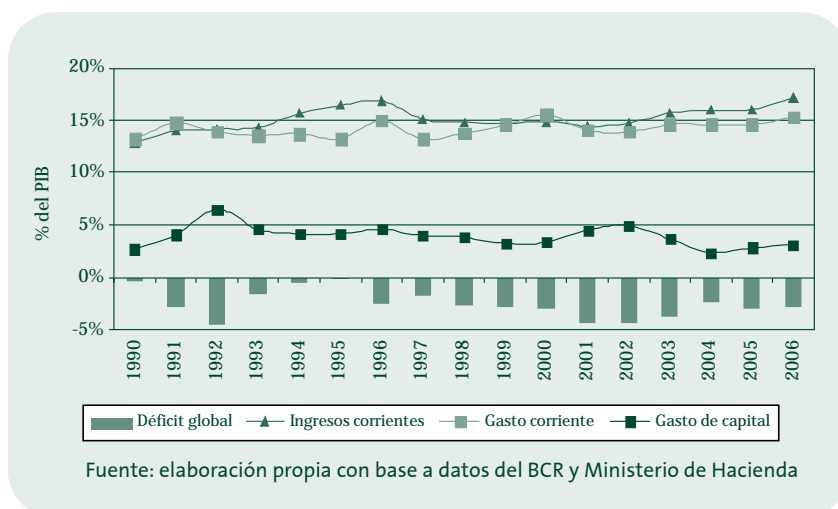
A lo anterior se suma otro fenómeno natural acaecido en octubre de 2005: el huracán Stan ocasionó nuevamente graves daños al sector agrícola y ganadero y a la infraestructura económica del país, viéndose el Estado obligado a reorientar recursos que estaban originalmente destinados a otros proyectos, para financiar la reconstrucción de las áreas dañadas y la construcción de las obras de mitigación necesarias para prevenir nuevos desastres.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que los costos de reconstrucción incurridos como consecuencia de los fenómenos naturales, no son el único factor explicativo del déficit fiscal, sino que también existe un componente estructural derivado de la no generación de ingresos suficientes para financiar la inversión pública.

En cuanto a la inversión pública, en el periodo 2001-2003, se vio fortalecida por los mejores niveles de recaudación tributaria (Ver Tabla 6), aunque se ha mantenido baja en términos del PIB, ya que ha sido el factor de ajuste para el cumplimiento de las metas de resultado global²⁰.

²⁰ El Gobierno fija como meta prioritaria el nivel de resultado global, que es el principal indicador del desempeño de las Finanzas Públicas. De esta forma, si se prevé que el déficit global estará debajo de lo programado, se hacen ajustes a ciertas partidas de gasto, siendo la inversión el rubro que recibe la mayor parte de dicho ajuste.

Gráfico 6: Desempeño del Sector Público no Financiero 1990-2006



Es así como, únicamente en los años 2001 y 2002, se han logrado niveles aceptables de inversión: 4.4% y 4.3% del PIB, respectivamente, aunque esto se debe fundamentalmente a los costos de la reconstrucción de la infraestructura económica post terremotos de principios del 2001. Luego, en el período 2004-2007, se ha alcanzado sólo un 2.4% en promedio. Cabe destacar que para el 2007, tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB, la inversión se ubicó abajo de los niveles alcanzados en los años anteriores: US\$460 millones, lo que equivale a 2.3% del PIB.

Tabla 6: Evolución de la inversión pública 1990-2007
(En US\$ millones y % del PIB)

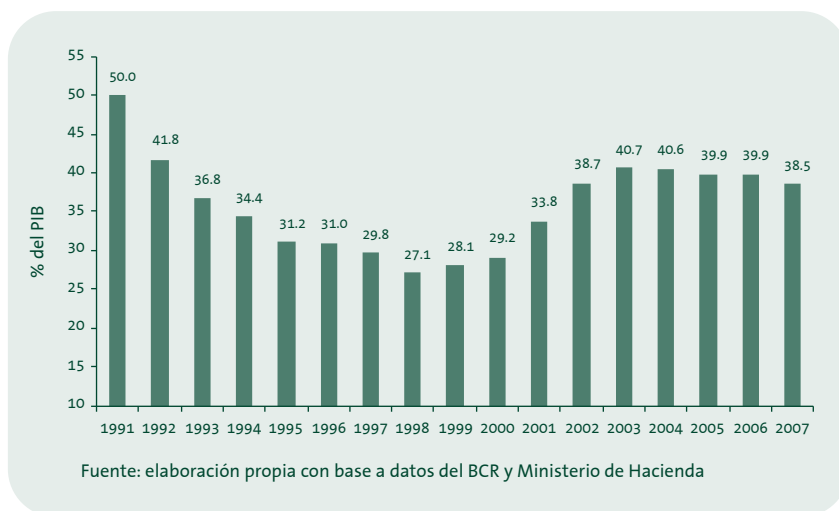
Concepto	1990-1995 a/	1996-2000 a/	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inversión bruta	273.2	413.3	602.4	609.5	541.7	334.5	429.6	500.0	460.8
% del PIB	4.0%	3.5%	4.4%	4.3%	3.6%	2.1%	2.5%	2.7%	2.3%

Fuente: Banco Central de Reserva
a/ Promedio anual

Por su parte, la deuda del SPNF cerró el ejercicio 1991 con un saldo equivalente al 50% del PIB, situación que llevó al gobierno a solicitar la condonación de una parte de la deuda en el marco del Club de París, lo que tuvo como consecuencia una reducción del saldo hasta cerrar 1992 con 41.8%. La renegociación de la deuda y la cancelación de la deuda contraída con Estados Unidos y Canadá, en conjunto, significó una reducción de

US\$700 millones en la deuda externa total (OMC, 1996). Posteriormente, la recuperación de la recaudación y de la solvencia —medida por el resultado primario— condujeron a que la deuda total entrara en una tendencia a la baja, llegando hasta un 27.1% del PIB en 1998, como se muestra en el Gráfico 7.

Gráfico 7: Deuda del SPNF 1991-2007



No obstante lo anterior, la reforma del sistema de pensiones vigente a partir de 1998 significó para el gobierno central una nueva carga financiera a partir del año 2001: las reservas técnicas del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) se agotaron, teniendo el gobierno que asumir la responsabilidad de cubrir el déficit resultante hasta agotarse totalmente. En los años de 2003 al 2006, la carga previsional representó en promedio 1.8% del PIB, lo que ha incidido directamente en el nivel de resultado global y en el saldo de la deuda total del SPNF.

En síntesis, al igual que el gasto público, el comportamiento de la deuda está explicado por la coyuntura económica vigente en cada etapa de la historia reciente y por el comportamiento de los ingresos tributarios en cada fase del ciclo económico, tal como se observa en el Gráfico 7.

Como fue señalado anteriormente, debido a los bajos niveles de recaudación, la fuente primaria del financiamiento del déficit fiscal ha sido el

endeudamiento externo a través de préstamos bilaterales y multilaterales y, en los últimos años, a través de la colocación de valores en los mercados financieros internacionales. No obstante, ante la dificultad de lograr en la Asamblea Legislativa la aprobación de nuevos endeudamientos, a partir de octubre de 2006, el gobierno recurre a una estrategia distinta para obtener los recursos necesarios para financiar la deuda previsional: la creación de un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)²¹, instancia que tiene la función de emitir títulos valores en la bolsa local, recursos que luego son transferidos al gobierno central para cubrir el déficit de pensiones.

Ante la existencia del FOP, se ha suscitado un debate sobre la legalidad de dicho instrumento, ya que las emisiones no han contado con la aprobación calificada de la Asamblea Legislativa, requisito establecido en la Constitución de la República para la emisión de deuda. Sin embargo, hasta el momento, no ha habido un pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, por lo que el fideicomiso sigue funcionando con normalidad; aunque algunos juristas sostienen que tal como está impulsado este instrumento financiero, es inconstitucional.

Otro debate abierto con la existencia del FOP es el registro de la deuda previsional fuera del esquema del Sector Público no Financiero, ya que la deuda es emitida por el fideicomiso que es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), situación que conduce a cierta confusión a la hora de analizar los resultados del sector público, por cuanto el Ministerio de Hacienda publica cifras que algunas veces incluyen la carga de las pensiones y en otras no, dependiendo del usuario final de los datos.

La política de los fideicomisos ha continuado en 2007 con la creación del Fideicomiso para Obligaciones de Seguridad y Educación (FOSEDU), el que a través de la emisión de certificados de deuda en el mercado local deberá recaudar entre los años 2007 y 2009 un total de US\$ 350 millones para financiar el fortalecimiento de las tareas de seguridad y el componente financiero del Plan Nacional de Educación 2021.

²¹ D.L. 98 del 07 de septiembre de 2006

Tabla 7: Deuda del Sector Público no Financiero a diciembre de 2007
(En US\$ millones y % del PIB)

Concepto	Valor	% del PIB
Deuda externa a mediano y largo plazo	5,212.0	25.6%
Deuda interna a mediano y largo plazo	1,869.1	9.2%
Fideicomisos FOP y FOSEDU	470.1	2.3%
Deuda interna de corto plazo (LETES)	297.8	1.5%
TOTAL	7,849.0	38.5%

Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

Al totalizar la deuda del SPNF y los fideicomisos creados en 2006 y 2007, al cierre de 2007, el saldo aun se mantenía en un nivel manejable: 38.5% del PIB (Ver tabla 7), pero existe el riesgo de que ante una rigidez en el incremento de los ingresos, los aumentos en el gasto deban cubrirse vía endeudamiento, situación problemática en El Salvador debido a la dificultad de aprobación de deuda en la Asamblea Legislativa; lo que puede derivar en una gestión irresponsable de los nuevos mecanismos de financiamiento por parte del gobierno de turno —fideicomisos—, que pueden atentar contra la solvencia y la sostenibilidad fiscal del país.

SEGUNDA PARTE

II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SALVADOREÑO

II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SALVADOREÑO

1. Descripción del sistema tributario.

1.1 Institucionalidad tributaria.

La tendencia a la simplificación de los sistemas tributarios a nivel mundial: mantener una gestión sobre impuestos que represente una relación costo-beneficio favorable para los Estados, así como las corrientes orientadas a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para las diferentes categorías de los contribuyentes, son aspectos que el sistema tributario salvadoreño retoma en su política tributaria a partir de los años 90's, a fin de generar un salto de calidad en la gestión de los tributos, buscando ampliar la base tributaria y aumentar los niveles de recaudación.

El impulso en la actualización del sistema tributario conllevó a la realización de algunos cambios de índole administrativo, destacando entre éstos la integración en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de las facultades ejercidas por las anteriores Direcciones Generales de Contribuciones Directas y de Contribuciones Indirectas, y el desarrollo e implementación de un sistema de información tributaria.

Considerando los beneficios obtenidos producto de los medidas adoptadas, y la continuidad del proceso de modernización de las instituciones del Estado, la actual DGII ha mantenido hasta la fecha un proceso de modernización orientado a incrementar la carga tributaria a través de la reducción de los niveles de elusión y evasión fiscal, destacando entre otros elementos de dicho proceso, los siguientes:

- Implementación del Sistema Integrado de Información Tributaria (SIIT), que comprende subsistemas de información tributaria relacionada con el procesamiento de declaraciones, control de gestión de los procesos de fiscalización y asistencia tributaria, entre otros.
- Mejora en el nivel académico del personal de fiscalización.
- Creación de unidades especializadas: control del cumplimiento tributario, medianos y grandes contribuyentes, oficinas regionales en las principales zonas del país; unidades vinculadas a la asistencia tributaria: mini centros y centros express, entre otros.

- Fortalecimiento del debido proceso a través de la creación en 1999, de la Unidad de Audiencia y Apertura a Pruebas (UAAP).

El sistema tributario salvadoreño se complementa con la aplicación de impuestos al comercio exterior, que esencialmente están constituidos por los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), el IVA a la importación y los Impuestos Específicos aplicables a la importación. Dichos impuestos son administrados por la Dirección General de Aduanas (DGA), entidad que además es responsable del control de los regímenes de zonas francas, depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) y almacenes de depósito privado.

La DGA se ha orientado en mayor medida a la facilitación del comercio y a la homologación de la normativa y procedimientos aduaneros dentro del marco del proceso de Unión Aduanera Centroamericana, siendo algunos de los mecanismos de facilitación implementados los siguientes:

- Implementación del sistema informático “SIDUNEA++”, para el control informático de las operaciones de comercio exterior.
- Aplicación de herramientas tecnológicas para facilitar los procesos aduaneros: teledespacho de mercancías, envío de manifiestos de carga y de embarque vía electrónica, incorporación de sistemas de selectividad para revisión física de mercancías, entre otras.
- Aplicación de análisis de gestión de riesgo, para definir controles aduaneros previos y a posteriori en las operaciones de importaciones y exportaciones.

Paralelo a la labor de la DGII y DGA, se encuentra la función de recaudación, facultad atribuible exclusivamente a la Dirección General de Tesorería (DGT), que conjuntamente con las entidades anteriores conforman la Administración Tributaria a que hace alusión el artículo 21 del Código Tributario.

El rol principal de la DGT es la recepción de los impuestos que los contribuyentes declaran a la Administración Tributaria, realizando dicha tarea principalmente a través de colecturías bajo su administración y de contratos de servicios suscritos con las instituciones del sistema financiero.

Dentro de los aspectos más relevantes del quehacer de la DGT, se tienen:

- La administración del Sistema del Tesoro Público (SITEP), sistema informático para tener el control en línea de los pagos recaudados

tanto en colecturías como a través de la banca.

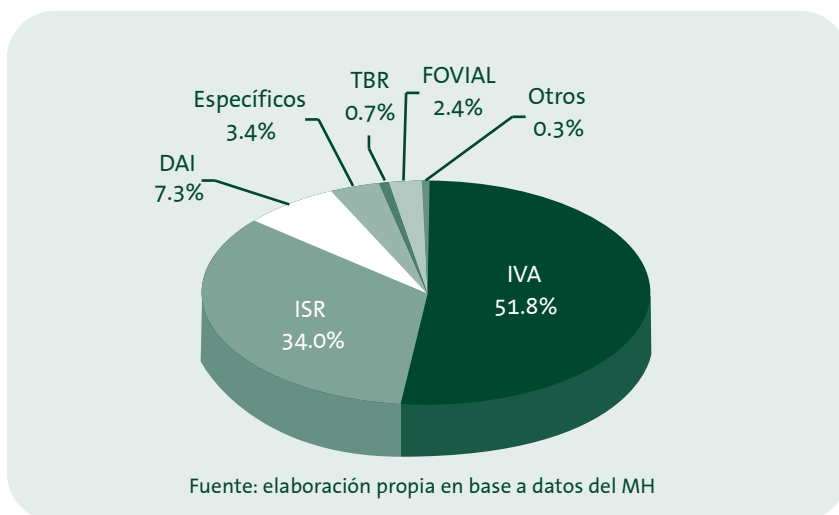
- Gestión del cobro de la deuda tributaria, a nivel administrativo.
- Certificación de la deuda tributaria en mora, para que la Fiscalía General de la República gestione la recuperación por la vía ejecutiva.

1.2 Estructura del sistema tributario.

La simplicidad es una de las principales características del sistema tributario salvadoreño, con pocos impuestos, leyes breves y sencillas. Otros países de América Latina y los países desarrollados, tienen estructuras impositivas más complejas que implican mayores costos de administración y cumplimiento.

Básicamente, El Salvador dispone de pocos impuestos y como puede observarse en el Gráfico 8, los dos principales: IVA y el Impuesto sobre la Renta, le proveen más del 85% del total de ingresos. Por su parte, otros rubros como los aranceles a la importación representan apenas el 7% de la recaudación.

Gráfico 8: Estructura del sistema impositivo salvadoreño 2007



1.3 Impuestos Directos versus Impuestos Indirectos.

Muchos estudios tratan el tema de la composición de los sistemas tributarios, poniendo énfasis en el nivel de participación de los impuestos

directos. Para el caso de América Latina, las investigaciones muestran que en la mayoría de países de la región la imposición directa tiene un menor protagonismo con respecto al que tienen los impuestos generales al consumo. Por ejemplo, Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) destacan que la participación del impuesto a la renta es del orden del 23% del total en el año 2005 y en términos porcentuales del PIB los ingresos producidos por el mismo impuesto para el promedio de América Latina han sido en el 2006 del 4.4%.

Al respecto, Tanzi (citado en Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007), afirma que, con muy pocas excepciones, los países de América Latina continúan siendo “alérgicos” al impuesto a la renta; siendo algunas de las principales razones que se aducen para justificar este comportamiento: a) la caída en las tasas nominales, tanto para personas naturales como sociedades, b) las generosas deducciones en materia de gastos; c) el rechazo a gravar las rentas financieras por temor a que los recursos puedan escapar a paraísos fiscales, d) los problemas en las administraciones tributarias que hacen viable la evasión fiscal en mayor grado que en otros gravámenes.

En El Salvador, la imposición directa ha tenido un comportamiento ascendente en su participación en los ingresos tributarios. Es así como en 1990, el Impuesto sobre la renta alcanzó el 22.5% de los ingresos; mientras que en 2007, su participación fue del 34%, lo que en alguna medida refleja una separación del promedio latinoamericano; aunque aún persisten los mismos problemas que menciona Tanzi.

Tabla 8: Composición de los ingresos tributarios 1990-2007
(% de los ingresos totales)

Concepto	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
Tributarios	100	100	100	100	100	100	100
Directos	28.7	28.4	31.9	30.1	32.1	32.5	34.7
Renta	22.5	27.2	31.1	29.3	31.4	31.8	34.0
Patrimonio	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencia de propiedades	2.2	1.1	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
Indirectos	71.3	71.6	68.1	69.9	67.9	67.5	65.3
Derechos arancelarios	22.4	17.6	9.7	9.2	8.1	7.8	7.3
Impuesto al Valor Agregado	31.3	46.9	55.1	53.3	52.5	52.9	51.8
Impuestos selectivos al consumo	15.4	5.3	3.4	3.9	4.3	3.8	3.4
Otros (FOVIAL, Turismo, azúcar)	2.3	1.7	0.0	3.5	3.0	3.0	2.7

Fuente: BCR

Es más, el avance que ha mostrado la tributación directa en los últimos años tiene como causas principales los aumentos en los porcentajes de anticipos a cuenta a principios de los 90's y la decisión de someter a dicha obligación a las personas naturales titulares de empresas y profesionales (reforma de diciembre 2004). Dichas causas se ven claramente reflejadas en la Tabla 8, en la que el Impuesto sobre la Renta aumenta su participación del 22.5% en 1990 al 27.2% en 1995 y del 29.3% en 2004 al 34% en el 2007. El resto de reformas efectuadas a distintas disposiciones del impuesto a lo largo de los 90's y del 2000 al 2007 no han tenido un impacto relevante en la recaudación, por ejemplo, la eliminación del tramo exento de US\$ 8,571.43 para las sociedades a partir del 2001.

Los estudios realizados sobre la estructura de la tributación en América Latina y en Centroamérica (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Tanzi, 2000, CEPAL, 2006 y otros) destacan que los sistemas vigentes en la región son altamente regresivos y que deberían ser modificados para reflejar una mejor equidad vertical y horizontal. En ese contexto, en El Salvador, en el período comprendido de 1990 a 2007, la participación de la tributación indirecta cayó del 71.3% al 65.3% y los impuestos directos subieron del 28.7% al 34.7%; atenuando de esta manera la regresividad. No obstante, el IVA se constituye en el principal soporte de la recaudación tributaria, al representar para el año 2007 un 51.8% del total recaudado.

Sin embargo, el aumento en la participación de los impuestos directos en el total recaudado, se debe principalmente a ganancias de productividad, mientras que el sistema sigue siendo regresivo. Esto significa que para pasar a un sistema progresivo, es necesario hacer modificaciones a la estructura del sistema tributario, como cambios en las tasas, bases imponibles, exenciones, exoneraciones, etc.

A continuación se presenta la descripción de los impuestos que conforman el sistema tributario de El Salvador:

a) Impuestos Directos.

Desde las reformas efectuadas a inicios de los 90's, en la que se derogaron los Impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, la tributación directa en El Salvador está constituida por dos impuestos: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Raíces (TBR), siendo la tributación directa alrededor de un tercio de la recaudación (Ver Gráfico 8).

Impuesto sobre la Renta: Este se divide en dos categorías. El impuesto sobre las personas jurídicas y el impuesto a las personas naturales. El primero es de aplicación proporcional a una tasa única del 25%; mientras que el segundo se basa en porcentajes progresivos, cuyas tasas marginales van del 10% al 30% y el tramo exento es de US\$ 2,514.29. En el caso de las personas naturales, la Ley establece que el impuesto no debe ser mayor al 25% de la renta imponible, es decir, que a partir de un umbral determinado de renta imponible, la carga soportada por sociedades y personas físicas es la misma. Otras características son las siguientes²²:

- Generalmente se grava las rentas generadas en el territorio. Sin embargo, en 2004 se extendió el criterio de la territorialidad para abarcar las rentas financieras generadas en el extranjero y que en el país de la fuente no están sujetas a impuesto o están exentas.
- Las personas naturales con ingresos exclusivamente de salarios declaran a partir de los US\$ 5,714.29 anuales; mientras que las que tienen rentas diversas lo hacen a partir del mínimo exento: US\$ 2,514.29.
- El impuesto comprende el sistema de anticipo a cuenta: 1.5% de los ingresos brutos mensuales y aplica para las personas jurídicas como a las personas naturales titulares de empresas y profesionales.
- Las rentas del trabajo y las de servicios profesionales sin relación de dependencia están sujetas a retención en la fuente. En el primer caso las tasas son progresivas del 10% al 30% y en el segundo caso la tasa de retención es del 10% del valor de la remuneración.
- Los ingresos obtenidos en el país por no residentes están sujetos a la tasa de retención en la fuente del 20% calculada sobre base bruta.
- Las ganancias de capital tributan a una tasa del 10%; salvo los inmuebles que han sido poseídos por más de 6 años, cuya ganancia es no gravable.
- Existe una considerable cantidad de exenciones y exoneraciones que van desde las cantidades que recibe el empleado en concepto de viáticos, hasta los intereses bancarios obtenidos por personas naturales, dividendos pagados por las sociedades, entre otros²³. A ello se suman las exenciones otorgadas en calidad de incentivos fiscales a la inversión²⁴.

²² A partir de una Renta Imponible de aproximadamente US\$ 67,800.00 en adelante, la tasa del impuesto es el 25% aplicado sobre la Renta Imponible.

²³ Ver Artículos 3 y 4 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

²⁴ En el Anexo 4 se muestran los incentivos otorgados por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley de Imprenta, etc.

En términos de recaudación, el Impuesto sobre la Renta se divide en tres componentes: anticipo a cuenta, retenciones y declaración anual. Como puede observarse en la Tabla 9, los dos primeros representan casi el 75% de la recaudación, mientras que en la liquidación anual se paga el 25% restante.

Tabla 9: Evolución del Impuesto sobre la Renta 1995-2007

Año	RECAUDACION (US\$)				Crec. Total	PARTICIPACION (%)			
	Pago a Cuenta	Retenciones	Declaración	Total		Pago a Cuenta	Retenciones	Declaración	Total
1995	100.0	101.3	106.0	307.3	47.7%	32.6%	33.0%	34.5%	100%
1996	97.5	116.8	97.7	312.0	1.6%	31.2%	37.4%	31.3%	100%
1997	95.0	146.1	93.4	334.5	7.2%	28.4%	43.7%	27.9%	100%
1998	107.1	177.0	85.1	369.2	10.4%	29.0%	47.9%	23.0%	100%
1999	112.5	194.9	104.2	411.7	11.5%	27.3%	47.3%	25.3%	100%
2000	114.0	228.9	108.3	451.2	9.6%	25.3%	50.7%	24.0%	100%
2001	119.5	245.7	90.2	455.4	0.9%	26.2%	53.9%	19.8%	100%
2002	124.7	256.3	99.2	480.2	5.5%	26.0%	53.4%	20.7%	100%
2003	144.3	271.5	114.3	530.1	10.4%	27.2%	51.2%	21.6%	100%
2004	142.8	282.1	139.8	564.7	6.5%	25.3%	50.0%	24.8%	100%
2005	199.4	336.1	164.2	699.7	23.9%	28.5%	48.0%	23.5%	100%
2006	236.4	391.9	190.4	818.7	17.0%	28.9%	47.9%	23.3%	100%
2007	267.3	444.8	256.0	968.2	18.3%	27.6%	45.9%	26.4%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Raíces (TBR): grava la transmisión de la propiedad inmobiliaria, siendo quien adquiere el inmueble el sujeto pasivo de derecho y quien soporta la carga del impuesto. La tasa aplicable es el 3% sobre el exceso de US\$ 28,571.43, en términos del valor de la propiedad enajenada.

Históricamente, la participación del TBR dentro de los ingresos tributarios ha sido modesta, alcanzando tan solo el 0.9% promedio, del total en los últimos 10 años; mientras que en términos del PIB, solo representa un 0.1%.

b) Impuestos Indirectos.

Al igual que la tributación directa, las reformas efectuadas a inicios de los 90's derogaron una considerable cantidad de gravámenes indirectos obsoletos, quedando constituido el sistema con un pequeño número de impuestos de mayor productividad.

Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA): es un impuesto que funciona bajo un régimen general; las obligaciones formales y sustantivas contenidas en la Ley son aplicables a cualquier tipo de contribuyente y no existe ningún régimen diferenciado. Otras características son las siguientes:

- La tasa general es del 13%. Sin embargo, la ley establece tasa del cero por ciento para las exportaciones, que es también aplicable a las ventas que se hagan a empresas acogidas a los beneficios de la Ley de Zonas Francas y Ley de Servicios Internacionales.
- El impuesto se determina por la diferencia entre el impuesto causado por los hechos generadores (débito fiscal) y el impuesto soportado al adquirir bienes o servicios (crédito fiscal).
- Sus principales hechos generadores son: la transferencia de bienes muebles corporales, prestación de servicios, importación de bienes y servicios, retiros de inventarios, autoconsumo de bienes y servicios.
- Tiene algunas exenciones: importaciones del Estado y bienes de capital, servicios de salud pública, educación, textos, espectáculos públicos, transporte público terrestre de pasajeros, intereses bancarios, entre otras²⁵.
- Reintegro a los exportadores del crédito fiscal incurrido en las compras de bienes y servicios necesarios para la actividad exportadora.
- La ley establece figuras de retención y percepción del impuesto en operaciones hechas por grandes contribuyentes con otros medianos y pequeños contribuyentes y en las operaciones hechas con tarjetas de crédito. La retención también aplica a las adquisiciones del Estado²⁶.
- La tabla 10 presenta la tendencia histórica de la recaudación del IVA en sus dos componentes: operaciones locales (IVA declaración) e importaciones (IVA importación), en la que se destaca el cambio

²⁵ Las exenciones se establecen en los artículos 45 y 46 de la Ley del IVA.

²⁶ Los grandes contribuyentes deben retener el 1% del impuesto a sus proveedores medianos y pequeños contribuyentes y deben percibir el 1% del impuesto que corresponde pagar a sus clientes medianos y pequeños contribuyentes. Asimismo, las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito deben percibir el 2% del impuesto que corresponde pagar a los negocios afiliados (Artículos 162 al 164, Código Tributario).

en la participación del IVA importación en el total recaudado, ya que a mediados de los 90's era de un 51% y que para 2007 representó el 60%, lo que puede ser explicado en parte por el cambio de la composición de la oferta agregada, es decir, por la mayor dependencia del consumo de bienes importados en perjuicio de los bienes producidos internamente, situación que se ve reforzada por la influencia de las remesas familiares en el consumo y la preferencia de los receptores de dichos recursos por consumir bienes producidos en Estados Unidos.

Tabla 10: Evolución de los ingresos IVA 1995-2007

Año	RECAUDACION (US\$)			Crec. Total	PARTICIPACION (%)		DIFERENCIA (%)
	Declaración	Importac.	Total		Declarac.	Importac.	
1995	245.6	284.0	529.6	41.2%	46.4%	53.6%	7.2%
1996	325.9	277.8	603.6	14.0%	54.0%	46.0%	-8.0%
1997	334.4	330.5	665.0	10.2%	50.3%	49.7%	-0.6%
1998	362.1	365.7	727.8	9.4%	49.8%	50.2%	0.5%
1999	360.3	373.7	733.9	0.8%	49.1%	50.9%	1.8%
2000	383.7	415.5	799.2	8.9%	48.0%	52.0%	4.0%
2001	412.7	453.6	866.3	8.4%	47.6%	52.4%	4.7%
2002	431.5	472.0	903.5	4.3%	47.8%	52.2%	4.5%
2003	436.9	523.4	960.3	6.3%	45.5%	54.5%	9.0%
2004	445.8	580.3	1,026.1	6.9%	43.4%	56.6%	13.1%
2005	511.3	657.9	1,169.2	13.9%	43.7%	56.3%	12.5%
2006	564.1	798.4	1,362.5	16.5%	41.4%	58.6%	17.2%
2007	600.4	906.0	1,506.5	10.6%	39.9%	60.1%	20.3%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Impuestos Selectivos al Consumo: El Salvador aplica este tipo de impuestos a bienes con una demanda inelástica, que se caractericen por un alto nivel de consumo y que sean ofertados por un pequeño número de firmas. Es así como a partir del año 1996, se cuenta con los siguientes rubros de impuestos específicos al consumo:

- Impuesto sobre productos del tabaco: gravados con un componente específico (US\$0.005 por cada cigarrillo) y un componente ad valorem (39% del precio de venta sugerido al público).
- Impuesto a las bebidas alcohólicas y cerveza: se gravan únicamente con un recargo específico con base al grado alcohólico por cada litro de bebida. Dichas cuotas varían también de acuerdo al tipo de bebida: aguardiente, vodka, ron, vinos, cerveza, etc.

- Impuesto a las bebidas gaseosas simples o endulzadas: se aplica una tasa ad valorem del 10% sobre el precio de venta sugerido al público.
- Impuesto a las armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares (vigente a partir de enero de 2005): se gravan con un tipo ad valorem del 30% del precio fijado en la operación de venta.

Por lo general, estos impuestos deberían ser muy productivos, dada su demanda inelástica, pero debido a ciertas debilidades en los hechos generadores, bases imponibles y mecanismos de control de los inventarios y el contrabando existente en el país, su aporte al total de los ingresos no es muy significativo (3.4% del total de la recaudación en 2007). La tabla 11 muestra los rendimientos históricos de este rubro impositivo.

Tabla 11: Evolución de recaudación de Impuestos Selectivos al Consumo

Año	RECAUDACION (US\$)					Crec. Total	PARTICIPACION (%)			
	Bebidas alcohólicas	Cigarrillos	Gaseosas	Armas	Total		Bebidas alcohólicas	Cigarrillos	Gaseosas	Armas
1995	30.9	13.6	15.4	-	59.9	7.7%	51.6%	22.8%	25.7%	-
1996	28.4	13.3	15.4	-	57.1	-4.7%	49.8%	23.3%	27.0%	-
1997	25.4	13.4	16.3	-	55.1	-3.4%	46.1%	24.3%	29.6%	-
1998	20.5	10.4	16.4	-	47.3	-14.2%	43.3%	22.0%	34.7%	-
1999	21.4	13.1	17.0	-	51.5	8.8%	41.6%	25.5%	33.0%	-
2000	20.7	10.8	17.1	-	48.7	-5.4%	42.6%	22.2%	35.2%	-
2001	22.7	7.5	19.0	-	49.2	1.0%	46.1%	15.2%	38.7%	-
2002	27.4	18.5	20.6	-	66.5	35.2%	41.2%	27.8%	31.0%	-
2003	28.1	15.4	18.2	-	61.7	-7.2%	45.5%	24.9%	29.5%	-
2004	30.7	22.2	23.7	-	76.6	24.1%	40.1%	29.0%	30.9%	-
2005	39.2	23.1	32.5	0.5	95.3	24.4%	41.1%	24.2%	34.1%	0.5%
2006	42.6	27.7	28.0	1.1	97.4	2.2%	43.7%	28.4%	26.7%	1.1%
2007	45.0	26.8	25.6	1.1	98.5	1.1%	45.7%	27.2%	26.0%	1.1%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Lo más relevante en la tabla 11 es el incremento en recaudación mostrado en 2004 y 2005 (24.1% y 24.4%, respectivamente), debido a la actualización de tasas que se hizo en la reforma de finales de 2004, lo que generó un salto en el nivel de contribución respecto de los años anteriores. Sin embargo, para los años 2006 y 2007, el comportamiento vuelve a ser errático, al crecer tan sólo un 1.7% en promedio.

2. Política fiscal y política de fomento al crecimiento económico: debilidades institucionales en el manejo de la política fiscal

2.1 Política fiscal.

Las finanzas públicas descansan en tres pilares fundamentales: los ingresos, el gasto público y el endeudamiento. Estos componentes se integran a la economía y de esa forma el Estado participa como un agente económico en el mercado. El medio utilizado para lograr esa integración es la “Política Fiscal”, que es además uno de los grandes instrumentos de orientación, regulación y estímulo del proceso de desarrollo (CEPAL, 2000).

Bajo ciertas condiciones, la política fiscal puede desempeñar un rol estabilizador de la economía en el corto plazo; constituyéndose en ese sentido en un instrumento alternativo de absorción de choques que puede reemplazar en alguna medida el papel potencial atribuido al tipo de cambio nominal (Fuentes y Tobar, 2004). No obstante, citando a Peroti²⁷, no existe un consenso respecto a la magnitud y el signo de la respuesta de las variables económicas ante una innovación del tipo fiscal.

En todo caso, la capacidad de atenuación cíclica de la política fiscal depende de diversos factores como el grado de volatilidad del producto, el tamaño del gobierno, la estructura del sistema impositivo, los mecanismos de asignación del gasto público y la sensibilidad de las variables fiscales al estado de la economía, entre otros (OCDE 1999, citado en Fuentes y Tobar, 2004).

En el caso de El Salvador, en la historia reciente, la política fiscal ha jugado un papel protagónico en las distintas etapas del ciclo de la economía²⁸, predominando una postura contracíclica en la mayoría de las fases del ciclo, es decir, que las decisiones del gobierno en materia de ingresos y gasto público se han orientado a contrarrestar los impactos de las fluctuaciones de la actividad económica. Fuentes y Tobar (2004) encuentran que únicamente puede catalogarse de procíclica²⁹ en las fases recesivas comprendidas entre 1980-1982 y 1996-2003. En estos períodos, las medidas adoptadas por el gobierno profundizaron la crisis.

²⁷ Peroti, R (1998): “Fiscal policy in good times and bad”, CEPR y Columbia University.

²⁸ A partir de la vigencia de la Ley de Integración Monetaria, en enero 2001, El Salvador dejó de operar la política monetaria como producto de la adopción del dólar como moneda de curso legal, es decir, que la política fiscal se convierte en el único instrumento a disposición del Estado para participar en forma directa en la economía.

