ESCUELA SUPERIOR DE
ECONOMIA Y NEGOCIOS
FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR

Política Fiscal para un Estado Moderno

JUNIO 1995

Este libro inaugura la serie de documentos de investigación de la Escuela Superior de Economía y Negocios para contribuir a la discusión sobre los temas cruciales para el desarrollo sostenido de El Salvador. Es así como este documento reune varias opiniones de cómo es y cómo debería ser la política fiscal dentro de la concepción de un Estado Moderno. El tema es extremadamente pertinente para El Salvador y por medio de los diagnósticos y comentarios acá contenidos se logra un buen acercamiento a los elementos centrales de la discusión.

Este primer documento contiene las ponencias de los distinguidos expositores en el seminario "Política Fiscal para un Estado Moderno" que se celebró en San Salvador el 9 de agosto de 1994. Agradecemos la colaboración de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y del Centro para el Desarrollo Internacional (CINDE) quienes auspiciaron el seminario y la publicación de este libro.

Esperamos que este esfuerzo de la Escuela Superior de Economía y Negocios sea de provecho para aquellos interesados en la evaluación y formulación de políticas que permitan alcanzar un mayor bienestar para El Salvador.

Mirna Liévano de Marques
Directora
Escuela Superior de Economía y Negocios

Indice

Introducción 3

CAPITULO I
POLITICA TRIBUTARIA

Expositor : Ing. Juan Carlos Méndez 12
Expositor : Lic. Lisandro Abrego 19
Comentarios: Lic. Rafael Alvarado Cano 24

CAPITULO II
ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y ADUANERA

Expositor: Sr. Julio Piza 31
Expositor: Lic. Miguel Angel Espinoza 42
Expositor: Lic. René Salazar 47

CAPITULO III
REFORMA TRIBUTARIA

Expositor: Dr. Francisco Gil Díaz 53
Expositor: Dr. Felipe Umaña h. 64

CAPITULO IV
GASTO PUBLICO

Expositor: Dr. Roberto Rivera Campos 70
Expositor: Dr. Mark Gallagher 78

COMENTARIOS

Comentarista: Lic. Sandra de Barraza 91
Comentarista: Lic. Alexander Segovia 97

CONCLUSION
COMENTARIO FINAL

Dr. Pedro Arriagada 102

Introducción

Dr. Pedro Arriagada S.

Quisiera, en primer lugar y en nombre de la Junta Directiva de la Escuela Superior de Economía y Negocios y de la Fundación para la Educación Superior, agradecer a todos ustedes el haber accedido a nuestra invitación para asistir a este seminario y permitirme inaugurar y hacer una pequeña introducción en nombre de las entidades organizadoras de este evento, que junto con la Escuela son: el Centro Internacional para el Desarrollo Económico -CINDE- y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -AID-. En nombre también de la Escuela y de los demás organizadores y patrocinadores, queremos manifestarles que estamos muy contentos en haber podido organizar este evento hoy día aquí en el país y contar en el mismo con destacados profesionales en el área de la política pública, en el área fiscal, que sin duda van a ayudarnos a comprender en mayor medida la realidad fiscal nuestra en El Salvador y alternativas para mejorar muchos de estos aspectos que son cruciales para nuestra política económica.

Hay gente que postula por ejemplo que no debería de existir un Banco Central y que todo el manejo de la moneda debería ser un manejo privado de la moneda y no debería existir un ente autónomo con el monopolio de emitir dinero. En teoría uno podría sustentar este tema digamos con bastante fuerza técnica. Hay un montón de evidencias empíricas y tácticas que lo hacen difícil en los países como los nuestros, pero uno siempre se pregunta que da por hecho la existencia del Estado. Si el Estado tiene que existir, sin embargo, no es tan claro cual es el tamaño óptimo del Estado, de que tamaño tiene que ser el Estado y cuales son las funciones que tiene que cumplir. Hay Estados muy grandes, hay Estados muy pequeños, hay Estados muy interventores, hay Estados menos interventores, hay Estados por lo tanto que requieren de mucho financiamiento, muchos recursos y hay Estados que requieren de menos financiamiento dado que su tamaño es menor. Entonces, para saber cuantos recursos necesitamos para financiar las necesidades del Estado tenemos que tener una idea más o menos de cual es el tamaño del Estado que deseamos tener y no podemos respondernos la pregunta del tamaño del Estado que deseamos

tener, si no medimos medianamente cuales son las funciones que queremos que el Estado desempeñe. Si por ejemplo le damos al Estado funciones de corte empresarial o si responsabilizamos al Estado de liderar el proceso de desarrollo, entonces vamos a estar pensando en un Estado bastante más grande que si solamente pensamos en un Estado normador, arbitrador en la economía y por lo tanto vamos a necesitar establecer un sistema de financiamiento del Estado que recolecte mucho más recursos para su normal funcionamiento. En términos de números uno puede estar pensando un Estado que participe, no sé un Estado pequeño, aquí no sé si Juan Carlos estará o los demás expertos en la materia de acuerdo conmigo, pero un Estado pequeño podría ser un Estado que participa en alrededor de un 10% del producto, un Estado grande un Estado que participa sobre el 30% del producto y tenemos ejemplos en ambos lados: Estados grandes, con una gran participación en la economía y con un gran peso en el producto y otros Estados más cerca del 10%, más pequeños. Entonces, tenemos que preocuparnos de respondernos cuales son las funciones que un Estado Moderno tiene que desempeñar para agilizar el desempeño del desenvolvimiento de una economía moderna.

En mi opinión particular y personal, creo tener bastante claras las funciones que yo le asignaría a un Estado Moderno, de hecho no hace mucho tiempo atrás, en el mes de mayo, me parece exactamente, también en conjunto con el AID y con el CINDE y esta vez con el auspicio local de FUSADES en vez de la Escuela, se realizó un seminario aquí, en el que nos preguntamos cuales son las funciones de un Estado Moderno y a mí me tocó exponer personalmente un trabajo con las funciones principales de un Estado Moderno y sus aplicaciones en El Salvador y definí allí cuatro o cinco funciones principales, no las definí yo, son las funciones que le asigno, que creo importantes para un Estado en el caso salvadoreño y estas son en primer lugar, a mi juicio la más importante, tener un Estado que sea asignador de derechos y controlador de los derechos en la economía; sin los cuales es muy difícil que funcione cabalmente una economía de mercado, también me parecía importante darle al Estado un papel de administrador de sistema de castigos y de penas en la economía, una función de regulación y normativa económica, tanto por razones de eficiencia como por razones de distribución de ingresos y también uno podría ver al Estado haciendo ciertas actividades en las cuales el sector privado no tiene ventaja comparativa, no son demasiadas, pero por ejemplo todo el tema de las negociaciones internacionales, tienen que ser necesariamente lideradas por un organismo público, entonces el Estado toma bajo su responsabilidad, por ejemplo comandar las negociaciones ante un acuerdo con el NAFTA, a pesar de que no solamente al Estado le compete, tiene que participar también el sector privado, pero el Estado es el ente de llevar adelante ese proceso negociador. Entonces, a las funciones del

Estado no les asigno una función fundamentalmente empresarial, creo que al Estado no le compete realizar una labor empresarial de ningún tipo, sin embargo en muchos países el Estado si las desempeña. En mi país, cuando digo mi país no se si es El Salvador o Chile, pero en Chile el Estado desempeña una labor empresarial importante en el tema del cobre y está en mucha discusión en Chile, si el Estado debe seguir desempeñando esa función o no, si debe seguir siendo propietario de empresas mineras en el caso de la minería del cobre.

En Chile cuando se nacionalizó la minería del cobre, esto creo se aprobó por unanimidad en el Congreso, hubo una aprobación total a la nacionalización de la minería del cobre en Chile, hoy día no está tan claro que todo el mundo quiera que el Estado desempeñe esa función empresarial. Entonces, a mi juicio, en mi opinión personal y en esto hay mucha discrepancia entre mucha gente, yo no estimo una función empresarial, por lo tanto, no creo que el Estado tenga que ni generar recursos realizando labores empresariales ni subsidiar labores empresariales a través de hacerlas directamente. Desde mi perspectiva al Estado salvadoreño no le correspondería manejar la empresa telefónica en El Salvador, ni le correspondería manejar la empresa de distribuidora eléctrica en El Salvador, porque en mi concepto, esta labor es eminentemente empresarial. Hay otras maneras a través de que el Estado salvadoreño puede hacer llegar sus servicios a gente que no tenga los recursos para pagarlo, es un problema distinto, pero no creo que le competa como función o dentro de sus funciones principales el manejar una empresa de distribución eléctrica ni una empresa que presta servicios telefónicos ni locales, ni de larga distancia; pero esa es una discusión abierta y creo que está hoy en día en una discusión abierta, es muy importante para el caso salvadoreño. Menos aún le corresponde al Estado manejar una Feria Internacional, mucho menos; creo que allí porque es netamente una función empresarial a mi juicio. El hecho de manejar una Feria Internacional que promueva negocios entre particulares, creo que es una función eminentemente privada, 100% privada, por lo tanto, no le doy al Estado ninguna función empresarial y, por lo tanto, no me gusta pagar impuestos al Estado para que financie labores empresariales, para financiar sus labores empresariales, ni tampoco le debo exigir al Estado que genere recursos para otros fines a través de sus funciones empresariales, o sea, que genere excedentes, utilidades en funciones empresariales por muy buenas que ellas sean para financiar otras actividades que tenga que realizarlas con déficit o pérdidas.