²⁹ La orientación de la Política Fiscal es procíclica cuando la medida adoptada profundiza el comportamiento cíclico de la economía; por el contrario, la política es anticíclica cuando la medida adoptada produce un efecto adverso, es decir, revirtiendo dicha tendencia o atenuando los impactos del ciclo.

Los estabilizadores automáticos de la política fiscal están vinculados a cada uno de los pilares de las finanzas públicas. Así, el comportamiento y la magnitud de los ingresos tributarios inciden en la postura del gobierno en materia de gasto público y definen la orientación de las decisiones de los agentes económicos privados. Por otro lado, la forma en que esté estructurado el sistema impositivo tiene un importante impacto en las fluctuaciones del ingreso disponible en distintas etapas del ciclo de la economía.

La forma en que son tomadas las decisiones de política fiscal influye en el nivel de impacto que los estabilizadores tienen en la economía y es aquí donde entra en juego la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas por parte de los gobiernos; lo que tiene que ver con la visión con que se ejecutan dichas medidas: si se tiene un objetivo de corto plazo o si se tiene una visión de sostenibilidad en el largo plazo. Esta última puede lograrse a través de la observancia de principios de responsabilidad, disciplina, transparencia, racionalidad, eficiencia recaudatoria y distributiva; los que en conjunto se constituyen en los pilares de confiabilidad de la política.

2.2 Política de fomento al crecimiento económico.

Los gobiernos tienen ante sí una enorme responsabilidad: propiciar el crecimiento económico del país a través de la implementación de medidas de política orientadas a dinamizar la actuación de los agentes económicos, con miras a alcanzar tasas de crecimiento sostenido y por ende, mejoras en el bienestar de la población.

Las políticas de fomento al crecimiento han recorrido varios estadios a través del tiempo, desde las políticas proteccionistas que fomentaban la sustitución de importaciones en las décadas de los 50's y 60's y que fueron respaldadas por importantes instituciones de pensamiento económico como la CEPAL, pasando por las distintas modalidades de sistemas cambiarios, reformas económicas de primera y segunda generación, nuevas políticas comerciales, globalización de las economías, hasta llegar al momento actual en el que nuevamente está en la agenda la discusión sobre las estrategias que un país debe adoptar para lograr tasas de crecimiento sostenidas y que contribuyan a alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Uno de los puntos de mayor discusión en las políticas de crecimiento económico es el grado de intervención del Estado en la economía y las

formas que éste utiliza para influir en las acciones de los privados. En este contexto, el Estado tiene ante sí un menú de opciones que van desde la concepción neoclásica de la no intervención, hasta la idea de que el Estado debe participar activamente con miras a garantizar una equitativa distribución de los recursos y la riqueza.

De todas formas, en los momentos actuales, la participación estatal en la economía es necesaria ante las imperfecciones existentes en el mercado y el dilema está en saber hasta qué punto es conveniente intervenir.

En el caso de El Salvador, a partir de los 90's, siguiendo la tendencia de los demás países de América Latina, hay un cambio de orientación en la política económica neoliberal: se deja de lado el proteccionismo y la intervención estatal y se comienza a implementar una política de liberalización del mercado y apertura comercial, con la finalidad de convertir al sector externo en motor del crecimiento económico.

La estrategia seguida por el gobierno fue el otorgamiento de beneficios e incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera al sector exportador. Es así como se promulga un conjunto de leyes de beneficio a dicho sector que contienen todo tipo de prerrogativas para los exportadores a mercados fuera del área centroamericana y empresas que se instalan en zonas francas y que destinan su producción hacia los mercados internacionales.

La política de fomento a la inversión se ve complementada por otras medidas como la deducción del impuesto sobre la renta para los intereses pagados a instituciones financieras internacionales y la exención correspondiente a los rendimientos obtenidos de la inversión en títulos valores transados en bolsa. El objetivo de estos incentivos es también atraer capitales, priorizando los provenientes de la inversión extranjera, que dinamicen la economía nacional, aumenten la producción y se generen empleos.

En la misma línea, también se establece una política de fomento al cooperativismo, a través de la exención del impuesto sobre la renta para las utilidades de las asociaciones cooperativas, misma que tiene un período limitado pero sujeto a prórrogas indefinidas.

En los últimos años, ha aumentado notoriamente la cantidad de beneficios e incentivos fiscales a la inversión, agregándose a los sectores privilegiados:

el turismo, la exportación de servicios, la generación de energías renovables, la titularización de activos, entre otros³⁰.

2.3 Política fiscal versus Política de fomento al crecimiento económico.

La política fiscal es de vital importancia para el Estado, debido a que uno de sus principales objetivos es recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le faciliten el cumplimiento de los objetivos de la política económica. En El Salvador, los ingresos tributarios son el componente principal de la política fiscal, representando más del 75% de los ingresos totales, porcentaje que ha venido incrementándose a lo largo de los últimos años, en detrimento de otros conceptos como los ingresos no tributarios y las donaciones, como puede apreciarse en la Tabla 12. Razón por la cual adquieren una especial importancia, y su correcta determinación y efectividad en su recaudación definen la magnitud de la acción del Estado en el campo del gasto e inversión pública, así como las necesidades de financiamiento.

Tabla 12: Composición de los ingresos del SPNF

TRANSACCIONES	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. INGRESOS Y DONACIONES	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. INGRESOS CORRIENTES	83.9%	95.1%	94.3%	97.0%	94.8%	97.1%	98.1%	98.1%	98.7%
a) Tributarios (Netos)	59.6%	64.7%	64.9%	70.5%	71.9%	71.3%	70.8%	76.5%	76.8%
b) Contrib. a la Seguridad Social	9.1%	10.6%	13.6%	12.3%	11.7%	10.9%	10.7%	10.2%	9.5%
c) No Tributarios	8.2%	9.9%	11.6%	11.8%	11.3%	11.0%	12.8%	8.2%	7.6%
d) Superávit de Empresas Públicas	7.0%	9.9%	4.2%	2.4%	0.0%	3.9%	3.9%	3.2%	3.6%
e) Instituc. Financ. Púb. (FOP)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%
2. INGRESOS DE CAPITAL	0.3%	0.2%	0.4%	0.0%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
3. DONACIONES DEL EXTERIOR	15.8%	4.7%	5.3%	3.0%	2.3%	2.9%	1.9%	1.9%	1.3%

Fuente: Banco Central de Reserva.

³⁰ En el Anexo 4 se presenta un resumen de los beneficios e incentivos fiscales a la inversión existentes a diciembre de 2007.

En El Salvador, sin embargo, dicho objetivo de la política fiscal se ve obstaculizado por la acción de la política de fomento al crecimiento y desarrollo económico que el mismo Estado promueve, ya que los beneficios e incentivos fiscales que gozan las empresas amparadas a alguno de los regímenes especiales creados para atraer la inversión extranjera, más las exenciones impositivas a las inversiones financieras constituyen importantes restricciones al crecimiento de la base tributaria de los principales impuestos: Impuesto sobre la Renta, IVA y aranceles a la importación.

El argumento de los “policy-makers” que trabajan en el área de fomento a la inversión es que para que El Salvador sea atractivo y competitivo, el gobierno debe garantizar a los inversionistas las mejores condiciones para la realización de sus negocios y una de esas condiciones es el otorgamiento de incentivos fiscales, especialmente en la forma de exenciones del impuesto sobre la renta.

El objetivo del gobierno es que fomentando la inversión en los sectores productivos, se inyecta dinamismo a la actividad económica y se generan más empleos, con lo que se incrementa el ingreso disponible de los trabajadores y por ende se incentiva el consumo y el ahorro, al mismo tiempo que aumentan los ingresos del gobierno como producto del efecto multiplicador de la demanda.

El problema es que no existe evidencia contundente de que los incentivos fiscales generosos, o cargas tributarias reducidas atraigan la inversión extranjera. Ello se debe a que la decisión sobre la ubicación de una inversión depende de un conjunto o “paquete” de factores, entre los cuales los incentivos fiscales constituyen sólo uno de ellos y generalmente tienen una incidencia menor, en especial cuando los principales determinantes de la inversión en los países centroamericanos han sido la disponibilidad de mano de obra de bajo costo o el acceso a recursos naturales, y no la existencia o falta de impuestos (CEPAL, 2006)³¹.

Además, como el otorgamiento de los incentivos fiscales no ha discriminado entre inversionistas nacionales y extranjeros, se ha producido un

³¹ Entre los determinantes más importantes de la inversión extranjera se cuentan factores como la calidad de la infraestructura, la disponibilidad y calificación de la mano de obra, un sistema tributario coherente y bien administrado, la estabilidad macroeconómica, la seguridad y el respeto al estado de derecho y, en general, un clima de negocios adecuado (CEPAL, 2006).

desplazamiento de contribuyentes desde los sectores “gravados” hacia los sectores “exentos”, lo que conduce a una mayor erosión de la base tributaria y por ende, a una menor recaudación impositiva.

Cuando las exenciones e incentivos fiscales no son adecuados, se presenta con fuerza un dilema: ¿Qué anteponer? La eficiencia y la disciplina de la política fiscal, representadas por medidas orientadas al aseguramiento de los ingresos suficientes para financiar las actividades del Estado, o bien, la generosidad de las medidas de fomento a la inversión en actividades productivas con el objeto de dinamizar la economía y la generación de nuevas fuentes de trabajo.

Como lo destaca la CEPAL (2006), las exenciones impositivas no son el único determinante de la inversión; pero, en la toma de decisiones del gobierno, siempre pesan más dichas medidas que aquellas que buscan la equidad en la tributación. En tanto, las autoridades fiscales tienen que ajustarse a una base tributaria limitada y recurrir a estrategias creativas para mantener una recaudación acorde con las necesidades mínimas del gasto público. Es decir, sin generar aumentos significativos en las asignaciones presupuestarias de áreas prioritarias para propiciar un mayor bienestar a la población: educación, salud, vivienda, entre otros y mayor provisión de bienes públicos que vaya en apoyo a la actividad económica del país.

3. La tributación y el financiamiento del presupuesto del Estado

3.1 Importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del presupuesto.

Como bien se ha señalado, los ingresos tributarios representan en la actualidad más del 75% de los ingresos totales del gobierno (Ver Tabla 12), situación que constituye un estado de alerta para las autoridades fiscales, en el sentido que al no existir otras fuentes significativas de ingresos, se ven obligados a buscar, diseñar y ejecutar mecanismos efectivos para lograr un alto nivel de recaudación, lo que no es una tarea fácil si se toma en cuenta que en El Salvador existe una baja cultura tributaria por parte de la sociedad civil, que los índices de evasión y elusión fiscal en los principales impuestos son de mucha importancia relativa y que la capacidad de la Administración Tributaria para ejercer un control efectivo de los contribuyentes es limitada.

Las fuentes de ingresos del gobierno se han ido reduciendo a lo largo de los últimos años. Tal como se ha acotado, fuentes como las donaciones han visto disminuida su participación desde representar el 11% de los ingresos totales en el período 1990-1995, hasta ser apenas el 1.3% en 2006. Por otro lado, la importancia de los superávits de las empresas públicas es menor desde la privatización de las empresas de telecomunicaciones y las distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica, pasando del 9.9% en 1995 al 3.6% de los ingresos totales en 2006 (Ver Tabla 12).

La producción empresarial pública (CEL, ANDA, CEPA, LNB), presenta en la actualidad otro problema: la baja o nula rentabilidad, situación que va en detrimento de los ingresos del SPNF. Un ejemplo es CEL, que está asumiendo la responsabilidad de cubrir el subsidio al precio de la electricidad, lo que le drena de una manera súbita sus utilidades y sus posibilidades de inversión³². ANDA por su parte, está operando con pérdidas desde hace varios años, teniendo el Gobierno Central que honrar las deudas adquiridas por la empresa.

³² En la actual coyuntura económica, caracterizada por el alza en el precio internacional del petróleo, el gobierno central ha congelado la tarifa residencial del consumo de energía eléctrica. En consecuencia, CEL absorbe la diferencia entre el precio real de la energía suministrada a los consumidores y el precio congelado, lo que significaría en 2008 una erogación de más de US\$ 120 millones (Programa "Alianza por la Familia", Presidencia de la República).

Ante tal situación, como ya se acotó, los ingresos tributarios adquieren una importancia mayor, ya que de presentarse una caída abrupta de éstos, 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 consiste en evitar o atenuar el impacto de los distintos factores que puedan afectar la recaudación.

3.2 Importancia de la gestión recaudadora en la coyuntura actual.

En la coyuntura económica que se vive en 2008, cobran especial importancia los determinantes de los ingresos tributarios de El Salvador. Para los últimos años, se identifican cinco determinantes principalmente: el crecimiento económico, la inflación, los precios del petróleo y sus derivados, reformas tributarias y las estrategias de fiscalización y control de la Administración Tributaria.

En primer lugar, es de hacer notar que los ingresos dependen en gran medida del crecimiento de la economía. Al respecto, estimaciones del Fondo Monetario Internacional dan a los ingresos tributarios un coeficiente de elasticidad de 1.21 con respecto al PIB (FMI, 2007). Es decir que por cada 1% de crecimiento del PIB, los ingresos tributarios crecen 1.21% o también, si el PIB cae 1%, la recaudación se reducirá en 1.21%. Debido a ello, 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.

La inflación y los precios del petróleo y sus derivados tienen un efecto positivo en la recaudación, en particular relacionado con el IVA, pues al existir mayores precios de los bienes, la recaudación es mayor. Sin embargo, un aumento desmedido en los precios de todos los productos puede conducir a la pérdida de poder adquisitivo y con ello a una caída en el consumo privado y en la inversión. El resultado final es negativo para los ingresos fiscales.

Por su parte, las reformas son necesarias para adaptar la tributación al comportamiento de los agentes económicos y prevenir prácticas de elusión y evasión fiscal. El Salvador realizó la última reforma tributaria a finales de 2004 y a principios de 2005. Dichas modificaciones legales rindieron resultados positivos a la luz de la tendencia de los ingresos en los años precedentes, sin embargo, como se abordó en apartados anteriores, para

el año 2007, el crecimiento mostrado por los ingresos es menor al de 2005 y 2006, volviéndose necesario hacer nuevas reformas.

Por último están las estrategias de fiscalización y control de la Administración Tributaria, las que deben ser efectivas en la medida que los determinantes anteriores son exógenos y, por otro lado, los contribuyentes al momento de tomar decisiones hacen el análisis de costo-beneficio de cumplir con sus obligaciones tributarias versus evadir el impuesto, decidiéndose muchas veces por la segunda opción. Bajo tales circunstancias, la Administración debe ser muy eficiente y audaz en la adopción de medidas y aplicación de técnicas de fiscalización, que le permitan detectar las prácticas evasivas o elusivas de los contribuyentes de manera oportuna.

En los momentos actuales, se adolece de muchas deficiencias en materia de control y cobertura, lo que se explica en parte por la poca asignación de recursos para fortalecer la capacidad recaudadora (Ver Tabla 13). Como puede observarse, el presupuesto consolidado de las administraciones tributaria y aduanera en promedio, no supera al 1% de la recaudación, en comparación con lo asignado en otras administraciones tributarias de América Latina, en los que el presupuesto es de alrededor del 2% de la recaudación, Guatemala por ejemplo.

Tabla 13: Presupuesto asignado a la Administración Tributaria y Aduanera (US\$ Millones)

Institución	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dirección General de Impuestos Internos	11.2	9.3	9.8	15.1	14.6	15.4	15.2
Dirección General de Aduanas	6.3	7.8	8.0	12.6	12.6	13.1	13.1
Total	17.5	17.1	17.8	27.7	27.2	28.5	28.3
Como % de Ingresos Tributarios	1.0%	0.9%	0.9%	1.2%	1.1%	1.0%	0.9%

Fuente: Presupuestos de la Nación 2002-2008, BCR

La insuficiencia de recursos para la gestión recaudadora tiene sus consecuencias en la productividad de las áreas operativas de la Administración, ya que, al no poder contar con todo el personal necesario e idóneo para lograr una mayor cobertura y mejores resultados, al no contar con los equipos tecnológicos apropiados para desarrollar procesos de monitoreo de operaciones en los negocios, la carga de trabajo del personal

se vuelve excesiva y todo redundante en la disminución de la productividad del trabajador.

A las deficiencias de tipo presupuestario se suman otras relacionadas con la eficiencia en la gestión, especialmente en el limitado énfasis que se pone en la planeación estratégica de la función fiscalizadora y en las medidas preventivas de la evasión y elusión fiscal.

3.3 Metas de política fiscal para el mediano plazo.

El hecho que los ingresos tributarios constituyan más del 75% de los ingresos totales del gobierno, los lleva a convertirse en la base para la definición de la política fiscal y de las metas para el mediano plazo. En tal sentido, fortalecer la recaudación a través de las reformas legales necesarias y medidas administrativas encaminadas a mejorar la eficiencia recaudatoria, deben ser objetivos permanentes para las autoridades fiscales del país.

En su función subsidiaria, el Estado salvadoreño adquiere compromisos de gasto, los que se establecen en el Presupuesto de la Nación. Sin embargo, existe una serie de compromisos que surgen en el transcurso del ejercicio fiscal y que en la mayoría de las veces, son necesidades de gasto urgentes³³. Para que estas demandas extrapresupuestarias sean cubiertas, muchas veces el Ministerio de Hacienda se ve en la obligación de emitir deuda a corto plazo (Letras del Tesoro o LETES³⁴), con la consecuente carga financiera que ello deriva. Pero, en la emisión de LETES se presenta el problema que la Ley del Presupuesto General de la Nación establece que el endeudamiento a corto plazo no debe pasar del 40% de los ingresos corrientes³⁵, lo que, a pesar de ser un límite alto, impone una restricción a la hora de pretender recurrir a dicha alternativa para financiar el gasto corriente³⁶.

Las metas de política fiscal para el mediano plazo están basadas en que la carga tributaria neta alcance al menos el 14.9% del PIB en el año 2012

³³ Algunas de estas demandas extrapresupuestarias son: los incrementos en los montos de subsidio al gas licuado de petróleo para consumo doméstico, subsidio a la energía eléctrica y al transporte público de pasajeros, subsidios y reintegros IVA a exportadores, entre otros.

³⁴ Las LETES son instrumentos de deuda (bonos o certificados de inversión), emitidos por el Ministerio de Hacienda, con plazos menores a un año. Su principal objetivo es cubrir los déficit temporales de caja originados por la estacionalidad de los ingresos.

³⁵ Art. 7, Ley del Presupuesto General de la Nación, ejercicio 2008.

³⁶ De acuerdo al saldo de LETES que el SPNF tiene a diciembre de 2007, existe margen suficiente para aumentar las emisiones de nuevos títulos de deuda, ya que estas apenas llegan a US\$ 297.8 millones (Ver Tabla 7) y sumando las emisiones que se han hecho hasta marzo de 2008, se llegaría a US\$ 350 millones, es decir, que con base a los ingresos corrientes presupuestados para 2008 (US\$ 2,975 millones), aun se podrían emitir más de US\$ 800 millones; sin embargo, la tensa situación que están experimentando los mercados financieros puede derivar en que en algún momento, el gobierno pueda verse en situaciones de iliquidez al no poder colocar mayores niveles de títulos.

(FMI, 2008). Si el comportamiento de las devoluciones de impuestos y reintegros a exportadores mantiene su tendencia actual, eso equivale aproximadamente a una carga tributaria bruta del 15.5% del PIB. Con dicho nivel de presión tributaria, se podría alcanzar un superávit primario de 1.3% y un déficit global (incluyendo pensiones) de 1.2%. Por su parte, la deuda del SPNF alcanzaría el 32.8% del PIB.

Ahora bien, las proyecciones anteriores consideran un escenario favorable en la mayoría de las determinantes de los ingresos tributarios: el crecimiento del PIB real se ha proyectado en 4.5%, mientras que la tasa de inflación se sitúa en 3.0% (FMI, 2008). Sin embargo, la situación actual de la economía mundial: altos precios del petróleo y los alimentos, la desaceleración económica de Estados Unidos y las expectativas pesimistas de los agentes económicos, pueden ocasionar resultados menos favorables en el desempeño económico doméstico, manifestados a través de una desaceleración de la demanda agregada, lo que tendría un impacto negativo en la recaudación.

3.4 Carga Tributaria y factores que inciden en su determinación:

La carga tributaria se define como la porción del ingreso de las personas que es destinada a cubrir las obligaciones impositivas. En consecuencia, se expresa en términos del PIB nominal.

En un país en el que todos los sujetos, sin distinción, paguen sus impuestos, la carga tributaria debería ser la suma de las tasas de todos los impuestos vigentes en un momento determinado: impuesto sobre la renta, IVA, impuestos específicos, contribución a la seguridad social, etc. Sin embargo, debido a la existencia de exoneraciones y exenciones objetivas y subjetivas, así como a la presencia de los fenómenos de la evasión y la elusión fiscal, la carga o presión tributaria tiende a ser sólo una fracción más reducida del ingreso total.

Existe un debate con respecto a definir los factores que determinan el nivel de presión tributaria y sobre ellos se han realizado muchos estudios empíricos que a través de modelos econométricos buscan explicar el esfuerzo tributario o comportamiento de la recaudación. El recuadro 1 presenta el detalle de las variables que según los modelos influyen en la recaudación. Los resultados de las regresiones han sido en la mayoría de los casos, los esperados.

La influencia de los determinantes está en relación directa con el tipo de país, ya sea que se trate de países ricos en recursos naturales (hidrocarburos, minerales, entre otros), países agrícolas, economías de servicios, tamaño del gobierno, etc.

Recuadro 1 Variables explicativas del nivel de presión tributaria

a) El nivel de ingresos por habitante, como una medida del grado de desarrollo del país y de la capacidad del gobierno para recaudar impuestos y de los agentes económicos para pagarlos (con una correlación esperada positiva); b) La relación entre la suma de exportaciones e importaciones y el producto, dado que en general resulta más sencillo recaudar impuestos sobre los flujos del comercio exterior (correlación esperada positiva); c) El hecho que la economía sea un fuerte exportador de hidrocarburos (o en general, de recursos extractivos); d) La tasa de inflación, como un indicador de la calidad de las políticas macroeconómicas y también con el propósito de capturar efectos directos de la subida de los precios sobre la recaudación (positiva); e) La contribución del agro al valor agregado (negativa), puesto que se supone que, en general, motivos políticos y administrativos tienden a dificultar la recaudación de impuestos sobre la producción del agro o que requiere el otorgamiento de excepciones o subsidios; f) Medidas de la calidad institucional del país (positiva) que buscan capturar aspectos vinculados a la gobernanza del sector público (corrupción, estado de derecho, carga regulatoria, tensiones sociales y políticas, etc.); g) El grado de informalidad de la economía (negativa) como indicador de los costos morales y sociales de evadir impuestos; h) La desigualdad en la distribución de ingresos y riqueza (negativa) por sus efectos perniciosos sobre la estabilidad política o la solidaridad entre grupos sociales (CEPAL, 2007).

En ese contexto, El Salvador es un país con escasos recursos naturales, es importador neto de materias primas y en donde el tamaño de la economía informal es considerable. Todo ello influye en que actualmente sea considerado como uno de los países con más bajo nivel de carga tributaria, llegando en términos brutos, al 14.2% del PIB en 2007 —sin incluir las contribuciones a la seguridad social—. No obstante, esta situación es compartida por varios países de América Latina y por la región en total, que está por debajo del nivel prevaleciente en los países más desarrollados, como se muestra en la Tabla 14.

Tabla 14: Comparación Internacional de la Carga Tributaria
(Con contribuciones a la seguridad social - % del PIB)

Región	1990	1995	2000	2005
OCDE	34.2	35.1	36.6	36.4
UE	38.4	39.2	41.0	40.1
EE.UU.	27.3	27.9	29.9	26.8
América Latina	12.0	14.3	15.1	17.0
El Salvador	10.4	13.7	13.2	14.7

Fuente: CEPAL (2007), Ministerio de Hacienda El Salvador.

- UE comprende: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido

Estudios realizados por organismos como CEPAL, BID y el FMI, sobre el desempeño de los sistemas impositivos de la región, coinciden que no obstante los esfuerzos realizados por la administración tributaria de El Salvador en el campo propiamente administrativo, a través de reformas en la normativa legal y en la estructura organizativa misma, el nivel de carga tributaria se mantiene muy bajo. La reforma efectuada a finales de 2004 permitió aumentar la presión en 2 puntos del PIB en tres años de aplicación de las reformas. Este rendimiento, que si bien es cierto demuestra que las medidas adoptadas fueron efectivas, no es suficiente para financiar las necesidades de recursos que demanda la inversión pública y los programas sociales de combate a la pobreza³⁷.

A nivel de tipos de impuestos, la contribución a la carga tributaria está concentrada en el impuesto sobre la renta y el IVA, que son los que aportan el 85% de la recaudación. Como puede verse en la Tabla 15, la recaudación

³⁷ De acuerdo a CEPAL (2007), en términos de solvencia, este nivel de carga -14.2%- (sumado al resto de los ingresos fiscales) resulta inadecuado para el financiamiento de los gobiernos centrales, lo que estaría indicando, por parte de la sociedad, una preferencia de intervención gubernamental no consistente con los recursos transferidos al sector público por las familias.

de ambos impuestos alcanza el 12.1% del PIB en el año 2007, mientras que otros impuestos como la recaudación del comercio exterior sólo alcanza el 1% del PIB. Los impuestos específicos y el resto de gravámenes tienen una participación marginal de 1.1% del PIB.

Tabla 15: Carga Tributaria por impuestos
(% del PIB)

Rubro	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Carga tributaria total	9.0%	11.9%	11.0%	11.1%	11.8%	12.0%	12.2%	13.1%	13.8%	14.2%
Renta	a/ 2.4%	3.2%	3.4%	3.3%	3.4%	3.5%	3.6%	4.1%	4.4%	4.8%
Transf. de propiedades	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Importaciones	2.0%	2.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%	1.1%	1.0%
IVA	2.8%	5.6%	6.1%	6.3%	6.3%	6.4%	6.5%	6.9%	7.3%	7.3%
Impuestos específicos	1.4%	0.6%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%
FOVIAL					0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
Otros	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda, BCR

a/ Incluye Impuesto al Patrimonio

Del nivel de participación en la carga tributaria total, pueden desprenderse importantes conclusiones de la efectividad de las reformas llevadas a cabo por el gobierno, en particular las efectuadas a finales de 2004.

Así se tiene que el IVA no ha aumentado significativamente su participación más allá de lo logrado en 2001, año en que alcanzó casi el 57% de la recaudación. Este hecho revela que el impacto de las reformas de 2004 no ha sido suficiente para elevar la participación de dicho impuesto en los ingresos totales. Es más, el crecimiento que muestra en los años post reformas es explicado en mayor proporción por el crecimiento del IVA importación, lo que es producto del incremento de las importaciones de consumo y el alza en los precios internacionales de bienes como el petróleo y sus derivados. Mientras, la recaudación por operaciones del mercado interno, tiene cada vez una participación menor (Ver tabla 10), lo que lleva a inferir que pueden existir incongruencias entre el crédito fiscal pagado en la importación y la generación de débitos fiscales derivados de la comercialización interna de los mismos productos³⁸.

³⁸ Lo que se infiere es que, en las distintas etapas de la cadena de distribución de un producto, no se ingresa al Fisco el monto exacto del impuesto generado por el valor agregado en cada etapa. Esto puede deberse a acumulación de créditos fiscales indebidos por parte de los contribuyentes o por la no facturación de una proporción de las ventas.

Distinto a lo que ha sucedido con el IVA, el impuesto sobre la renta ha mostrado un comportamiento más dinámico en los años post reformas, llegando a significar el 34% de la recaudación en 2007 (Ver Tabla 8), luego de representar el 29.3% en 2004. Como se aprecia en la Tabla 15, ese dinamismo significó un incremento de 1.2 puntos del PIB en la carga tributaria, frente al 0.8 puntos en que contribuyó el IVA.

Lo anterior muestra que las reformas en Renta han sido más efectivas para el aumento de la recaudación, especialmente el establecimiento de la obligación de hacer anticipos a cuenta por parte de las personas naturales titulares de empresas y profesionales independientes. Asimismo, las nuevas obligaciones de retención en la fuente han permitido que este componente del Impuesto sobre la Renta sea el que más contribuye a la recaudación total del impuesto, mientras que la recaudación obtenida en la declaración anual es menor³⁹. Esta situación lleva a cuestionar los mecanismos de control y fiscalización de la Administración Tributaria en materia de determinación de la renta neta o imponible.

Como ya ha sido apuntado, el resto de impuestos tienen una participación más modesta en la carga tributaria, tal es el caso de los impuestos al comercio exterior, los que cada año van disminuyendo su participación. El principal motivo del comportamiento a la baja de los aranceles a la importación lo constituyen los programas de desgravación arancelaria pactados en los distintos TLC's que El Salvador ha suscrito, del que destaca el CAFTA.

Sin embargo, más allá de la desgravación, las prácticas de contrabando de bienes y la declaración indebida de valor y origen de las mercancías, derivan en una disminución en el pago de derechos arancelarios y al mismo tiempo afectan la base imponible para el IVA Importación.

En el caso de los impuestos específicos, su contribución es mínima, representando en promedio sólo un 0.5% en términos del PIB, lo que se debe en parte a fallas en la estructura del impuesto a las bebidas alcohólicas, en particular el tipo de impuesto y las tasas aplicadas no son los más adecuados para efectos de obtener un aumento significativo en la recaudación. Asimismo, los altos índices de contrabando de cigarrillos y bebidas alcohólicas impactan negativamente en la recaudación de tales impuestos.

³⁹ En 2007, la carga tributaria del Impuesto sobre la Renta está compuesta por: Retenciones, 2.2%; Anticipos a cuenta, 1.32%; Liquidación anual, 1.26% (Ministerio de Hacienda).

Es importante hacer referencia al Impuesto a la transferencia de bienes raíces, que aporta a la carga tributaria apenas un 0.1% del PIB. Este impuesto ha carecido de un control tributario, a tal grado que la Administración Tributaria, no posee peritos valuadores de propiedades, además, no se conoce con certeza los montos de las transacciones ni los valores catastrales, lo que trae como consecuencia el no ejercicio de las facultades de verificación y fiscalización del pago del impuesto. Sin duda, el fortalecer el control administrativo en este impuesto, permitiría inferir comportamientos relacionados con el impuesto sobre la Renta y operaciones de lavado de dinero.

3.5 Análisis de la Base de Contribuyentes: ámbito geográfico y sectorial.

Si se considera el número de habitantes que posee El Salvador: 5.7 millones y haciendo un contraste con el número de contribuyentes inscritos en IVA (124,784) y Renta (447,312), para 2007 y 2006 respectivamente⁴⁰, el número de declarantes es sumamente bajo, es decir, la base de registrados para efectos de IVA representa un 2.3% de los habitantes; en cambio para el Impuesto sobre la Renta, los sujetos que declaran el impuesto, apenas representan el 8.1% del total de la población.

Sin embargo, según los datos publicados por la Administración Tributaria, para efectos del IVA, hay una tendencia consistente de crecimiento en el registro de nuevos contribuyentes a partir del año 2004, como puede observarse en la Tabla 16. Un hecho relevante es que en el año 2003 se registra una disminución considerable en la base (-9.2%), lo que se debe a una depuración del Registro de Contribuyentes que se llevó a cabo en dicho año, al declarar “desinscritos” de oficio a todos aquellos contribuyentes que no hubieran declarado operaciones en un período de 12 meses.

Tabla 16: Base Tributaria del IVA

Periodo	Contribuyentes inscritos	Crecimiento
2002	105,431	
2003	95,779	-9.2%
2004	103,621	8.2%
2005	111,004	7.1%
2006	117,647	6.0%
2007	124,784	6.1%

Fuente: Ministerio de Hacienda/DGII

⁴⁰ Datos disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda:
http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=182,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

El registro de contribuyentes del IVA está dividido en tres categorías: grandes, medianos y pequeños contribuyentes. Dichas calificaciones son asignadas con base a la magnitud de las operaciones declaradas en IVA. En la Tabla 17 puede observarse la proporción que cada grupo representa del total de contribuyentes y su participación en la recaudación total.

Tabla 17: Base Tributaria del IVA por tamaño de contribuyentes

Cartera	Número de contribuyentes		Recaudación	
	Cartera	%	US\$ Mills.	%
Grandes	2,820	2.3%	2,133.0	76.2%
Medianos	7,762	6.2%	233.0	8.3%
Pequeños	114,202	91.5%	432.5	15.5%
Total	124,784	100.0%	2,798.5	100.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda/DGII

La comparación de la estructura mencionada con la recaudación aportada por cada categoría debería ser la base para la toma de decisiones estratégicas de fiscalización y control por parte de la Administración Tributaria, ya que el énfasis debería ponerse en aquellos contribuyentes con mayores niveles de aportación de impuestos. Mientras que, con respecto a los pequeños contribuyentes, se debería adoptar medidas alternativas con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que tendría como consecuencia un ahorro en los costos de gestión y la liberación de recursos técnicos y humanos que se orientarían a las áreas prioritarias de fiscalización.

En el ámbito geográfico, la base tributaria está altamente concentrada en los departamentos de la zona central (Ver Tabla 18), especialmente en los departamentos de San Salvador y la Libertad, en los que se encuentra la mayoría de los contribuyentes, respectivamente.

Tabla 18: Base Tributaria IVA e ISR por zona geográfica

Zona	Contribuy. IVA		Contribuy. Renta		Recaudación total	
	No.	%	No.	%	US\$ Mills.	%
Occidental	15,939	12.8%	69,313	15.5%	98.9	3.5%
Central	94,797	76.0%	335,397	75.0%	2,610.7	93.3%
Oriental	14,048	11.3%	42,602	9.5%	88.9	3.2%
Total	124,784	100%	447,312	100%	2,798.5	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda/DGII

Al igual que en número de contribuyentes, la recaudación se concentra en los departamentos de San Salvador y La Libertad, lo que tiene su explicación en dos factores: el mayor nivel de actividad económica y la concentración de casas matrices en dichos departamentos. Esta situación hace que la Administración Tributaria destine mayores recursos a la atención de los contribuyentes del centro, descuidando de alguna forma al resto de departamentos; ya que, si bien es cierto que se cuenta con dos oficinas regionales de la Dirección General de Impuestos Internos (Santa Ana y San Miguel), el nivel de participación en la recaudación total de los departamentos bajo el control de tales divisiones no ha aumentado significativamente en todos los años que tienen de estar operando.

3.6 Procesos de reforma tributaria y aduanera: avances y reformas pendientes.

Como ya se ha mencionado en el estudio, desde 1990 El Salvador ha puesto en marcha una serie de reformas encaminadas al aumento de la recaudación y al fortalecimiento de la administración tributaria. Dichas reformas van desde cambios en la estructura del sistema impositivo, de una nueva institucionalidad, hasta medidas administrativas de control.

Sin embargo, tal como lo afirma Bergman (2006), no se ha enfatizado lo suficiente en la reforma de la administración tributaria. Si bien las administraciones se han modernizado y se han ajustado a los cambios del nuevo sistema tributario, lo cierto es que las reformas nunca fueron pensadas desde una perspectiva administrativa. Se asumía que la capacidad del Estado de hacer cumplir las leyes sería exitosa ya que la raíz de la evasión y el incumplimiento yacía en el diseño distorsionante del sistema.

En la práctica, dicha lógica ha presentado ciertas fallas, ya que las leyes promulgadas no siempre son aplicadas “al pie de la letra”. Y es que la medida de acatamiento y cumplimiento con las reglas prescritas en cualquier sociedad están determinadas por el grado de “enforcement”, ya sea este formal o informal. Es decir, para que una reforma tributaria sea eficaz se requiere de una administración tributaria efectiva (Bergman, 2006).

En efecto, en diversos estudios de organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, BID, CEPAL, se han hecho recomendaciones a El Salvador, de reformas en los distintos componentes de la política tributaria, entre ellos, en aspectos relacionados con la administración tributaria; pero de todas las recomendaciones se ha ejecutado solo una parte: la relacionada con los aspectos técnicos y jurídicos del sistema impositivo. De hecho, USAID está ejecutando un proyecto en la Dirección General de Impuestos Internos orientada a reformar la estructura organizativa de modo que esté acorde con las mejores prácticas internacionales. El proyecto “Tax Policy & Administration Reform (TPAR) Project El Salvador”⁴¹, comenzó en 2005 y está programado para finalizar en 2009, e incluye asistencia técnica y financiera en el rediseño de la organización, formación gerencial, modernización de los sistemas tecnológicos de información, inteligencia fiscal, entre otros. No obstante, a un año de finalizar la asistencia, los principales problemas siguen vigentes: una estructura funcional poco eficiente, carencia de planeación estratégica en la gestión, procesos engorrosos e ineficientes, escaso énfasis en la formación profesional, no aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes, etc.

Al igual que Impuestos Internos, la Administración Aduanera ha pasado por los mismos procesos de reformas enfocados en mejorar la recaudación a través de la constitución de un marco jurídico estricto y efectivo. En ese afán y dada la importancia de las aduanas en el dinamismo de la actividad económica y en la política de apertura y facilitación del comercio, se han creado y se han reformado un conjunto de leyes para controlar el contrabando, para imponer sanciones, para dar más facultades a la Administración, etc. El resultado de todos estos esfuerzos ha sido la conformación de una organización inmensa que en muchos casos carece de funcionalidad y de una efectiva línea jerárquica; mientras que el contrabando sigue siendo un problema de gran dimensión en el país.

⁴¹ El TPAR El Salvador Project está siendo desarrollado por la Development Alternatives Inc (DAI).
Website: www.dai.com y www.usaid.gov

Las reformas aprobadas a finales del 2004, dotaron a la Administración Tributaria de un conjunto de instrumentos de control que posibilitaría un efectivo control de las operaciones de los contribuyentes. Se aprobaron un conjunto de modificaciones al Código Tributario, a la Ley de Impuesto sobre la Renta, a la Ley del IVA, reformas a la Ley de bancos, Ley de intermediarios financieros no bancarios, Ley de simplificación aduanera, entre otras. Estas incluyen nuevas responsabilidades y obligaciones formales para los sujetos pasivos, restricciones a deducciones, creación de nuevas figuras, nuevas infracciones y sanciones, etc. (Ver Anexo 1).

Las reformas fueron muy efectivas en su objetivo de incrementar la recaudación, sin embargo, en los tres años de vigencia de las disposiciones aprobadas, aun existe un considerable número de normas que aun no han sido implementadas (Ver Anexo 5), debido a la falta de previsión de la autoridades tributarias con respecto a la inversión necesaria para concretizar todas las reformas, como es el caso de la reforma al Artículo 107 del Código Tributario, relacionada con la transmisión de grandes volúmenes de información desde los servidores de los contribuyentes a los sistemas informáticos de la Administración Tributaria, sin contar con la capacidad de almacenamiento y flujo necesarios para manejar eficientemente la información⁴². Otro factor que explica la no implementación de la totalidad de las reformas es la falta de visión gerencial de la Administración en el sentido de trabajar con antelación en la generación de las capacidades en el personal técnico y administrativo que operativizaría las nuevas normas. Se percibe también cierto temor a fracasar en la ejecución de algunas medidas que la misma ley contempla, tal como el decomiso de mercaderías, traslado de casos a la jurisdicción penal, utilización de información bancaria en procesos de fiscalización, etc.

Las disposiciones pendientes de implementación que muestra el Anexo 5, pueden convertirse en instrumentos valiosos para el control de la evasión y la elusión fiscal, pero requieren de una disposición y voluntad firme por parte de las autoridades fiscales: de adquirir la tecnología adecuada a las necesidades de manejo de información; de invertir en la especialización del capital humano de la Administración; de lograr la productividad para efectuar procesos de fiscalización eficientes, de modo que se aplique la ley de una manera efectiva sin distinguir entre contribuyentes o sectores.

⁴² El inciso penúltimo del Artículo 107 del Código Tributario establece que “los contribuyentes que lleven sistemas computarizados o electrónicos de facturación, estarán obligados a transmitir en línea o electrónicamente hacia el servidor de la Administración Tributaria, la información de los montos de cada transferencia de bienes o prestación de servicios que realicen, en la medida que se vayan realizando”.

4. Compromisos de país y la sostenibilidad fiscal.

La sostenibilidad fiscal es un tema de mucha discusión en países caracterizados por tener una baja carga tributaria para hacerle frente eficazmente a compromisos ineludibles en materia de gasto público.

Muchos estudios han tratado el tema y algunos han llegado a una definición de sostenibilidad fiscal. El concepto guarda relación con los futuros efectos de las políticas fiscales actualmente en vigor. Más precisamente, si el gobierno puede seguir aplicando sus políticas fiscales sin poner en riesgo la solvencia del sector público (Croce y Juan-Ramón, 2003). Sin embargo, Croce y Juan-Ramón agregan que la solvencia es sólo una condición necesaria para lograr la sostenibilidad, ya que ésta última requiere que la solvencia se alcance sin un cambio de postura en la política fiscal.

Para evaluar la sostenibilidad fiscal se han aplicado diversos métodos basados en pruebas que tienen como objetivo determinar si las políticas presupuestarias anteriores han permitido mantener la solvencia y, en base a estos resultados, tratar de extraer lecciones para el futuro (Hamilton y Flavin, 1986; citados en Croce y Juan-Ramón, 2003). No obstante, el método más usado es el propuesto por Blanchard (citado en Croce y Juan-Ramón, 2003), basado en indicadores de sostenibilidad, que tienen la finalidad de evaluar si las políticas fiscales vigentes pueden o no estabilizar la razón que relaciona el nivel de la deuda con el PIB (Deuda / PIB)⁴³.

El método de Blanchard solamente hace referencia a una sostenibilidad financiera, sin embargo la sostenibilidad fiscal debe distinguir otra faceta: la sostenibilidad social, que se refiere a la capacidad del Estado de garantizar una mejora en el bienestar general de la población, en particular, cubriendo las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más desprotegidos.

4.1 El caso de El Salvador.

Diversos estudios han abordado la sostenibilidad fiscal del país, obteniéndose distintos resultados dependiendo del año en que fue hecho el estudio y de los períodos considerados en el análisis. Por ejemplo, Acevedo (2001, citado en CEPAL 2006b) concluye que las finanzas públicas estarían encaminadas a una trayectoria insostenible (se experimentaría un deterioro en el déficit fiscal y una rápida acumulación de deuda pública entre 2001-

⁴³ El apéndice 1 desarrolla una reseña teórica del enfoque de sostenibilidad fiscal utilizado en el presente estudio.

2004), tanto en el escenario base como en el escenario de reconstrucción post-terremotos.

En otro estudio, Fuentes y Tobar (2004, citado en CEPAL 2006b) observan la insostenibilidad y concluyen que bajo ciertos supuestos, el restablecimiento de la condición de solvencia implicaría la generación de un superávit primario de 2.3% del PIB para 2004, lo que conlleva a un esfuerzo adicional del gobierno de 1.5% respecto de la trayectoria planeada ex-ante para dicho indicador. Además, los diferentes escenarios indican la necesidad de reducir los riesgos fiscales de mediano plazo y llevar a cabo una reforma fiscal que permita estabilizar la razón de deuda al PIB.

Por otro lado, Velasco y Rodríguez (2003, citado en CEPAL 2006b) sostienen las proyecciones del déficit fiscal (2003-2010) y sugieren que, en el escenario base —también llamado escenario pasivo—, el pronunciamiento en el déficit del seguro social y del gasto por intereses son los factores que explican la elevación del déficit fiscal. Ponderan el hecho de que la dinámica de la deuda es preocupante, ya que la razón de deuda alcanzaría cerca de 76% del PIB en 2010 (en el escenario base); mientras que los escenarios alternativos muestran el deterioro de la posición de la deuda. Concluyen que si el ingreso tributario aumenta gradualmente de 10.2% del PIB a cerca de 15.2% del PIB en 2010, la razón de deuda se estabilizaría.

Como puede observarse, las conclusiones son distintas dependiendo del ámbito temporal que cubre el análisis. Sin embargo, todos coinciden en la vulnerabilidad de las finanzas del Estado ante los diversos shocks que puede enfrentar la economía, sean estos internos, externos, controlables o no controlables.

Otra coincidencia es que debido a la naturaleza estructural del desequilibrio fiscal, el ajuste tendría que realizarse por el lado de los ingresos, aunque el gasto público puede asignarse de manera más eficiente (CEPAL, 2006b).

a) Nivel de deuda actual.

El Salvador ha tenido una historia de endeudamiento recurrente debido a diversos shocks, internos y externos, que han significado un fuerte impacto a las finanzas públicas. Así pues, se tiene que en 1990 la deuda del Sector Público no Financiero ascendía a 50% del PIB, presentando una importante disminución hasta 1998, año en que el saldo fue del 27.1% del PIB (Ver Gráfico 7). A partir de 1999, El Salvador ha sufrido una serie de desastres naturales que causaron daños considerables a la infraestructura productiva

del país y cuyos costos de reconstrucción han sido asumidos por el gobierno, que vio seriamente deteriorada su posición fiscal⁴⁴.

Además, a partir de la reforma al sistema de pensiones en 1996, el Estado adquirió la responsabilidad de cubrir el pago de las obligaciones previsionales de los pensionados actuales y de los cotizantes activos del sistema público de pensiones, para lo cual debería contar con los recursos suficientes para honrarla. Como consecuencia de ello, a partir de 2001, el gobierno central está haciendo frente a dicha responsabilidad y destina anualmente los fondos necesarios para cubrir los pagos de las pensiones⁴⁵, lo que impone una carga más a las finanzas del Estado. No obstante, debido a que en cada año, el Gobierno deberá asumir sólo una pequeña parte del total de la deuda (1.4% del PIB en promedio, en los próximos 20 años), se cuenta con suficiente tiempo para tomar medidas ex-ante, de modo que se pueda cumplir el compromiso adquirido. En esa línea de acción, en septiembre de 2006, se hizo una serie de reformas al sistema previsional, que permitieron disminuir los flujos de pagos en el futuro. Adicionalmente, se creó el Fideicomiso para Obligaciones Previsionales, con la exclusiva función de emitir deuda para luego entregar dichos flujos a las instituciones previsionales (ISSS e INPEP) para el pago a los pensionados. Esto significa que el financiamiento para las pensiones está relativamente asegurado, ya que la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones obliga a las AFP's a comprar los títulos de deuda del FOP.

Los costos de la reconstrucción del país, la deuda previsional y los incrementos del gasto social, han elevado las necesidades de financiamiento vía deuda, ya que la carga tributaria no ha sido suficiente para cubrir el total del gasto. Con todo ello, el nivel de deuda volvió a constituir el 40.6% del PIB en el año 2004; aunque, como resultado de la reforma tributaria efectuada a finales de dicho año, la mejora en la eficiencia de la gestión recaudadora y al mejor desempeño de la actividad económica, a diciembre de 2007, la deuda nominal del SPNF alcanzó los US\$7,849 millones, lo que representó un 38.5% del PIB.

A pesar del margen de maniobra que tiene el gobierno, por el hecho que la deuda previsional se realizará paulatinamente, el total combinado de la deuda —a valor presente— lleva a preguntarse si la posición fiscal del país es sostenible en el mediano y largo plazo y cuanto debería ser el esfuerzo

⁴⁴ Los costos de reconstrucción post terremotos del 2001 significaron para el Estado un 1.5% del PIB en promedio para los años del 2001 al 2003.

⁴⁵ De acuerdo a las últimas proyecciones oficiales conocidas, las obligaciones previsionales se irán generando a un ritmo promedio de 1.4% del PIB cada año, por los próximos 20 años y 0.4% los siguientes 20 años.

del gobierno, en términos de balance fiscal, para hacer frente a los compromisos futuros. Dichos compromisos no sólo incluyen la deuda previsional, sino también la necesidad de aumentar el gasto social con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴⁶ y continuar trabajando en la erradicación de la pobreza. Asimismo, la internacionalización de las economías exige infraestructura económica de calidad y que los aparatos gubernamentales sean modernos y eficientes, lo que implica mayores niveles de inversión pública.

b) Escenarios de sostenibilidad.

El presente estudio hace un análisis de la sostenibilidad vista desde la óptica financiera, pero además, agrega los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad social del país en el mediano plazo, considerando como punto de llegada, el año 2015.

El análisis parte del cálculo del resultado primario necesario para mantener constante el saldo de la deuda en el nivel con el que cerró el año 2007, es decir, 38.5%. Utilizando la ecuación (3) del Apéndice 1, se obtiene que el “superávit primario estabilizador” es de 0.33% del PIB, tal como se demuestra en el Anexo 6. Esto significa que si el gobierno es capaz de mantener un resultado primario arriba del 0.33% del PIB, estará garantizada la sostenibilidad financiera en el largo plazo.

El siguiente paso es contrastar el superávit estabilizador obtenido con las proyecciones del desempeño de las finanzas del Sector Público no Financiero, de modo que se pueda evaluar si el Estado tiene la solvencia suficiente para cumplir sus compromisos financieros y sociales. Para ello, se plantean tres escenarios que evalúan la sostenibilidad en el mediano plazo:

- 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 carga tributaria.
- Escenario 4: Escenario con medidas para asegurar la sostenibilidad financiera y social.

⁴⁶ Debe considerarse que el compromiso con los Objetivos del Milenio tiene como horizonte el año 2015, es decir, 8 años partiendo de 2008.

Para fines del análisis se tomará como base los valores a diciembre de 2007 y supuestos de tasa de interés y crecimiento del PIB elaborados considerando las expectativas futuras vigentes a diciembre de 2007⁴⁷.

Escenario 1.

El escenario de insostenibilidad se construye asumiendo que la realización de la deuda previsional se da en la forma de cuotas anuales, que son incorporadas como transferencias corrientes y cuyo financiamiento está seguro a través del FOP; que el gobierno no realiza ninguna acción para reducir el gasto en subsidios a la población ni por focalizar el gasto, por lo que continúa soportando una fuerte presión, lo que se agrava por los precios del petróleo, de los que se prevé oscilarían en torno a los US\$100.00. Se proyecta un crecimiento en la mayoría de variables a la tasa que crece el PIB nominal (crecimiento natural): ingresos tributarios, gasto corriente y transferencias de capital. Esto conduce a que dichas variables mantengan constante su relación con el PIB, salvo la inversión, en la que se ha considerado un incremento de 0.1% del PIB cada año a partir de 2009. Además, se asume la falta de consenso para aprobar el endeudamiento público al interior de la Asamblea Legislativa, razón por la cual no es posible contratar más endeudamiento para financiar los déficits.

Tabla 19: Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 1)
(% del PIB)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1
Gasto corriente	17.1	18.0	17.7	17.7	18.8	18.7	18.3	18.2	17.9
Intereses deuda	2.5	2.6	2.5	2.9	4.2	4.0	3.8	3.5	3.4
Transferencias corrientes	4.0	4.7	4.6	4.1	3.9	3.9	3.8	3.8	3.7
Inversión bruta	2.3	2.7	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2	3.3	3.4
Resultado primario	0.5	-1.1	-1.1	-0.6	-0.6	-0.8	-0.8	-1.1	-1.1
Resultado global	-2.0	-3.7	-3.6	-3.6	-4.8	-4.8	-4.5	-4.6	-4.5
Deuda total	38.5	35.6	33.5	31.3	29.6	28.0	26.0	24.7	23.8
Spread soberano (pb)	175	175	175	375	875	875	875	875	875

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

Con estos supuestos, la situación financiera del SPNF se va tornando crítica a medida pasan los años, tal como se muestra en la Tabla 19 y Anexo 7. Así pues, en los primeros años, 2008 y 2009, el Estado puede financiar sus

⁴⁷ Los supuestos son: Deuda SPNF 2007: \$ 7,849.0 millones (38.5% del PIB); PIB nominal 2007: \$20,372.6 millones; Tasa de crecimiento del PIB real en el largo plazo: 4%; Tasa de interés real en el largo plazo: 4.9%.

déficits con la emisión de LETES, debido a que aun no se llegaría al límite de emisión de deuda de corto plazo establecida por la Ley del Presupuesto. Sin embargo, para el 2010, el monto no financiado va siendo mayor y el déficit global más alto, lo que conduciría a una pérdida de confianza por parte de los mercados financieros, elevando el spread soberano del país y subiendo la tasa de interés que se paga por la deuda.

Lo mismo sucedería en el 2011, debido a que si el país no puede hacer frente al vencimiento de los bonos que vencen en dicho año, el spread subiría mucho más, incrementándose la carga financiera de la deuda.

El presente análisis estima que, siendo conservador, el spread puede elevarse como mínimo, en 700 puntos base en los años 2010 y 2011, es decir, 7 puntos adicionales a la tasa de interés que se paga actualmente. Esto conlleva a la pérdida del grado de inversión y el cierre del acceso a la colocación de nueva deuda en los mercados internacionales.

A pesar de que la deuda al final de 2015 se reduce hasta el 23.8% del PIB debido a la no contratación de nueva deuda —salvo por la emitida por el FOP—, el promedio de resultado primario observado (-0.9% del PIB) es muy inferior al parámetro de sostenibilidad calculado antes; mientras que el resultado global mantiene tasas del -4.2% del PIB en promedio, coadyuvando a la pérdida de confianza de los mercados en general y acelerando la situación de insostenibilidad financiera.

Escenario 2.

El escenario anterior implica que para el periodo 2010-2011, el país podría caer en “bancarrota” o “default”; por lo que, a partir de los resultados del escenario 1, en el que se asume la no contratación de deuda y una pérdida de confianza por parte de los mercados financieros, se elabora un “Escenario 2”, en el que se toma en cuenta un esfuerzo por parte de las autoridades fiscales por incrementar la carga tributaria en una cantidad que le permita sobrevivir al Estado, pagando sus obligaciones financieras.

Es así como el ejercicio considera un incremento de 0.2% del PIB en la carga tributaria, a partir de 2008. De la misma forma, se asume que existe un entendimiento entre los diferentes partidos políticos para aprobar el endeudamiento necesario para financiar los déficits, por lo que el país no pierde el acceso al crédito y mantiene su spread soberano y la tasa de interés que se paga por la deuda pública.

Los resultados obtenidos en el “Escenario 2” se presentan en la Tabla 20, en la que se aprecia el incremento en la carga tributaria hasta el 15.7% del PIB en el 2015, lo que permite mantener un resultado global en torno al -2.8% en promedio. Con respecto al resultado primario, el promedio del período 2008-2015 es -0.1% del PIB, resultado todavía inferior al “Superávit estabilizador” de 0.33% del PIB. Sin embargo, debido a la no pérdida de confianza de los mercados financieros, el spread soberano y la tasa de interés que paga el Estado se mantienen bajos, lo que posibilita destinar más recursos a la amortización de capital, cerrando el período con un saldo de deuda en torno al 37.5% del PIB, resultado manejable desde el punto de vista financiero.

Tabla 20: Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 2)
(% del PIB)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.1	14.3	14.5	14.7	14.9	15.1	15.3	15.5	15.7
Gasto corriente	17.1	18.1	18.0	17.6	17.4	17.5	17.4	17.5	17.5
Intereses deuda	2.5	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Transferencias corrientes	4.0	4.7	4.6	4.1	3.9	4.0	3.9	3.9	3.9
Inversión bruta	2.3	2.7	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2	3.3	3.4
Resultado primario	0.5	-0.9	-0.8	-0.1	0.2	0.1	0.3	0.2	0.3
Resultado global	-2.0	-3.6	-3.5	-2.8	-2.6	-2.6	-2.4	-2.5	-2.4
Deuda total	38.5	37.6	37.9	37.8	37.6	37.7	37.6	37.6	37.5

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

El siguiente paso es evaluar el desempeño financiero del gobierno agregando los compromisos sociales adoptados por el país para ser alcanzados en el mediano plazo. Esto plantea nuevos escenarios.

c) Los compromisos del Estado.

El año 2015 tiene especial significado para las finanzas públicas del país, ya que el cumplimiento de los compromisos ineludibles y Objetivos del Milenio exigen un esfuerzo fiscal mayor al de las proyecciones de los escenarios 1 y 2. Independientemente del servicio normal de la deuda y de la amortización que vence en el período 2009-2015 —la cual ya está considerada en las proyecciones—, el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, implica incrementar las asignaciones presupuestarias a las áreas más prioritarias del gasto público: educación, salud y medio ambiente, sin arriesgar la sostenibilidad fiscal. Además, el avanzar a estadios más altos

de desarrollo económico implica también aumentar los niveles de inversión pública, especialmente en la modernización del Estado y construcción de infraestructura económica y social. Estos tópicos se tratan en el siguiente apartado.

En los últimos años, la presión financiera del gobierno ha crecido de manera significativa debido a una serie de factores que han influido negativamente en los resultados fiscales y que representan un flujo permanente de recursos de parte del Estado destinados al financiamiento de los costos de cumplimiento de los compromisos adoptados.

Los compromisos en el mediano plazo están agrupados en tres categorías:

- a) Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
- b) Gasto social e inversión pública
- c) Deuda pública: bonos y fideicomisos

- Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los Objetivos del Milenio constituyen un compromiso con las Naciones Unidas y tal como ya se ha señalado, implica destinar más recursos a las áreas sociales que están involucradas en los ocho objetivos de la Declaración del Milenio⁴⁸.

Previo a la declaración de los ODM, El Salvador junto al resto de países de América Latina se comprometieron en la Cumbre de las Américas de 1998, a cumplir una serie de metas relacionadas con la educación, las cuales se detallan en el Recuadro 2.

⁴⁸ Los Objetivos del Milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fomentar una asociación mundial para el desarrollo. (www.un.org).

Recuadro 2 Metas en educación de la Cumbre de las Américas 1998⁴⁹

- Universalizar la educación preprimaria: elevar a 100% la tasa neta de matrícula entre los niños de entre 3 y 5 años de edad en todos los países de la región al año 2015.
- Asegurar el logro universal del ciclo primario, considerando que la meta de logro universal de 5 años de educación primaria se alcanza aumentando a 100% la tasa neta de matrícula de los niños y niñas de entre 6 y 12 años de edad, y simultáneamente reduciendo el índice de repetición hasta una tasa muy baja.
- Elevar a 75% la cobertura de la educación secundaria, teniendo como meta establecida lograr al año 2015 una tasa neta de matrícula no inferior a 75% de la población de entre 13 y 18 años de edad.
- Erradicar el analfabetismo adulto: alfabetizar al total de la población de 15 y más años de edad actualmente analfabeta y aquella que se encuentre en esa condición hasta el año 2015. A partir de ese año el cumplimiento de esta meta quedaría asegurado en la medida que se logre la segunda meta. (CEPAL, 2005).

De acuerdo a CEPAL (2005), El Salvador está en los últimos lugares de gasto público en educación por habitante en América Latina, lo que es preocupante si se toma en cuenta que las metas contenidas en el recuadro 2 tienen como umbral el año 2015, coincidiendo con el horizonte de los Objetivos del Milenio.

En el mismo estudio, la CEPAL considera que cumplir las metas en educación implica para El Salvador, que la asignación presupuestaria para la educación pública crezca como mínimo a tasas mayores al 8% cada año a partir de 2005. Sin embargo, de acuerdo a los presupuestos del Estado, el presupuesto del Ministerio de Educación para los años 2005 al 2007, sólo ha crecido al 6.4%, 3.5% y 3.1%, respectivamente. Es decir que, al menos en los primeros años considerados en el compromiso, no se han registrado aumentos significativos en el gasto dedicado a ese importante rubro; salvo en el año 2008, en el que gracias a los fondos obtenidos del Fideicomiso de Seguridad y Educación (FOSEDU), se incrementó el presupuesto en un 20.4%. No

⁴⁹ El cumplimiento de tales metas requiere elevar los recursos que destinan los países a dicho sector y mejorar su capacidad institucional para diseñar, poner en práctica y evaluar la acción pública en ese ámbito (CEPAL, 2005).

obstante, el fideicomiso únicamente aportará recursos en los años 2008 y 2009, lo que significa que, para los años siguientes se tiene que buscar otras fuentes de financiamiento.

El cumplimiento de las metas en educación junto a las relacionadas con la salud reviste una particular importancia, ya que su logro lleva implícito la reducción de la pobreza. Además, ambos rubros están fuertemente conectados; por lo tanto, los avances en uno permiten que también se avance en el otro⁵⁰.

En ese contexto, y tomando en cuenta el crecimiento del gasto en educación calculado por CEPAL, más un esfuerzo adicional por el rezago de los años 2005 al 2007, se configura la siguiente proyección para cumplir los ODM:

Considerando un crecimiento del 12.0% anual en la asignación presupuestaria para el Ministerio de Educación, los recursos adicionales necesarios para los años 2009 al 2015 rondan los US\$ 769 millones. Con dicha asignación, el gasto del gobierno central en educación llegaría al 3.7% del PIB en el 2015, ubicándose El Salvador cerca de la mediana de América Latina.

Por otro lado, elevar el gasto en salud a un nivel razonable para atender los requerimientos básicos de la población, implica aumentar el presupuesto de salud en al menos 15% cada año por los próximos 7 años (2009-2015)⁵¹, equivalente a US\$ 600 millones; llegando el gasto en salud del gobierno central a constituir el 2.5% del PIB en el año 2015.

Finalmente, como complemento para cumplir el resto de Objetivos del Milenio se considera además destinar el equivalente al 0.2% del PIB de cada año, lo que equivale a un total de US\$ 432 millones en el periodo de 2009 a 2015.

En resumen, el cumplimiento de los Objetivos del Milenio significa para el Estado, como mínimo, un incremento anual en el gasto público equivalente al 0.8% del PIB nominal de cada año, en promedio, a partir del 2009 hasta el 2015.

En otro tema, tal como lo afirma el Banco Mundial, el avanzar en el cumplimiento de los objetivos de educación y salud, constituye también

⁵⁰ De acuerdo a Policy Research Working Paper "Development Goals: History, Prospects and Costs", website del Banco Mundial: www.worldbank.org/html/extdr/mdgassessment.pdf

⁵¹ El incremento del 15% anual equivale a un 0.3% del PIB de cada año, siendo congruente con estimaciones del Banco Mundial, que considera que El Salvador necesitaría incrementar como mínimo 0.2% del PIB (El Salvador: Evaluación del Gasto Público, 2005).

un avance en la erradicación de la pobreza. De este modo, si el gobierno decide firmemente destinar los recursos suficientes para completar dichas metas, implícitamente estará mejorando los niveles de capital humano y las capacidades para obtener mayores ingresos por parte de la población que hoy vive en condiciones de pobreza.

Los niveles de gasto del gobierno central en educación y salud que se verán en el escenario 3 son los mínimos necesarios para cumplir los ODM, los que en alguna medida pueden ser todavía bajos con respecto al estándar internacional, pero el objetivo del estudio es únicamente destacar los compromisos adquiridos por el país y su financiamiento.

- Gasto social e inversión pública.

El destinar importantes recursos al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, sin duda, traerá grandes beneficios al país, ya que ponen la economía en un camino de crecimiento sostenible y de lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 2005). Sin embargo, en los Escenarios 1 y 2, el nivel de inversión pública sigue siendo bajo con relación a los niveles de la mayoría de países de América Latina, ya que incrementando 0.1% del PIB anualmente, para el 2015, se lograría llegar solo al 3.4% del PIB, lo cual es insuficiente para lograr el objetivo del desarrollo sostenible.

En vista de lo anterior, considerando la importancia que reviste la inversión pública para impulsar el crecimiento de la demanda agregada de la economía, sería necesario destinar más recursos para la construcción de obras de infraestructura económica. Esto permitiría, por ejemplo, que el país pueda avanzar también el objetivo de convertirse en un centro de servicios y valor agregado en la región. Por eso se considera conveniente incrementar la inversión en 0.3% del PIB anualmente, a partir de 2010, con lo que, en el año 2015 se llegaría a un nivel de 4.6% del PIB, lo que equivale a incrementos anuales de US\$ 174.3 millones, en promedio, a partir de 2010.

Debe considerarse también que el Estado tiene actualmente una política de subsidios a bienes y servicios esenciales para la población que vive en condiciones de pobreza: subsidio al gas propano para uso residencial, consumo de energía eléctrica en pequeños consumidores y agua potable⁵².

⁵² A estos debe agregarse el subsidio adicional para mantener estable el precio de la electricidad y el subsidio a los transportistas para estabilizar la tarifa del transporte público, que aunque están programados para finalizar a mediados de 2009, igual implican un esfuerzo fiscal adicional para dicho año. De acuerdo a información publicada por el gobierno, estos dos subsidios representan una erogación de aproximadamente US\$ 200 millones en el año 2008 y US\$ 100 millones en el 2009.

Estos programas, si bien es cierto que tienen errores en su diseño, lo que le implica al gobierno un gasto mayor al necesario, son importantes para garantizar el acceso a dichos servicios por parte de la población objetivo. No obstante, es recomendable hacer una revisión de los mecanismos utilizados con el objeto de focalizar la ayuda en los segmentos de población que realmente la necesitan. Estos recursos están ya contemplados en las proyecciones de todos los escenarios.

- Amortización de deuda pública: bonos y fideicomisos.

La deuda pública es uno de los principales compromisos del gobierno en el mediano y largo plazo, ya que su amortización y pago de intereses implica tomar decisiones trascendentales en materia de generación de ingresos adicionales suficientes para cubrir dicho compromiso. No obstante, el gobierno, dependiendo de su credibilidad en los mercados financieros puede recurrir al refinanciamiento, de modo que la carga se vaya trasladando hacia el futuro (roll over).

Sin embargo, el “roll over” no debe concebirse como única solución al problema del vencimiento de la deuda, ya que dicha situación puede generar un sobreendeudamiento que pondría en problemas la sostenibilidad fiscal del país.

El Salvador presenta en el mediano plazo, el vencimiento de una serie de títulos de deuda que ponen una restricción muy significativa a los procesos de toma de decisiones de política fiscal. Específicamente, en 2011 está programado el vencimiento de una emisión de bonos por US\$ 653.5 millones. De acuerdo al desempeño fiscal proyectado, es prácticamente imposible amortizar dicho monto con recursos propios, por lo que sería necesario cubrir dicho compromiso con una nueva emisión de títulos de deuda a las condiciones que el mercado imponga en dicho momento. Sin embargo, dado el entramado político vigente en el país, se torna difícil obtener el consenso necesario para llevar a cabo el refinanciamiento de la deuda.

Es más, en el momento actual, debido a la difícil coyuntura que está experimentando la economía global, el valor de mercado de los bonos con vencimiento 2011 ha bajado lo suficiente como para volverse atractiva la posibilidad de hacer un canje de dichos títulos. La tasa de interés que se paga por ellos es 8.5% sobre el valor nominal, eso significa una erogación de US\$ 55.5 millones al año en concepto de intereses. Si se lograra el acuerdo político de refinanciar dicha deuda en este momento -julio 2008-, se podría hacer una colocación de bonos a largo plazo -a 20 ó 25

años- a una tasa de 5.9%. Con ello se obtienen dos grandes beneficios: hacer el “roll over” de la deuda, trasladando su vencimiento hacia el largo plazo y un ahorro en el pago de intereses de aproximadamente US\$ 13 millones anuales de 2009 a 2011, es decir US\$ 39 millones en los tres años restantes hasta el vencimiento original en julio de 2011⁵³.

En segundo lugar, la deuda (capital) del gobierno con el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que deberá amortizarse del 2008 al 2015 asciende a US\$185 millones⁵⁴. Por último, la deuda con el Fideicomiso para Seguridad y Educación debe amortizarse entre los años 2012 y 2014, con una erogación de US\$ 350 millones.

Estos conceptos ya están incluidos en las proyecciones fiscales, pero, por su elevado monto y dados todos los compromisos que el gobierno tiene que asumir en los próximos ocho años, es necesario ponerlos en perspectiva ya que pueden efectivamente poner en riesgo la sostenibilidad.

Tabla 21: Compromisos del Estado en el mediano plazo
(US\$ millones)

Rubro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Gasto adicional en educación	76.2	85.3	95.6	107.1	119.9	134.3	150.4	768.8
Gasto adicional en salud	53.5	61.5	70.8	81.4	93.6	107.6	123.8	592.2
Gasto otros ODM	48.9	52.9	57.2	61.3	65.7	70.4	75.4	431.8
Subtotal ODM	178.6	199.8	223.6	249.8	279.2	312.3	349.5	1,792.8
Inversión adicional	0.0	134.8	152.3	160.8	178.8	198.6	220.2	1,045.5
Total	178.6	334.6	375.9	410.6	458.0	510.8	569.7	2,838.3

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

En resumen, la Tabla 21 muestra el detalle de los recursos adicionales necesarios para cumplir con los Objetivos del Milenio hacia el año 2015 y constituir la base de infraestructura económica básica para avanzar en el objetivo de lograr el desarrollo sostenible, los que ascienden a US\$ 2,838.3 millones.

Como puede observarse, el gobierno tiene ante sí un desafío muy grande: generar los recursos suficientes para financiar las necesidades de gasto

⁵³ Los datos de valor de mercado de los bonos, tasa LIBOR y Spread han sido obtenidos de www.bankrate.com y www.bloomberg.com.

⁵⁴ Se considera la amortización gradual, tal como lo establece el Art. 12, literal d) de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales. En el Anexo 10 se muestran los cálculos del canje de los bonos 2011 y la amortización de los fideicomisos de pensiones y de seguridad y educación.

ineludibles, lo cual no puede lograrse con las actuales reglas de política fiscal, por lo que se enfrenta la posibilidad de caer en una situación de insostenibilidad, lo que traería graves consecuencias al país, como ya se vio en el escenario 1: pérdida de credibilidad y confianza de los mercados financieros, disminución de la calificación de riesgo soberano y una inminente pérdida del grado de inversión, alza del “spread”, aumento en el costo de financiamiento vía deuda y el cierre del acceso al crédito.