Entonces, habiendo tomado esa posición o esa definición doctrinaria, si ustedes quieren, la razón por la cual yo estoy dispuesto a pagar obligatoriamente impuestos, porque en todos los países el sistema de impuestos son obligatorios, son mandato-

rios, no son voluntarios, es porque el Estado de alguna manera en las funciones que desempeña persigue la consecución de un bien común y ese bien común trasciende el interés privado, es decir, una buena asignación de derechos y un buen control de los derechos me beneficia a mí, pero beneficia a la sociedad como un todo mucho más de lo que me beneficia a mí, permite el ágil y eficiente funcionamiento de los mercados, por ejemplo, permite que yo transe con agilidad mis propiedades y mis bienes, permite que mis bienes estén correctamente registrados y por lo tanto que no sean usufructuados por dos o tres personas a la vez, permite que si mí propiedad me es violada yo tenga a quien incurrir para que la proteja. Entonces, me da un beneficio personal a mí y ese beneficio yo estoy dispuesto a pagarlo para que se me otorgue ese servicio y ese bien, pero además, dar el servicio tiene un valor social muy superior al mero beneficio privado que yo pago y como es muy difícil que cada uno pague por esa función del Estado en función directa al beneficio que cada uno recibe de esa actividad, entonces es mucho más eficiente financiar esa actividad del Estado a través de un sistema obligatorio fundamentalmente tributario.

En la medida que el Estado tenga bien asignadas sus funciones y las desempeñe bien, los individuos deberían estar complacidos, por así decirlo, o muy de acuerdo con cooperar con el financiamiento del Estado para dichas funciones. En la medida que el Estado desempeñe funciones muy distintas o que no tienen necesariamente una relación con este bien común, entonces necesariamente, los individuos a mi juicio están mucho menos deseosos yo creo que nadie está deseoso de pagar el impuesto, pero menos proclive, menos aceptativos por poner una palabra a cooperar con el sistema tributario de acuerdo a lo que cada uno de nosotros nos corresponde en el sistema. Si el Estado tiene una red de hoteles, en el país y los hoteles, son buenos o malos negocios y yo tengo que financiar las pérdidas de esa compañía hotelera del Estado, yo probablemente me siento moralmente, entre comillas, menos obligado a contribuir a la carga impositiva para financiar las actividades hoteleras que pertenecen al Estado, que a financiar, por ejemplo una actividad de control de derechos o de administración de justicia.

Habiendo hecho eso, entonces, y teniendo claro que es muy importante definir las funciones del Estado para poder definir una política fiscal, en el diseño tal de una política fiscal tenemos que como con cualquier política esclarecer los objetivos que perseguimos con ella y los instrumentos que vamos a utilizar. Normalmente en una política fiscal trabajamos con dos tipos de instrumentos: Un instrumento tributario por el lado de los ingresos y los instrumentos de gastos. El dilema al cual nos enfrentamos es a recolectar bien y gastar bien; y entre medio de estas dos decisio-

nes de recolección de gasto está el problema de la administración del sistema. Estos tres temas son los temas que nos van a preocupar en el seminario de hoy, el tema de cómo diseñar el sistema de recolección que es el sistema tributario, cómo manejar y diseñar el sistema de gastos y cómo hacer que estas dos partes estén bien conectadas, bien relacionadas que es el problema de la administración del sistema tributario, no solamente en la administración del sistema de gastos si no que también en la administración de la parte tributaria y todo lo que compone, por así llamarlo, la administración del sistema fiscal; porque lo que queremos evitar es que haya una merma muy importante de recursos únicamente en el hecho de administrar el sistema.

Un amigo mío, una vez me preguntó: En un enchufe, en una toma de corriente, como la que está en la pared allí, por ese toma de corriente, si introducimos un enchufe, nos conectamos a un toma de electricidad, entonces me preguntaba ¿Cuánto crees tú que se pierde en electricidad, desde el momento que se genera la electricidad a que sale por el enchufe la corriente eléctrica?, no sé si será verdad la respuesta que me dio, pero me dijo que por ese enchufe sale el 10% de lo que se genera. Hay una merma o una pérdida en el sistema del 90%. Obviamente hay un grave problema de merma y de pérdida por conductores, cable, por generación etc., no tengo idea, no soy un técnico en la materia, pero estamos recogiendo de lo que se genera un 10% por el enchufe. Lo que no puede pasar en el sistema tributario, es que en la administración del sistema se nos vaya una parte importante de los recursos que recolectamos. En la administración del sistema fiscal es muy importante hacerse siempre la pregunta de ¿Cuánto estamos gastando? ¿Qué parte de la recaudación de recursos estamos gastando en administrar el sistema?, y esto es en pagar los sueldos a los funcionarios que administran el sistema. todo lo que podríamos poner en los renglones de administración. Por lo tanto, en el diseño de la política fiscal o política tributaria por el lado de los ingresos, en el diseño de la política de gastos, no podemos abstraernos de la política de que tenemos que diseñar un sistema que no sea demasiado oneroso en su administración, porque vamos a diseñar un sistema que puede ser en el papel muy bueno pero muy oneroso en su sistema de administración, tenemos que balancear los objetivos y las ventajas del sistema diseñado con su costo de administración.

El objetivo por el cual diseñemos la política fiscal también es muy importante porque de eso va a depender mucho el tipo de política tributaria y el tipo de política de gastos que vayamos a diseñar, por ejemplo, y solamente para dar un ejemplo al respecto, si nosotros en este país vamos a privilegiar los problemas de pobreza absoluta y si le vamos a dar al Estado una función de redistribución para atacar el

problema de pobreza absoluta. Si estamos de acuerdo con esa función del Estado, el Estado se va a ser cargo por ejemplo de una red social mínima para la gente de extrema pobreza o para financiar una parte importante del sistema de educación prebásica y básica o le vamos a dar un valor importante al financiamiento de cierta parte de las pensiones para cierta gente, etc. Si vamos a definir una función del Estado en redistribución para efectos de palear problemas de pobreza absoluta, entonces, a mi juicio, lo que corresponde es diseñar un sistema tributario que sea lo más eficiente y buen recaudador posible y por lo tanto dará mucha neutralidad al sistema tributario y mucha progresividad al sistema de gasto; que la política de gasto haga toda la parte de redistribución y que la política tributaria haga poca redistribución per sé si no que haga mucha recaudación. Con ese objetivo en mente, diseñaría una política fiscal con esos dos elementos centrales, mucha neutralidad en la parte tributaria, mucha progresividad en la parte de gastos.

Si mi enfoque es un problema de pobreza relativa, es decir, de no permitir grandes diferencias en la distribución relativa a los ingresos, ingresos familiares, ingresos personales, entonces diseñaría una política fiscal muy progresiva en el lado de los impuestos y mucho más neutral en el lado de los gastos. ¿Qué tipo de política tributaria y qué tipo de política de gasto voy a diseñar? Va a responder al objetivo perseguido. A modo de ejemplo, pobreza absoluta vis a vis pobreza relativa me lleva a diseñar una política fiscal distinta. En ambos casos tengo que preocuparme que sea una política bien administrada y que tenga poca erosión de recursos en la etapa de administración, pero sí son políticas diametralmente distintas en el diseño de políticas tributarias y en el diseño de la política de gastos. Creo que en este seminario cuando se nos exponga y veamos el trabajo respecto a gasto y a la parte tributaria, vamos a estar recurrentemente pensando en términos de cuales son los objetivos que está persiguiendo esta política fiscal.

Por otra parte, la política fiscal tampoco es una política que es independiente o que es un departamento estanco o que no está conectada al resto de la política económica. Obviamente la política fiscal es un componente importante de la política económica global y por lo tanto una reforma o el diseño de una política fiscal es una parte integral y tiene que ser necesariamente coherente con la definición del modelo económico que queremos seguir. Por ejemplo, ¿Quién queremos que lidere el proceso de ahorro?, ¿Quién queremos que lidere el proceso de inversión?, ¿Queremos una economía orientada hacia afuera o una economía orientada hacia adentro?, todas esas son preguntas que tenemos que respondernos y que de alguna manera van estar dando un marco de referencia para el diseño de una política fiscal; porque un buen impuesto puede ser poner un buen impuesto a las exportaciones de café

y este país lo tuvo por muchos años, ¿No es cierto?. Un buen impuesto a las exportaciones de café, era un buen recaudador, era, me parece, un impuesto bastante elevado a las exportaciones de café; pero eso es un impuesto atentatorio a una política de apertura o poner un muy buen impuesto arancelario que recaude muy buena plata. También es atentatorio respecto a una política de apertura, entonces ¿Qué tipo de impuesto vamos a diseñar? No solamente tenemos que mirarlo en abstracto, en función exclusivamente de la política fiscal, tenemos que ponerlo en el contexto e integrado con la definición de política económica que queremos seguir.