Esta situación conlleva a que se tomen decisiones urgentes de política tributaria orientadas a incrementar los niveles de recaudación. Además, es imprescindible que se creen los consensos políticos necesarios para adquirir el endeudamiento con la finalidad de financiar los déficits que se generarán por el cumplimiento de los compromisos mencionados previamente. En base a ello, se formulan los escenarios que se muestran a continuación.

Escenario 3.

En este escenario se agregan a las cifras del escenario 2, los recursos adicionales para cumplir los ODM, además de incluir un aumento adicional a la inversión pública de 0.2 puntos del PIB, mostrados en la Tabla 21. Un punto a destacar es que en este escenario no se toman medidas de política para aumentar la recaudación fiscal, por lo que la deuda pública podría llegar hasta un 60.7% del PIB en 2015, trayendo como consecuencia que el esfuerzo fiscal necesario para evitar la pérdida de la sostenibilidad sea muy fuerte. La Tabla 22 muestra un resumen de los indicadores fiscales de este nuevo escenario:

Tabla 22: Proyección resultados fiscales SPNF 2007-2015 (Escenario 3)
(% del PIB)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.1	14.3	14.5	14.7	14.9	15.1	15.3	15.5	15.7
Gasto corriente	17.1	18.1	18.7	18.7	19.4	20.4	21.3	22.7	24.0
Intereses deuda	2.5	2.7	2.7	2.8	2.9	3.2	3.4	3.8	4.2
Transferencias corrientes	4.0	4.7	4.5	3.7	3.5	3.6	3.4	3.4	3.4
Inversión bruta	2.3	2.7	2.8	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6
Resultado primario	0.5	-0.9	-1.4	-1.4	-2.0	-2.9	-3.6	-4.8	-5.8
Resultado global	-2.0	-3.6	-4.1	-4.2	-4.9	-6.0	-7.0	-8.6	-10.0
Deuda total	38.5	37.6	38.6	39.9	41.8	45.0	49.1	54.4	60.7

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

Escenario 4.

Tomando como base los resultados del Escenario 3, se ha calculado el esfuerzo en la carga tributaria necesaria para alcanzar resultados similares a los del Escenario 2 (escenario de sobrevivencia), pero en esta oportunidad se incluyen los compromisos sociales, es decir, con el objetivo de lograr la sostenibilidad social.

Para lograr dicho objetivo, el gobierno tendría que incrementar la recaudación en al menos 1.0% del PIB de cada año, a partir de 2009. Con este esfuerzo, la carga tributaria se elevaría a 21.3% del PIB en el año 2015, como se muestra en la Tabla 23. El resultado global promedio sería de -2.7% del PIB, mientras que el resultado primario promedio sería 0% del PIB. La deuda experimentaría un aumento nominal pero una disminución en términos del PIB, hasta 37.2% en el año 2015⁵⁵.

Dicho esfuerzo implica un crecimiento promedio de los ingresos tributarios de 14.0% anual, lo que equivale a recaudar en promedio US\$ 600 millones adicionales en los años 2009 al 2011 y US\$ 792 millones adicionales en cada año de 2012 a 2015⁵⁶.

Tabla 23: Proyección resultados fiscales del SPNF 2007-2015 (Escenario 4)
(% del PIB)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.1	14.3	15.3	16.3	17.3	18.3	19.3	20.3	21.3
Gasto corriente	17.1	18.1	18.6	18.6	19.1	19.9	20.6	21.6	22.5
Intereses deuda	2.5	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Transferencias corrientes	4.0	4.7	4.5	3.7	3.5	3.6	3.4	3.4	3.4
Inversión bruta	2.3	2.7	2.8	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6
Resultado primario	0.5	-0.9	-0.6	0.2	0.4	0.3	0.4	0.0	-0.2
Resultado global	-2.0	-3.6	-3.3	-2.5	-2.3	-2.3	-2.3	-2.7	-2.9
Deuda total	38.5	37.6	37.7	37.4	36.8	36.7	36.5	36.8	37.2

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

⁵⁵ Con dichos resultados, el déficit global se mantendría alto (2.7% en promedio), por lo que se requeriría de incrementos adicionales en la recaudación para llevarlo a un nivel más manejable, el de 2007, por ejemplo, año en que se obtuvo un 2.0% del PIB. Dicho esfuerzo sería 0.18% del PIB adicional, totalizando 1.18% de incremento en cada año de 2009 a 2015. Con ello, la carga tributaria llegaría a 22.6% y la deuda se reduciría a 32.1% del PIB.

⁵⁶ Las proyecciones de los Escenarios 2, 3 y 4 se presentan en los Anexos 8, 9 y 10.

Respecto de tal nivel de esfuerzo en recaudación, la historia reciente muestra que las mayores variaciones experimentadas por los ingresos tributarios en los últimos años son del 15.8% en 2005 y 15.4% en 2006, lo que fue producto de la efectividad de la reforma fiscal aprobada a finales de 2004.

Este antecedente es un indicio fuerte de que si el gobierno toma las decisiones de política fiscal acertadas en los próximos años, es perfectamente factible lograr incrementar la carga tributaria hasta el nivel óptimo para financiar sus compromisos financieros y sociales sin arriesgar la sostenibilidad fiscal. Asimismo, se debe lograr el entendimiento suficiente para recurrir al financiamiento vía deuda necesario para financiar las necesidades de inversión en infraestructura económica y social.

5. La evasión fiscal

En los apartados anteriores se ha hecho una caracterización del sistema tributario salvadoreño, destacando los esfuerzos en materia de reformas legales y medidas administrativas que las autoridades fiscales del país han realizado con la finalidad de buscar soluciones al fenómeno del incumplimiento tributario. Dichos esfuerzos se han enfocado principalmente en la simplificación del sistema impositivo y en la reducción de espacios que dan lugar a la elusión y a la evasión fiscal.

No obstante, el nivel de ingresos tributarios sigue siendo insuficiente para financiar la totalidad de gastos necesarios para que el Estado cumpla su función de garantizar un mejor nivel de vida para toda la población, especialmente la más necesitada.

Además, tal como se ha apuntado, el gobierno tiene ante sí un conjunto de compromisos adquiridos con organismos internacionales, que están vinculados precisamente con la mejora en el nivel de vida de la población. Dichos compromisos exigen mayores asignaciones presupuestarias que las ejecutadas en los últimos años. En particular, con los ODM el problema para el Estado se agrava por el hecho que dichos compromisos tienen un plazo para cumplir una serie de objetivos: si no se cumplen las metas, quedará una imagen deteriorada del país ante la comunidad internacional y la población seguirá viviendo en condiciones de pobreza.

Es por ello que resulta importante tomar decisiones de política orientadas a aumentar sostenidamente los ingresos tributarios, con la finalidad de que existan los recursos suficientes para financiar los compromisos de gasto e inversión, y que no se arriesgue la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

La insuficiencia de los ingresos tributarios tiene diversas causas, entre las cuales, la más importante es el alto nivel de incumplimiento tributario de los contribuyentes, es decir, la elusión y la evasión fiscal, derivadas de la conducta de los individuos orientada a evadir las responsabilidades contributivas establecidas en el sistema de derecho vigente.

En esta sección se caracteriza la figura de la evasión fiscal en sus diversas formas, partiendo del supuesto que evadir es un fenómeno cultural, una característica propia del individuo que ante todo buscará no pagar sus impuestos o pagar menos de los que legalmente le corresponde.

El nivel de incumplimiento tributario tiene como causas un conjunto de factores de diversa naturaleza que llevan al contribuyente a no cumplir sus obligaciones impositivas con estricto apego a la ley. Se buscará entonces identificar los tipos más comunes de elusión y evasión, y se determinarán los factores con mayor incidencia en el incumplimiento de los distintos impuestos. El objetivo es sentar las bases para luego definir planteamientos o medidas de política que coadyuven a modificar la conducta contributiva de los contribuyentes, funcionarios de la Administración Tributaria, políticos, gremiales empresariales y sociedad civil en general.

En el presente estudio se han identificado al menos cuatro factores que impactan negativamente en la recaudación y que por ende favorecen las conductas evasivas por parte de los contribuyentes:

- 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
- d) Factores asociados a los sujetos pasivos y a la baja cultura tributaria

En síntesis, el incumplimiento tributario puede atribuirse, en parte, a fallas en la Administración Tributaria y, en parte, a factores asociados a las conductas de los sujetos pasivos.

5.1 Fallas en la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera.

En el actual contexto global, un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos parece reemplazar al antiguo modelo burocrático basado en estructuras jerárquicas inmovilistas. El nuevo modelo se apoya en un estilo de dirección diferente con visión de largo plazo, capaz de impulsar reformas y de no conformarse con mantener el "status quo" tradicional; persigue una organización eficiente cercana a las necesidades de los ciudadanos tratando de reforzar la cooperación frente al autoritarismo como sistema de relación con terceros (Díaz Yubero, 2003).

La Administración Tributaria de un país debe ser entonces un organismo moderno, eficiente y efectivo, ya que aunque el sistema tributario esté correctamente diseñado, no es nada sin una organización capaz de aplicarlo (Díaz Yubero, 2003).

En ese sentido, al hacer un análisis de la organización de la Administración Tributaria de El Salvador, puede comprobarse que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos 18 años, aun adolece de fallas en la organización que inciden directamente en los resultados de recaudación.

Uno de los factores más importantes de una organización es la fuerza de trabajo, ya que, una vez más, aunque se disponga de un apropiado marco jurídico y la mejor tecnología, si el personal que opera el aparato recaudador no cumple con el perfil necesario para su objetivo, la productividad no será la óptima.

Tal como se señaló antes, en el marco del proyecto TPAR que la USAID desarrolla en la DGII desde 2005, se realizó un diagnóstico de la estructura organizativa de esta institución. Las principales conclusiones del diagnóstico apuntan a una organización no funcional, problemas de delegación de autoridad, procesos engorrosos, falta de experiencia en el personal operativo, escaso énfasis en la formación profesional, pobre calidad de los resultados, entre otros.

El factor detonante de las fallas mencionadas es precisamente la falta de formación del personal en todos los niveles, debido a que en El Salvador no existe una especialización formal en la carrera tributaria y los fundamentos académicos que poseen los profesionales en las ciencias económicas son superficiales y a veces erróneos.

A ello se suma la inadecuada política de capacitación y desarrollo del personal que ingresa a la Administración Tributaria, ya que la formación que el personal de nuevo ingreso recibe es solamente una ligera inducción que no le proporciona al individuo las capacidades suficientes para ser productivo en su trabajo. El empleado se ve obligado entonces a adquirir dichas capacidades en la marcha, aprendizaje que muchas veces toma un largo tiempo y en otras ocasiones no se logra dar, resultando en la baja rentabilidad de la inversión en personal. El resultado final es que cuando un empleado logra internalizar los conocimientos suficientes de su puesto y una mínima comprensión del funcionamiento del sistema tributario, se desplaza hacia el sector privado, en donde la mayoría de las veces recibe una mayor remuneración.

A nivel gerencial sucede lo mismo: los jefes de nivel medio hacia arriba no son entrenados en aspectos de gerencia tributaria y conducción administrativa, lo que les impide dedicar tiempo a la planeación estratégica y a ejercer una verdadera gestión de los elementos de la organización,

tomando decisiones de mediano y largo plazo y preocupándose por el adecuado funcionamiento de todos los niveles organizativos. En vez de ello, actualmente, los gerentes se dedican a complementar el trabajo técnico del nivel operativo, involucrándose hasta en las decisiones del nivel más básico de la actuación administrativa.

Todo lo anterior se refleja en malas prácticas administrativas; deficiente atención a los contribuyentes; un continuo alegato por parte de los contribuyentes de desconocimiento de la correcta aplicación del marco regulatorio tributario; falta de respeto hacia la autoridad fiscal; baja motivación e identificación del personal con la institución; etc. Estas tienen como consecuencia lógica la conducta de evasión o elusión del pago de los impuestos correspondientes, con el respectivo impacto negativo en las finanzas públicas y en la sostenibilidad.

A ello, debe agregarse la falta de visión estratégica, ya que al observar la forma de actuar de la administración, se deduce que lo hace de una manera reactiva. Por ejemplo, ante la necesidad apremiante de aumentar la recaudación para una fecha determinada, se ponen en marcha planes urgentes de control de ventas u otros de verificación de obligaciones formales que deberían impulsar a mayor facturación por parte de los contribuyentes. Pareciera entonces que la recaudación descansa más en estrategias de carácter correctivas que preventivas, en incrementar los ingresos por la vía de la reacción y no como resultado de la planificación y de estrategias orientadas a facilitar el cumplimiento voluntario y reducir las conductas evasivas de los contribuyentes.

En resumen, se mencionan las siguientes fallas en el nivel de estructura organizativa y gerencial:

- Estructura organizativa no funcional para la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias,
- Funcionarios de nivel superior y medio sin especialización en gerencia tributaria,
- Deficiencias de formación tributaria del personal operativo.
- Inexistencia de una adecuada política de personal: selección y retención.

5.2 Fallas en las estrategias de fiscalización y control.

Como resultado de las fallas en el nivel gerencial, de la falta de visión y planificación, surgen otras que tienen un impacto significativo en los niveles

de evasión 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.

La tecnología ha sido una de las herramientas que las administraciones tributarias de los países desarrollados han utilizado para ejercer un adecuado control del sistema tributario. En la Administración Tributaria Española, por ejemplo, el componente informático representa la columna vertebral de la organización y ha sido aprovechada al máximo en todos los niveles de decisión y operación. Desde la asistencia al contribuyente, la gestión de las operaciones, fiscalización, recaudación, aduanas, gestión de riesgos, etc. están interconectadas a través de un moderno sistema de redes computacionales y herramientas de software que facilitan la labor del personal y permite tomar decisiones precisas en el momento oportuno, además de ser una fuente de información invaluable para la planificación.

Otras administraciones tributarias, como el Servicio de Impuestos Internos de Chile que dispone de una potente página web (www.sii.cl), en la que los contribuyentes pueden realizar la mayoría de trámites y consultar incluso su situación tributaria. Además, incluye un componente educativo para dar a conocer el funcionamiento del sistema tributario chileno y los mecanismos del correcto cumplimiento de las obligaciones impositivas.

En el caso de El Salvador, de acuerdo a información publicada por el Ministerio de Hacienda en sus memorias de labores, la Administración Tributaria y Aduanera cuenta con un buen componente de tecnología como apoyo en las tareas recaudatorias. Sin embargo, dicha tecnología no se explota de manera óptima para convertirla en una herramienta de gestión que facilite la labor de las áreas operativas de la institución, ya que existen problemas de coordinación entre las entidades que administran los impuestos: DGII, DGA y DGT, lo que restringe y limita la funcionalidad de los sistemas de información.

En ese mismo orden de ideas, la legislación tributaria y aduanera permite que la Administración Tributaria disponga de una gran cantidad de información, con la que se pueden hacer diagnósticos acertados del comportamiento tributario de los contribuyentes y orientar las fiscalizaciones de acuerdo a los resultados obtenidos del análisis de la información —inteligencia fiscal—. Sin embargo, debido a los problemas de coordinación, dicha información no es utilizada de manera eficiente.

La falta de coordinación institucional tiene como consecuencia un manejo ineficiente y subutilización de la información tributaria y aduanera, ya que cada entidad restringe a las otras el acceso a los datos, incidiendo fuertemente en la capacidad de detección de incumplimientos. Por ejemplo, la DGII no tiene libre acceso a las bases de datos de la DGA, viéndose limitada a detectar conductas orientadas a evadir el pago del IVA o Impuesto sobre la Renta por parte de importadores o exportadores, existiendo muchos casos de personas que se dedican a dichas operaciones de manera habitual y que no tributan o no lo hacen en la cuantía correcta en los impuestos mencionados.

Al mismo tiempo, la prevención del contrabando y la corrupción en las operaciones de comercio exterior se ve limitada por la falta de una estrategia común de las instituciones responsables de controlar dichas actividades: DGA, PNC, y la FGR.

Aduanas también adolece de una falla relacionada con la baja prioridad otorgada a las fiscalizaciones posteriores a la realización de las importaciones o exportaciones, facilitando a los contribuyentes los incentivos suficientes para realizar prácticas evasivas, como la subvaloración de bienes, distorsiones en la clasificación arancelaria, contrabando de mercancías, entre otros.

Otro componente que muestra fallas es la aplicación de los procesos de tasación de impuestos e imposición de multas, los que adolecen de debilidades a la hora de enfrentar las reclamaciones por parte de los contribuyentes ante la misma Administración Tributaria y Aduanera o recursos y demandas ante instancias superiores como el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas o la Corte Suprema de Justicia. El resultado es que una considerable proporción de los casos reclamados son resueltos a favor de los contribuyentes, ya que los procesos no son fundamentados debidamente.

La misma debilidad del área jurídica de las instituciones recaudadoras evita también que se desarrollen procesos judiciales de delitos tributarios, ya que se tiene el temor de perder los casos en las instancias judiciales, ya sea por fallas en la definición del delito y fundamentación de pruebas o por debilidades en el proceso. En este punto, las modificaciones a la legislación penal efectuadas en la reforma de finales de 2004, no han sido efectivas.

Como conclusión, las fallas detectadas en el nivel de estrategias de fiscalización y control, son las siguientes:

- No aprovechamiento de la tecnología para facilitar el cumplimiento: web, campañas de divulgación y concientización.
- No aprovechamiento de la tecnología para desarrollar la inteligencia fiscal: estudios sectoriales, diagnósticos, monitoreo de contribuyentes, etc.
- Debilidad en los procesos de fiscalización, jurídicos, tipificación de incumplimientos y aplicación de sanciones
- Debilidad en la definición de delitos tributarios
- Deficiencias en la operación de la Unidad Penal: más en vigilancia del personal que en la investigación del delito
- Manejo y uso efectivo de la información tributaria y aduanera
- Fallas en la coordinación funcional de DGII, DGA y DGT y entre DGA, PNC y FGR.

5.3 Fallas o vacíos en la legislación tributaria y relacionada.

Las reformas aprobadas a finales de 2004 tenían el propósito de cerrar los espacios de evasión y elusión que existían en las distintas leyes tributarias. El resultado, como bien se ha señalado en el presente estudio, fue satisfactorio ya que condujo a los ingresos tributarios a tener las mayores tasas de crecimiento en los últimos años.

No obstante, el dinamismo de las actividades económicas y la globalización de la economía, la que se manifiesta en la libre circulación de capitales, han hecho surgir nuevos factores que posibilitan llevar a cabo prácticas de elusión y evasión por parte de los sujetos pasivos, especialmente en operaciones con entidades ubicadas en distintos países en el mundo.

Una de las figuras más reconocidas a nivel internacional es la transferencia 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 la actualidad, la legislación tributaria del país no cuenta con las normas suficientes que le permitan controlar dichas prácticas, salvo por la inclusión, en la reforma de 2004, de la extensión de la fuente territorial a rentas exentas o no gravadas obtenidas en el exterior y la no deducibilidad de algunos costos y gastos provenientes de países considerados “paraísos fiscales”, además de la inclusión que se hizo en 2007 en la Ley de Zonas Francas y en la Ley de Servicios Internacionales, de un artículo que obliga

a las empresas a transar los bienes y servicios a precio de mercado⁵⁷. Más allá de estas medidas, no se dispone de ningún instrumento de control de las operaciones entre empresas vinculadas, ya sea a través del capital o a través de contratos de representación, de distribución exclusiva, entre otros. Cabe mencionar que las disposiciones mencionadas son parciales, por lo que siempre dejan espacio suficiente para la elusión del Impuesto sobre la Renta.

Las empresas también llevan a cabo prácticas de subcapitalización o de “capitalización delgada”, las que consisten 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.

Otra actividad susceptible de realizar prácticas elusivas es el comercio electrónico, ya que la legislación tributaria actual no contempla un tratamiento específico para dichas operaciones, por lo que la Administración Tributaria no tiene ni los instrumentos legales ni la capacidad técnica necesaria para ejercer un control efectivo.

Los aspectos anteriores están relacionados con la tributación internacional, área no explorada en los años anteriores y en la que la Administración Tributaria no tiene la suficiente experiencia técnica, a pesar de la asistencia que está recibiendo de organismos internacionales como la USAID, FMI, BID, entre otros. Sin embargo, también existe un conjunto de vacíos o fallas de la norma tributaria que contribuye a fomentar las conductas elusivas y evasivas de los contribuyentes en el ámbito interno.

Uno de los vacíos más relevantes y que tiene gran impacto en el nivel de recaudación es el tratamiento de las pérdidas en el Impuesto sobre la Renta, ya que una considerable proporción de empresas declara renta imponible negativa, es decir, pérdidas netas, sin que la Administración Tributaria pueda determinar en la totalidad de los casos si dichas pérdidas son reales o han sido artificialmente distorsionadas para eludir el pago del impuesto. Ante dicha situación, la legislación tributaria no dispone de medidas para

⁵⁷ Artículos 16 y 29-A Ley de Impuesto sobre la Renta, artículo 25 Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización y artículo 9 Ley de Servicios Internacionales.

minimizar la declaración de pérdidas, por lo que los contribuyentes no tienen incentivos para declarar los resultados correctos.

En otro punto, ya se ha mencionado que el Impuesto sobre la Renta para las personas naturales está estructurado en tramos con tasas progresivas, siendo éstas del 10% al 30%. Sin embargo, el artículo 37 de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece que la tasa efectiva del impuesto no debe ser mayor al 25% de la renta imponible, es decir que, a partir de aproximadamente US\$ 67,800.00 de renta imponible, el impuesto pierde su progresividad. Esta situación lleva a que las personas naturales de los últimos deciles de ingreso paguen el impuesto sobre una base proporcional, y no con base a un sistema progresivo como sucede en los niveles bajo y medio de ingresos.

Por otro lado, los procedimientos establecidos en el Código Tributario para realizar las gestiones de fiscalización y control son demasiado complejos que terminan impidiendo que la Administración Tributaria actúe en la prevención de conductas evasivas. Los procedimientos de notificación, fedatarios, requerimientos de información, conformación de pruebas, determinación de impuesto sobre bases estimativas, entre otros; constituyen verdaderas limitantes para hacer un trabajo de fiscalización expedito y confiable que se pueda sostener en las etapas posteriores: El Tribunal de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia.

Otro tema importante es la magnitud económica de las sanciones por incumplimientos a las obligaciones tributarias. La experiencia internacional indica que las sanciones deben ser lo suficientemente altas para que constituyan un verdadero desincentivo al incumplimiento⁵⁸. Esta situación no se da en el caso salvadoreño, ya que la mayoría de las sanciones contempladas en el Código Tributario son relativamente bajas⁵⁹. En el caso de incumplimiento de obligaciones formales, la sanción más alta es de 20 salarios mínimos, lo que equivale a US\$ 3,659.00⁶⁰; mientras que en el caso de incumplimientos a la obligación de pagar, la multa más alta es la que tiene la sanción por defraudación, que asciende al 100% del impuesto evadido. Sin embargo, en la práctica, debido a las fallas en la ejecución de los procesos de tasación e imposición de multas, la Administración Tributaria,

⁵⁸ En la práctica, el contribuyente hace una valoración de beneficio-costos con respecto a la probabilidad de ser detectado evadiendo versus pagar correctamente el impuesto. En este sentido, un individuo sólo se arriesgará a evadir si las ganancias de hacerlo son mayores a las pérdidas si es detectado, es decir, que si la sanción es muy baja y adicionalmente la probabilidad de ser detectado es mínima, la ganancia será mayor a la pérdida, por lo que se decidirá por no pagar el impuesto.

⁵⁹ Artículos 235 a 258 del Código Tributario.

⁶⁰ Salario mínimo de la industria, comercio y servicios a junio 2008: US\$ 182.95

por lo general, no impone las sanciones máximas, ya que los casos y los fundamentos son muy frágiles, limitándose a cobrar las multas mínimas. Es más, muchas veces, la Administración no impone las sanciones a incumplimientos formales como la presentación de declaraciones extemporáneas, no proporcionar información, no llevar registros contables, no permitir el control, no informar cambios en el registro de contribuyentes, etc., creando con ello más incentivos a no cumplir correctamente.

Otros aspectos, como la regulación de la profesión contable y auditoría, son también un factor de riesgo para la recaudación, ya que los profesionales de dicha profesión, no obstante estar regulados por el Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría, no cumplen a cabalidad la función que les es asignada por la legislación mercantil y tributaria de ser los garantes de las operaciones de las empresas ante el Estado. Ante esta situación, la Administración Tributaria no puede tomar medidas para evitar las conductas dolosas de los profesionales en contabilidad y auditoría, ya que no tiene jurisdicción sobre ellos, salvo cuando son nombrados para presentar el dictamen fiscal, de conformidad al Art. 129 del Código Tributario.

En resumen, los siguientes factores, entre otros, tienen una fuerte incidencia en el nivel de ingresos, por lo que deben ser tomados en cuenta a la hora de adoptar las medidas necesarias para aumentar la recaudación.

- Precios de transferencia: internos y externos
- Operaciones con paraísos fiscales
- Control de la subcapitalización y utilidades disfrazadas
- Tributación del comercio electrónico
- Tratamiento de pérdidas
- Regresividad del Impuesto sobre la Renta
- Procedimientos tributarios complejos
- Debilidad en materia probatoria
- Baja magnitud económica de las sanciones
- Regulación de profesión contable y auditoría: normas, sanciones

5.4 Factores asociados a los sujetos pasivos y a la baja cultura tributaria.

Como se mencionó antes, evadir es también un fenómeno cultural que está presente en el comportamiento de los individuos, quienes buscarán evitar el pago o pagar menos impuestos.

No obstante lo anterior, el comportamiento evasivo es también inducido o provocado por diversas acciones del gobierno, que se constituyen en

desincentivos para los sujetos pasivos o que no logran motivarlos suficientemente para que cumplan correctamente sus obligaciones tributarias.

En este sentido, la relación que la Administración Tributaria establezca con los administrados será crucial para que estos últimos cumplan. Al respecto, Cortázar Velarde (2000) agrega: “la valoración social del incumplimiento tributario responde en gran medida a las representaciones colectivas relativas a la administración tributaria, al sistema tributario y —lo más importante— al rol del Estado y su relación con los ciudadanos”. Esto equivale a la imagen que los sujetos pasivos tengan del Estado como un todo.

Un primer factor que incide en la imagen ante los sujetos pasivos es la comunicación anticipada y oportuna de las acciones que realiza la Administración Tributaria y Aduanera, con la finalidad de generar una mayor transparencia en la gestión. En el caso de El Salvador, dicha comunicación es muy vaga, ya que, por ejemplo, las acciones de gestión y fiscalización son conocidas, casi únicamente por los contribuyentes que son incluidos en la muestra de sujetos a una verificación, inspección o fiscalización. Es decir, la sociedad en general desconoce los alcances y el tipo de actuaciones que se realizarán, influyendo de manera negativa en el comportamiento contributivo. A manera de ejemplo, si los contribuyentes supieran con exactitud los planes de fiscalización que se ejecutarán en determinado ejercicio fiscal, tenderían a mostrar mejores resultados fiscales con el objeto de no ser sancionados por evasión fiscal.

A finales de 2006 fue puesta en marcha la “Lotería Fiscal”, como un programa de fomento de cultura tributaria a través del estímulo a exigir la facturación⁶¹. El objetivo de dicho programa es la generación de mayores niveles de declaración. Sin embargo, en los sorteos realizados hasta la fecha, no se ha informado públicamente sobre la medición de los resultados del programa. El efecto sustancial en materia de incremento de operaciones declaradas y pago de impuesto respecto de la facturación recolectada, donde podría advertirse el verdadero efecto de tal medida, se desconoce en su totalidad, pudiéndose deducir que ni siquiera a nivel interno se ha medido dicho impacto. Las facturas recolectadas en los sorteos pueden ser también fuente de información muy valiosa para la Administración, ya que pudiera conocerse si las empresas que emitieron facturas que intervinieron en dicha lotería, han mejorado su contribución y en qué nivel lo han hecho, además de identificar los sectores económicos en los que la medida ha generado un mayor impacto en la facturación y pago de impuestos.

⁶¹ La “Lotería Fiscal” tiene su base legal en lo dispuesto en el artículo 118 del Código Tributario.

Si la autoridad fiscal hiciera la debida divulgación de los resultados de los programas ejecutados, la sociedad pudiera motivarse a contribuir al mejoramiento de los indicadores tributarios, ya que estaría siendo informada, lo que legitimaría la gestión y conduciría a una mayor identificación con los objetivos institucionales.

No cabe duda que la Administración Tributaria y Aduanera ha tenido mejoras en la atención al contribuyente, sobre todo en la modernización de los sistemas mecanizados de presentación de declaraciones y en disponer de nuevos centros de atención a los contribuyentes, todo en la medida de sus posibilidades presupuestarias, pues, como ya se señaló, el presupuesto es muy bajo en comparación con otros países de la región. Sin embargo, dichas acciones no son suficientes para lograr un mayor nivel de cumplimiento. El que la población mejore su cultura tributaria pasa por establecer una comunicación más cercana, divulgando por ejemplo datos elementales como: la proporción de declaraciones mal elaboradas, las inconsistencias más comunes y a qué grupos corresponden, cómo afecta el incumplimiento de una formalidad tributaria respecto del cumplimiento sustantivo, etc.

Otro factor considerado como generador de incumplimiento tributario está asociado al grado de legitimidad social de las actuaciones de la Administración Tributaria. En este sentido, Cortázar Velarde (2000) afirma que la fiscalización tributaria, como parte de las acciones coercitivas que el Estado ejerce sobre los ciudadanos, enfrenta permanentemente el reto de desarrollar y consolidar su propia legitimidad social. Además, agrega que en muchos países latinoamericanos resulta usual que los ciudadanos no perciban las acciones de la Administración Tributaria como justas y necesarias. Por el contrario, es posible que acciones ligadas a la evasión tributaria y al contrabando sean consideradas justas o por lo menos no reprochables.

Tales premisas son realmente aplicables para el contexto salvadoreño, puesto que las actuaciones de la Administración Tributaria y Aduanera, en la mayoría de los casos, reciben de los contribuyentes un bajo nivel de aceptación, lo que impide obtener la colaboración necesaria para desarrollar el trabajo de fiscalización de una manera efectiva.

Dicha reacción de los contribuyentes puede atribuirse en buena parte a la percepción ciudadana de considerar injusta o reprochable las actuaciones dirigidas hacia ellos, mientras que otros incumplimiento de Leyes o generación de ilícitos mucho más graves no son perseguidos y sancionados

según la gravedad del caso. Actos de corrupción cometidos en distintas instituciones públicas y que son ampliamente difundidos por la prensa, no han sido sancionados legalmente y los fondos públicos malversados no son reintegrados al Estado. Estas situaciones son observadas muy de cerca por la población, sintiéndose defraudada con respecto a la administración de justicia y con respecto a la honestidad y rectitud de los funcionarios de la Administración Pública, produciéndose como resultado una conducta de represalia, la que se manifiesta en el no cumplimiento de sus obligaciones impositivas.

Este último aspecto está estrechamente vinculado con la “inversión en ciudadanía”, concepto sociológico que implica la conformación de una sociedad civil cohesionada, con un alto nivel de agregación de demandas políticas que permite que la relación Estado-sociedad sea más productiva (Touraine, 1995).

La inversión en ciudadanía conlleva a que los individuos estén plenamente identificados con los objetivos del Estado, de modo que puedan complementarse con sus objetivos individuales. Sin embargo, para lograr tal identificación es necesario que se cumpla, entre otras condiciones, con el principio de justicia por parte del Estado, sin el cual no es posible la existencia de un compromiso de la población con el objetivo de la colectividad. En este sentido, una institución social pierde sentido si se demuestra su injusticia, no importando si se trata de una institución eficiente (Rawls, 1995).

Entonces, puede concluirse que además de la carencia de una política de transparencia y rendición de cuentas por parte de la autoridad fiscal, el desinterés de la población por invertir en ciudadanía es uno de los causantes de los índices de elusión y evasión fiscal existentes en el país, ya que los individuos no se sienten identificados con los objetivos institucionales y se sienten defraudados por el Estado por el hecho de no garantizar la justicia en la relación Estado-Sociedad.

Por otro lado, no existe en el marco jurídico salvadoreño una disposición que vincule a la sociedad con el financiamiento del Estado. La Constitución de la República se limita a reconocer la Hacienda Pública y declarar que el Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado⁶². Por el contrario, la Constitución Española dispone que

⁶² Artículo 226, Constitución de la República de El Salvador, 1983.

“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”⁶³.

Es decir, que en el caso de España, existe el deber constitucional de pagar impuestos, mientras que en El Salvador, la Constitución obliga al Ministerio de Hacienda a conservar el equilibrio presupuestario sin otorgar responsabilidad alguna a la sociedad para contribuir a tal fin.

La creación y fomento de la cultura tributaria está también relacionada con la política educativa del país. Al respecto, conclusiones de la Red Centroamericana y del Caribe sobre Educación Fiscal (2008), indican que en El Salvador no existen programas de educación formal de carácter tributario, lo que incide en el 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.

A diferencia de lo que sucede en El Salvador, otros países como Guatemala, disponen de una clara política de educación fiscal enfocada en los primeros niveles de enseñanza formal, con el objetivo de que a medida los niños y niñas van creciendo, lo hagan conociendo los valores y deberes fiscales que como ciudadanos deben asumir.

Cuando se trata de relaciones empresariales, la escasa cultura contributiva se ve reflejada en prácticas de elusión y evasión muy creativas, que ponen a prueba la capacidad de la autoridad fiscal para intentar detectar dichas prácticas nocivas. Adicionalmente, este comportamiento es aumentado por cierto nivel de protección que algunos sectores productivos gozan de parte del Estado⁶⁴.

5.5 Sectores críticos.

La combinación de los factores mencionados como causantes de la cultura de evasión por parte de la sociedad en general y de los sectores productivos en particular, conducen a la identificación de algunos sectores que por su

⁶³ Artículo 31, Constitución Española.

⁶⁴ La protección del Estado se da en la forma de blindaje ante posibles actuaciones de la Administración Tributaria. Dicha acción tiene su origen en la relación “Principal-Agente” que se da entre algunos empresarios y los funcionarios públicos; en la que el funcionario estatal (Agente) está obligado a favorecer al empresario (Principal), con el objeto de mantener el financiamiento de las actividades partidarias. Otra versión de lo anterior es que el poder económico tiene predominancia sobre el poder político.

naturaleza se consideran como los más sensibles de eludir o evadir el cumplimiento de sus obligaciones sustantivas.

Estos sectores, ya sea por vacíos en la legislación, falta de capacidad de gestión y de control por parte de la Administración Tributaria, escasa experiencia y calidad técnica del personal de fiscalización, por influencias en el poder político, u otros factores, obtienen beneficios adicionales a los de una entidad empresarial que opera de manera correcta, pues tienen el “aval” o han desarrollado el hábito de realizar prácticas elusivas o evasivas, que muchas veces constituyen delito: el contrabando y la defraudación al fisco, por ejemplo. Además, en muchos casos, el solo hecho de tener beneficios adicionales a los del mercado, lleva a la existencia de competencia desleal respecto de otras empresas.