A mi juicio, ¿Qué necesitamos en El Salvador? En El Salvador necesitamos a corto plazo transformar al Estado salvadoreño, en un Estado mucho más moderno y más eficiente del que hemos tenido en el pasado y fundamentalmente transformar al Estado en un ahorrante neto, más que un desahorrante neto, que el Estado sea un cooperador al ahorro más que un utilizador de recursos. Como tenemos que aumentar sustancialmente el esfuerzo de inversión nacional, el Estado tiene que, en vez de sacar recursos del sector privado para su inversión, inyectarle recursos al sector privado para dinamizar su proceso de inversión y dejar el crecimiento de la inversión más en manos del sector privado que del sector público. Creo que tenemos que orientar al Estado en sus funciones esenciales y separarlo de muchas funciones secundarias y por lo tanto minimizar el papel que todavía juega el Estado en El Salvador en materia de un papel empresarial. Lo que no quiere decir que el Estado tenga que desentenderse de, por ejemplo, el problema de electricidad para los pobres, pero si puede desentenderse de lo que es la administración de una empresa teléfonica o una empresa eléctrica. Creo que también es muy importante mejorar sustancialmente la eficiencia de la administración de una empresa telefónica o una empresa eléctrica y creo que también es muy importante mejorar sustancialmente la eficiencia de la administración de la gestión pública en todos los ámbitos, es decir, para utilizar un término de moda, vamos a enfrentarnos en El Salvador a hacer una reingeniería del sector público. Este es un tema muy de moda que se aplica mucho hoy en día en la empresa privada; una reingeniería de nuestra empresa, eso significa hacer todo de nuevo, empezar todo de nuevo, cambiar nuestros procesos, repensar como hacemos las cosas en forma tradicional, ese es un concepto que tiene mucha aplicación. También le aplica con mucha validez a el Estado y a la función pública. Repensar los procesos que se desarrollan en el sector público y uno de esos procesos importantes es el proceso de administración tributaria, nos va a llevar a ser mucho más eficientes en el manejo de los recursos que tenemos para esos fines. También es muy importante redefinir y pensar en el caso salvadoreño cual es el papel y grado de importancia que le vamos a dar al sector privado en la administra-

ción de problemas públicos, porque en la medida que le demos una mayor participación al sector privado en la solución de los problemas públicos, entonces vamos también a poder cambiar y sacar al Estado de funciones que hoy día nos parecen impensables que las desarrolle el sector privado.

Hace un tiempo atrás, nosotros tuvimos un expositor de México aquí que nos contó la experiencia mexicana en la administración de puertos, yo conocía ejemplos de puertos públicos que se licitaban para manejo privado, o sea que la administración portuaria era privada y que puerto, el espacio físico, sigue siendo propiedad del Estado. México ha privatizado sus puertos, es decir, ha vendido el puerto por completo al sector privado, lo que es una experiencia bastante interesante y pionera en esa materia, pero la ventaja de México es que tiene como 50 ó 60 puertos, entonces hay una gran competencia entre los puertos privados y un buque puede elegir 15 puertos en el Pacífico y un número importante de puertos en la otra costa y por lo tanto todos tienen mucha competencia que desarrollar; muy interesante y nos habría sido difícil pensar antes en puertos privados.

Por último como conclusión, diseñar una política fiscal para un Estado moderno es mucho más que diseñar una política fiscal equilibrada, yo creo que lo que estamos haciendo acá es un dilema y una pregunta mucho más completa que el mero hecho de equilibrar las cuentas fiscales, de no tener déficit. Aquí estamos en búsqueda de una política fiscal eficiente, de una política fiscal que nos ayude a construir en El Salvador un Estado moderno. Esperamos que este seminario sea un hecho muy importante en esta tarea y que nos ayude a dilucidar muchos de los dilemas, posibilidades y alternativas que tengamos para lograr y conseguir este fin.

Habiendo hecho estas pequeñas palabras a modo de introducción al seminario, quiero dejar a continuación con ustedes al Ing. Juan Carlos Méndez quien va estar a cargo de la primera presentación. El Ing. Juan Carlos Méndez ha venido varias veces al país y conoce a fondo la realidad tributaria y fiscal salvadoreña, ha estado viniendo a El Salvador desde la década de los ochenta o antes y por tanto conoce la evolución fiscal desde hace varios años lo que le da un background muy importante para opinar sobre la materia. Ha trabajado muchas veces como consultor en El Salvador, trabajó en el diseño de la Estrategia Económico y Social que FUSADES propuso al país en el año 88 en materia fiscal y en otras materias del área económica y tenemos la suerte de tenerlo con nosotros acá para ilustrarnos respecto a este tema. En este caso el Ing. Juan Carlos Méndez trabajó en conjunto con el Lic. Lisandro Abrego, quien también está con nosotros hoy día. El Lic. Abrego también ha trabajado intensamente en materia fiscal, creo entender que es su principal área

en materia económica, así que voy a dejar en primer lugar al Ing. Juan Carlos Méndez y al Lic. Lisandro Abrego para que expongan el trabajo de Política Tributaria. En este caso los comentarios estarán a cargo del Lic. Rafael Alvarado Cano, quien no necesita mucha presentación y que tuvo a su cargo, como ustedes saben, la ejecución de la política fiscal durante la primera etapa del gobierno del Presidente Cristiani.

Capítulo I

POLITICA TRIBUTARIA

Expositor: Ing. Juan Carlos Méndez

En realidad cuando uno llega después de mucho tiempo a un país como éste y encuentra un ordenamiento muy profundo en algunos campos, tiene la sensación, y por allí voy a empezar, de que en realidad a veces es muy importante cuidar lo que se ha construido. De suerte que, algún tiempo voy a gastar en explicar que es lo que entiendo de lo que ustedes han construido y porqué creo que es importante que cuiden lo que han construido, que tengan fe en los cambios que hicieron, que esperen que los cambios maduren y que no estemos en un proceso de revisión continua sin dar lugar a que la semilla caiga en tierra fértil. Yendo al punto, diría que cuando llegué en el año 1984, 1984-1987, el sistema económico que a mí me tocó ver y en especial el sistema tributario, cambiario y arancelario; no tenía un clara perspectiva y orientación. Al decir una clara perspectiva y orientación, el sistema tributario era básicamente un instrumento recaudador, el sistema arancelario vivía en el concierto de lo que fue la década de los 50-60 en Latinoamérica con aranceles que iban hasta 290%, cuotas, prohibiciones, múltiples tipos de cambio. En materia arancelaria y en materia tributaria definitivamente en la República de El Salvador uno no veía una clara orientación y esa era la razón por la cual la parte tributaria descansaba básicamente en la facilidad para recaudar impuestos.

Muchos estudios se realizaron en distintas áreas del quehacer económico, en el año 84 a mí ya me había tocado conocer unos estudios realizados por salvadoreños y otros economistas que trataban de orientar la política fiscal. Diría que es, al principio de la década de los 90, cuando quizás estudios que se habían realizado mucho antes, vienen por primera vez a plasmarse en lo que sería, yo creo, el inicio de un real proceso de reforma tributaria.

El sistema tributario, arancelario y cambiario es reformado, esa es la palabra, en su totalidad. El sistema cambiario que a mí me tocó conocer era de múltiples tipos de cambio, con penalización en la tenencia de divisas y déspues con alegría puedo decir, que hoy día puedo mostrar un dólar y no estoy penado por la ley, que el tipo de cambio es uno solo, que puede no gustarnos el valor, porque puede estar

subvaluado o sobrevaluado, pero ese es un cuento aparte. Lo que es que, hoy día, existe claramente un sólo tipo de cambio, una clara instrumentalización para la adquisición y venta de esas divisas. El sistema arancelario ha sido modificado de una manera también impresionante y todo lo que acompaña al sistema arancelario, tales como los mecanismos de aforo, sistema de cuotas y prohibiciones, que hoy día, yo diría, son prácticamente inexistentes. En lo personal no tengo autoridad mayor para comentar, sin escuchar a otros que son mucho más especialistas en el cuidado del patrimonio fito-sanitario, pero uno no encuentra mayores restricciones en el campo del comercio exterior y específicamente en el campo de lo que son las importaciones.

A su vez el sistema tributario se orientó básicamente a tratar de generar un sistema tributario indirecto neutro y un sistema tributario directo con una progresividad, cuyas tasas máximas tuviesen alguna relación con el mundo en el cual estamos insertos. En el año 1990, empiezan a bosquejarse los primeros proyectos de ley del Impuesto al Valor Agregado y nuestro amigo aquí presente, el ex-Ministro Rafael Alvarado, da el puntapié para que esto se transforme efectivamente en ley, se plasma en septiembre de 1992 un sistema tributario indirecto, un impuesto al valor agregado de fácil comprensión, no digo que sea de fácil aceptación, pero de fácil comprensión que está absolutamente acorde con lo que El Salvador ha firmado como signatario del GATT. En cuyo sistema de devolución de impuestos indirectos está sustantivamente la filosofía de no exportar impuestos y de gravar en origen y no en destino, y que el mecanismo de devolución no puede ser impugnado por país alguno, en lo que dice relación al impuesto al Valor Agregado. Se elimina el sistema tributario indirecto, se elimina un conjunto de impuestos que fue más de un centenar y se convierten en impuesto al Valor Agregado con muy pocas excepciones.

En el sistema tributario directo de tasas marginales del 60%, en un momento hubo más de 30 tramos de progresividad, se llega a un sistema tributario como el que ustedes conocen: con 30% de tasa marginal y tasa media efectiva máxima de 25%, concordante con el resto del mundo y de donde vienen los capitales. Incorporando a la base tributaria, un conjunto de rentas efectivas, rentas que a su vez fueron acompañadas de derogaciones masivas de leyes de franquicia que estaban plagando el quehacer económico de este país en cualquier actividad. En el sistema tributario directo, al tratar de gravar todos los flujos de venta, se empieza a hacer cuestionable la existencia del impuesto al Patrimonio, puesto si se pretende gravar todos los flujos de renta, al gravar el patrimonio, si ya han sido gravados los flujos y siendo el patrimonio la suma de todos los esfuerzos pasados de ahorro, estaríamos gravando dos veces el ahorro. Creo que, en este año, en abril, se ha derogado el impuesto al Patrimonio.

Tenemos un país, con una ley de impuesto a la Renta, una buena ley al Impuesto al Valor Agregado, algunos impuestos específicos que la mayoría son ad-valorem, que no discriminan entre un producto nacional y entre un producto importado, entonces diría, que cuando uno llega a un país después de haberlo estado visitando por diez años y se encuentra con este cambio, por lo menos, en el área que a mí me toca estudiar, el cambio fue monumental. En realidad hay que dar tiempo a que maduren las cosas y que efectivamente, algunas críticas son ciertas; pero deben ser hechas en el concierto de mantenerse en la casa en que uno vive, ampliemos la casa, mejoremos la casa, pero no nos estemos cambiando de barrio a cada rato; yo creo, que se eligió un buen barrio, se eligió una buena casa y hay que cuidarla, esa es la que hay que mejorar.

Ahora empieza a hacerse difícil vivir en el barrio, a veces no por problemas de los vecinos, sino por problemas de los propios habitantes de la casa, pelea continua, cuestionamiento sobre ubicaciones y lugares que tiene cada quien. Mi mensaje fundamental es que en el proceso de crítica, de comentarios, hacia donde tenemos que caminar, no perdamos el norte y mi comentario entrando derectamente al punto, en la parte de impuestos directos-indirectos, derechos arancelarios, es que caminemos hacia allá, en tanto no nos cambiemos de barrio. Caminemos hacia tener una base tributaria más amplia como lo podemos tener en los impuestos directos e indirectos. Caminemos hacia tener una base tributaria más amplia, adscribiendo a la ley de la Renta actual, todo lo que no está en la ley de la Renta actual, antes de que si está o no aceptada por los organismos internacionales. No es bueno, para un país, tener un enclave tributario que está exento de impuesto a la renta, puesto que, en ese enclave tributario de exención de impuesto a la renta se traspasarán utilidades desde lugares donde si se grava la renta, se traspasarán activos desde lugares donde si se gravan los activos, se traspasan actividades que generan flujo y generan stock desde donde hay gravamen hacia donde no hay gravamen y se traspasan pasivos desde lugares donde no generan gravamen hacia donde se genera gravamen y esto que parece filosofía barata, significa que lo que estoy proponiento es un estudio que se le entregó a las autoridades de este país. Estoy sugiriendo la eliminación, en tanto, no nos cambiemos de barrio, de todas las exenciones a la renta que existen para las maquiladoras y zonas francas. Es renta y además no es aceptado en el concierto internacional se acepta que se devuelva derechos arancelarios, se acepta que se devuelva impuestos indirectos, pero no se acepta que actividades dedicadas a algún proceso exportador tengan un sistema tributario más conveniente que el que tiene el resto de la Nación y eso es impugnado. Adscribamos al sistema tributario directo todos los flujos de renta y no cabe la menor duda, que los intereses percibidos por personas naturales o jurídicas

son renta. En este país se dio un gran paso, los intereses percibidos por personas jurídicas son parte de la renta, antes los intereses pagados eran parte de los costos y los intereses percibidos no eran parte de la renta, eso fue lo que tocó ver en el 84, se dio un gran paso.

Mi amigo el ex-Ministro de Hacienda Rafael Alvarado, sacó un decreto, fue aceptado y después fue derogado, en donde se metió todos los intereses a personas naturales y jurídicas en la base de la renta, quedaron las personas jurídicas, desaparecieron las personas naturales y veo personas amigas mías aquí, del Banco Central que pueden dar fe que más del 80% de los depósitos de este país están en personas naturales, es obvio, absolutamente obvio, porque no están a gusto por eso.

Mi segunda recomendación, en tanto no nos cambiemos de barrio, es adscribirnos a la base de la renta, los intereses son renta, lo son. El impuesto indirecto al valor agregado debería ser el receptáculo de todos los otros hechos que son gravados y que pudiesen estar en el valor agregado o que no son gravados y deberían estar en el valor agregado. El sistema de devolución de impuestos a las exportaciones debería ser un sistema de devolución, basado exclusivamente en la forma y sistema de cálculo que tiene el valor agregado y aquí vienen proposiciones, como por ejemplo, si a la actividad exportadora se le devuelve los impuestos indirectos generados en el país, si se le devuelve a su vez o se le da posibilidad de internar temporalmente y no pagar derechos arancelarios, porqué se le da este draw back de hasta 6% que genera 85 millones de colones y la sugerencia tampoco es una sugerencia muy sofisticada, veamos esa actividad como vemos la generalidad de las actividades y deroguen eso que no corresponde.

Si en materia de precios se cometió un error, creo que en muchos países de Latinoamérica cometemos errores. A raíz de la guerra del Golfo este no estuvo exento de errores y se generó un sistema de precios a los combustibles aquí y un sistema de tributación a los combustibles de subsidio cruzado que tiene al mercado de los combustibles de este país absolutamente distorsionado, que permite o posibilita que en algunas actividades empresariales el derecho a consumir un monto determinado de combustible pueda llevar a desarrollar la mitad de las actividades empresariales y el resto vender ese derecho a otros al precio al cual lo podría adquirir en el mercado normal, eso ustedes lo saben, son 240 millones de colones aproximadamente.

En un país, estoy de acuerdo con lo que dice Pedro, es bien importante definir cuales son las funciones del Estado. Pedro tuvo la guitarra en el Gobierno, a mí me

tocó durante un buen tiempo. Francisco Gil ha hecho el servicio militar en el gobierno mexicano durante no se si toda su vida, Rafael Alvarado también; pero cuando a uno le pasan la guitarra uno se encuentra que hay que efectuar la orden de defensa o interior, relaciones exteriores y tiene que cobrar impuesto no más, y tiene derechamente que cobrarlo y administrar un gasto. En ese sentido nunca va poder justificar arreglar la casa para quedarse en el barrio subiendo la tasa del valor agregado, por ejemplo, y manteniendo esta distorsión de 240 millones de colones. Un punto del valor agregado son aproximadamente 300-320 millones de colones, con qué cara nosotros vamos a subir un punto el IVA, por ejemplo, si mantenemos esa distorsión de 240 más los 85 que se están regalando y que no van a ser aceptados por nadie, vamos en 320. Entonces no suba la tasa en un punto y elimine estas dos cosas por ejemplo. En este proceso hay que ir reconociendo que el sistema tributario para un Ministro de Hacienda, para un Presidente de un Banco Central, para un Director de Presupuesto que está en el lado del gasto, y para el Director de Impuestos Internos que está en la parte de la política propia normativa, la política tributaria tiene que tener un dinamismo, tiene que permitir que una decisión que plasme el Estado a través de dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, en una ley, pueda generar flujos inmediatos. No puede ser cierto de que se suba un impuesto y al año siguiente se vaya a percibir parte de ese impuesto; por eso las retenciones al impuesto a la renta son importantes, y claro a ninguno de nosotros nos gusta las retenciones al impuesto a la renta, porque como somos tax payer estamos en la base, nos quitan flujo mensualmente, pero es obvio que el Gobierno tiene gastos mensuales y tiene que hacer retenciones mensuales y si el sistema de retenciones hoy día se muestra flexible sin cambiarnos de casa, sin cambiar la Ley de Renta, veamos si hay que subir las retenciones al impuesto a la renta, para llegar, ojalá a impuesto efectivo. No se trata de tener retenciones para después estar devolviendo dinero, pero si la operación renta es una vez al año, la generación del impuesto tiene que ser de un flujo mucho más periódico. Tiene que ser verdad que en El Salvador, creo que ya lo reconoce, lo está sintiendo, la ayuda externa le va ser disminuida en forma sustancial y por varias razones; porque es un país que ya no lo necesita en tan gran cantidad, es un país que tiene un desempeño de los últimos años bastante bueno en el concierto internacional. Es una disminución de la ayuda externa que puede significar entre 2 a 3 puntos del producto geográfico bruto y ese pisto, como le llaman ustedes, hay que sacarlo de alguna parte, si no suben los impuestos se lo van a sacar al Banco Central con otro impuesto, que es el impuesto inflación, un impuesto que generalmente produce muchas distorsiones sociales y políticas.