De acuerdo al análisis efectuado sobre el tratamiento tributario aplicable a cada sector, los siguientes se identifican como más sensibles a la elusión y evasión fiscal, lo que no significa que sean los únicos sectores que presentan incumplimientos en sus obligaciones impositivas:

a) Empresas acogidas a regímenes de incentivos fiscales (zonas francas, DPA's, parques de servicios, centros de servicios). El riesgo de estas empresas radica en que de acuerdo a la ley de incentivos respectiva, la gran mayoría de ellas pueden realizar ventas de forma ilimitada hacia el interior del territorio nacional, produciéndose un alto riesgo de que los bienes a comercializarse no hayan pasado el proceso de la nacionalización de las mercancías y pago de aranceles e IVA por la importación y luego por la venta interna. Como consecuencia, se produce una situación de competencia desleal para con otras empresas, que sí están sujetas al pago de los impuestos y derechos arancelarios. Asimismo, los sectores con incentivos fiscales son muy sensibles a la realización de transferencia de precios interna, ya que, en muchas ocasiones, tienen relaciones comerciales con empresas vinculadas que están jurídicamente en el territorio aduanero nacional, facilitándose la elusión fiscal.

b) Transporte terrestre de pasajeros y de carga. Por su naturaleza, el transporte es un tema complejo, dado que dicho sector es el ejemplo de lo manifestado antes sobre la relación “Principal-Agente”. En ese sentido, los transportistas buscan cualquier mecanismo para evitar pagar el impuesto que les corresponde, siendo los más comunes: el no llevar registros contables legalizados u otro sistema de control efectivo de los ingresos y gastos; no entregar comprobante por el servicio de transporte (en buses), entre otros. A ellos se agrega el “lobby” con funcionarios de la Administración Pública.

En el caso del transporte de carga, se carece de normas legales que dispongan el tratamiento aplicable al transporte internacional de mercaderías, escapando éste al control tributario, ya que muchas veces, los contribuyentes no facturan en el país, con el objeto de evadir el impuesto; lo que se consolida con la ausencia de mecanismos de intercambio de información con las administraciones tributarias de los demás países de la región.

c) Instituciones financieras. En la reforma del Impuesto sobre la Renta de finales de 2004⁶⁵, se establecieron las reglas para la deducción de reservas de saneamiento de préstamos. Dichas reglas establecían una categorización de riesgo para efectos tributarios y sus respectivos porcentajes de reserva, en segundo lugar, reducían el monto deducible de las reservas constituidas, quedando únicamente las que correspondían a las categorías de créditos más riesgosas (E y F)⁶⁶.

No obstante, en marzo 2005⁶⁷, dicha disposición fue reformada nuevamente, regresando las cosas a su estado anterior a la primera reforma, es decir, permitiendo como deducible el total de la reserva constituida con base a los criterios emanados de la Superintendencia del Sistema Financiero, esto incluye reservas hasta por las categorías de créditos sin riesgo (Créditos categorías A y B). Por otro lado, las instituciones financieras constituyen uno de los sectores más reacios a la fiscalización, recurriendo a estrategias disuasivas para evitar ser fiscalizados.

d) Exportaciones. El sector exportador, debido a sus relaciones empresariales con entidades de otros países, es uno de los más sensibles a realizar prácticas de elusión de impuestos. Estas se manifestarían, en la mayoría de los casos, en la distorsión artificial de los precios de los bienes y servicios transados, principalmente entre empresas de un mismo grupo empresarial o entre empresas de representación exclusiva y sus mandantes. Esta operación conduce a pérdidas considerables en la recaudación de impuestos, principalmente el Impuesto sobre la Renta, ya que empresas situadas en jurisdicciones con altas tasas de Impuesto a la Renta trasladarán las utilidades a otras jurisdicciones con baja o nula tributación, a través de facturar ventas a precios inferiores a los de mercado y hacer pagos por servicios recibidos a precios superiores a los reales (precios de transferencia).

⁶⁵ D.L. 496 de fecha 28 de octubre de 2004

⁶⁶ La normativa bancaria establece ocho categorías de créditos o de clientes, ordenados con base al nivel de riesgo que la operación representa para la institución financiera. Estas van en orden descendente desde la "categoría A" (crédito normal sin riesgo, responsable y puntual en el pago de sus obligaciones), hasta la "categoría E" (crédito irrecuperable). Las otras categorías son: A1, B, C1, C2, D1, D2.

⁶⁷ D.L. 646 de fecha 17 de marzo de 2005

e) Importaciones de vehículos usados. El riesgo de evasión en esta actividad está en la subvaluación del valor aduanero de los vehículos importados. Desde la finalización de la concesión hecha por la OMC al país de valorar los vehículos de acuerdo a los valores de referencia establecidos en publicaciones especializadas, la valuación debe hacerse de acuerdo al valor de transacción, lo que abre un espacio de riesgo muy alto, ya que el importador puede, sin ningún problema, reportar un valor de adquisición mucho más bajo que el precio de mercado del vehículo y con ello pagar menos derechos arancelarios e IVA. El problema se agrava por el hecho de que los importadores directos luego venden los vehículos a valores de mercado – más altos –, muchas veces sin documentar dicha venta con la factura legal correspondiente.

Una falla adicional en el sistema aduanero es la creación de la figura de “Importador autorizado”, asignada a personas que se dedican habitualmente a la importación de vehículos y a quien se le tasa con base al valor de adquisición reportado por el mismo importador. Por el contrario, personas que importan vehículos no habitualmente, son sometidos a valoración según los valores de referencia mencionados en el párrafo anterior, lo que constituye una clara discriminación en contra de los importadores eventuales y una contravención a la norma de la OMC de valorar los bienes a su valor de adquisición.

f) Profesionales independientes. Uno de los sectores económicos de más rápido crecimiento en los últimos años es la prestación de servicios profesionales, ya que dada la transición de la economía salvadoreña a una economía de servicios, éstos han proliferado mucho. No obstante, el aporte contributivo de los profesionales independientes no es significativo, lo que se debe a la dificultad de la Administración Tributaria y a la carencia de instrumentos legales y técnicos para ejercer un efectivo control de las transacciones realizadas por dichos contribuyentes, que en su mayoría son personas naturales que prestan servicios: médicos, jurídicos, contables, asesorías, consultorías, de ingeniería, entre otros. Por lo general, este grupo de contribuyentes evaden sus obligaciones impositivas al no emitir los documentos legales correspondientes o al emitirlos por un valor inferior al realmente negociado con el cliente.

g) Mayoristas de mercados municipales. Los volúmenes de transacciones que este grupo maneja le confiere un alto nivel de riesgo de evasión, ya que en las ventas a detallistas, por lo general, no se emiten las facturas correspondientes, evadiéndose completamente el pago del impuesto por el valor que se agrega a los bienes desde la importación hasta la venta

final. En un segundo momento, los mayoristas, al no tener suficientes débitos fiscales para enfrentar a los créditos acumulados en las compras locales e importaciones, manejan remanentes de crédito fiscal en sus declaraciones de IVA, siendo su aporte insignificante para la recaudación fiscal.

h) Pequeña empresa y comercio informal. En El Salvador, las micro y pequeñas empresas se caracterizan por ser informales, por no llevar registros de sus operaciones y por ser generalmente empresas unipersonales o familiares. Además, constituyen la mayor cantidad de unidades económicas en el país⁶⁸. Estas características contribuyen entonces a la cultura de no pago de impuestos, ya que la Administración Tributaria carece de la capacidad técnica para controlar al universo de empresas de este sector.

Al no percibir el control de la autoridad tributaria, los empresarios no tienen incentivos para cumplir las obligaciones impositivas, aunque por los niveles de operaciones que manejan estén obligados a inscribirse como contribuyentes y pagar los impuestos correspondientes. A esto se agrega la posibilidad de realizar prácticas en las que además de evadir los impuestos, tienen la calidad de hechos delictivos, como el contrabando de mercaderías, la receptación de mercancías robadas y el lavado de dinero.

Adicionalmente, al evadir el control tributario, estos establecimientos se convierten en competidores desleales para con otras empresas formalmente establecidas y que cumplen todas sus obligaciones tributarias.

La micro y pequeña empresa, ya sea formal o informal, contribuye también a que las medianas y grandes empresas puedan evadir sus impuestos, ya que al no poder monitorearse las compras que los primeros hacen, les facilita a los segundos realizar prácticas de no facturación o facturación falsa, reduciendo de esa manera sus niveles de ventas y pago de impuestos.

Un ejemplo del impacto negativo que esta categoría de empresas ocasiona al fisco es la cantidad de negocios que no están inscritos como contribuyentes IVA y su volumen de operaciones. Al respecto, las Tablas 24 y 25 muestran el potencial de recaudación implícita en los negocios no registrados como contribuyentes en IVA.

⁶⁸ De acuerdo a los Censos Económicos de 2005, las micro y pequeñas empresas constituían el 98% de las empresas censadas, equivalentes a 171,782 establecimientos.

Tabla 24: Establecimientos y ventas brutas según Censo Económico 2005

Clasificación empresa	N° de negocios 2005 <u>2/</u>	%	Ventas brutas 2005 (US\$ Mills.)	Ventas brutas 2007 (US\$ Mills.) <u>1/</u>	Ventas promedio 2007 (US\$)
Micro	158,574	90.5%	1,566.4	1,869.4	11,788.7
Pequeña	13,208	7.5%	3,027.6	3,613.3	273,571.0
Mediana	2,624	1.5%	4,647.8	5,546.9	2,113,922.1
Grande	772	0.4%	10,424.8	12,441.6	16,116,046.7
Total	175,178	100.0%	19,666.5	23,471.2	133,985.0

Fuente: elaboración propia con datos del Censo económico 2005, MINEC/DIGESTYC.

1/ Para proyectar las ventas de 2007 se ha aplicado el crecimiento del PIB Nominal (19.3% 2005 a 2007).

2/ Para efectos del estudio, no se asume crecimiento en el número de empresas de 2005 a 2007.

Como puede observarse en la Tabla 25, aun asumiendo que el número de empresas no ha aumentado desde la realización del Censo Económico en 2005, se estima que 50,394 microempresas censadas no están inscritas como contribuyentes IVA, lo que ocasiona una erosión de la recaudación en IVA y Renta de aproximadamente US\$ 60.3 millones.

Tabla 25: Impacto en la recaudación de las microempresas no inscritas como contribuyentes IVA

Descripción	Valores
1. Total de establecimientos según Censo Económico	175,178
2. Total de contribuyentes inscritos en IVA 2007 (según www.mh.gob.sv)	124,784
3. Microempresas no inscritas (1 - 2) <u>1/</u>	50,394
4. Ventas promedio Microempresas 2007 (US\$)	11,788.7
5. Ventas brutas de empresas no inscritas (US\$) (3 x 4)	594,078,148.4
6. IVA Implícito (US\$) [(5 x 75%)/1.13 x 13%] <u>2/</u>	51,258,955.3
7. Coeficiente de utilidades implícitas <u>3/</u>	0.060588139
8. Renta imponible estimada (US\$) (5 x 7)	35,994,089.2
9. Impuesto sobre la Renta implícito (US\$) (8 x 25%)	8,998,522.3
10. Total Impuesto potencial (US\$) (6 + 9)	60,257,477.6

Fuente: elaboración propia con datos del Censo económico 2005, MINEC/DIGESTYC y Ministerio de Hacienda.

1/ Se asume que las 50,394 empresas que resultan no inscritas son microempresas, debido a que la probabilidad de ser informales es mayor en este tamaño de empresas.

2/ Se asume que el 75% de las ventas de las empresas consideradas provienen de compras no facturadas.

3/ El coeficiente se obtuvo de la relación Renta Imponible/Total Rentas Gravadas de la declaración consolidada del Impuesto sobre la Renta de 2007 (MINHAC).

5.6 Impacto de la evasión en la recaudación fiscal.

Tal como se ha señalado, la baja carga tributaria es explicada por los altos niveles de evasión y elusión fiscal existentes en el país, a lo que se agrega la considerable cantidad de incentivos fiscales en la forma de exenciones impositivas.

Respecto de lo anterior, no existe una publicación oficial del nivel de evasión de los diferentes componentes del sistema tributario, lo que lleva a suponer que la Administración Tributaria no realiza mediciones periódicas del monto evadido, ni en que sectores económicos se manifiestan mayores incumplimientos. La razón podría ser la carencia de metodologías para medir la evasión o, porque se considera estratégico no divulgar qué sectores presentan menores niveles de contribución, ya que hacerlo conduciría a que la sociedad exigiera que ejecuten planes de acción para recuperar el impuesto evadido, sin distinguir el tamaño de las empresas infractoras.

En ausencia de una declaración oficial, organismos internacionales e instituciones dedicadas a la investigación han hecho sus propias estimaciones, haciendo uso de diversos métodos aplicados en otros países.

Por ejemplo, a finales de 2005, el BID publicó que los niveles de evasión en el país eran demasiado elevados: 37% en IVA y 55% en el Impuesto sobre la Renta⁶⁹.

Otro antecedente lo constituye la ponencia realizada en octubre de 2006 por el ex embajador de los Estados Unidos en El Salvador (Douglas Barclay), en la cual declaró que la evasión en el IVA ascendía al 40%. En el Impuesto sobre la Renta, por su parte, la evasión era del 58%; mientras que el impuesto a las bebidas alcohólicas, la tasa de evasión era del 65%⁷⁰. Dichos índices corresponden a un estudio realizado por la USAID para el ejercicio fiscal 2004.

No obstante tener alguna noción de lo que se evade en el país, sería de primordial interés para la sociedad el conocer dichos datos de una fuente oficial, lo que sin duda alguna abonaría en la transparencia y rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas y contribuiría a mejorar el nivel de cultura tributaria y compromiso de la población.

⁶⁹ Según artículo de prensa. El Diario de Hoy, 30 de noviembre de 2005.

⁷⁰ Entrevista realizada al Embajador Douglas Barclay por el Diario Colatino, 23 de octubre de 2006. Cuadro de índices de evasión también disponibles en www.laprensagrafica.com/nacion/633514.asp.

En el presente estudio, dado que no se cuenta con datos oficiales, se hace una estimación de la evasión fiscal para el año 2007, en dos de los principales rubros del sistema tributario: Impuesto sobre la Renta de las personas jurídicas e IVA por operaciones internas. Para ello se tomará como base los datos del estudio de la USAID divulgados por el ex embajador de Estados Unidos.

Para la actualización de los índices de evasión, se partió de los ratios de 2004, aplicando a la recaudación potencial de dicho año el crecimiento del PIB nominal, para luego contrastar con la recaudación efectiva en cada año subsiguiente y calcular el porcentaje de evasión para cada ejercicio. La Tabla 26 desarrolla el mecanismo utilizado y muestra los resultados obtenidos.

Tabla 26: Cálculos de evasión para 2007 (US\$ Millones)

DESCRIPCION	2004	2005	2006	2007
ISR EMPRESAS:				
A. Recaudación efectiva ISR empresas <u>1/</u>	274.5	340.1	398.0	446.8
B. Nivel de evasión (%)	58.0%	51.8%	48.4%	47.0%
C. Recaudación potencial ISR empresas (A/(1-B)) <u>2/</u>	653.6	706.2	771.7	842.8
D. Nivel de evasión (C - A)	379.1	366.1	373.7	396.0
IVA POR OPERACIONES INTERNAS:				
A. Recaudación efectiva IVA <u>1/</u>	445.8	511.3	564.3	600.4
B. Nivel de evasión (%)	40.0%	36.3%	35.7%	37.3%
C. Recaudación potencial IVA operac. Internas (A/(1-B)) <u>2/</u>	743.0	802.8	877.3	958.1
D. Nivel de evasión (C - A)	297.2	291.5	313.0	357.7
Total evasión (ISR + IVA)	676.3	657.6	686.7	753.7

Fuente: elaboración propia con base a datos de BID (2003), Ministerio de Hacienda y Diario Colatino.

1/Se obtiene de aplicar a la recaudación bruta del Impuesto sobre la Renta, la proporción que corresponde a las personas jurídicas, tomada de BID (2003), considerando la misma proporción para todos los años (48.61%).

2/El valor para 2005, 2006 y 2007 se obtuvo de aplicar a la recaudación potencial de 2004 el crecimiento del PIB nominal, considerando una elasticidad de 1.0

La Tabla 26 muestra que tanto en el caso del Impuesto sobre la Renta de las personas jurídicas como en el IVA por operaciones internas, el nivel de evasión ha disminuido en los años 2004-2007, lo que puede ser explicado por el efecto de las reformas efectuadas a finales de 2004 e inicios de 2005. Sin embargo, dichos niveles todavía son altos, siendo necesario tomar medidas efectivas para reducirlos a niveles más moderados.

Es de considerar, que los cálculos mostrados solo corresponden a dos rubros de impuestos que representan el 47% de la recaudación total. Esto lleva a la conclusión de que al considerar los demás conceptos de impuestos, la evasión total es mayor.

Las estimaciones hechas permiten tener una imagen clara de cuanto es el daño que las prácticas evasivas ocasionan a las finanzas públicas y a partir de ello, tomar decisiones encaminadas a repensar el sistema tributario, en virtud de lograr niveles de carga tributaria suficientes para financiar las necesidades de gasto corriente y de capital que el Estado necesita para asegurar el bienestar de la población en general.

TERCERA PARTE

III. MEDIDAS PROPUESTAS PARA DISMINUIR LA EVASIÓN, LA ELUSIÓN FISCAL Y EL CONTRABANDO

III. MEDIDAS PROPUESTAS PARA DISMINUIR LA EVASIÓN, LA ELUSIÓN FISCAL Y EL CONTRABANDO

Las conclusiones resultantes del diagnóstico del sistema impositivo y de la situación fiscal en El Salvador, muestran que el país tiene ante sí un conjunto de compromisos financieros y sociales ineludibles en el mediano plazo y que su cumplimiento requiere tomar importantes decisiones de política fiscal orientadas a reducir los índices de elusión y evasión, incrementar los niveles de recaudación y asegurar el financiamiento de los déficit que se generen por el cumplimiento de los compromisos. Además, para lograr dichos objetivos, es necesario trabajar en la búsqueda de consensos y entendimientos entre todos los sectores de la sociedad, de modo que se garantice la sostenibilidad financiera y social.

Tal como se planteó en el estudio, la baja carga tributaria existente en el país se debe en parte a los altos niveles de evasión y elusión fiscal. Estos fenómenos tienen por lo menos cuatro factores determinantes: 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.

En ese sentido, el presente estudio desarrolla una serie de recomendaciones de política definidas con base a los principales hallazgos mostrados en la investigación. Las propuestas están orientadas a mejorar la funcionalidad y eficiencia de la Administración Tributaria y Aduanera, mejorar las estrategias de control y fortalecer las capacidades de fiscalización, cerrar los espacios de elusión y evasión en la legislación tributaria y a promover la formación de cultura tributaria.

1. Gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera

1.1 Política de recursos humanos.

Tal como se planteó en la sección anterior, la Administración Tributaria de un país debe ser un organismo moderno, eficiente y efectivo, que debe poseer un estilo de dirección con visión de largo plazo, ser capaz de impulsar

reformas y no conformarse con mantener el "status quo" tradicional. (Díaz Yubero, 2003).

Sin embargo, este modelo de gestión sólo es factible en un entorno de personal altamente especializado y motivado a constituir una organización eficiente y cercana a las necesidades de los ciudadanos. Para lograr este perfil, la Administración Tributaria debe contar con una moderna política de recursos humanos enfocada en construir un elevado nivel de capital humano, con motivación suficiente para que el personal se sienta identificado con los objetivos institucionales.

a) Motivación como factor clave para mejorar el clima organizacional.

La motivación es un factor administrativo que incide fuertemente en el clima organizacional y que previene a los empleados entrar en situaciones de relajamiento laboral, falta de atención a las instrucciones y, sobre todo, faltar a disposiciones administrativas como el cumplimiento a la Ley de Ética Gubernamental.

Ante ello, la política de administración de personal debe tener un importante componente motivacional: en la relación jefe-colaborador, en el cumplimiento de horarios, carga de trabajo, apoyo técnico, reconocimientos, entre otros.

Además, la política laboral debe buscar equilibrar la gestión profesional del elemento humano respecto de sus actividades personales. De esta forma, se contaría con un personal con una óptima salud mental, acorde con el grado de responsabilidad que el trabajo en la Administración Tributaria representa.

b) Salarios competitivos.

Las administraciones tributarias avanzadas tienen entre sus líneas estratégicas una política de salarios competitivos con el estándar del mercado. El recurso humano logra identificarse plenamente y reúne la suficiente motivación para permanecer en la institución y esforzarse al máximo para mejorar su posición y remuneración.

Se recomienda, entonces, que se elabore e implemente una nueva política salarial que tome en cuenta la competitividad y que considere también la importancia que la Administración Tributaria tiene en el contexto de las finanzas públicas.

Para que la medida sea efectiva, deben tenerse presentes los siguientes aspectos:

- Cumplir con la regla de que el personal que realiza las mismas funciones y responsabilidades debe tener el mismo salario.
- Incluir el factor “salario de eficiencia”. Esto es una excepción al ítem anterior, que tiene su razón en que hay empleados que destacan más que otros que tienen las mismas funciones, por lo que es lógico que tengan un salario mayor en relación directa con su eficiencia y productividad.
- Retribuir legalmente y de manera efectiva e inmediata el trabajo extraordinario.
- Las reclasificaciones de puestos o ascensos a puestos superiores, deben acompañarse del incremento salarial correspondiente. Dicho aumento debe aplicarse a partir de la fecha en que el empleado asume el nuevo rol.
- La remuneración del personal de los niveles medio y alto debe estar en relación directa con los resultados obtenidos en términos de recaudación.

c) Política de selección y contratación de personal.

Junto a la política salarial basada en la eficiencia, debe diseñarse e implementarse una nueva política de selección y contratación de personal. Esta debe basarse en un sistema de calificación de méritos y demostración de competencias por parte de los candidatos a una plaza en la institución.

Tal como lo lleva a cabo la Administración Tributaria española, el proceso de selección de personal debe efectuarse a través de convocatorias públicas y comprender la realización de una serie de pruebas y entrevistas de conocimientos y aptitudes, que pongan de manifiesto la verdadera capacidad del candidato. Las pruebas deben estar estructuradas en fases en forma ascendente, de modo que quien obtenga el mérito suficiente, avance a la fase inmediata superior, hasta completar el proceso.

Los candidatos que completen exitosamente el proceso deben ser seleccionados para tomar el curso de capacitación de entrada, en el que deben someterse a nuevas pruebas, para luego ser contratados como empleados permanentes y ser ubicados en la organización de acuerdo a los méritos ganados en el proceso de selección y capacitación.

d) Política de retención de talentos e incentivos a la productividad.

Uno de los problemas que la Administración Tributaria y Aduanera tiene en la actualidad es la fuga de talentos. Debido a la carencia de una política salarial competitiva y a la falta de motivación y reconocimientos por parte de la administración, muchos elementos valiosos deciden renunciar a su puesto y se dirigen al sector privado, donde llegan a laborar en las áreas contables, auditoría y asesoría tributaria. Estas personas conocen muy bien las fallas de la legislación y de la estructura organizativa, por lo que muchas veces aprovechan dicha información para inducir a sus clientes o patronos a realizar acciones de evasión o elusión fiscal.

Esta práctica puede eliminarse si la Administración Tributaria cuenta con una política de retención de personal valioso. La estrategia debe contener como mínimo estos componentes: mantener el personal motivado, en especial los más destacados, a quienes debe asignarse un salario de eficiencia y brindarles la oportunidad de asistir a capacitaciones importantes (dentro y fuera del país) y aplicar dichos conocimientos en beneficio de la organización. Como incentivo adicional, debería dárseles prioridad para participar en los concursos de ascensos en la escala jerárquica de la institución.

1.2 Política de formación profesional y gerencial.

Como complemento de la política de selección y contratación de personal, surge la necesidad de que la Administración Tributaria y Aduanera cuente con una política de formación del personal, de modo que satisfaga el perfil necesario para desarrollar eficientemente las tareas de recaudación.

La estrategia a seguir parte de la creación de una “Escuela de Formación Tributaria” y la implementación de un “Post grado en Gerencia Tributaria”. De este modo se estará garantizando un personal profesional con las capacidades suficientes para ser altamente productivos.

En la actualidad, las universidades del país generan profesionales con distintas capacidades e intereses que no han recibido la suficiente formación académica en aspectos tributarios. Ello les dificulta aprobar satisfactoriamente los procesos de selección en la Administración Tributaria.

Desde esta perspectiva, la Administración Tributaria tiene la responsabilidad de formar al personal de nuevo ingreso, en función de las necesidades de sus departamentos y sus objetivos institucionales.

a) Creación de la Escuela de Formación Tributaria y Aduanera.

Se propone crear una escuela especializada en la formación de profesionales tributarios, que construya el perfil mínimo del personal requerido por las unidades operativas de la Administración. En ese sentido, los programas a ejecutar deben ser cuidadosamente preparados por expertos en la materia, mientras que los docentes o instructores deben ser funcionarios de reconocida experiencia al interior de la Administración o de otras instituciones, si los temas a impartir lo ameritan. El objetivo es garantizar el máximo nivel de aprendizaje en los alumnos.

Los programas básicos de instrucción deben considerar, como mínimo, los siguientes componentes:

- Inducción del personal de nuevo ingreso: aspectos administrativos
- Divulgación de reformas legales y administrativas
- Conocimiento del proceso administrativo en todas sus etapas
- Contabilidad de los distintos sectores económicos
- Principios y técnicas de auditoría
- Creación de capacidades de fiscalización doméstica e internacional
- Manejo de plataformas tecnológicas de seguimiento y control
- Principios jurídicos aplicados en la tributación
- Idiomas e Informática
- Gestión tributaria

Luego de la formación inicial del personal, la “Escuela” debe mantener un programa continuo de desarrollo profesional, con el objeto de que el personal pueda actualizar permanentemente sus conocimientos. Dicho programa debe incluir la realización de cursos periódicos sobre modificaciones a la legislación, interpretación de normas y discusión de casos prácticos de fiscalización.

En este afán, se recomienda contar con la asistencia técnica del Instituto de Estudios Fiscales de España, cuyo modelo o enfoque puede ser evaluado para aprovechar el cúmulo de experiencia adquirida por dicha institución a lo largo de los años de su existencia.

b) Educación gerencial con base en un post grado en gerencia tributaria y aduanera.

Dentro de la Escuela de Formación Tributaria y Aduanera debe funcionar también un programa orientado a formar gerentes. Esta faceta de la escuela debe ser diseñada de tal forma que se cuente con mecanismos confiables

para identificar entre el personal operativo, a las personas idóneas para desempeñar cargos directivos en la Administración, de modo que puedan ser formados con los más altos estándares de educación gerencial vigentes en las administraciones más avanzadas.

Para garantizar los mejores resultados, los programas de estudio del post grado deben ser diseñados y desarrollados por expertos académicos internacionales y nacionales con un nivel académico competitivo y deben incorporar como mínimo:

- Competencias directivas
- Comportamiento organizacional
- Administración de recursos humanos
- Gestión tributaria
- Evaluación del desempeño
- Planeación estratégica
- Liderazgo y resolución de conflictos
- Administración efectiva del tiempo,
- Idiomas e informática

De la misma forma, el programa debe incluir la realización de pasantías en las administraciones tributarias de otros países con un mayor nivel de desarrollo.

Es importante recomendar que las oportunidades para ascender en la escala jerárquica a puestos de gerencia, deben ser asignadas, en primera instancia, a nivel interno, con base a méritos técnicos obtenidos por el personal en su trabajo operativo. En segunda instancia, pueden convocarse a candidatos externos que cumplan los requerimientos del perfil mínimo y las exigencias del proceso de selección.

Adicionalmente, el programa de Post grado en gerencia tributaria debe ser reconocido por el Ministerio de Educación como grado académico, con el objeto de reconocer formalmente la carrera administrativa del funcionario.

c) Política de incentivos a la formación profesional.

La formación profesional debe ser reforzada con el otorgamiento de incentivos al personal para que tenga la suficiente motivación y pueda efectivamente obtener resultados satisfactorios, que beneficien la operatividad de la institución.

La política de retención de talentos se complementa con los incentivos a la formación, de modo que brindando al personal la oportunidad de mantener actualizados sus conocimientos, se genera más capacidad técnica y gerencial. Luego, debe aprovecharse dicho cúmulo de experiencias y permitir aplicar lo aprendido en la institución. Al mismo tiempo, la mayor capacitación debe ser un criterio a valorar a la hora de realizar incrementos salariales y ascensos a niveles jerárquicos superiores.

1.3 Estructura funcional.

El dinamismo de la actividad económica actual demanda una administración tributaria integrada organizativa y funcionalmente, donde las actuaciones individuales complementen el ejercicio administrativo de cada una de las dependencias que integran la administración.

En tal sentido, se recomienda llevar a cabo un proceso de reorganización de la estructura funcional, en busca de un esquema de gestión integrado que potencie la generación de sinergias entre la DGII, DGA y DGT. De este modo, se lograría mejorar la capacidad de control de los contribuyentes, detección de incumplimientos y una aplicación efectiva y oportuna del régimen sancionatorio.

La integración recomendada no significa la fusión de las tres entidades en una sola, sino que se refiere a la coordinación funcional y complementariedad de las actuaciones de las tres instituciones.

2. Facilitación del cumplimiento de las obligaciones impositivas.

Una de las fortalezas de las administraciones tributarias más avanzadas es poner el servicio al contribuyente como elemento central de su declaración de principios (Díaz Yubero, 2003) y es dicha premisa la que orienta todas las acciones de la organización. El objetivo fundamental es facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y que el mismo y la administración incurran en los menores costos posibles.

Sin duda alguna, este propósito exige que la Administración Tributaria sea una organización eficiente y que el personal que labora en ella sea altamente calificado y esté plenamente identificado con los objetivos institucionales, lo que está vinculado directamente con la política de recursos humanos de la institución.

En El Salvador, a pesar de los esfuerzos dedicados a mejorar la prestación de servicios tributarios, aun existen debilidades y carencias importantes, que inciden en el incumplimiento por parte de los contribuyentes. Dichas debilidades están relacionadas con la disponibilidad de información sobre los servicios, requisitos y trámites; con la facilidad para realizar los trámites; la accesibilidad para realizar los servicios a través de herramientas tecnológicas; la adecuada asistencia técnica para la resolución de inconsistencias y consultas sobre normas, procedimientos y métodos; divulgación masiva de guías de orientación y otros documentos, entre otros.

Debido a ello, el presente estudio recomienda adoptar medidas orientadas a facilitar el cumplimiento voluntario. Este es el concepto más importante en la recaudación, mucho más que los ingresos provenientes de la fiscalización. Las recomendaciones van en dos vías: el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la mayor presencia en los medios de comunicación para acercar la administración tributaria a la sociedad.

2.1 Aprovechamiento de las tecnologías de la información.

La tecnología debe ser un instrumento para mejorar la comunicación con los ciudadanos, de modo que éste conozca la información necesaria y los procesos a seguir para cumplir sus obligaciones incurriendo en el menor costo posible. Este objetivo puede lograrse mediante el uso de las herramientas tecnológicas para que todos o la mayoría de los servicios que el contribuyente tenga que realizar con la Administración Tributaria puedan hacerse a través de medios electrónicos.

a) Sitio Web integral DGII-DGA-DGT.

La Administración Tributaria debe contar con un sitio web independiente del portal del Ministerio de Hacienda. Dicho sitio debe ser integral, es decir, incluir las tres instituciones responsables de la administración y recaudación de los tributos: DGII, DGA y DGT. El sitio debe estar construido en un ambiente amigable, que permita la fácil localización de los servicios que el contribuyente desea realizar, ya se trate de consultas tributarias o técnicas, formularios, guías, declaración o pago de impuestos.

El sitio web debe disponer de una amplia información, pero como mínimo debe contener lo siguiente:

- Normativa tributaria y aduanera vigente.
- Obligaciones tributarias y aduaneras por impuesto, en función del

sector y actividad económica, por tipo de sujeto (domiciliado, no domiciliado, persona natural o jurídica, entidad sin fines de lucro, etc.)

- Medios y formatos de declaraciones por tipo y período de obligación
- Guías de orientación, instructivos o circulares, emanados de la Administración Tributaria.
- Procedimientos y requisitos (estandarizados) a seguir en los diversos trámites.
- Información sobre lugares y horarios de atención a contribuyentes
- Formas de pago de impuestos.
- Módulos de declaración y pago de todos los impuestos internos y aduaneros.
- Consulta de la cuenta corriente del contribuyente
- Consulta de declaraciones presentadas.
- Módulo de asistencia al contribuyente, con atención de personal especializado en tiempo real y a través de correo electrónico.
- Módulo de documentación tributaria, que incluya: estudios relevantes, consultas efectuadas por las Direcciones Generales, resoluciones del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas, fallos de la Corte Suprema de Justicia, jurisprudencia, etc.
- Módulo de educación tributaria, con información didáctica sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y su impacto en el bienestar de la sociedad.
- Estadísticas tributarias por impuesto, región, departamento, municipio, tipo y tamaño de contribuyente, sector y actividad económica, etc.

b) Creación de puntos de acceso público a Internet para el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Como complemento a la implementación de un sitio web integral para facilitar el cumplimiento voluntario con bajo costo, es necesario contar con una gran red de puntos de acceso a los servicios que presta la Administración Tributaria vía Internet, de modo que los contribuyentes que no cuentan con el recurso tecnológico puedan realizar sus trámites por la vía electrónica, evitándoles trasladarse hasta una división de la Administración Tributaria.

Los puntos de acceso deben ubicarse en sitios públicos, que garanticen la seguridad necesaria al contribuyente para que efectúe sus trámites y consultas de manera confiable, por ejemplo: en centros comerciales, bancos, universidades, infocentros, alcaldías, etc.

2.2 Mayor presencia en los medios de comunicación masiva.

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, uno de los aspectos que más inciden en la cultura evasiva de la sociedad es la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de la Administración Tributaria. Además, la escasa información a disposición de los contribuyentes conduce a un incremento en los costos de cumplimiento por parte de éstos, ya que muchas veces, se ven en la necesidad de hacer trámites innecesarios o no hacer los trámites correctos.

A raíz de lo anterior, la Administración Tributaria debe llevar a cabo campañas periódicas de concientización, inducción y orientación sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

En particular, cada año, a partir del mes de enero debe lanzarse una campaña de inducción y orientación para el cumplimiento de la presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta. Esta campaña debe estar enfocada principalmente a las personas naturales, informando sobre requisitos para declarar, montos máximos de deducciones permitidas, ejemplos prácticos, entre otros. Se insiste en que la campaña debe arrancar al iniciar enero para orientar a los contribuyentes de manera oportuna.

Por el lado del IVA, debe contarse con una campaña continua de concientización sobre la necesidad de exigir la emisión de facturas, sobre la importancia de contribuir con el financiamiento de las actividades del Estado, sobre la realidad de que el IVA es pagado por el consumidor y no por el comerciante, entre otros.

Además de los elementos mencionados, y aunque ya se encuentren disponibles en el sitio web, debe informarse continuamente a la sociedad sobre las obligaciones a cumplir, requisitos, fechas de vencimiento de declaración y pago, lugares de pago, etc.

Las campañas deben utilizar todos los medios de comunicación masiva, a fin de llegar a la mayor cantidad posible de receptores del mensaje. Estos medios pueden ser: internet, correo electrónico, radio, prensa, televisión, etc.

3. Estrategias de fiscalización y control.

En el capítulo II se expusieron los problemas inherentes a la cultura tributaria existentes en el país y sus implicaciones en la baja carga tributaria. Hay

que mencionar que dicha cultura está ya arraigada en el comportamiento de los individuos. Sin embargo, poniendo en marcha una política visionaria de creación de cultura, se podría generar resultados plausibles en el largo plazo.

Pero en el corto y en el mediano plazo, la Administración Tributaria debe realizar una constante labor de fiscalización con la finalidad de combatir los altos niveles de evasión, elusión y contrabando; para lo cual es necesario definir líneas estratégicas en dicha materia, de modo que se alcancen los objetivos de incrementar los niveles de recaudación y se impulse al contribuyente al cumplimiento voluntario de sus obligaciones impositivas.

En ese contexto, se presenta un conjunto de recomendaciones en la esfera de las facultades de fiscalización, verificación y control de la Administración Tributaria. Las recomendaciones van en la línea de hacer más eficientes los procesos y dar prioridad al componente informático como herramienta básica de la fiscalización.

3.1 Estrategias de fiscalización y coordinación institucional.

En primer lugar, debe destacarse que una de las fallas de la Administración Tributaria que más incide en la conducta evasiva de los contribuyentes es la descoordinación de las instituciones responsables de la recaudación y la falta de una estrategia adecuada para obtener resultados positivos, lo que les permite realizar actividades ilícitas sin contar con la coerción suficiente para enmendar su comportamiento.

Por lo tanto, además del servicio al contribuyente, el otro componente de la misión de la Administración Tributaria debe ser combatir eficazmente el fraude fiscal en la forma de evasión, elusión o contrabando.

a) Planificación del proceso de fiscalización.

La planificación es la etapa inicial de un proceso de fiscalización, de ella depende el éxito o fracaso de un proceso, por lo tanto, debe ser prioritario para la administración hacer una acertada definición de los elementos que permitan obtener resultados favorables en la fiscalización.

Actualmente funciona en cada entidad (DGII y DGA), una Unidad de Planificación y Evaluación Tributaria (UPET), que trabajan de manera totalmente independiente y con su propia información. Esta situación tiene como consecuencias, una duplicación de esfuerzos y costos, no permite

hacer un análisis integral de los contribuyentes y limita la actuación de los fiscalizadores.

En este contexto, se recomienda el establecimiento de una unidad organizativa “única”, responsable de monitorear y analizar integralmente el comportamiento tributario y financiero de los contribuyentes, tanto en operaciones internas como operaciones de comercio exterior y con base a ello, establecer perfiles de riesgo, para luego formular la estrategia y los planes de fiscalización puntuales que serán ejecutados por las unidades fiscalizadoras. En este proceso, deben distinguirse los casos que impliquen la realización de operaciones conjuntas entre especialistas de impuestos internos y de aduanas, de modo que las tareas de fiscalización sean efectivas y conlleven a la determinación de incumplimientos tributarios.

Esta unidad debe convertirse en una “unidad estratégica”, que aplique técnicas de inteligencia de la información y utilice las más avanzadas herramientas tecnológicas. Asimismo, debe estar integrada por un equipo de especialistas en distintas disciplinas, como contadores, economistas, financieros, informáticos, ingenieros, abogados, entre otros. Estos profesionales deben conocer a profundidad la operatividad de todos los sectores productivos, a fin de que la Administración Tributaria cuente con la capacidad suficiente para realizar una fiscalización efectiva.

La unidad debe contar además con un área especializada de investigación y elaboración de estudios tributarios y aduaneros, que pueda formular análisis de los contribuyentes bajo un enfoque sociológico, empírico y científico.

Asimismo, se debe disponer de simuladores de medición de impacto de medidas de política en la recaudación tributaria, utilizando metodologías sistemáticas, lo que permitiría predecir de manera acertada los efectos de una medida y tomar las mejores decisiones sobre las estrategias a seguir para alcanzar los objetivos de la política.

b) Actuaciones de fiscalización conjunta entre DGII-DGA.

Combatir la evasión tributaria es una tarea que exige una integración de actuaciones que posibilite, bajo el principio de economía procesal, hacer uso eficiente de los recursos humanos y financieros asignados. En este sentido, los procesos de fiscalización tributaria y aduanera, deben desarrollarse en un solo proceso, lo que además conllevaría a mejorar la comunicación y la imagen ante los contribuyentes y a reducir los costos

de cumplimiento, ya que estos últimos no estarían sujetos a verificaciones por parte de cada autoridad, sino que se haría de manera conjunta.

La fiscalización conjunta implica además contar con especialistas en ambos campos de la tributación (impuestos internos y aduaneros), quienes deben tener también amplio dominio de herramientas informáticas, lo que permitirá realizar procesos fiscalizadores más eficientes. Obviamente debe dotarse a las unidades fiscalizadoras y a su personal, de la tecnología apropiada y la información suficiente para hacer su trabajo.

En la planificación y coordinación de la actuación conjunta, deben fortalecerse los alcances de la investigación, los períodos a verificar, las actividades a seleccionar y las horas hombre por aplicar a cada caso.

Los procesos más factibles para realizarse en planes de actuación conjunta son: fiscalización de reintegros del IVA a exportadores, verificación de importadores de productos de temporada (textiles, frutas, verduras, calzado, electrodomésticos), importadores de materias primas o productos terminados sujetos a impuestos específicos, importadores de vehículos usados, empresas beneficiarias del régimen de zonas francas, depósitos de perfeccionamiento de activos, parques y centros de servicios, entre otros.

c) Implementación de procesos de fiscalización y control del Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces (TBR).

El mercado de inmuebles ha mostrado un auge notable en los últimos años, pero si se contrasta con el comportamiento de la tributación del TBR, resulta una incongruencia lógica, ya que mientras la actividad comercial de inmuebles se incrementa, la recaudación por el impuesto mencionado disminuye o crece en una proporción mínima. Por su parte, la Dirección General de Impuestos Internos, enfoca sus acciones de fiscalización y control a los impuestos sobre la Renta e IVA y en una menor medida a los Impuestos Específicos, en tanto el TBR no es verificado en lo absoluto, ya que dado su bajo nivel de aporte a la recaudación no se considera prioritario.

Ante tal situación, se recomienda incluir dentro de los planes de trabajo de la DGII, la fiscalización de dicho impuesto, con el objeto de ejercer un efectivo control de las operaciones de compra-venta de inmuebles y prevenir las acciones elusivas y evasivas de los contribuyentes.

Ahora bien, más allá del fin recaudatorio del TBR, se advierten dos beneficios del control de dicho impuesto:

- Análisis de capacidad contributiva para efectos del Impuesto sobre la Renta, de compradores y vendedores de inmuebles.
- Control sobre los ingresos por servicios prestados por los notarios que intervienen en el proceso de compra-venta.
- Verificación de la declaración de ganancia de capital.

d) Gestión de morosos y omisos conjunta DGII-DGT.

Con el propósito de agilizar y hacer más eficiente los procesos de recuperación de mora tributaria y gestión de no declarantes, debe establecerse una actuación coordinada entre la DGII y la DGT. Dicha coordinación implica la integración de los sistemas de información de la Dirección General de Tesorería, que controla los pagos de impuestos y el sistema de control de declaraciones presentadas, de la Dirección General de Impuestos Internos. De este modo, las cuentas corrientes de los contribuyentes estarán debidamente actualizadas en tiempo real.

En el mismo orden de ideas, es necesario implementar la publicación periódica de los morosos y omisos, facultad contenida en el artículo 106 del Código Tributario y que no es utilizada por la Administración. Esta medida ejercería presión en los contribuyentes emplazados públicamente, lo que les motivaría a subsanar los incumplimientos, ya que estarían siendo revelados ante toda la sociedad como incumplidores.

e) Fortalecimiento de la Unidad de Investigación Penal de la DGII, para investigar delitos tributarios.

La Unidad de Investigación Penal, de la Dirección General de Impuestos Internos, es producto de las reformas de finales de 2004. Sin embargo, a la fecha, son pocos los casos que se han conocido sobre investigaciones de delitos tributarios, que se han transferido a la Fiscalía General de la República, para su tratamiento en la esfera penal.

Ante esta situación, es muy importante revitalizar la misión de dicha unidad, con el objeto de incrementar la generación de procesos que posteriormente sean trasladados a la Fiscalía General.

En ese afán, la labor de la Unidad de Investigación debe fortalecerse con la utilización más expedita de fuentes de información que revelen la verdadera capacidad contributiva de los sujetos pasivos, tales como: Registro de la Propiedad, Sistema Financiero, operaciones de importación y exportación y operaciones derivadas de contratos con instituciones del Estado.

f) Fortalecimiento del Laboratorio de Análisis de Mercancías.

Actualmente las estrategias de control aduanero se ven limitadas por no contar con un laboratorio debidamente especializado y equipado, para realizar análisis oportunos y de amplio alcance, en productos químicos, materias primas para bebidas alcohólicas y cigarrillos, productos terminados: bebidas gaseosas o alcohólicas, textiles, etc.

Con dicha medida, se puede proveer a las unidades fiscalizadoras, de clasificación arancelaria y valoración, de importante información y de manera oportuna para los procesos de fiscalización.

3.2 Diseño y establecimiento de plataformas informáticas de monitoreo y detección de áreas críticas.

Una de las fortalezas más importantes de las administraciones tributarias avanzadas es la utilización de las más modernas herramientas tecnológicas para manejar la información de los contribuyentes y gestionar adecuadamente todos los procesos al interior de la organización. Como ejemplo, la administración tributaria española, debe en mucho su prestigio y su efectividad al hecho de disponer de una plataforma informática muy potente, que maneja una gran cantidad de información de diversas fuentes, que es luego puesta a disposición de las diferentes unidades operativas y de decisión, como la principal herramienta en la función de control de la recaudación tributaria.

En El Salvador, se cuenta actualmente con un importante componente informático, pero el dinamismo de los negocios está incrementando cada vez más la cantidad de información administrada⁷¹. Además, dadas las constantes prácticas elusivas y evasivas de los contribuyentes, es necesario tener acceso directo a otras fuentes de información; todo lo cual supera la capacidad instalada.

En vista de lo anterior, se recomienda destinar los recursos necesarios para establecer una plataforma informática con la suficiente capacidad de almacenamiento de toda la información necesaria para realizar una efectiva administración de la recaudación tributaria.

⁷¹ De acuerdo a estadísticas de la DGII, en el año 2008 se está procesando 124,000 declaraciones de IVA al mes, eso significa 1.49 millones de declaraciones al año, a lo que se suma las más de 500,000 declaraciones del Impuesto sobre la Renta y alrededor de 1.49 millones de declaraciones de pago a cuenta. Todo ello suma más de 3.5 millones de declaraciones, más el resto de declaraciones e informes que recibe la Administración Tributaria.

Además, debe trabajarse en el desarrollo de sistemas inteligentes de análisis de valores declarados y de cruce de información proveniente de diferentes fuentes, que generen una mayor efectividad en las acciones de fiscalización y control, garantizando a la vez una mayor certeza en los hallazgos.

a) Integración de las bases de información tributaria, aduanera y de tesorería en un sistema único de información.

Como se mencionó antes, la DGII, DGA y DGT cuentan cada una con sistemas de información independientes, lo que genera duplicidad de esfuerzos, costos y limitación de la actuación de las unidades de fiscalización.

La solución a dicho problema es fusionar las bases de información en un “Sistema Único de Información Tributaria y Aduanera”, que integre la totalidad de la información de los contribuyentes, de modo que como parte integrante de la estrategia, puedan desarrollarse programas inteligentes de análisis de comportamiento de los contribuyentes y proporcionar información relevante acerca de áreas y sectores críticos.

El sistema único debe disponer de los más altos niveles de seguridad de la información, para garantizar la confidencialidad y la reserva legal, pero a la vez debe tener los suficientes controles para permitir el acceso del personal de las diferentes áreas operativas de la organización a toda la información relevante para su trabajo de planificación, investigación, gestión y fiscalización.

La integración de los sistemas de información, junto con el acceso a sistemas de otras instituciones, permitirá establecer técnicamente criterios de selección parametrizada, con base a distintas fuentes de información internas y externas, de modo que se pueda identificar con un alto grado de certeza los contribuyentes con mayor riesgo de incumplimiento.

b) Conexión directa con sistemas de información externos.

Como uno de los elementos principales de la estrategia se recomienda gestionar la conexión directa con bases de información de otras fuentes, que permitan realizar cruces de información, análisis de comportamiento tributario, inferencia de la capacidad tributaria de los contribuyentes inscritos y de personas que operan en los distintos ámbitos de la economía nacional y que por una u otra razón, no forman parte de la base de contribuyentes.

Lo recomendable es un sistema de captura de información en línea de bases de datos estatales y privadas, que garantice la oportunidad y confiabilidad de la información.

Las fuentes de información más relevantes en el país son: las instituciones financieras, registro de vehículos, registro de inmuebles, registro de comercio, registro de las personas naturales, estadísticas y censos, migración, entre otras.

Un aspecto importante a considerar es que el acceso directo y permanente a la información de otras instituciones, ya sean estatales o privadas, requiere de reformas a la legislación tributaria y a otras disposiciones como la Ley de Bancos, Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, Ley del Registro de Comercio, entre otras.

3.3 Mejora de los procesos sancionatorios.

Adicional a las mejoras que puedan introducirse en la gestión y en los procesos de fiscalización, el proceso sancionatorio, como fase culminante de la acción coercitiva del Estado también debe experimentar una evolución hacia las mejores prácticas en dicha materia, ya que, como se expuso en su oportunidad, actualmente existen una clara debilidad de la Administración Tributaria en la tipificación de infracciones y en la imposición de sanciones, lo que tiene como consecuencia el incentivo en los contribuyentes a realizar acciones evasivas.

Es así que se recomienda el diseño e implementación de procedimientos sistemáticos para la ejecución de los procesos de tasación e imposición de sanciones, de modo que los mismos sean sólidos y contengan los argumentos suficientes para ser defendibles ante el contribuyente y ante las instancias recursivas, como el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas, y la Corte Suprema de Justicia.

Como continuidad a lo anterior, la Administración Tributaria y Aduanera debe considerar entre sus estrategias, la posibilidad de apelar las sentencias del Tribunal de Apelaciones, cuando el resultado no le sea favorable y se esté en la plena seguridad de que la tasación y la imposición de sanciones están apegadas a Derecho.

Como punto adicional, la sistematización de los procesos de tasación y sancionatorios debe incluir una mayor celeridad para finalizar los casos, con la finalidad de ver la mayor cantidad posible de expedientes.

Lo anterior implica también sancionar todo tipo de infracciones de manera oportuna. Especialmente en incumplimientos relacionados con la emisión de documentos legales (casos de fedatarios), atrasos en proporcionar información, no atención a requerimientos, negación a permitir el control, omisión en presentación de declaraciones, entre otros; son situaciones que muchas veces se quedan sin ser sancionados, no obstante estar tipificadas como infracciones.

El objetivo de estas medidas es que los contribuyentes perciban una fortaleza en la Administración que los desincentive de cometer ilícitos tributarios.

4. Reformas legales.

La parte más importante de la propuesta del presente estudio la constituyen el conjunto de reformas a la legislación tributaria y otras disposiciones legales relacionadas. La importancia radica en que las reformas aprobadas a finales de 2004 ya han dado muestras de agotamiento, como fue expuesto en los capítulos anteriores, por lo que es imperante la necesidad de tomar nuevas medidas de política para asegurar el financiamiento de los compromisos de funcionamiento, financieros y sociales del Estado.

Es así como se plantean como factibles y necesarias las siguientes propuestas de reformas a los diferentes cuerpos legales que están relacionados directa o indirectamente con la recaudación tributaria. Las recomendaciones tienen el objetivo de cerrar espacios de 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.

4.1 Código Tributario.

La mayoría de las propuestas de reforma se refieren a modificaciones al Código Tributario, por ser la principal norma tributaria del país. Estas están orientadas a ampliar las facultades de la Administración Tributaria, generar nuevas obligaciones a los contribuyentes, simplificar y fortalecer los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones y al establecimiento de nuevas figuras tributarias, como el régimen simplificado para la pequeña y micro empresa.

Tabla 27. Propuestas de reformas al Código Tributario.

Artículo	Objetivo de la reforma	Acápites y descripción de la reforma
44	Cierre de un espacio de elusión en las absorciones de empresas.	<p>Responsabilidad solidaria por deudas u obligaciones pendientes de cumplir por anteriores propietarios.</p> <p>Agregar en el literal b) como responsable solidaria a la sociedad que adquiere activos y pasivos, mediante procesos de fusión por absorción.</p>
86	Ampliación de la base tributaria de IVA.	<p>Obligación de inscribirse en el Registro de Contribuyentes e informar.</p> <p>Facultar a la DGII, para que inscriba de oficio en el Registro de contribuyentes IVA, a las personas naturales que declaren ingresos en el Impuesto sobre la Renta o que sean informados por agentes de retención y que provengan de fuentes gravadas para el IVA, siempre que se compruebe habitualidad y se supere el requisito de ingresos anuales establecidos en el art. 28 de la Ley de IVA.</p> <p>Asimismo, facultar a la DGA a la inscripción oficiosa de importadores habituales y que no sean contribuyentes IVA.</p>

90	<p>Dirigir las obligaciones formales sobre los sujetos que ameriten control por la naturaleza de sus actividades o fuentes de ingreso.</p> <p>Cerrar espacio de elusión de contribuyentes que no informan cambio de domicilio con el objeto de bloquear el ejercicio de las facultades de la Administración.</p>	<p>Obligación de señalar lugar, actualizar dirección e informar cambio de dirección para recibir notificaciones.</p> <p>Limitar la obligación al cumplimiento del segundo inciso únicamente para empresas inscritas en IVA y sujetos con rentas diversas en el Impuesto sobre la Renta. Excluir de tal obligación a contribuyentes cuyas rentas provengan exclusivamente de sueldos o salarios.</p> <p>Reformar el inciso séptimo, relativo al cambio efectivo del lugar para oír notificaciones, en el sentido de facultar a la Administración Tributaria para notificar en el nuevo lugar donde se localiza el contribuyente, si el cambio de domicilio no ha sido informado en el plazo establecido.</p>
116	<p>Controlar la operatividad de imprentas autorizadas para emitir comprobantes legales, detectar negocios o imprentas ficticias que soliciten autorización para emitir comprobantes IVA.</p> <p>Ampliar el espectro de control a los procesos de facturación en maquiladoras de facturas y comprobantes de crédito fiscal.</p>	<p>Control de Imprentas.</p> <p>Agregar un inciso que permita a la DGII, obtener de las municipalidades, periódicamente, la información general de las imprentas registradas.</p> <p>Establecer regulaciones para empresas que prestan servicios de facturación a contribuyentes inscritos, que permitan realizar cruces de información de acuerdo a requerimientos de la Administración.</p>
122	<p>Fortalecer los cruces de información, para controlar el pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces.</p> <p>Obtener información relevante para determinar la capacidad contributiva en el Impuesto sobre la Renta de los compradores y vendedores de inmuebles.</p>	<p>Información y Obligación de Notarios y Jueces.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer la obligación a la Corte Suprema de Justicia de permitir el acceso a los protocolos presentados a dicha institución por notarios. - Agregar la obligación a los notarios a reportar mensualmente a la Administración Tributaria, los servicios de elaboración de escrituras de compra venta de inmuebles, reportando datos del comprador y vendedor, del valor de la transacción y del

		impuesto de transferencia de bienes raíces enterado.
125	<p>Establecer el carácter obligatorio de la presentación de la información.</p> <p>Fortalecer el uso de información externa, como complemento del ejercicio de las facultades de fiscalización.</p>	<p>Información de proveedores, clientes, acreedores y deudores.</p> <p>- Establecer los plazos de presentación de la información requerida por la Administración.</p> <p>- Disponer la forma en que la información debe ser presentada (remitirse al Reglamento de Aplicación), simplificando en lo posible los procedimientos.</p>
139	<p>Combatir las estrategias de diferimientos en la entrega de información de las empresas, con el objeto de no permitir el control.</p>	<p>Contabilidad formal.</p> <p>Crear la obligación a contribuyentes cuyo sistema contable mecanizado se controla fuera del país, a mantener en el país una copia de las bases de datos que integran su sistema debidamente actualizadas, de conformidad a los plazos establecidos en el Código Tributario.</p> <p>Establecer en la Ley el plazo para atender los requerimientos de la Administración.</p>
151	<p>Evitar un doble anticipo del impuesto: por la vía de la retención en la fuente y por medio del pago a cuenta.</p> <p>Derogar la actual disposición que exime de la obligación a las gasolineras y permite el anticipo de 0.3% de los ingresos brutos en ciertas actividades, dando lugar a abusos.</p>	<p>Anticipo a Cuenta del Impuesto.</p> <p>Disponer que el pago a cuenta en el caso de transportistas y personas naturales titulares de empresas, sea únicamente por los ingresos que no hayan sido sujetos de retención de conformidad al art. 156 del Código Tributario.</p> <p>Disponer que el anticipo o pago a cuenta será el 1.5% para toda actividad económica, sin excepciones.</p>
162	<p>Ejercer un mayor control sobre los ingresos percibidos por profesionales independientes, que muchas veces no son declarados en IVA o que no están inscritos como contribuyentes, aún cumpliendo los requisitos legales para serlo.</p>	<p>Agentes de retención.</p> <p>Establecer la obligación de retención del 1% en concepto de anticipo del IVA en los pagos hechos por instituciones estatales, privadas, organizaciones sin fines de lucro, etc. a profesionales independientes por la prestación de servicios detallados en el art.</p>

		<p>18 de la Ley del IVA, estén inscritos o no en el Registro de Contribuyentes IVA.</p> <p>Establecer la obligación de retención del 1% de IVA en los pagos hechos a transportistas de carga.</p>
163	Ejercer control sobre la venta de vehículos usados en el país.	<p>Agentes de percepción.</p> <p>Establecer la obligación a la DGA de percibir el 1% del valor de venta al consumidor final, en concepto de anticipo del IVA, a los importadores habituales de vehículos usados.</p>
173	<p>Literal k) Contar con acceso total a la verificación de los sistemas de facturación y contables mecanizados, para analizar la programación de sus operaciones y detectar desviaciones de información con la intención de evadir la revelación de hechos generadores de impuesto.</p> <p>Literal o) Volver más expedito el proceso sancionatorio de los negocios infraccionados por fedatarios, eliminando el engorroso proceso de la Fiscalía y los Tribunales.</p> <p>Nuevo literal Reducir los índices de mora tributaria y crear desincentivos en los contribuyentes para cometer acciones ilícitas.</p> <p>Nuevo literal Incrementar la recaudación de ingresos y reducir la mora en el pago de las infracciones.</p>	<p>Facultades de investigación y fiscalización.</p> <p>Incluir en la disposición que las empresas, deberán presentar o poner a disposición de la Administración Tributaria, los documentos que contengan las aplicaciones o sistemas informáticos en uso, los diagramas de diseño, los programas de desarrollo y acceso de consulta a los sistemas.</p> <p>Agregar como facultad exclusiva de la DGII 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.</p> <p>Crear la facultad de la Administración Tributaria para decretar embargos y ordenar la aplicación de deudas firmes en las cuentas bancarias de los contribuyentes.</p> <p>Crear la facultad de la Administración Tributaria para administrar el cobro de las infracciones de tránsito, una vez estén firmes. Dicho cobro podrá hacerse con cargo a cuentas bancarias del contribuyente.</p>
177		Casos en que proceden las medidas precautorias.

Literal a)	Facilitar la labor fiscalizadora de la Administración Tributaria, ante la conducta de los contribuyentes de dilatar el tiempo para evitar ser fiscalizados.	Establecer como regla general de aplicar el allanamiento, si transcurrida la notificación de requerimiento por tercera vez, no se obtiene respuesta del contribuyente.
179 y 181	Volver más expedito el efecto sancionatorio por el incumplimiento de emitir los documentos legales, generando un efecto multiplicador importante que estimule en los contribuyentes a cambiar la conducta de no emisión de factura.	Verificación del cumplimiento de las obligaciones de emitir y entregar facturas o documentos equivalentes y de inscribirse en el Registro de Contribuyentes. Ampliar facultad al Fedatario, para que proceda a imponer la sanción monetaria, inmediatamente después de constatada la infracción. Es decir, abreviar el proceso sancionatorio.
183	Ampliar el ámbito de grupos objetivos para ejercer las facultades de actuación por la vía oficiosa.	Procedencia (Liquidación de oficio) Disponer como causales para proceder a la liquidación de oficio, las siguientes: - Contribuyentes cuyos negocios hayan sido sancionados por no emitir facturas. - Sujetos con determinación de impuestos pendientes de pago, determinados por la Dirección General de Aduanas. - Integrar a la disposición contribuyentes que tengan calificación de morosos. - Contribuyentes con remanentes de IVA continuos. - Declarantes en el ISR con renta imponible negativa o valor a devolver frecuente, con excepción de los asalariados.
193	Simplificar los procesos de fiscalización, generando a la vez una mejor interpretación de la disposición.	Presunciones fundadas en diferencias de inventarios. Replanteamiento y simplificación del procedimiento de la presunción para una mejor comprensión y más fácil aplicación. Debe fortalecerse a la vez el proceso determinativo de los ingresos o renta presunta.

194	Simplificar los procesos de fiscalización, generando a la vez una mejor interpretación de la disposición.	Control directo de operaciones. Replanteamiento y simplificación del procedimiento de la presunción para una mejor comprensión y más fácil aplicación; fortaleciendo a la vez el proceso de determinación de ingresos presuntos. En particular, establecer en la disposición los elementos básicos para definir la estacionalidad de la actividad, establecimientos a controlar, inferencia de ingresos, tanto para IVA como para el ISR, entre otros.
203	Simplificar los procesos de fiscalización, a través de hacer más viable la prueba de los incumplimientos.	Carga de la prueba Ampliar la disposición relacionada con Administración Tributaria, en el sentido de simplificar los medios probatorios, es decir, ampliar las facultades para probar los incumplimientos.
218	Literal b) Incidir en el cumplimiento tributario, en empresas que ofertan al Estado en las diferentes modalidades de compra. Ello implica además reformar la Ley LACAP, en su artículo 44 literal w), en el sentido de incluir como requisito la solvencia tributaria.	Actos que requieren de solvencia del contribuyente o autorización, y constancia de no contribuyente. Incluir exigibilidad de solvencia para ofertar y contratar con instituciones de la Administración Pública, no solo a través de licitaciones, sino a través de cualquier modalidad de compra o contrato.
235-258	Crear desincentivo a los contribuyentes para cometer infracciones a las disposiciones legales y promover el cumplimiento voluntario.	Incrementar el valor monetario de las sanciones, con especial énfasis en las siguientes: - Art. 239 No emitir documentos legales - Art. 240 Incumplimiento a la obligación de informar - Art. 242 No llevar registros contables - Art. 243 No llevar registros de control de inventarios - Art. 245 No permitir el control - Art. 246 Obligación de retener y enterar - Art. 252 Infracción por defraudación

		- Art. 257 Sanción de cierre temporal de establecimientos por no emitir facturas.
250	Crear desincentivo en los profesionales contables y auditores para brindar asesoría orientada a la evasión y fraude a los contribuyentes.	Infracción de defraudación Establecer la figura de fraude y complicidad en fraude para los profesionales en contaduría pública y auditoría.
270	Simplificar y abreviar el proceso de recuperación de deudas tributarias y mora.	Procedimiento para el cobro de la mora. Dar facultad a la Dirección General de Tesorería para decretar embargos y aplicación de deudas tributarias firmes, líquidas y exigibles en cuentas bancarias de los contribuyentes morosos.
274	Simplificar y abreviar el proceso de recuperación de deudas tributarias y mora.	Medidas cautelares. Dar la facultad a la Dirección General de Tesorería para solicitar medidas cautelares para el cobro de deudas firmes, líquidas y exigibles.
Nuevos artículos	Fortalecer la determinación de impuestos eludidos por grupos de contribuyentes de alto riesgo tributario.	Determinación sobre base presunta. Establecer la figura de "renta presunta", válida para el ISR e IVA, en los casos de: - Pérdidas no justificadas en el Impuesto sobre la Renta. - Profesionales independientes que presentan declaraciones IVA con cero valores o presentan remanentes permanentemente. - Mayoristas de mercados, que presentan declaraciones IVA con cero valores o presentan remanentes permanentemente.
Nuevos artículos	Fortalecer los procesos de verificación del cumplimiento tributario a través de cruces de información de diversas fuentes relacionadas con la capacidad contributiva de los contribuyentes.	Acceso a sistemas de información Establecer la obligación de permitir el acceso a la consulta en línea y remisión de bases de información a la Administración Tributaria, de las siguientes fuentes. - Bancos, financieras y demás entidades autorizadas por la Ley de Bancos, la Ley de

		<p>Intermediarios no Bancarios y Ley de Asociaciones Cooperativas.</p> <p>- CNR: Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Registro de Comercio, etc.</p> <p>- Viceministerio de Transporte: registro de vehículos y base de infracciones de tránsito</p> <p>- SERTRACEN: registro de matrículas y traspasos de vehículos</p>
Nuevos artículos	Inclusión del comercio informal en la base tributaria.	<p>Régimen simplificado para pequeñas y micro empresas.</p> <p>Establecer un sistema simplificado de tributación basado en la capacidad generadora de ingresos, de acuerdo a la actividad económica.</p>

4.2 Ley de Impuesto sobre la Renta.

Las reformas propuestas a la Ley de Impuesto sobre la Renta llevan el objetivo de cerrar algunos espacios de elusión, principalmente de contribuyentes que realizan operaciones con empresas vinculadas, tanto a nivel local como internacional. Se proponen además medidas para generar certeza jurídica en la aplicación de las normas.

Tabla 28. Propuestas de Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta

Artículo	Objetivo de la reforma	Acápites y descripción de la reforma
4	Rentas no gravables.	
Numeral 11)	Evitar acciones elusivas de empresas que se financian de sus matrices en el exterior.	Eliminar la no gravabilidad de los intereses pagados a instituciones financiera del exterior.
Numeral 12)	Homogenizar el tratamiento de la tributación de las ganancias de capital.	Eliminar la no gravabilidad de la ganancia de capital en la venta de inmuebles.
16	Controlar las operaciones con	Rentas obtenidas en El Salvador. Disponer la ampliación del criterio de

	paraisos fiscales y prevenir las prácticas de precios de transferencia.	la fuente a operaciones realizadas en jurisdicciones de baja o nula tributación, sin distinguir tipo de renta.
29	Evitar la práctica de subcapitalización entre empresas vinculadas.	Deducciones generales. Disponer normas para restringir deducción de intereses y someter a imposición las utilidades disfrazadas, mediante la aplicación de estándares internacionales de subcapitalización.
37	Mantener la progresividad en el pago del Impuesto sobre la Renta para los contribuyentes de altos niveles de ingreso.	Tabla para el cálculo del impuesto de personas naturales. Eliminar el inciso último del artículo, que contiene la cláusula de estandarización de la tasa del impuesto al 25%.
Nuevos artículos	Generar reglas concretas y certeza jurídica.	Deducciones de bancos, instituciones financieras y aseguradoras. Establecer en forma expresa normas para las deducciones específicas de las instituciones financieras y aseguradoras.
Nuevos artículos	Controlar las prácticas de traslados de utilidades de los sectores gravados a otros no gravados, exentos o a otras jurisdicciones con baja o nula tributación.	Normas para el control de los precios de transferencia. Establecer normas para el control de precios de transferencia, locales e internacionales.

4.3 Reformas a otras leyes.

Adicional a las reformas a la legislación tributaria y para completar la estrategia de incrementar la recaudación a través de la reducción de la evasión y la elusión fiscal, se recomienda efectuar reformas a las siguientes disposiciones legales:

Tabla 29. Propuestas de Reforma a otras leyes

Normativa	Descripción y Objetivo de la reforma
Ley de Bancos, Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios.	<p>Establecer la obligación de las instituciones financieras de permitir el acceso directo y permanente a información de sus clientes y remisión de bases de información a la Administración Tributaria, aun sin proceso de fiscalización.</p> <p>El objetivo es fortalecer los cruces de información de diferentes fuentes reveladoras de la capacidad contributiva de los contribuyentes.</p>
Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.	Restringir la venta de bienes al mercado interno.
Ley de Imprenta, Ley del Libro.	Delimitación de la exención contenida en la disposición a únicamente publicaciones que contribuyan al desarrollo cultural. No se incluyen las publicaciones sobre actividades de entretenimiento.
Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.	<p>Disponer la instalación de máquinas de boletos en transporte urbano de pasajeros.</p> <p>Establecer un sistema de tarjetas prepago para el transporte urbano y tiquetes autorizados por la DGII en el transporte interurbano de pasajeros.</p>

5. Formación de cultura tributaria.

El principal objetivo de la Administración Tributaria debe ser en todo momento, alcanzar el máximo nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas, pues solo logrando que los contribuyentes por si mismos acepten el compromiso de contribuir al financiamiento del Estado, se puede mantener un nivel de recaudación suficiente para cubrir las necesidades de gasto e inversión de la administración pública.

Dicho comportamiento de los contribuyentes tiene que ver con el nivel de cultura tributaria de la sociedad, que como ya se expuso en el capítulo anterior, es una cultura orientada a evitar el pago o pagar menos impuestos. Esta conducta es inducida en buena parte por las acciones del mismo gobierno: falta de transparencia y rendición de cuentas, acciones de corrupción, entre otros.

En este momento surge la pregunta: ¿A quién le corresponde generar cultura tributaria? La respuesta lógica es que en primer lugar le corresponde al Estado, a través de las diferentes instituciones que lo constituyen y de

manera específica, a la Administración Tributaria, como responsable de administrar la tributación. En general, es necesario trabajar en el fomento de principios y valores tales como: transparencia, honestidad, rendición de cuentas y respeto a la sociedad.

Debido a lo anterior, se presentan una serie de propuestas que tienen la finalidad de mejorar los niveles de conciencia ciudadana para cumplir voluntariamente con sus obligaciones con el fisco.

5.1 Inversión en ciudadanía.

La inversión en ciudadanía está vinculada directamente con el grado de legitimidad de las acciones del gobierno e implica un compromiso recíproco de la sociedad de construir bases sólidas para la gobernabilidad, el desarrollo y el bienestar social; pero para lograr dicho compromiso de la sociedad, es necesario antes, que el Estado sea un aparato eficiente y justo. Este objetivo puede lograrse a través del fomento de la transparencia, ampliando el acceso a la información relevante y a través de la no permisión de acciones de corrupción.