En consecuencia, la sugerencia es que el pisto lo saque del sistema tributario con la ley que tiene, sin modificar mayormente la ley y si en algún momento se requiere

subir la tasa de algún impuesto, al mes siguiente se va a empezar a recibir el efecto de la decisión, si se sube al 11 ó al 13 inmediatamente se siente. Un sistema arancelario que tiene muy poca dispersión hoy día, pero que igualmente produce de alguna forma dispersiones mayores en lo que se denomina protección efectiva, es muy superior a lo que había antes cuando algunas actividades gozaban de protecciones efectivas. Algunas actividades como el sector textil en el año 87 según cálculos del Banco Mundial, iban a tener 300% de protección efectiva positiva, en bebidas y tabaco 1,400%. Hoy día no, alrededor de 35-60% según los cálculos que realizamos con Lisandro Abrego, pero no deja de ser efectivo que hay otros sectores que están protegidos negativamente. En tanto no nos cambiemos de casa y caminemos hacia aranceles más uniformes, reconociendo que El Salvador dentro del Mercado Común Centroamericano puede ver un mercado muy pequeño. Nosotros los chilenos, por ejemplo, nos interesa el MercoSur, pero nos interesa mucho más el NAFTA o un tratado bilateral con México o con Estados Unidos, porque sólo Canadá es más que Brasil, Argentina, Paraguay y Perú sumados. El producto geográfico bruto del Estado de Illinois es mayor que el producto geográfico bruto argentino o sea estamos hablando de otro mercado. Si uno quiere crecer, tiene que crecer donde haya más fertilidad, más pluviometría, más mercado, y ahí está el mercado, a mi entender.

De suerte que, el Mercado Común Centroamericano, que es y ha sido en el mejor de los casos de un 20-22%, 23 en algunos momentos cuando se ha cerrado la economía acá, no creo que tenga tanta importancia pero en tanto no alteremos la casa, si podemos caminar hacia una estructura arancelaria más uniforme, vamos necesariamente a producir más homogeneizaciones en las protecciones efectivas y menos distorsiones.

Finalmente, creo que en aforos este país ha hecho bastante y ojalá, en el momento en que se llegue al diseño total de aforos de bienes de capital, si se toma algún valor, no se tome nunca en cuenta algún valor que implícitamente esté tomando la depreciación en sí para no hacer tablas de depreciación como han hecho en algunos países, lo que ha conducido a errores imponentes. Hay algunos blue book que expresan el valor de mi auto y ese auto dependiendo del año, tiene un precio y ese precio lleva inserta la depreciación, no hay que estar haciendo tablas de depreciación, porque haciendo tablas de depreciación, lo que uno hace es calcular algo, calcular algo que a veces en algunos países ha llevado a una discrecionalidad abismante. Creo que no es el caso de El Salvador y creo que se ha ido caminando paso a paso hacia una política de aforo menos discrecional y más conocida.

En materia de evasión, no he tocado el punto, hay otros comentaristas que lo van a tocar, pero ustedes saben que aquí el potencial tributario de este país con las leyes actuales no es 9.4% del PIB, si no que mucho más del 9.4% del PIB y es más del 9.4% del PIB según las personas que les toca tocar la guitarra y que les ha tocado alguna vez. La evasión es un problema bastante grande y esa es la lluvia que moja la casa que hace que uno se cambie de barrio. Si ustedes quieren destruir lo que han construido en materia tributaria, dejen que se produzca evasión y se va a producir cambio de casa, dejen que se produzca evasión y la gente va a dejar de creer en el sistema tributario, dejen que se produzca evasión y van a tener que echar mano en lo que más fácilmente puede darle origen a algunos recursos, como fueron impuestos a las exportaciones, como fueron fuertes impuestos a algunas importaciones que vulneraron absolutamente todo el sistema de mercado y por lo tanto, produjeron distorsiones nada despreciables en el sistema económico productivo y de consumo de El Salvador.

Capítulo I

POLITICA TRIBUTARIA

Expositor: Lic. Lisandro Abrego

Muy buenos días, yo quisiera también agradecerles a los organizadores de este evento por primero invitarme, en el caso de AID, a participar en la realización de este importante estudio sobre Tributación en El Salvador y segundo, en el caso de los otros dos organizadores, por invitarme a participar como ponente en este evento.

Yo voy a hablar un poco sobre algunas consideraciones que hemos hecho en el trabajo sobre Tributación, en torno a los elementos de progresividad e incidencia, sobre todo en el caso de Impuestos sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado.

Empezando por el problema de la incidencia y de la progresividad en el Impuesto a la Renta, es importante decir primero: El sistema vigente del Impuesto sobre la Renta al igual que el sistema que estaba vigente antes de que se iniciara la reforma tributaria en 1989-1990, es un sistema progresivo, es decir, de que las personas o los agentes que perciben mayores ingresos terminan pagando una tasa efectiva del Impuesto sobre la Renta mayor que los que tienen menores ingresos. Quizás, la progresividad ha disminuido un poco con relación a lo que era antes de 1989-1990, pero esto a lo mejor era un hecho inevitable, o sea, desde el momento en que se está en el concierto de una economía que está integrada a los mercados internacionales, desde el momento que los factores de producción son capaces de desplazarse internacionalmente, especialmente el capital, es evidente que no se puede contar con tasas impositivas efectivas o marginales tan altas como las que existían antes de 1989 y la reducción de estas tasas tiene que reflejarse también en una reducción de los índices de progresividad del impuesto.

En cuanto a la progresividad, debido a que no se propone una modificación de tasas marginales, ni se propone tampoco una modificación de tramos de impuesto con relación a la tabla de Impuesto sobre la Renta vigente actualmente; el nivel de progresión del impuesto no se modifica como resultado de los cambios que se proponen. Hay una modificación, solamente, a nivel de lo que sería el primer tramo,

más que el primer tramo, el primer colón que se percibe de ingresos y esto es por un elemento que quizás sea aberrante, que está en la ley vigente y es que el primer colón que se percibe de ingreso termina pagando una tasa infinitamente alta, una tasa marginal infinitamente alta de Impuesto sobre la Renta que no tiene ningún sentido en términos económicos y se deriva de añadir al primer tramo de ingresos que va de 22 mil a 80 mil la cantidad fija de 500 más la tasa del 10%; la propuesta de eliminar los 500 en este caso, elimina ese elemento aberrante en la progresividad del Impuesto sobre la Renta y es el único nivel de ingreso para lo que se produce una modificación en la progresión de este impuesto.

En cuanto a la incidencia. podemos ver la incidencia en dos sentidos. En primer lugar como se distribuye la carga entre los distintos grupos de acuerdo a su nivel de ingreso. Es decir, para un grupo con X nivel de ingreso o en X tramo de nivel de ingreso, cual es el porcentaje que contribuye a las recaudaciones totales de ingreso sobre la renta. Podemos ver también, la incidencia a partir de como se distribuye la carga del Impuesto sobre la Renta entre distintos tipos de ingresos, digamos, salarios vrs. ingresos no salariales o entre distintas actividades de sectores productivos, agricultura, construcción, comercio, etc.; y acá si hay que decir que los cambios que se proponen al Impuesto sobre la Renta producen modificaciones importantes en la incidencia del impuesto, por ejemplo, la propuesta de gravar o de incluir los intereses de personas naturales en la base. En la medida en que personas naturales o las personas en general que tienen capacidad de ahorro en este país se sitúan en los tramos más altos de ingreso, esta medida aumenta la carga proveniente del Impuesto sobre la Renta, sobre todo para ese tipo de persona. Cuando uno ve de donde provienen los impuestos por intereses gravados o de donde provendrían los impuestos por intereses gravados, es claro que la inmensa mayoría de los impuestos, arriba del 90%, serían pagados por personas que tienen ingresos de 100,000 colones anuales en adelante. Esto si lo queremos ver también en términos de equidad horizontal o de equidad vertical es una medida que favorecería, en este sentido, la equidad tributaria.