Cuando una sociedad se identifica con los objetivos del Estado, cuando participa en la toma de decisiones importantes para el país y reclama a sus gobernantes por las malas acciones tomadas, entonces se puede concluir que la sociedad invierte en ciudadanía.

a) Fomento de la transparencia y rendición de cuentas.

El principal componente de la inversión en ciudadanía es la percepción ciudadana respecto de cuán transparente es el Estado, por lo tanto, se recomienda implementar una política de divulgación permanente de los resultados de la gestión pública. En especial, debe divulgarse de manera constante las cifras reales de ingresos, gastos, destinos de gastos, funcionarios responsables, procesos de negociación de contratos, avances en los proyectos de inversión, presupuestos de unidades secundarias, ejecución presupuestaria, entre otros.

En materia tributaria, se recomienda dar a conocer a la sociedad, el cumplimiento tributario por sector económico y tamaño de contribuyente, qué actividades revelan más incumplimientos y delitos relacionados a la evasión y al contrabando de mercancías, etc. Asimismo, debe divulgarse los planes de trabajo de las instituciones de la Administración y los resultados obtenidos de las acciones realizadas.

Lo anterior va en la línea de que, en cuanto mayor acceso se tiene a la información, menor es la probabilidad de que se cometan actos de corrupción al interior de las instituciones. Es por eso que la información relacionada con la tributación debe estar disponible para toda la sociedad, con la salvedad de aquella información reservada por la ley para ser conocida únicamente por el contribuyente y la Administración Tributaria y que se refiere a los valores declarados por cada contribuyente. Es decir, que las estadísticas generales y sectoriales pueden ser publicadas periódicamente sin violar ningún precepto legal.

Al mismo tiempo, un tema muy relevante es exponer a la consulta ciudadana las propuestas de reformas tributarias, para que el contribuyente obtenga una orientación sobre el manejo operativo de la normativa y se le facilite el cumplimiento. Esto es importante también para evitar las expectativas negativas que se forman en la sociedad cada vez que se está preparando una reforma.

b) Prevención y combate efectivo a la corrupción y clientelismo.

La transparencia permite cerrar los espacios para que se cometan actos de corrupción, pero si llegan a presentarse, el Estado debe estar alerta y ser estricto en su tratamiento, castigando severamente a quienes actúan de manera incorrecta, ya que la imagen del Estado está muy conectada a la forma en que se manejan los actos de corrupción.

En este sentido, en todo el sector público debe existir una política de “cero tolerancia” a la corrupción y a cualquier acto que vaya en contra de las buenas prácticas del servicio público.

Al mismo tiempo debe evitarse “el clientelismo” y “el lobby” al interior de las instituciones públicas, entre ellas la Administración Tributaria, de modo que ésta pueda desarrollar su función con eficiencia.

En el caso de la Administración Tributaria, lo recomendable es que cuente con la autonomía suficiente para poder aplicar la legislación tributaria de manera general, garantizando la equidad horizontal y vertical. Es decir, sin dar trato preferente a sector alguno. Para ello, es necesario dotar a las autoridades tributarias de seguridad y legitimidad en sus actuaciones, de modo que no vean amenazada su permanencia en la institución si toman decisiones que afecten a un sector económico en particular.

La autonomía en la gestión tributaria puede lograrse de varias formas. Las opciones van desde dar la autonomía a las autoridades tributarias, mientras la Administración permanece adscrita al Ministerio de Hacienda, hasta

independizar totalmente la institución. En El Salvador, se recomienda inicialmente lo primero e ir avanzando hacia la independencia total.

En el mismo orden de ideas, debe garantizarse la estabilidad de las autoridades máximas de la institución, estableciendo por ley periodos fijos de permanencia en los cargos, con posibilidades de reelección.

Si la sociedad percibe que el Estado está actuando con eficiencia, con justicia y equidad, estará en la disposición de involucrarse directamente en la financiación del gasto público, y lo más importante, de manera voluntaria.

5.2 Entendimiento de sectores productivos, políticos y sociedad.

Otro componente importante para la generación de cultura tributaria es que todos los sectores de la sociedad estén conscientes del papel que el Estado juega en el financiamiento de las demandas sociales como salud, educación, inversión en infraestructura, entre otros, y que los recursos deben provenir en gran medida de la sociedad misma, siendo el aparato productivo y el sistema político, dos sectores cruciales para la consecución de los objetivos del Estado.

Lo anterior debe llevar a pensar que la responsabilidad de las finanzas públicas no es solo del Ministerio de Hacienda, como lo establece la Constitución, sino que implica lograr un entendimiento entre todos los sectores que componen la sociedad, de modo que se vislumbre conjuntamente una visión de país que posibilite avanzar hacia nuevos estadios de desarrollo.

Dicho entendimiento debe contener, como mínimo, los siguientes compromisos:

- Incrementar la carga tributaria, a través de la realización de un conjunto de acciones administrativas y normativas que modernicen y dinamicen la recaudación, incrementándola y logrando un mayor aporte de los contribuyentes.
- Fortalecer los principios y valores ciudadanos que permitan una mejora significativa en los niveles de cumplimiento tributario –tanto en las empresas como personas individuales— y que por ende conduzcan a la reducción de la evasión, el contrabando y la elusión, dando espacio para que la Administración Tributaria se dedique al combate de los casos relevantes de delito tributario y aduanero.

- Realizar una reestructuración orgánica y funcional de la Administración Tributaria, fortaleciendo sus facultades, recursos y autonomía administrativa-funcional.
- Impulsar la mejora en el nivel de cultura tributaria, diseñando un eje transversal entre las instituciones públicas pertinentes para inculcar en los ciudadanos y en los diferentes niveles educativos, el principio de cumplir con el pago de los impuestos y mostrarles los beneficios sociales derivados de ello.

5.3 Política educativa de formación de cultura tributaria.

Por último, pero la más importante recomendación relacionada con la formación de cultura tributaria, está la implementación de una política educativa de formación en valores tributarios, con la finalidad de inculcar en los niños y jóvenes la cultura de la responsabilidad para con el fisco y el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas.

La política sugerida implica en primer lugar, la inclusión de temáticas tributarias en los textos educativos y en los programas de estudio de todos los niveles, considerando en cada uno el tipo de lenguaje y complejidad apropiada para lograr el mejor entendimiento por parte de los estudiantes. Esta tarea debe complementarse con la creación de una faceta educativa de la Administración Tributaria, que tenga como principal función, desarrollar las bases para una enseñanza efectiva de los aspectos básicos de la tributación y de la importancia de pagar impuestos para con la sociedad misma.

En esta nueva faceta educadora de la Administración Tributaria, se debe también capacitar a los maestros para que puedan desarrollar en las aulas los temas de contenido tributario y generar la suficiente confianza en la población estudiantil para que se genere un efecto multiplicador que conduzca verdaderamente a un incremento en la recaudación.

En la misma vía, la Administración Tributaria debe desarrollar una línea de trabajo dedicada a la publicación de material impreso y on line, que oriente al contribuyente y a la sociedad en general sobre el funcionamiento del sistema impositivo, el cumplimiento de las obligaciones tributarias y los beneficios sociales que se obtienen del pago de los impuestos.

Hay suficientes experiencias internacionales que pueden servir de base para implementar una política de formación de cultura tributaria. Además, algunos organismos internacionales brindan asistencia técnica y financiera para este tipo de iniciativas, lo que significa que lo que se requiere es tomar la decisión de emprender un proyecto de esta naturaleza y comprometerse a mantenerlo de manera permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo Carlos (2001); “¿Crecimiento económico liderado por las exportaciones? La experiencia de El Salvador durante los 1990”; Departamento de Estudios Económicos y Sociales, FUSADES, San Salvador, diciembre de 2001.

Bergman Marcelo (2006); “La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México”; 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003); “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”; en Serie de estudios económicos y Sectoriales; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., diciembre de 2003.

CEPAL (1999); “Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales”; Libros de la CEPAL; Santiago, Chile, diciembre 1999.

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.

CEPAL (2005), “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”; Serie Seminarios y Conferencias; Santiago, Chile, enero 2005.

CEPAL (2006); “Retos de la política fiscal en Centroamérica”; Serie Estudios y Perspectivas; México D.F., México, noviembre 2006.

CEPAL (2006b), “La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano”; Serie Estudios y perspectivas No. 61, México, Octubre de 2006.

Cetrángolo Oscar (1991); “Estimación de la recaudación teórica del IVA”; DNIAF, Argentina, 1991.

Cetrángolo Oscar, Gómez-Sabaini Juan Carlos (2007); “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, en serie Macroeconomía del Desarrollo, edición 60, CEPAL, diciembre 2007.

Cortázar Velarde (2000); “Estrategias educativas para el desarrollo de una cultura tributaria en América Latina”. Experiencias y líneas de acción; Revista Reforma y Democracia No. 17 Junio 2000, CLAD, Caracas, Venezuela, 2000.

Croce Enzo y Juan-Ramón Hugo (2003); “Sostenibilidad fiscal: un análisis comparativo”; Documentos de Trabajo del FMI; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., Julio 2003.

Díaz Yubero Fernando (2003); “Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas”; Serie Documentos 14/03; Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, 2003.

Fondo Monetario Internacional (2008); “El Salvador: 2007 Article IV Consultation- Staff Report”; Washington, D.C., Marzo 2008. VER TEXTO ORIGINAL

Fuentes Julieta y Tobar Marlene (2003); “Análisis del ciclo económico salvadoreño”; en Boletín Económico Enero-Marzo 2003; Banco Central de Reserva de El Salvador; San Salvador, El Salvador, marzo 2003.

Fuentes Julieta y Tobar Marlene (2004); “La política fiscal como herramienta de ajuste cíclico en El Salvador”; Documentos de Trabajo 2004-01; Banco Central de Reserva de El Salvador; San Salvador, El Salvador, Primer semestre 2004.

Gómez-Sabaini Juan Carlos (2005); “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”; Buenos Aires, Argentina, septiembre 2005.

Jorrat Michel, Serra Pablo (1999); “Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile”; Servicio de Impuestos Internos y Universidad de Chile; Santiago de Chile; 1999.

Macías Hugo, Agudelo Luis y López Mario (2007); “Los métodos para medir la evasión de impuestos: una revisión”; Revista Semestre Económico No. 20 julio-diciembre 2007, Universidad de Medellín, Medellín, Colombia, 2007.

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

OMC (1996); “Examen de las políticas comerciales El Salvador”; Informe de la Secretaría; Organización Mundial del Comercio, Ginebra, Suiza, octubre de 1996.

Rahan Raghuram (1995); “Alivio de la deuda y crecimiento”, en serie Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, junio 2005.

Rawls John (1995); “Teoría de la justicia”; Fondo de Cultura Económica; Segunda edición, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Red Centroamericana y del Caribe sobre Educación Fiscal (2008); Presentación “Situación de la educación fiscal en Centroamérica y el Caribe”; Antigua Guatemala, marzo 2008.

Tanzi Vito (2000); “Taxation in Latin America in the Last Decade”, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper 76, Stanford University, CA, USA, diciembre 2000.

SIECA (2007); “Unión Aduanera Centroamericana en cifras”; Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Guatemala, Guatemala, octubre 2007.

Touraine Alain (1995); “¿Qué es la democracia?”, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 1995.

World Bank (2005); “El Salvador: Evaluación del Gasto Público”, Informe ejecutivo, Washington, D.C., 2005.

World Bank (n/d); “The Costs of Attaining the Millennium Development Goals”, in the Policy Research Working Paper “Development Goals: History, Prospects and Costs”, Washington, D.C.

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

Superintendencia del Sistema Financiero, El Salvador, www.ssf.gob.sv

Fondo Monetario Internacional, www.imf.org

Banco Mundial, www.worldbank.org

Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org
Comisión Económica para América Latina, www.cepal.org
Servicio de Impuestos Internos de Chile, www.sii.cl
Instituto de Estudios Fiscales de España, www.ief.es
Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, www.aeat.es
Periódico Diario Colatino, El Salvador, www.diariocolatino.com
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
Sitio: www.bloomberg.com
Sitio: www.bankrate.com
Sitio: www.yahoo.com/finances

GLOSARIO

Carga tributaria: También se conoce como nivel de presión fiscal. Indica que proporción del Producto Interno Bruto (PIB) representan los ingresos tributarios recaudados por el Estado. En términos matemáticos, proviene de dividir la cantidad de dinero resultado del cobro de los impuestos en el año entre la producción total anual.

Contracíclico: También llamado anticíclico. Que varía en sentido contrario al ciclo económico. La política fiscal es contracíclica cuando en un periodo de expansión económica, el gobierno disminuye el gasto público y/o aumenta los impuestos. De igual forma, la política fiscal puede ser contracíclica si en una etapa de declive económico, el gobierno aumenta el gasto público y/o disminuye los impuestos.

Déficit estructural: El Estado incurre en déficit estructural cuando su déficit presupuestario no se debe a que el PIB real sea menor que la producción potencial, sino más bien a que los impuestos son demasiado bajos o el gasto es demasiado alto para equilibrar el presupuesto, incluso cuando el PIB real iguale a la producción potencial.

Demanda agregada: Se refiere al gasto total —de los consumidores, las empresas, el Estado y el sector externo— en bienes y servicios finales.

Depósito para Perfeccionamiento de Activo: Según la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, hace alusión a un área del territorio nacional que por razones técnicas no está ubicada en Zonas Francas —sujeta a un tratamiento aduanero especial— donde las mercancías que en ella se introducen para ser reexportadas, se reciben con suspensión de derechos e impuestos, para ser sometidas a procesos de transformación, elaboración o reparación y donde los bienes de capital pueden permanecer por un tiempo ilimitado.

Desgravación arancelaria: Proceso mediante el cual se establece en el tiempo una caída gradual de los aranceles —impuesto a las importaciones— con la finalidad de implementar una apertura comercial.

Dictamen fiscal: Se entiende por dictamen fiscal el documento en el que conste la opinión relacionada con el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente, emitida por un Licenciado en Contaduría Pública o un Contador Público Certificado, en pleno uso de sus facultades

profesionales de conformidad a lo establecido en la Ley Reguladora del Ejercicio de la Contaduría. Éste está integrado además por informe fiscal, el cual constituye el documento que contiene un resumen del trabajo realizado por el Auditor y los resultados obtenidos, lo cual constituye a su vez un fundamento de lo expresado con mayor detalle en el dictamen fiscal.

Elusión fiscal: Acto de defraudación cuyo propósito es reducir el pago de las contribuciones que por ley le corresponden a un contribuyente. Resulta del aprovechamiento en forma indebida por parte del contribuyente, de vacíos en la legislación tributaria.

Estabilizadores automáticos: Es un conjunto de variables de las finanzas públicas que marcan de forma autónoma la orientación de la política fiscal en el país. En una recesión, los ingresos fiscales disminuyen automáticamente cuando cae la renta y el gasto en seguridad social aumenta automáticamente al aumentar las demandas sociales de la población al Estado. El presupuesto estatal muestra en forma automática un déficit, estimulando la demanda agregada, aunque la demanda privada disminuya.

Evasión fiscal: También llamada evasión tributaria o evasión de impuestos, consiste en el impago de aquellos tributos establecidos por la ley. Puede darse por engaños, errores, u omisiones en las declaraciones o cualquier otro acto del que se tenga un beneficio indebido en perjuicio del fisco. Es una actividad ilícita y está contemplada generalmente como delito o como infracción en la mayoría de los ordenamientos jurídicos.

Fedatario: Fedatario es un representante de la Administración Tributaria facultado para la verificación del cumplimiento de la obligación de emitir y entregar los documentos legales correspondientes por cada operación que se realice, así como del cumplimiento de los requisitos de tales documentos y de la obligación de inscribirse en el Registro de Contribuyentes y sus actuaciones se reputan legítimas, por lo que el acta de comprobación correspondiente, tendrá fuerza probatoria.

Formación Bruta de Capital: Edificios y bienes —tanto máquinas como existencias— adquiridos para aumentar el stock de capital de la economía, más la inversión pública en infraestructura y la construcción de viviendas.

Impuestos directos: Son aquellos impuestos que gravan —en forma directa— los ingresos y/o la riqueza de las personas naturales o jurídicas.

Impuestos indirectos: Aquellos que gravan el consumo de bienes y servicios, independientemente del nivel de ingresos de quienes las compran. También se le conoce como impuestos al consumo.

Inflación: Aumento generalizado del nivel de precios que se traduce en un deterioro de la capacidad adquisitiva del ingresos de los consumidores.

Inversión en ciudadanía: Es el fenómeno social caracterizado por la identificación de los ciudadanos con los objetivos del Estado. Es cuando los individuos participan en la toma de decisiones importantes para el país y reclaman a sus gobernantes por las malas acciones tomadas.

Letras del Tesoro (LETES): Títulos valores de corto plazo emitidos por el Ministerio de Hacienda, con el objetivo de suplir los déficit temporales de caja.

Oferta agregada: Se refiere a la cantidad de bienes y servicios finales que producen las empresas dada su capacidad de planta, equipo y otro capital, dado los niveles vigentes de salarios y de precios. Incluye además la importación de bienes y servicios.

PIB per cápita: Es la relación que indica el monto del Producto Interno Bruto de un país o región determinada que le corresponde a cada habitante. Es un indicador generalizado del nivel de productividad y bienestar de una economía.

Política fiscal: La acción gubernamental relacionada a los ingresos del Estado, gasto público y el financiamiento de los déficit fiscales.

Política monetaria: Es una acción de política que implica cambios en la oferta monetaria o en el tipo de interés, que es adoptada la banca central de un país.

Procíclico: Que varía en el mismo sentido del ciclo económico. La política fiscal es procíclica cuando en un periodo de expansión económica, el gobierno aumenta el gasto público y/o disminuye los impuestos. De igual forma, la política fiscal puede ser procíclica si en una etapa de declive económico, el gobierno disminuye el gasto público y/o aumenta los impuestos.

Productos básicos: Se refiere a aquellos bienes que los consumidores requieren para satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia.

Reformas estructurales: Se refiere a las medidas tendientes a cambiar la organización y el esquema de funcionamiento de la economía.

Resultado Global: Cantidad que resulta de restar el gasto público total de los ingresos totales en un ejercicio determinado. Cuando los ingresos son mayores a los gastos se obtiene un superávit fiscal. Si los gastos son mayores a los ingresos, el resultado es un déficit fiscal.

Subcapitalización: Consiste en financiar una filial con empréstitos en lugar de capital. Este mecanismo permite que la filial pueda deducirse los intereses abonados al empréstito a efectos del cálculo del pago de sus impuestos.

Términos de intercambio: Son resultado de las relaciones de intercambio en el comercio entre países. Ellos se determinan a través de la variación en la estructura de precios de las exportaciones y de las importaciones. Los términos de intercambio se establecen mediante la comparación de los índices de precios de las exportaciones y las importaciones.

Tipo de cambio: Es el precio de una divisa expresada en moneda nacional.

Tipo de cambio sobrevaluado: Sucede cuando las autoridades monetarias de un país establecen un tipo de cambio nominal —la paridad entre la moneda local y la divisa— que no es fiel resultado de los movimientos de capitales entre los países. En otras palabras, la cantidad de unidades monetarias nacionales que se da para adquirir la divisa es menor que la que realmente establece el mercado de capitales.

Unión Aduanera: Es un área de libre comercio que establece una tarifa exterior común. Los estados miembros establecen una política comercial común hacia los Estados que no son miembros. Sin embargo, en algunos casos, los Estados tienen el derecho de aplicar un sistema de cuotas de importación único. Uno de los propósitos principales para la creación de las uniones aduaneras es incrementar la eficiencia económica y la unión entre los estados miembros.

SIGLAS

ANDA:	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANTEL:	Administración Nacional de Telecomunicaciones
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI:	Banco Multisectorial de Inversiones
CAFTA-DR:	Central America Free Trade Agreement and Dominican Republic. Siglas en inglés para referirse al Tratado de Libre Comercio entre los países de América Central y los Estados Unidos, que incluye a su vez a República Dominicana.
CEL:	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA:	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
DAI:	Derechos Arancelarios de Importación
DGA:	Dirección General de Aduanas
DGII:	Dirección General de Impuesto Internos
DGT:	Dirección General de Tesorería
DPA:	Depósito para Perfeccionamiento de Activo
FGR:	Fiscalía General de la República
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOP:	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FOSEDU:	Fideicomiso para Obligaciones de Seguridad y Educación
FOVIAL:	Fondo de Conservación Vial
INPEP:	Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos
ISR:	Impuesto Sobre la Renta
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA:	Impuesto sobre el Valor Agregado
LETES:	Letras del Tesoro
LNB:	Lotería Nacional de Beneficencia
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC:	Organización Mundial del Comercio
PNC:	Policia Nacional Civil
SAC:	Sistema Arancelario Centroamericano
SIECA:	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIIT:	Sistema Integrado de Información Tributaria
SITEP:	Sistema del Tesoro Público
SPNF:	Sector Público no Financiero
TBR:	Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces
TLC:	Tratado de Libre Comercio
UAAP:	Unidad de Audiencia y Apertura de Pruebas
USAID:	United States Agency for International Development

Apéndice 1. Sostenibilidad fiscal: un repaso teórico⁷²

La metodología descrita se basa en Blanchard (1990), basada en la determinación de indicadores de sostenibilidad fiscal, específicamente el indicador “Deuda/PIB”.

Los indicadores se calculan haciendo una proyección del ingreso y el gasto público en base a las políticas en vigor. Seguidamente, los déficit primarios estimados se comparan con el déficit primario permanente (el indicador de déficit primario) necesarios para mantener constante la razón “Deuda/PIB”. Los déficits darán una medida de la sostenibilidad de la actual orientación de la política fiscal.

La sostenibilidad fiscal debe examinarse en el marco de la restricción presupuestaria del sector público, ya que a pesar de los períodos presidenciales que normalmente no exceden de cinco o seis años, las variables fiscales se mantienen en el tiempo.

La restricción presupuestaria del sector público en cada ejercicio fiscal está dada por la siguiente ecuación:

$$RFSP_t = (D_t - D_{t-1}) = i_t D_{t-1} - SP_t \quad (1)$$

Donde:

- RFSP : requerimientos de financiamiento del sector público en el año t
- D : saldo nominal de la deuda al final del período t
- SP : superávit primario (ingreso menos gasto –excluidos los intereses) generado durante el período t
- i : tasa de interés nominal durante el período t

La ecuación (1) explica que la variación del saldo de la deuda estará en función de la capacidad del gobierno para generar superávit primarios y que estos sean suficientes para cubrir el monto de los intereses de la deuda existente. Así pues, si $SP > i$, el saldo de la deuda se reducirá; mientras que si $SP < i$, se obtendrá como resultado un déficit global, lo que significa un aumento en la deuda en el período t .

⁷² Esta sección está basada en los procedimientos desarrollados por Croce, Enzo y Juan-Ramón, Hugo, 2003 “La evaluación de la sostenibilidad fiscal: Un análisis comparativo multinacional”, documento de trabajo del FMI 03/145.

Partiendo de (1), se puede obtener entonces la ecuación que expresa de la dinámica de la razón deuda-producto interno bruto ($d=D/PIB$), que es igual a:

$$d_t = \beta d_{t-1} - sp_t \quad (2)$$

Donde;

β : factor de descuento definido como $(1+r_t)/(1+g_t)$

r : tasa de interés real

g : tasa de crecimiento real

sp : superávit primario como porcentaje del PIB

En la ecuación (2), el factor de descuento β implica que si $r > g$ ⁷³, la deuda aumentará de un período a otro aun cuando el superávit primario sea positivo ($SP > 0$), salvo si este último supera un umbral mínimo.

Si se quiere conocer el nivel de superávit necesario para mantener la razón deuda/PIB constante en el tiempo, en (2) se impone la condición de que $d_t = d_{t-1}$ y se resuelve sp :

$$sp^* = \left(\frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) d_{t-1} \quad (3)$$

Donde sp^* es el superávit primario estabilizador de la deuda.

La ecuación (2), también puede reformularse recursivamente hacia adelante para derivar la restricción presupuestaria temporal para un horizonte finito (N años), de la siguiente manera⁷⁴:

$$d_t = \beta^{-1} sp_{t+1} + \beta^{-2} sp_{t+2} + \beta^{-3} sp_{t+3} + \dots + \beta^{-N} sp_{t+N} + \beta^{-N} d_{t+N} \quad (4)$$

$$d_t = \sum_{k=1}^N \beta^{-k} sp_{t+k} + \beta^{-N} d_{t+N} \quad (4')$$

⁷³ De acuerdo a Croce y Juan-Ramón (2003), basados en Barro (1976), se descarta una situación de $r < g$, porque, en estado estacionario, ello podría producir una "sobre acumulación ineficiente del capital".

⁷⁴ Se considera un β constante a lo largo del período.

Esta última expresión permite establecer la condición formal de solvencia del sector público: el sector público es solvente cuando el valor presente descontado de los superávits primarios futuros es igual al saldo de la deuda pendiente. Esto implica:

$$d_{t+N} = 0; \text{ o también } d_{t+N} \leq d^* \quad (5)$$

Donde d^* representa la razón deuda/PIB fijada por las autoridades como meta a N períodos.

Considerando la ecuación (3) y (4'), suponiendo un horizonte finito, y si se parte de un saldo de deuda actual muy alto, se puede introducir en el cálculo el nivel objetivo (d^*) a ser alcanzado en N períodos como una proporción γ^* del nivel actual ($r \leq 1$), con lo que el esfuerzo fiscal o superávit primario estabilizador de la deuda queda de la siguiente manera:

$$sp^* = \left(\frac{(\gamma^* - \beta^N)(\beta - 1)}{1 - \beta^N} \right) d_t \quad (6)$$

Donde γ^* es igual a d^*/d_t

Anexo 1 Reformas tributarias 2004 y 2005

Reformas Tributarias 2004-2005

Ley de Impuesto sobre la Renta: las principales modificaciones a la ley se refieren a normar de una manera más estricta las deducciones permitidas: se condiciona la no gravabilidad de los reintegros de seguros dotales, ampliación del plazo de gravabilidad y establecimiento de una tasa fija para tasar la ganancia de capital en inmuebles, nuevas disposiciones relativas a la documentación legal y a la forma de comprobar los costos y gastos (especialmente gastos en remuneraciones, gastos de viaje, arrendamientos, primas de seguros, intereses, entre otros), eliminación de la depreciación acelerada, fijación de un techo para las donaciones deducibles, nuevos costos y gastos no deducibles (provenientes de paraísos fiscales).

Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios: al igual que en el Impuesto sobre la Renta, en IVA las reformas llevan el objetivo de normar de una manera más estricta y eficiente las deducciones y adaptar la ley al dinamismo de la economía global. Es así como se incorporan los intereses de financiamientos como hecho generador y se establece claramente su tratamiento para efectos del impuesto, se define y se norma la importación de servicios, se dicta de manera categórica los requisitos para deducir el crédito fiscal y se establecen claramente los créditos fiscales no deducibles, se establecen nuevas disposiciones con respecto a la proporcionalidad y se fija la obligación de declarar la totalidad de las operaciones (gravadas, exentas y no gravadas).

Código Tributario: la finalidad es dotarlo de más y mejores herramientas de control tributario. De esta manera, se disponen nuevas reglas relativas a la responsabilidad de los sujetos pasivos y al domicilio de los sujetos no domiciliados, se dicta la no existencia de crédito tributario por impuestos pagados en el extranjero; se crean nuevas obligaciones para los sujetos pasivos (informar domicilio para recibir notificaciones, presentar estados financieros, informes de donaciones, retención y percepción de impuestos); se implementan nuevas reglas para la presentación y modificación de declaraciones; se modifican los requisitos que deben cumplir los documentos legales del IVA y se establecen nuevos documentos (factura de venta simplificada); se crea la autorización de la numeración correlativa de los documentos por parte de la Administración Tributaria; se impone la obligación a las instituciones financieras de exigir estados financieros y de informar diferencias en el proceso de concesión de créditos a contribuyentes; se establecen nuevas reglas de retención y percepción de IVA y Renta tanto para domiciliados como para no domiciliados; se crea el sistema de anticipo a cuenta del Impuesto sobre la Renta para las personas naturales; se dota de mayores facultades de fiscalización y control; se endurecen las sanciones a infracciones tributarias, entre otras.

Ley de Simplificación Aduanera: se establecen procedimientos más expeditos para la verificación física de los valores declarados y plazos para la resolución de procesos administrativos.

Ley especial para sancionar infracciones aduaneras: se definen los límites para considerar los delitos de defraudación, se amplían las sanciones a las infracciones en materia aduanera, se integran reglas de notificación y se amplían los plazos para resolver procesos y recursos.

Ley de Bancos y Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios: con la finalidad de dotar a la Administración Tributaria de más y mejores mecanismos de control, se le faculta para requerir información sobre depósitos y otras captaciones a las instituciones del sistema financiero, sin que se le oponga reserva de ley.

Código Penal y Código Procesal Penal: se amplían las modalidades de defraudación al fisco y se amplían las penas por evasión de impuestos. Al mismo tiempo, se crea la figura de agente encubierto para investigar delitos de defraudación y contrabando, etc.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria de Labores 2004-2005.

Anexo 2

Sector Público no Financiero (SPNF) 1990-2007

(US\$ Millones)

TRANSACCIONES	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I. INGRESOS Y DONACIONES	735.4	1,642.1	2,071.9	2,055.7	2,218.4	2,436.8	2,571.8	2,786.2	3,239.8	3,484.0
1. INGRESOS CORRIENTES	616.8	1,562.0	1,954.3	1,993.8	2,103.6	2,366.7	2,523.5	2,734.0	3,198.5	3,421.6
a) Tributarios ^{1/}	438.2	1,062.5	1,344.1	1,448.9	1,595.2	1,736.3	1,820.0	2,131.7	2,487.5	2,720.4
b) Contribuciones a la Seguridad Social	67.2	173.9	281.8	253.1	258.7	266.1	275.4	282.9	306.2	330.6
c) No Tributarios	60.0	163.4	241.2	242.5	249.7	268.9	328.7	229.0	246.2	259.8
d) Superávit de Operación de Emp. Públicas	51.4	162.2	87.2	49.3	0.0	95.3	99.4	90.4	118.0	110.8
e) Transf. de Instituc. Financ. Púb. (F O P)									40.5	0.0
2. INGRESOS DE CAPITAL	2.2	2.6	7.6	0.8	64.8	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0
3. DONACIONES DEL EXTERIOR	116.4	77.5	110.1	61.1	50.0	69.7	48.3	52.1	41.3	62.3
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PRESTAMOS	754.3	1,655.4	2,470.5	2,559.7	2,693.1	2,747.0	2,674.2	2,969.2	3,437.1	3,559.8
1. GASTOS CORRIENTES	633.5	1,256.3	2,034.5	1,940.1	1,986.9	2,198.0	2,305.5	2,489.4	2,858.3	2,992.3
a) Consumo	486.6	969.8	1,491.7	1,512.1	1,526.7	1,667.9	1,751.3	1,886.8	2,034.3	2,136.9
b) Intereses	81.4	156.3	203.2	200.0	245.3	307.0	334.5	378.0	454.9	507.4
c) Transferencias Corrientes	65.5	130.2	339.6	228.0	214.9	223.1	219.7	224.5	369.1	348.0
2. GASTOS DE CAPITAL	127.9	395.4	436.3	619.8	706.4	549.6	369.3	481.2	579.5	568.3
a) Inversión Bruta	115.9	342.3	380.4	602.4	609.5	541.7	334.5	429.6	500.0	477.5
b) Transferencias de Capital	12.0	53.1	55.8	17.4	96.9	7.9	34.8	51.6	79.5	90.8
3. CONCESION NETA DE PRESTAMOS	-7.1	3.7	-0.3	-0.1	-0.2	-0.6	-0.6	-1.4	-0.8	-0.8
III. AHORRO CORRIENTE (I.1 - II.1)	-16.7	305.7	-80.3	53.8	116.7	168.6	218.0	244.6	340.2	429.3
IV. RESULTADO PRIMARIO (No incluye intereses)	62.5	143.0	-195.3	-406.5	-386.9	-252.8	-44.4	-132.0	-91.7	112.3
V. SUPERAVIT - DEFICIT GLOBAL										
1. Incluyendo Donaciones	-18.9	-13.3	-398.5	-504.0	-474.7	-310.2	-102.3	-182.9	-197.2	-75.8
3. Con pensiones	-18.9	-13.3	-398.5	-606.5	-632.2	-559.9	-378.8	-510.0	-546.6	-395.1
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	71.1	125.5	200.0	614.9	1,253.5	432.0	241.5	342.6	497.0	-115.0
1. Desembolsos de deuda	77.6	315.7	411.8	964.0	1,758.6	610.1	626.1	727.4	901.2	205.3
2. Amortización de deuda	-59.6	-190.3	-211.8	-349.1	-505.1	-178.1	-384.6	-384.8	-404.1	-320.3
3. Refinanciamiento de servicio corriente	77.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Pagos por servicio atrasado	-24.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-52.2	-112.1	198.5	-110.9	-778.8	-121.8	-139.2	-159.7	-299.8	190.9
1. Banco Central	8.1	1.0	20.0	20.5	-89.5	218.8	-65.0	77.5	-47.5	146.2
2. Bancos Comerciales	-5.6	-58.5	192.7	136.4	-362.1	-53.8	14.3	-12.7	77.8	43.3
3. Instituciones Financieras	0.0	-17.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Bonos fuera del sistema bancario	-0.7	-14.2	-72.5	-123.6	-28.0	-1.9	-7.6	121.8	-18.5	321.4
5. Privatización y Venta de Acciones	0.0	0.0	0.0	10.4	7.3	2.3	206.5	0.0	0.0	0.0
6. Pago Deuda Previsional ^{2/}	0.0	0.0	0.0	-102.5	-157.5	-249.6	-276.5	-327.1	-349.4	-319.3
7. Otros	-54.0	-23.3	58.5	-52.2	-149.0	-37.5	-11.0	-19.2	-53.0	-0.7

Fuente: Banco Central de Reserva

^{1/} A partir de 1994 incluye ajustes en las cifras por devoluciones de impuestos sobre Renta e IVA.^{2/} De acuerdo con D.L. No.98 del 07-SEP-06, a partir de Oct. de 2006, parte de las Obligaciones Previsionales se registran fuera del SPNF

Anexo 3

Sector Público no Financiero (SPNF) 1990-2007

(Porcentajes del PIB)