Por otra parte, produce una estructura que podríamos decir que en espíritu, digamos, es más progresiva que la estructura vigente, aunque este cambio al no alterarse las tasas marginales y al no alterarse los tramos de ingreso, no es captado, repito, por los índices convencionales de progresividad. Un efecto similar tendría la propuesta de eliminación de las exenciones de impuesto sobre la renta para las actividades o para las empresas que operan en las zonas francas y recintos fiscales, es bastante evidente me parece, que la carga en este caso se desplaza hacia las personas propietarias de esas empresas que en la mayoría de los casos también

se ubicarán en los tramos más altos de ingresos. Quizás, vale la pena hacer una consideración sobre la propuesta de gravar los intereses: el efecto sobre la tasa de interés neta que recibiría el ahorrante es negativa; o sea, el hecho de que se graven los intereses reduce la tasa de interés. Aparentemente esto podría afectar las decisiones de ahorro privado, reducir el ahorro privado. Sin embargo, es importante señalar acá, que la teoría económica no ha resuelto este punto de cual es el efecto de las modificaciones en las tasas de interés sobre el ahorro privado y el impasse teórico se deriva de que cuando bajan y cuando suben las tasas de interés se producen dos efectos. Uno es resultado de que el ahorro, el sacrificio que se hace por postergar el consumo es más rentable cuando sube la tasa de interés; habría una tendencia a que se ahorre más con respecto a un nivel dado de ingreso, esto es lo que se denomina "el efecto sustitución"; pero al mismo tiempo, debido a que la tasa de interés sube y que para un mismo nivel de ahorros, ahora es posible tener mayores ingresos. Habrá una tendencia también a que el ahorro disminuya y es lo que se llama "el efecto ingreso", que como se ve, opera en dirección inversa, entonces, no se puede decir a priori o a partir de un racionamiento analítico o teórico; si es el efecto sustitución o es el efecto ingreso el que predomina, por eso es que el punto no está zanjado. La respuesta acá se esperaría que la dieran los estudios econométricos; sin embargo, los estudios econométricos disponibles o gran parte de los estudios econométricos disponibles, no dan una respuesta contundente al respecto. En la mayoría de los casos, el coeficiente es positivo pero resulta que no es confiable en el sentido de que no es estadísticamente significativo o a veces el coeficiente es muy cercano a cero. Al final, el problema queda indeterminado empíricamente y uno no puede decir cual va ser, con certeza, por lo menos, o de manera contundente cual sería el efecto de introducir los intereses a la base, sobre el ahorro privado.

Sí, puede decirse, que la carga del impuesto tiende a desplazarse hacia los tramos de mayores ingresos y evidentemente se produciría un aumento en el nivel de recaudaciones, que también será un elemento, sin duda, positivo.

Ahora, en cuanto a la incidencia vista a través de como se distribuye la carga sobre el Impuesto sobre la Renta, de acuerdo al tipo de ingresos, si es salarial, si es no salarial o de acuerdo al tipo de actividad productiva, comercio, industria, etc. Es importante señalar acá, señalar varios puntos, creo que todos tienen de alguna manera que ver con la administración tributaria; con el tema de administración tributaria y fiscalización que será tratado más tarde por otros ponentes.

En primer lugar, sorprende el hecho de que en el caso de personas naturales una

proporción sumamente alta del impuesto, me parece que en 1990 esta proporción era de 79%, sea pàgada por asalariados o sea por personas que de derivan sus ingresos, principalmente de salarios. Esto se compara con la distribución funcional del ingreso y se ve que la participación de los salarios en la distribución del ingreso no alcanza ni aún el 50%; es bastante evidente, que la carga que soporta en este caso los asalariados es desproporcionadamente alta y habrá un sector de población, en este caso, serán los que derivan sus ingresos de fuentes no salariales que está eludiendo, que está evadiendo el pago del impuesto. La tendencia que se observa en el último año, en 1993, es incluso a un aumento de la participación, de la participación de los asalariados en la carga que implica el Impuesto sobre la Renta. Esto es algo que sin duda tiene que ver con que tan factible es cada caso o que tan fácil es en cada caso eludir o evadir el impuesto y es un tema que tiene mucho que ver con la administración tributaria y con la fiscalización de los ingresos derivados de distintas formas.

El segundo punto que llama la atención, es el que tiene que ver con la distribución de la carga de acuerdo con las actividades productivas y acá sorprende nuevamente varios casos que probablemente están vinculados a problemas de fiscalización. Primero el aporte realmente bajo a las recaudaciones totales del Impuesto sobre la Renta que proviene del sector construcción. En 1993 este aporte era de 0.67%, o sea menor al 1% de las recaudaciones por Impuesto sobre la Renta. Como nosotros sabemos, es uno de los sectores más dinámicos en los últimos años en el país; han crecido a tasas que andan arriba en promedio del 7% en los últimos 4 ó 5 años. Se ve también la participación del sector construcción en el Producto Interno Bruto; en el sector construcción privada específicamente, la participación guarda muy poco que ver con el aporte que hace el sector a las recaudaciones, es decir, anda ligeramente por encima del 2% que se compara con el 0.67%; hay una diferencia por un factor de casi ligeramente arriba de 3.

El otro sector en que parece haber un problema de evasión que se refleja en la incidencia del impuesto, es el de los profesionales liberales que también aportan una proporción sumamente baja a la recaudación del impuesto. También sorprende la participación baja, aunque en este caso la sorpresa sea menor, de la agricultura dentro del Impuesto sobre la Renta. Quizás sea menos sorpresivo para la agricultura, ya que por el mismo carácter de la actividad es muy difícil tener información sobre la renta que se deriva de allí. Mucha de la producción no se mercantiliza, hay mucho pequeño productor, todas estas características de la actividad agrícola hacen de ella una actividad que sea difícil de gravar. Llama la atención que su participación sea desproporcionadamente baja en cuanto recaudaciones, si se le compara con la

participación que tiene dentro del producto pero me parece que gran parte de esa desproporción se explica sin olvidar los problemas de fiscalización que pueden haber. Se explica por esas características especiales de la agricultura que la hacen especialmente difícil de gravar. Estos serían los puntos más importantes que nosotros hemos visto en términos de las consideraciones de incidencia y progresividad en el caso del Impuesto sobre la Renta.

En lo que se refiere al Impuesto sobre el Valor Agregado, primero hay que decir que los cálculos que se han hecho son bastante gruesos y es que el análisis de incidencias sobre los impuestos directos, sobre el valor agregado, en este caso, es sumamente difícil, no solo por razones analíticas sino que también por razones prácticas, o sea, es difícil contar con toda la información necesaria para hacer un análisis completo, un análisis riguroso, por ejemplo, un dato obligado para hacer un análisis de incidencia de impuestos indirectos es contar con información sobre elasticidades de la oferta o de la demanda de los distintos productos que entran dentro de la estructura de consumo privado y evidentemente en el país. En El Salvador no contamos con este tipo de información. La metodología que usamos, que es bastante indirecta y cuyos resultados hay que verlos, a lo mejor con mucha cautela, es la siguiente: Nos preguntamos como se alteran los precios relativos de los distintos bienes cuando se introdujo el Impuesto al Valor Agregado en 1992 y la distinción acá es importante en el caso de los bienes según sean consumidos por determinados grupos. Se distinguieron tres grupos: Un grupo que era el primer 40% de la población urbana solamente, los cálculos solo son para el sector urbano; un segundo grupo que incluye a los cinco siguientes, deciles, el 50% que va del 40 al 90% y, por último, el úlktimo decil ingresos, o sea, el 10% con ingresos más altos. Se vió en cada caso, en cada tramo de ingreso, que bienes eran consumidos de manera intensiva por cada grupo y como fue la modificación que se produjo en su precio relativo a raíz de la introducción del Impuesto al Valor Agregado en 1992 y los resultados gruesos que se obtuvieron son los siguientes: El precio relativo que más se altera es, en general, de aquellos bienes que tienden a tener una demanda menos elástica y estos son los bienes alimenticios de consumo bajo en el caso de El Salvador. En el caso de El Salvador, por definición, son consumidos de manera intensiva por el primer 40% de la población, en ese caso, se podría decir que el impuesto tendió a que la carga de los impuestos indirectos se desplazara un poco más, recayera un poco más sobre los grupos de más bajos ingresos, luego estarían los grupos de ingresos medios y por último los grupos de ingresos altos. Ahora es importante no olvidar acá, que estos son cálculos gruesos que hay que tomar con alguna cautela por los problemas metodológicos que yo señalé al principio, yo dejaría entonces mi exposición acá.

Comentarios

POLITICA TRIBUTARIA

Comentarista: Lic. Rafael Alvarado Cano

Han tenido un poco de valor en invitarme, creo que podrían haber tenido un comentarista que les realzara el valor que tiene un trabajo tan bueno como el que han hecho Juan Carlos y Lisandro. Yo lo que voy a tratar de hacer es intentar ver este trabajo y la situación actual desde la experiencia propia que yo tuve en los primeros tres años de implementación del Programa Económico del Gobierno del Presidente Cristiani. También voy a aprovechar la oportunidad porque veo que hay aquí muchos de los funcionarios que son responsables del manejo de la Política Económica y específicamente del manejo de la Política Tributaria, para darles algunos comerciales ya viéndolo desde el punto de vista del ciudadano común, de cosas que uno probablemente no tiene la oportunidad de hacer porque, cuando uno se vuelve ciudadano común es muy difícil tener la oportunidad de conseguir una audiencia con los funcionarios y explicarles las cosas; así es que ahora los tengo sentados a varios y voy a aprovechar la oportunidad para hacerles algunos comentarios.

Si ven que estoy con el estudio de Juan Carlos, no se vayan a preocupar que no lo voy a leer todo sino que quisiera empezar con una frase que está en la página 97 que creo me va a ayudar a resumir lo que este trabajo significa y dice: "Si bien las restricciones de los acuerdos internacionales existen, también es cierto que los países que tienen la voluntad política de seguir sus propios programas económicos pueden hacerlo, más aún cuando son apoyados por organismos internacionales o agencias de ayuda internacional". Para mí este pensamiento es muy importante, ¿Por qué razón? porque nosotros en este trabajo podemos ver una cosa básica, es más o menos el relato de como perdimos el miedo a hacer las cosas, entonces yo creo que es importante que nosotros veamos que las cosas se pueden hacer y que se hacen con técnicos, con profesionales salvadoreños, con el apoyo de expertos, como el caso de los que tenemos acompañándonos este día.

El martes pasado, en un debate televisivo en Argentina, el Ministro Cavallo decía, el Ministro Cavallo, Ministro de Economía de Argentina, decía: "Miren, cuando nosotros tomamos las riendas de la conducción de la Política Económica en Argentina,

el Fondo Monetario vino, nos preguntó que era lo que ibamos a hacer, nosotros les mostramos lo que ibamos a hacer y nos dijeron no estamos de acuerdo porque ustedes tienen que hacer esto". Regresaron tres cuatro meses después y vieron lo que se estaba haciendo, y entonces el Fondo continuó el apoyo del Programa Económico que estaba implantando el Gobierno argentino a raíz de la entrada del Ministro Cavallo. El decía "Nosotros hicimos que el Fondo aprendiera con nosotros", valga la redundancia. Yo creo que esa es un poco la experiencia que también podemos recoger en el caso salvadoreño. Es decir, si nosotros vemos una serie de factores que no se pueden medir econométricamente ni estadísticamente en los cuales se implementó la política económica y en particular la política tributaria de nuestro país. Nosotros podemos ver que hay una serie de elementos y factores adicionales que todavía hacen que las cifras que se pueden ver y analizar no den la magnitud de la importancia del cambio que se dio; estamos hablando de una ofensiva en noviembre del 89, que totalmente rompe una estructura y distorsiona totalmente el inicio de un programa económico y estamos hablando de sucesos internacionales. Si ustedes se recuerdan lo que fue toda la crisis del Golfo Pérsico, también a principios de los 90, que fue un factor que amarró una coyuntura en términos de inestabilidad de precios internacionales de petróleo, etc., y obviamente una situación bélica sostenida con incertidumbre dentro de todo lo que era la actividad y el quehacer económico generada por el proceso de Paz, la negociación y al final la suscripción de los mismos Acuerdos de Paz. Entonces, en todo este panorama adicional, yo creo que los organismos internacionales, los mismos consultores, aprendieron mucho porque era una experiencia única, era una experiencia diferente.

Lo que vale la pena comentar, ya en el contexto del trabajo es, de que hay realmente una clara separación de períodos dentro de este proceso, un período inicial que yo diría que dura aproximadamente unos cuatro cinco meses, desde junio del 89 aproximadamente hasta Noviembre/Diciembre del 89, en donde el Gobierno del Presidente Cristiani tenía un programa económico, tenía un equipo económico que más o menos estaba claro que era lo que había que hacer y habían técnicos dentro de los distintos ministerios que estaban claros también de cual era su función y que era lo que debían de hacer, pero no se tenía la confianza y la seguridad, y hasta cierto punto, había un poco de temor de tomar las medidas; se agarró valor, se tomaron las medidas, se implementaron. Una vez agarramos valor todos, incluyendo los mismos técnicos de los organismos internacionales porque también hay que recononcerlo que tenían un poquito de dudas sobre si en esa situación, en ese ambiente, la cosa iba a funcionar. Después de haber agarrado ese valor, vino una etapa en donde empieza a haber una consistencia en el programa económico y desde inicio del 90 se empieza a trabajar ya en una forma consistente en la implementación de

las medidas, quizás se pudo hacer todo más rápido, quizás lo pudimos hacer en una forma más integrada, pero en todo caso, se trabajó y como digo, con confianza, se tomó confianza, se agarró confianza y empezó a trabajar en esa forma; y hay un tercer período que se origina a raíz de los Acuerdos de Paz, de la firma, en donde el Gobierno se sienta un poco, y viene y dice OK, hemos hecho mucho, hemos avanzado mucho, ya demostramos que tenemos valor, que podemos hacer las cosas y tenemos confianza y vemos que las cosas funcionan; pero, es probablemente suficiente por el momento, hoy tenemos que ver como es que vamos a trabajar por el lado político de la Paz.

En ese momento, yo siento que se desaprovecha un poco la oportunidad de fortalecer mucho más porque para mí, hay una contradicción; si en un ambiente un poco hostil, en un ambiente un poco más que distorsionado de la economía, se tomaron medidas, se hicieron acciones y se inició un programa económico, en un ambiente en que la cosa se va tranquilizando es obviamente mucho más sencillo que uno pueda trabajar. Sin embargo, los resultados están allí y yo creo que lo que podemos ver es que las cosas se pueden hacer, que la cosa funciona y yo siento que lo importante es no perder el rumbo y la orientación.

En el caso particular mío, yo me recuerdo que el 25 de Octubre de 1985, Juan Carlos Méndez termina su primer trabajo sobre Política Tributaria en El Salvador, me recuerdo el día porque es el día de mi cumpleaños, así que, no crean que es por la memoria; ese trabajo, que por cierto, fue un trabajo muy bueno, rompió esquemas, aquí era tabú hablar del IVA, aquí era tabú hablar de la derogación del impuesto al café, aquí era tabú hablar de una serie de elementos económicos que probablemente, todo mundo decía: Es que aquí vamos a tener un estallido social si nosotros hablamos de estos temas, contrariamente eran prácticamente soluciones a los problemas y precisamente, probablemente por allí era donde debía de agarrar; pero sin embargo, el trabajo de Juan Carlos quedó como un trabajo técnico, quedó como consulta para algunos de los profesionales que tuvimos la oportunidad de tener acceso a él, fue un aprendizaje y para mí, ese trabajo de Juan Carlos, más mi experiencia en la parte gremial del sector privado y mis estudios en Chile, me dan una formación que yo creo que es básica. Ahora, hay un segundo trabajo de Juan Carlos que se hace en el 89, en el contexto de todo lo que era el programa económico que prepara FUSADES y este tercer trabajo, que creo que es para mí, lectura obligatoria para entender hasta cierto punto de que tenemos que hablar cuando hablemos de política tributaria; porque no estamos hablando de profesionales de la crítica, estamos hablando realmente de cosas concretas, de cosas que sirven, de cosas que funcionan y yo creo que lo más importante de estos trabajos,

de comentarios, recomendaciones concretas, como las que ustedes han escuchado, es que mantienen y definen y yo diría, tienen el buen propósito de hostigar a los técnicos del gobierno, a los funcionarios del gobierno, de que no deben de dormirse y quedarse parados, que siempre hay cosas que hacer, que mejorar, pero que la dirección esta allí y esta definida. Entonces es importantísimo, y yo pediría como una primera recomendación, que contrariamente a lo que sucede con este tipo de trabajos técnicos, este trabajo se divulgue, yo creo que no deben ser documentos que uno los ande escondiendo y los tiene bajo llave en la gaveta y que solo son de acceso supuestamente de algunos técnicos privilegiados.

Si queremos que todo el mundo entienda, deben ser por lo menos considerados entre la gente, creo yo, las recomendaciones. Específicamente en cuanto a renta, yo estoy de acuerdo en todas las recomendaciones, salvo, haría un pequeño comentario en lo que se refiere a la incorporación de los asalariados en el tramo bajo exento, creo que eso podría ser motivo de una segunda etapa, cuando tengamos la administración tributaria y la ley con las otras modificaciones funcionando, estoy de acuerdo con lo de los quinientos colones, Juan Carlos se ha de recordar cuando se trabajó en eso igual que los setenta y cinco mil colones para las personas jurídicas, se dejan siempre esas cosas para, como para tener un pequeño incentivo político de decir no, mire fíjese que estamos protegiendo a los de menos ingresos;. aunque en la realidad uno sabe que es nada más para que los políticos tengan una justificación cuando aprueban las cosas. Creo es importante una vez que se demuestra que las cosas funcionan, que tenemos una Ley de Renta, que por cierto aquí hay algunos de los que la hicieron, veo a Felipe Umaña, está aquí Vinicio Morales, faltan nada más Armando Arias, Chepito Gómez y Rogelio Tobar; pero es una ley que ustedes han oído aquí, a un experto en esta materia diciendo que es una buena ley, fue hecha por salvadoreños. En la del IVA nos ayudaron expertos internacionales, pero también hubo un buen equipo de salvadoreños, entonces, yo no veo bajo ningún punto de vista que los que conocemos y manejamos esto y ya agarramos la confianza para ver y demostrar que nuestras cosas, nuestras ideas funcionan, puedan tomar y retomar esas modificaciones e implementarlas. Creo que es importante mantener el perfeccionamiento de la legislación tributaria en el sentido y la dirección correcta, derogar este tipo de disposiciones que existen, que tienen únicamente una motivación política coyuntural para conseguir la aprobación de la misma. Creo que no es una cosa del otro mundo y sí daría un impacto importante en términos de mantener el mensaje.