TRANSACCIONES	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I. INGRESOS Y DONACIONES	15.3%	17.3%	15.8%	14.9%	15.5%	16.2%	16.3%	16.3%	17.4%	17.1%
1. INGRESOS CORRIENTES	12.8%	16.4%	14.9%	14.4%	14.7%	15.7%	16.0%	16.0%	17.1%	16.8%
a) Tributarios ^{1/}	9.1%	11.2%	10.2%	10.5%	11.2%	11.5%	11.5%	12.5%	13.3%	13.4%
b) Contribuciones a la Seguridad Social	1.4%	1.8%	2.1%	1.8%	1.8%	1.8%	1.7%	1.7%	1.6%	1.6%
c) No Tributarios	1.2%	1.7%	1.8%	1.8%	1.7%	1.8%	2.1%	1.3%	1.3%	1.3%
d) Superávit de Operación de Emp. Públicas	1.1%	1.7%	0.7%	0.4%	0.0%	0.6%	0.6%	0.5%	0.6%	0.5%
e) Transf. de Instituc. Financ. Púb. (F O P)										
2. INGRESOS DE CAPITAL	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
3. DONACIONES DEL EXTERIOR	2.4%	0.8%	0.8%	0.4%	0.3%	0.5%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PRESTAMOS	15.7%	17.4%	18.8%	18.5%	18.8%	18.3%	16.9%	17.4%	18.4%	17.5%
1. GASTOS CORRIENTES	13.2%	13.2%	15.5%	14.0%	13.9%	14.6%	14.6%	14.6%	15.3%	14.7%
a) Consumo	10.1%	10.2%	11.4%	10.9%	10.7%	11.1%	11.1%	11.1%	10.9%	10.5%
b) Intereses	1.7%	1.6%	1.5%	1.4%	1.7%	2.0%	2.1%	2.2%	2.4%	2.5%
c) Transferencias Corrientes	1.4%	1.4%	2.6%	1.7%	1.5%	1.5%	1.4%	1.3%	2.0%	1.7%
2. GASTOS DE CAPITAL	2.7%	4.2%	3.3%	4.5%	4.9%	3.7%	2.3%	2.8%	3.1%	2.8%
a) Inversión Bruta	2.4%	3.6%	2.9%	4.4%	4.3%	3.6%	2.1%	2.5%	2.7%	2.3%
b) Transferencias de Capital	0.2%	0.6%	0.4%	0.1%	0.7%	0.1%	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%
3. CONCESION NETA DE PRESTAMOS	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
III. AHORRO CORRIENTE (I.1 - II.1)	-0.3%	3.2%	-0.6%	0.4%	0.8%	1.1%	1.4%	1.4%	1.8%	2.1%
IV. RESULTADO PRIMARIO (No incluye intereses)	1.3%	1.5%	-1.5%	-2.9%	-2.7%	-1.7%	-0.3%	-0.8%	-0.5%	0.6%
V. SUPERAVIT - DEFICIT GLOBAL										
1. Incluyendo Donaciones	-0.4%	-0.1%	-3.0%	-3.6%	-3.3%	-2.1%	-0.6%	-1.1%	-1.1%	-0.4%
3. Con pensiones	-0.4%	-0.1%	-3.0%	-4.4%	-4.4%	-3.7%	-2.4%	-3.0%	-2.9%	-1.9%
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	1.5%	1.3%	1.5%	4.5%	8.8%	2.9%	1.5%	2.0%	2.7%	-0.6%
1. Desembolsos de deuda	1.6%	3.3%	3.1%	7.0%	12.3%	4.1%	4.0%	4.3%	4.8%	1.0%
2. Amortización de deuda	-1.2%	-2.0%	-1.6%	-2.5%	-3.5%	-1.2%	-2.4%	-2.3%	-2.2%	-1.6%
3. Refinanciamiento de servicio corriente	1.6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Pagos por servicio atrasado	-0.5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-1.1%	-1.2%	1.5%	-0.8%	-5.4%	-0.8%	-0.9%	-0.9%	-1.6%	0.9%
1. Banco Central	0.2%	0.0%	0.2%	0.1%	-0.6%	1.5%	-0.4%	0.5%	-0.3%	0.7%
2. Bancos Comerciales	-0.1%	-0.6%	1.5%	1.0%	-2.5%	-0.4%	0.1%	-0.1%	0.4%	0.2%
3. Instituciones Financieras	0.0%	-0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
4. Bonos fuera del sistema bancario	0.0%	-0.1%	-0.6%	-0.9%	-0.2%	0.0%	0.0%	0.7%	-0.1%	1.6%
5. Privatización y Venta de Acciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	1.3%	0.0%	0.0%	0.0%
6. Pago Deuda Previsional ^{2/}	0.0%	0.0%	0.0%	-0.7%	-1.1%	-1.7%	-1.8%	-1.9%	-1.9%	-1.6%
7. Otros	-1.1%	-0.2%	0.4%	-0.4%	-1.0%	-0.2%	-0.1%	-0.1%	-0.3%	0.0%

Fuente: Banco Central de Reserva

^{1/} A partir de 1994 incluye ajustes en las cifras por devoluciones de impuestos sobre Renta e IVA.^{2/} De acuerdo con D.L. No.98 del 07-SEP-06, a partir de Oct. de 2006, parte de las Obligaciones Previsionales se registran fuera del SPNF

Anexo 4 Beneficios e Incentivos Fiscales a la inversión en El Salvador

Ley de Inversiones	Ley de Reactivación de las Exportaciones	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización	Ley de Servicios Internacionales	Ley de fomento a las energías renovables	Otros incentivos
<ul style="list-style-type: none"> - Facilidad de trámites 	<ul style="list-style-type: none"> - Devolución del 6% del valor FOB para las exportaciones fuera del área centroamericana 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre internación de maquinaria, herramientas, equipo, etc. necesarios para actividad exportadora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre internación de maquinaria, herramientas, equipo, etc. necesarios para la actividad exportadora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención del impuesto sobre la Renta para proyectos de generación de electricidad menores a 10 MWH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a intereses pagados a instituciones financieras extranjeras.
<ul style="list-style-type: none"> - Igualdad para todos los inversionistas 	<ul style="list-style-type: none"> - No gravabilidad con el impuesto sobre la renta (ISR) para el monto de la devolución 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre internación de materias primas directas e indirectas, productos intermedios, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre internación de lubricantes, combustibles, etc. Necesarios para la actividad exportadora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención del impuesto sobre la Renta para proyectos de generación de electricidad de 10 MWH a 15 MWH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a rendimientos de inversiones en títulos transados en bolsa (personas naturales) y en general para el caso de LETES.
<ul style="list-style-type: none"> - Libertad para realizar inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> - Extensión de la no gravabilidad del ISR a los accionistas de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre internación de lubricantes, combustibles, etc. Necesarios para la actividad exportadora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del impuesto sobre la Renta, extensivo a socios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención de todo tipo de impuestos sobre ingresos de la comercialización de bonos de carbono. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a asociaciones cooperativas.
<ul style="list-style-type: none"> - Facilidad de transferencias de fondos al exterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del impuesto sobre la Renta, extensivo a socios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total de impuestos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total de impuestos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención sobre ingresos de la comercialización de bonos de carbono. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a ingresos de imprentas y periodicos.
<ul style="list-style-type: none"> - Residencia a inversionistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total de impuestos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total de impuestos sobre transferencia de bienes raíces. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del impuesto sobre transferencia de bienes raíces. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a empresas turísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a empresas turísticas.
<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a financiamiento local 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del impuesto sobre transferencia de bienes raíces. 	<ul style="list-style-type: none"> - Otros beneficios otorgados por municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Otros beneficios otorgados por municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a fondos de titularizadoras de activos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total del ISR a fondos de titularizadoras de activos.

Fuente: Legislación vigente.

Anexo 5

Reformas tributarias de 2004-2005 pendientes de implementación

DISPOSICION NO APLICADA	IMPACTO ESPERADO DE LA REFORMA
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.
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.
Art. 115-A Habilitación de la consulta de la información relacionada con las autorizaciones de correlativos en documentos IVA.	Fortalecer el auto control entre los contribuyentes, para reducir el uso de documentos falsos. Además, orientar a los contribuyentes y consumidores a denunciar cualquier detección de posibles documentos falsos.
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.	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, con la finalidad de apoyar la gestión de fiscalización con información relacionada con los casos programados.
Art. 173 Facultades de investigación y fiscalización: - 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.	Ejercer un mayor control sobre el transporte de mercadería y sobre las operaciones realizadas por los contribuyentes en sistemas mecanizados.
Art. 173-A Decomiso de mercaderías en tránsito o almacenada sin documentación legal de respaldo.	Aplicar medidas cautelares a las mercaderías que no estén respaldadas con la documentación legal respectiva que ampare el pago del IVA.
Art. 175 Caducidad de la facultad fiscalizadora y sancionatoria. Impulsar la fiscalización y determinación de impuestos pendientes de pago, en agentes de retención y percepción que no han enterado las cantidades retenidas o percibidas, sobre la base de procesos coordinados entre la DGII, DGT y FGR. Esta última instancia para los procesos con tipificación de delito tributario.	Prevenir la apropiación indebida de impuestos o acciones elusivas, generar un mayor riesgo de detección y fiscalización en contribuyentes omisos, impulsar el cambio de cultura de incumplimiento.
Arts. 199-A y 199-B Estimación de la Base Imponible 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.	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.

Anexo 6
Cálculos de Sostenibilidad fiscal para El Salvador

a) Superávit primario necesario para mantener constante el saldo de la deuda en 38.5% (cierre de 2007).

$$sp^* = \left(\frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) d_{t-1} \quad (3)$$

$$\text{Entonces: } sp^* = \left(\frac{0.049 - 0.04}{1 + 0.04} \right) \times 0.385 = 0.0033 = 0.33\%$$

Supuestos considerados:

Saldo inicial de la deuda del SPNF a diciembre 2007: 38.5% del PIB

Crecimiento del PIB Real en el largo plazo (g): 4.0%

Tasa de interés real de largo plazo (r): 4.9%

Anexo 7 Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 1)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)										Porcentajes del PIB									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
INGRESOS Y DONACIONES	3,641.8	4,016.2	4,394.1	4,827.8	5,206.2	5,622.0	6,068.9	6,552.0	7,075.9	17.5%	17.4%	17.4%	17.5%	17.4%	17.4%	17.3%	17.3%	17.3%		
Ingresos Corrientes	3,579.5	3,956.4	4,337.9	4,774.4	5,158.4	5,573.8	6,023.1	6,509.0	7,034.6	17.1%	17.0%	17.1%	17.1%	17.0%	17.2%	17.2%	17.2%	17.2%		
Tributarios	2,876.8	3,259.4	3,575.9	3,904.9	4,223.5	4,568.1	4,940.9	5,344.1	5,780.2	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%		
No Tributarios	590.4	669.0	733.9	801.4	866.8	937.6	1,014.1	1,096.8	1,186.3	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%		
Superávit de las Empresas Públicas.	112.3	28.1	28.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%		
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%	0.0%	0.0%		
Ingresos de Capital	0.0	0.5	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	62.3	59.2	56.3	53.4	50.8	48.2	45.8	43.5	41.4	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%		
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,043.0	4,872.8	5,306.2	5,816.9	6,338.0	7,175.3	7,680.2	8,291.6	8,907.3	19.8%	21.0%	21.0%	21.0%	22.2%	22.2%	21.9%	21.9%	21.8%		
Gastos Corrientes	3,492.2	4,151.8	4,491.9	4,897.8	5,614.0	6,035.4	6,392.3	6,882.4	7,342.2	17.1%	18.0%	17.7%	17.7%	18.8%	18.7%	18.3%	18.2%	17.9%		
Consumo	2,160.6	2,467.9	2,707.6	2,956.7	3,197.9	3,458.9	3,741.1	4,120.0	4,456.2	10.7%	10.7%	10.7%	10.7%	10.7%	10.7%	10.7%	10.9%	10.9%		
Intereses	507.4	602.6	626.7	814.5	1,253.4	1,288.9	1,316.8	1,339.7	1,499.7	2.5%	2.6%	2.5%	2.5%	2.9%	4.2%	4.0%	3.8%	3.4%		
Transferencias Corrientes	824.3	1,081.3	1,157.6	1,126.6	1,126.6	1,277.6	1,334.4	1,422.7	1,499.7	4.0%	4.7%	4.6%	4.1%	3.9%	3.9%	3.8%	3.7%	3.7%		
Gastos de Capital	551.6	721.0	816.3	919.1	1,024.0	1,139.9	1,267.9	1,409.2	1,565.1	2.7%	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%	3.5%	3.6%	3.7%	3.8%		
Inversión Bruta	460.8	618.1	703.5	795.8	890.7	995.7	1,112.0	1,240.5	1,382.7	2.3%	2.7%	2.8%	2.9%	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%		
Transferencias de Capital	90.8	102.9	112.9	123.2	133.3	144.2	155.9	168.7	182.4	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%		
Concesión neta de préstamos	-0.8	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%	0.0%		
AHORRO CORRIENTE	87.3	-195.4	-154.0	-123.4	-455.6	-461.6	-369.2	-373.4	-307.6	0.4%	-0.8%	-0.8%	-0.4%	-1.5%	-1.4%	-1.1%	-1.0%	-0.8%		
BALANCE PRIMARIO	106.2	-254.1	-287.3	-174.5	-175.4	-284.3	-274.5	-399.4	-445.1	0.5%	-1.1%	-1.1%	-0.6%	-0.6%	-0.8%	-0.76%	-1.1%	-1.1%		
BALANCE GLOBAL	-401.1	-856.6	-914.0	-988.1	-1,428.8	-1,553.3	-1,591.3	-1,739.1	-1,831.4	-2.0%	-3.7%	-3.5%	-3.6%	-4.8%	-4.8%	-4.5%	-4.6%	-4.5%		
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-115.0	-165.0	-172.6	-260.2	-214.3	-228.8	-237.1	-191.9	-146.7	-0.6%	-0.7%	-0.7%	-0.9%	-0.7%	-0.7%	-0.7%	-0.5%	-0.4%		
Desembolsos de préstamos	205.3	109.1	109.8	33.3	51.5	31.5	0.0	0.0	0.0	1.0%	0.5%	0.4%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%		
Amortizaciones de préstamos	-320.3	-276.0	-282.4	-293.5	-265.8	-260.3	-237.1	-191.9	-146.7	-1.2%	-1.2%	-1.1%	-1.1%	-0.9%	-0.9%	-0.7%	-0.5%	-0.4%		
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	516.1	525.7	462.8	408.5	424.6	421.1	300.9	430.4	539.2	2.5%	2.3%	1.8%	1.5%	1.5%	1.3%	0.9%	1.1%	1.3%		
Banco Central	146.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%		
Bancos Comerciales	-6.3	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%	0.0%		
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%	0.0%	0.0%		
Bonos fuera del sistema bancario	321.5	525.7	462.8	408.5	424.6	421.1	300.9	430.4	539.2	1.6%	2.3%	1.8%	1.5%	1.4%	1.3%	0.9%	1.1%	1.3%		
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%	0.0%	0.0%		
Otros	54.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%		
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	-499.9	-623.9	-840.8	-1,871.9	-1,361.0	-1,527.5	-1,500.6	-1,438.9	-	-2.2%	-2.2%	-3.0%	-3.0%	-4.2%	-4.4%	-4.0%	-3.5%		
SALDO DEUDA DEL SPNF	7,949.0	8,205.8	8,495.9	8,644.2	8,854.6	9,046.9	9,110.6	9,349.1	9,741.7	35.5%	35.6%	35.5%	31.3%	29.6%	28.0%	26.0%	24.7%	23.8%		

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

Anexo 8
Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 2)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)										Porcentajes del PIB							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS Y DONACIONES																		
Ingresos Corrientes	3,641.8	4,062.3	4,474.6	4,924.6	5,372.8	5,807.5	6,278.0	6,787.1	7,337.8	7,895.3	8,407.5	8,988.8	9,595.3	10,237.8	10,924.6	11,657.1	12,437.8	13,267.1
Tributarios	3,579.5	4,002.6	4,418.4	4,871.1	5,322.0	5,759.3	6,232.2	6,743.5	7,296.5	7,795.3	8,307.5	8,844.6	9,418.4	10,037.8	10,707.1	11,424.6	12,197.8	13,024.6
No Tributarios	2,876.8	3,305.6	3,659.8	4,013.0	4,399.4	4,775.8	5,183.5	5,625.1	6,103.3	6,537.8	6,988.8	7,467.1	7,976.5	8,518.4	9,097.1	9,714.6	10,374.6	11,077.1
Superávit de las Empresas Públicas	590.4	669.0	730.5	790.1	854.5	914.5	980.6	1,050.4	1,125.2	1,204.6	1,294.6	1,394.6	1,494.6	1,594.6	1,694.6	1,794.6	1,894.6	1,994.6
Empresas Financieras Públicas	112.3	28.1	28.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1	68.1
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	0.0	0.0
Donaciones	62.3	59.2	56.3	53.4	50.8	48.2	45.8	43.5	41.4	39.4	37.4	35.4	33.4	31.4	29.4	27.4	25.4	23.4
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,043.0	4,889.9	5,348.3	5,692.4	6,126.7	6,628.7	7,100.6	7,606.6	8,268.8	8,988.8	9,768.8	10,618.8	11,548.8	12,558.8	13,648.8	14,818.8	16,068.8	17,408.8
Gastos Corrientes	3,492.2	4,169.0	4,635.9	4,786.4	5,117.3	5,515.8	5,874.6	6,357.1	6,784.4	7,171.1	7,684.4	8,224.6	8,804.6	9,414.6	10,054.6	10,734.6	11,454.6	12,214.6
Consumo	2,160.6	2,467.9	2,694.8	2,914.7	3,152.5	3,377.0	3,617.4	3,946.2	4,227.1	4,567.1	4,924.6	5,304.6	5,704.6	6,124.6	6,574.6	7,044.6	7,544.6	8,074.6
Intereses	507.4	619.7	683.5	745.1	802.1	861.2	922.8	988.2	1,057.6	1,127.6	1,207.6	1,297.6	1,397.6	1,507.6	1,617.6	1,737.6	1,857.6	1,987.6
Transferencias Corrientes	824.3	1,081.3	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6	1,157.6
Gastos de Capital	551.6	721.0	812.5	906.0	1,009.4	1,129.9	1,226.0	1,345.5	1,484.4	1,644.4	1,824.4	2,024.4	2,244.4	2,484.4	2,744.4	3,024.4	3,324.4	3,644.4
Inversión Bruta	460.8	618.1	708.1	784.5	878.0	972.1	1,075.2	1,188.0	1,311.4	1,454.4	1,614.4	1,784.4	1,964.4	2,164.4	2,384.4	2,624.4	2,884.4	3,164.4
Transferencias de Capital	90.8	102.9	112.3	121.5	131.4	140.8	150.8	161.5	173.0	185.4	198.4	212.4	227.4	243.4	260.4	278.4	297.4	317.4
Concesión neta de préstamos	-0.8	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	0.0
AHORRO CORRIENTE	87.3	-166.4	-117.5	84.7	204.7	243.5	357.5	386.5	512.1	612.1	722.1	842.1	972.1	1,112.1	1,262.1	1,422.1	1,592.1	1,772.1
BALANCE PRIMARIO	106.2	-207.9	-190.2	-22.8	48.2	40.1	100.2	66.7	126.6	126.6	126.6	126.6	126.6	126.6	126.6	126.6	126.6	126.6
BALANCE GLOBAL	-401.1	-827.6	-873.7	-767.8	-753.9	-821.1	-822.6	-919.5	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9	-930.9
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-115.0	-237.2	-250.4	-220.1	-91.0	-99.1	-99.3	-111.0	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4	-112.4
Desembolsos de préstamos	205.3	423.4	446.9	392.8	900.0	176.9	177.2	198.1	200.5	1.0	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Amortizaciones de préstamos	-320.3	-660.6	-697.4	-612.9	-991.0	-970.0	-976.5	-909.1	-312.9	-1.6	-2.8	-2.8	-2.8	-2.8	-2.8	-2.8	-2.8	-2.8
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	516.1	1,064.8	1,124.1	987.9	844.9	920.3	921.9	1,030.5	1,043.3	2,554.3	4,654.3	6,854.3	9,154.3	11,554.3	14,054.3	16,754.3	19,654.3	22,854.3
Banco Central	146.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bancos Comerciales	-6.3	-18.1	-16.7	-14.3	-14.3	-15.6	-15.6	-17.5	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7	-17.7
Instituciones Financieras	321.5	925.3	976.9	888.5	734.3	799.7	801.2	895.5	906.7	1,616.7	3,016.7	4,516.7	6,016.7	7,516.7	9,016.7	10,516.7	12,016.7	13,516.7
Bonos fuera del sistema bancario	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	0.0	0.0
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	0.0	0.0
Otros	54.7	157.5	166.3	146.1	125.0	136.1	136.4	152.4	154.3	154.3	154.3	154.3	154.3	154.3	154.3	154.3	154.3	154.3
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	0.0	0.0
SALDO DEUDA DEL SPNF	7,849.0	8,676.6	9,550.3	10,318.1	11,072.1	11,893.2	12,715.8	13,635.3	14,566.3	15,516.3	16,486.3	17,476.3	18,486.3	19,516.3	20,566.3	21,636.3	22,726.3	23,836.3

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

Anexo 9 Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 3)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)										Porcentajes del PIB									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
INGRESOS Y DONACIONES																				
Ingresos Corrientes	3,641.8	4,062.3	4,474.6	4,910.7	5,380.4	5,838.8	6,333.1	6,842.2	7,392.9	7,979.9	8,596.6	9,251.6	9,956.6	10,703.3	11,497.1	12,328.3	13,204.3	14,124.3		
Tributarios	3,579.5	4,002.6	4,418.4	4,857.3	5,329.6	5,790.6	6,287.2	6,798.6	7,351.6	7,951.6	8,596.6	9,287.2	10,018.6	10,791.6	11,603.3	12,451.6	13,344.3	14,274.3		
Superávit de las Empresas Públicas	2,876.8	3,305.6	3,659.8	4,013.0	4,399.4	4,775.8	5,183.5	5,625.1	6,103.3	6,614.1	7,168.6	7,766.6	8,403.3	9,083.3	9,806.6	10,571.6	11,381.6	12,236.6		
Ingresos de Capital	112.3	28.1	28.1	54.2	79.0	99.4	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1		
Donaciones	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	0.0	0.0		
	0.0	0.5	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		
	62.3	59.2	59.3	59.4	59.8	48.2	45.8	43.5	41.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1		
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.																				
Gastos Corrientes	4,043.0	4,889.9	5,520.1	6,052.1	6,632.8	7,241.2	7,871.6	8,549.5	9,275.4	10,038.3	10,851.6	11,716.6	12,638.3	13,611.6	14,646.6	15,748.3	16,911.6	18,146.6		
Consumo	3,482.2	4,169.0	4,707.6	5,091.5	5,705.4	6,438.8	7,215.0	8,037.6	8,923.6	9,882.2	10,916.6	11,938.3	13,051.6	14,261.6	15,571.6	16,981.6	18,491.6	20,101.6		
Remuneraciones	2,160.6	2,467.9	2,873.4	3,307.7	3,801.2	4,321.6	4,908.5	5,641.4	6,432.2	7,372.2	8,471.6	9,721.6	11,091.6	12,591.6	14,231.6	16,011.6	17,941.6	19,941.6		
Bienes y Servicios	749.4	849.1	1,105.8	1,395.8	1,733.3	2,106.4	2,535.6	3,028.4	3,693.6	4,451.6	5,321.6	6,311.6	7,441.6	8,741.6	10,211.6	11,861.6	13,691.6	15,711.6		
Intereses	507.4	619.7	689.9	772.0	869.2	995.0	1,155.6	1,361.3	1,623.3	2.0	2.7	2.7	2.8	2.9	3.2	3.6	4.2	4.9		
Transferencias Corrientes	824.3	1,081.3	1,444.2	1,911.9	2,535.0	3,321.2	4,371.6	5,711.6	7,441.6	9,511.6	12,011.6	15,011.6	18,511.6	22,511.6	27,011.6	32,011.6	37,511.6	43,511.6		
Gastos de Capital	551.6	721.0	812.5	860.5	960.5	1,071.2	1,187.4	1,302.4	1,426.6	1,561.2	1,711.9	1,881.3	2,071.6	2,281.6	2,511.6	2,761.6	3,031.6	3,311.6		
Inversión Bruta	460.8	618.1	700.1	838.1	996.0	1,167.1	1,345.9	1,550.4	1,777.3	2.3	2.7	2.8	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6		
Transferencias de Capital	90.8	102.9	112.3	121.5	131.4	140.8	150.8	161.5	172.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4		
Concesión neta de préstamos	-0.8	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	0.0		
AHORRO CORRIENTE	87.3	-166.4	-289.2	-234.3	-375.8	-648.2	-927.8	-1,439.0	-1,971.6	0.4	-0.7	-1.1	-0.9	-1.3	-2.1	-2.7	-4.0	-5.1		
BALANCE PRIMARIO	106.2	-207.9	-355.5	-369.4	-583.2	-907.3	-1,223.0	-1,746.1	-2,257.2	0.5	-0.9	-1.4	-1.4	-1.8	-2.9	-3.6	-4.8	-5.8		
BALANCE GLOBAL	-401.1	-827.6	-1,046.5	-1,141.4	-1,452.4	-1,902.4	-2,376.6	-3,107.4	-3,880.5	-2.0	-3.6	-4.1	-4.2	-4.9	-6.0	-7.0	-8.6	-10.0		
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-115.0	-237.2	-299.6	-327.1	-51.0	-115.2	-148.0	-194.7	-245.1	-0.6	-1.0	-1.2	-1.2	-0.3	-0.4	-0.6	-0.6	-0.6		
Desembolsos de préstamos	205.3	423.4	534.8	583.9	900.0	212.7	260.0	347.5	433.9	1.0	1.8	2.1	2.1	3.1	0.7	0.8	1.0	1.1		
Amortizaciones de préstamos	-320.3	-660.6	-834.4	-911.0	-991.0	-331.9	-415.0	-542.2	-677.1	-1.6	-2.9	-3.3	-3.4	-3.4	-4.9	-5.5	-6.5	-7.7		
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	516.1	1,064.8	1,345.1	1,468.5	1,543.4	2,021.6	2,527.6	3,302.1	4,123.7	2.5	4.6	5.3	5.4	5.2	6.4	7.5	9.1	10.6		
Banco Central	146.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Bancos Comerciales	-6.3	-18.1	-22.8	-24.9	-26.2	-34.3	-42.9	-56.0	-69.9	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2		
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	0.0	0.0		
Bonos fuera del sistema bancario	321.5	925.3	1,168.9	1,276.1	1,341.3	1,756.8	2,196.5	2,869.6	3,693.6	1.6	4.0	4.6	4.7	4.5	5.6	6.5	7.9	9.2		
Privatización y Vida 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	0.0	0.0		
Otros	54.7	157.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7	0.0	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	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
SALDO DEUDA DEL SPNF	7,849.0	8,676.6	9,722.1	10,863.4	12,316.9	14,218.2	16,596.8	19,704.2	23,684.7	38.5	37.6	38.6	39.9	41.3	45.0	49.1	54.4	60.7		

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

Anexo 10
Proyecciones SPNF 2008-2015 (Escenario 4)

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)										Porcentajes del PIB									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
INGRESOS Y DONACIONES	3,641.8	4,052.3	4,676.3	5,348.9	6,098.0	6,849.5	7,686.4	8,581.8	9,587.0	17.9%	17.8%	18.6%	19.6%	20.6%	21.7%	22.7%	23.7%	24.6%		
Ingresos Corrientes	3,579.3	4,002.6	4,620.0	5,293.5	6,037.2	6,801.3	7,640.6	8,538.2	9,535.6	17.6%	17.3%	18.3%	19.4%	20.5%	21.5%	22.6%	23.6%	24.5%		
Tributarios	2,876.8	3,306.6	3,861.9	4,448.2	5,107.1	5,786.3	6,536.9	7,364.7	8,277.3	14.1%	14.3%	15.3%	16.3%	17.3%	18.3%	19.3%	20.3%	21.3%		
No Tributarios	590.4	669.0	730.5	790.1	859.5	915.4	966.0	1,050.4	1,153.2	2.9%	2.8%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%		
Superavit de las Empresas Públicas	112.3	28.1	28.1	54.2	75.6	99.4	123.1	123.1	123.1	0.6%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%		
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	0.0	0.0		
Ingresos de Capital	0.0	0.5	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	62.3	59.2	58.3	53.4	50.8	48.2	45.8	43.5	41.4	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%		
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,043.0	4,889.9	5,512.2	6,018.8	6,752.3	7,587.5	8,453.9	9,551.2	10,691.6	19.8%	21.2%	21.9%	22.1%	22.9%	24.0%	25.0%	26.4%	27.5%		
Gastos Corrientes	3,492.2	4,169.0	4,699.8	5,058.2	5,624.9	6,265.1	6,957.2	7,839.2	8,741.3	17.1%	18.1%	18.6%	18.6%	19.1%	19.9%	20.6%	21.6%	22.5%		
Consumo	2,160.6	2,467.9	2,873.4	3,307.7	3,801.2	4,321.6	4,908.5	5,641.4	6,392.6	10.6%	10.7%	11.4%	12.1%	12.9%	13.7%	14.5%	15.6%	16.5%		
Remuneraciones	1,411.2	1,618.9	1,767.7	1,911.9	2,067.9	2,215.2	2,372.9	2,613.0	2,799.1	6.9%	7.0%	7.4%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.2%	7.2%		
Bienes y Servicios	749.4	849.1	1,105.8	1,395.8	1,733.3	2,106.4	2,535.6	3,028.4	3,583.6	3.7%	3.7%	4.4%	5.1%	5.9%	6.7%	7.5%	8.4%	9.3%		
Intereses	507.4	619.7	682.1	738.6	788.7	841.3	897.8	962.9	1,041.4	2.5%	2.7%	2.7%	2.7%	2.7%	2.7%	2.7%	2.7%	2.7%		
Transferencias Corrientes	824.3	1,081.3	1,144.2	1,011.9	1,035.0	1,122.2	1,151.0	1,234.9	1,307.2	4.0%	4.7%	4.5%	3.7%	3.5%	3.6%	3.4%	3.4%	3.4%		
Gastos de Capital	551.6	721.0	812.5	960.5	1,127.4	1,302.4	1,486.6	1,711.9	1,950.3	2.7%	3.1%	3.2%	3.2%	3.1%	3.4%	4.1%	4.7%	5.0%		
Inversión Bruta	460.8	618.1	700.1	839.1	996.0	1,161.6	1,345.9	1,550.4	1,777.3	2.3%	2.7%	2.8%	3.1%	3.4%	3.7%	4.0%	4.3%	4.6%		
Transferencias de Capital	90.8	102.9	112.3	121.5	131.4	140.8	150.8	161.5	173.0	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%		
Concesión neta de préstamos	-0.8	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%	0.0%		
AHORRO CORRIENTE	87.3	-166.4	-79.8	235.2	412.3	516.2	683.4	699.0	784.4	0.4%	-0.7%	-0.3%	0.9%	1.4%	1.6%	2.0%	1.9%	2.0%		
BALANCE PRIMARIO	106.2	-207.9	-153.9	66.8	124.4	103.4	130.3	-6.5	-83.1	0.6%	-0.9%	-0.6%	0.2%	0.42%	0.3%	0.39%	0.0%	-0.2%		
BALANCE GLOBAL	-401.1	-827.6	-838.0	-871.9	-864.3	-738.0	-767.5	-989.4	-1,124.6	-2.0%	-3.8%	-3.3%	-2.5%	-2.3%	-2.3%	-2.3%	-2.7%	-2.9%		
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-115.0	-237.2	-239.6	-192.6	-91.0	-101.1	-105.1	-132.8	-154.0	-0.6%	-1.0%	-1.0%	-0.7%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-0.4%		
Desembolsos de préstamos	205.3	423.4	427.6	343.7	900.0	180.4	187.6	237.0	274.9	1.0%	1.6%	1.7%	1.3%	1.1%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%		
Amortizaciones de préstamos	-320.3	-660.6	-667.2	-536.3	-991.0	-281.5	-292.8	-399.8	-429.0	-1.6%	-2.9%	-2.6%	-2.0%	-3.4%	-0.9%	-1.0%	-1.1%	-1.1%		
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	516.1	1,064.8	1,075.6	864.4	755.3	839.0	872.6	1,102.2	1,278.6	2.5%	4.8%	4.3%	3.2%	2.6%	2.7%	2.6%	3.0%	3.3%		
Banco Central	146.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%		
Bancos Comerciales	-6.3	-18.1	-18.2	-14.7	-12.8	-14.2	-14.8	-18.7	-21.7	0.0%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%		
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%	0.0%	0.0%		
Bonos fuera del sistema bancario	321.5	925.3	934.7	751.2	656.4	729.2	758.3	957.8	1,111.2	1.6%	4.0%	3.7%	2.8%	2.2%	2.2%	2.2%	2.6%	2.9%		
Privatización y Venta 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%	0.0%	0.0%		
Otros	54.7	157.5	159.1	127.9	111.7	124.1	129.1	183.0	189.1	0.3%	0.7%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%		
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
SALDO DEUDA DEL SPNF	7,849.0	8,678.6	9,512.6	10,184.4	10,848.8	11,586.7	12,354.2	13,223.6	14,448.1	38.5%	37.6%	37.7%	37.4%	36.8%	36.7%	36.5%	36.8%	37.2%		

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

Anexo 11

Cálculos de compromisos financieros del Estado 2009-2015 (US\$ Millones)

AMORTIZACION CERTIFICADOS DEL FOP (CIP):

EMISIONES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tot. 09-15	
2006	90.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.5	1.6	1.8	2.0	10.5
2007	319.3	3.2	3.5	3.9	4.2	4.7	5.2	5.7	6.3		33.4
2008	329.9		3.3	3.6	4.0	4.4	4.8	5.3	5.9		31.4
2009	380.7			3.8	4.2	4.6	5.1	5.6	6.2		29.4
2010	421.0				4.2	4.6	5.1	5.6	6.2		25.7
2011	442.6					4.4	4.9	5.4	5.9		20.5
2012	505.3						5.1	5.6	6.1		16.7
2013	532.6							5.3	5.9		11.2
2014	560.7								5.6		5.6
2015	589.1										0.0
TOTAL	4,172.0	0.9	4.2	7.9	12.5	18.0	24.2	31.7	40.2	49.9	184.5

Tasas aplicables (Ley FOP) 1.00% 1.10% 1.21% 1.33% 1.47% 1.62% 1.78% 1.96% 2.16%

AMORTIZACION CERTIFICADOS DEL FOSEDU (CEFES):

EMISIONES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tot. 09-15
2007	60.0					60				60.0
2008	200.0						200			200.0
2009	90.0							90		90.0
TOTAL						60.0	200.0	90.0	0.0	350.0

CALCULO DE AHORRO DE INTERESES EN ROLL OVER DE BONOS 2011 (US\$ Millones)

A. Bonos con vencimiento en 2011 (valor nominal)	653.3
B. Intereses anuales (tasa 8.5%)	55.5
C. Emisión bonos de roll over (valor de mercado al 15/07/08: \$110.0) (a x 1.1)	718.6
D. Intereses nuevos bonos (tasa 5.92%)	42.5
E. Ahorro anual en intereses (B - D)	13.0

Tasa = tasa LIBOR a 6 meses (3.09) + Spread país (2.83)

Fuente: Ministerio de Hacienda, Asamblea Legislativa, www.bankrate.com, www.bloomberg.com