Volviendo al punto, que estabamos hablando, de la tabla específicamente de renta, yo siento de que no debemos en un primer momento poner esa, derogar digamos,

esa parte de la gente exenta. Si bien es cierto que hay una recaudación teórica probable y es posible de que estemos amarrando a la gente muy fácilmente porque la tenemos allí ubicada como asalariados en los niveles bajos. La cantidad de declaraciones a mover versus recaudación versus los papeles que hay que hacer para su revisión, me parece que es una gimnasia en donde no estoy muy convencido que todavía tengamos una fortaleza en administración; pero por lo demás de la Ley de Renta incluyendo lo de los intereses de las personas naturales, me parece que yo comparto 100% eso, me gusta también lo de los recintos fiscales, creo quita distorsiones y además, manejando un buen sistema de importaciones temporales resolvemos muchos problemas en términos del sector maquila. Me preguntaba Pedro cuando estaba sentado hace un momento. ¿Cuál fue la razón para que dejaran al final los intereses en las personas naturales como exentos? y yo le decía: Me imagino que fueron razones políticas porque dijeron que a la gente le iba afectar mucho e iban a hacer muchas protestas; pero a estas alturas, con una Ley de Renta que, muchos incluso, de mis ex-compañeros del Gabinete Económico me decía: "Estas loco, una tasa del 25% es muy bajo eso, vamos a perder recaudación", entonces, yo me recuerdo que les decía: "No vamos a recaudar más", probablemente no sea espectacular el primer año pero según veo yo las cifras que se han manejado en el estudio, recaudación no se perdió, por el contrario la recaudación se incrementó y yo creo que eso es importante.

En términos del IVA, cien por ciento de acuerdo, hay que eliminar las exenciones, no le veo ningún sentido. El estudio propone incrementar la tasa o la posibilidad de hacerlo, no estoy de acuerdo en eso. Creo que la tasa tiene todavía mucho potencial en el nivel que está actualmente, es un problema de administración. Tal como lo mencionaba Lisandro hay sectores en donde claramente se ve una evasión, tanto en IVA como en renta y creo que el análisis confirma ciertas sospechas que tenemos todos. Hay sectores medios que no pagan impuestos y hay sectores específicos de la actividad económica que tampoco lo hacen. La razón es muy sencilla, en estos momentos ha crecido mucho el comercio a nivel de empresa mediana y pequeña con ventas de consumidor final. Es decir, salvo ciertos tamaños de empresas, vemos nosotros de que existe una tendencia a evadir impuestos en actividades comerciales, industriales intermedias porque la gente compra sus insumos o se abastece de sus productos intermedios a través de facturas de consumidor final, está dispuesto a perder el crédito en el IVA con el objeto que no se le fiscalice hacia adelante. Entonces eso genera una evasión, allí hay un campo suficientemente grande para trabajar y yo me recuerdo que teníamos un programa en timbres que se llamaba "PC", que era proveedores-clientes, que lo que hacíamos era verles a las empresas los proveedores y los clientes a las empresas grandes que tenían sus registros, en

base a eso se manejaba información. El timbre pasó de 65 millones al mes a 150 en una ley obsoleta que no tenía nada que ver; yo no veo porque el IVA no se pueda triplicar simple y sencillamente con medidas administrativas, sin necesidad de tocar la tasa.

En cuanto a los impuestos indirectos, otros impuestos específicos, creo yo que el de la gasolina obviamente, no me explico porque todavía lo tenemos, lo deberíamos de eliminar y alguien debe estar pensando y este porqué está diciendo ahora y no lo hizo en aquel momento. Creo que les podría hablar por mucho más de los cuatro minutos que me quedan sobre todas las cosas que se hicieron en su momento; sin embargo, hoy me siento un poco más cómodo dando las recomendaciones. creo que en alcoholes, por ejemplo eso lo voy a tomar como un ejemplo, no me explico porqué todavía no se ha aprobado una ley que se trabajó durante un año, un año y medio. Bueno, si me lo explico, la razón es muy sencilla, nosotros tenemos un país que opera con estancos, con feudos departamentales, en donde el sistema actual, vigente desde principios del siglo, protege ciertas industrias ineficientes departamentales que son monopolios; entonces, hay una ley, dos o tres probablemente, proyectos buenos, que tienen todas las recomendaciones de Juan Carlos, desde hace como tres años aproximadamente y no se aprueban simple y sencillamente porque hay grupos de presión; al final me voy a referir en el último minuto sobre un par de comentarios que creo que son válidos y generales.

Sobre la parte arancelaria, también, allí yo siento que tenemos buena gente, tenemos las ideas claras desde hace mucho tiempo, tenemos exactamente definida la agenda de lo que tenemos que hacer en administración, en modernización y en simplificación. Había una idea claramente definida casi desde el inicio, que ibamos a hacer auto liquidaciones en las pólizas; ustedes saben que la mayor parte del problema en las aduanas es la liquidación de la pólizas y que pasa por gente que no tiene nada que ver con el proceso; estoy refiriéndome específicamente a la gente de la Corte de Cuentas. Entonces si tenemos a alguien que no tiene nada que ver pero su firma vale para la liquidación de la póliza, obviamente allí vienen los otros problemas que deberían ser motivo de otro seminario. También tenemos una serie de medidas y disposiciones que según me enteré hoy en la entrada ya están listas o ya están en proceso y creo que eso es importante porque aunque nos tardamos un poco, esto ya debería haberse hecho por lo menos hace un año y medio, estamos un poco desfasados pero estamos nuevamente en línea; si creo yo que las recomendaciones de Juan Carlos en la parte arancelaria están comprendidas dentro de las cosas que actualmente se están haciendo y específicamente creo que debería haberse caminado un poco más aceleradamente en la parte de reducción de aranceles.

Creo que nos hemos quedado un poco lentos en eso y eso lo digo, a pesar que hoy trabajo en el sector privado, y que podría tener alguna repercusión sobre mi estabilidad laboral; pero si creo que debemos de tener mayor agilidad en esto y termino con un punto, que creo es importante, y me gustó como fue tratado sobre el Mercado Común Centroamericano y el ambiente de Comercio Internacional. Creo que no debemos amarrarnos y lo menciona Juan Carlos y Lisandro, no debemos amarrarnos a negociaciones conjuntas regionales, ni ver hacia el Mercado Común Centroamericano. Siempre pensé, y lo dije cuando era Ministro de Hacienda, que nosotros no debíamos negociar ni supeditar la ejecución de nuestra apertura al resto de los países centroamericanos. Nos iban a retrasar y nos iban a obligar a que dejáramos de hacer cierto tipo de medidas. Nosotros deberíamos, clara y directamente en función de seguridad de un programa económico que ya vimos que funciona, tratar de manejar nuestros mejores intereses a nivel internacional sin tomar en cuenta los demás. Es claro y obvio que Honduras nos va a retrasar, que Nicaragua nos va a retrasar, que Guatemala por la coyuntura política que esta viviendo también lo va a hacer. No es justo que todo el esfuerzo, los costos que se hayan hecho, que se han tomado hasta este momento se pierdan, simple y sencillamente porque queremos seguir apadrinando cosas que, a las horas de las horas cuando les conviene a cada país va a tomar sus disposiciones por su lado.

Dos comentarios finales, la política tributaria no debe bajo ningún punto de vista estar amarrada a consensos. Yo pienso, como lo piensa la Señora Thatcher, que el consenso es la negación de liderazgo y que se pierde totalmente eficiencia si uno busca el consenso, porque al final termina tomando la posición del más débil. Creo que en política tributaria lo que hay que hacer es negociar, discutir las cosas, informar, comunicar sobre las disposiciones que se están tomando y al final de cuentas tomar la decisión que técnica y consistentemente con lo que uno está desarrollando debe de tomar; y el último de los dos comentarios es que también los funcionarios son parte de un gobierno al que la población le da cinco años para actuar, le entrega el total poder digamos, para poder tomar las medidas que se deben de hacer, o sea, nosotros como pueblo solo nos damos un día cada cinco años de poder y el Gobierno debe de devolvernos el favor de darnos los cinco años para hacerlo en forma consistente. Yo les quisiera decir a ustedes, que ya perdieron el miedo, que ya demostraron que pueden y además de eso creo que lo más importante es que podemos seguir dando un ejemplo y un ejemplo, con el apoyo de la gente que conoce, es casi el cien por ciento que las cosas van a funcionar muy bien.

Capítulo II

ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y ADUANERA

Expositor: Sr. Julio Piza

Introducción

La administración tributaria de El Salvador ha venido evolucionando, particularmente por las mejores condiciones que vive el país desde hace unos 4 años y también por la asistencia técnica que los proyectos de ayuda externa han venido aportando en los últimos años. Sin embargo, la Administración debe adecuarse a los cambios que el modelo económico más abierto exige y que el sistema tributario en general impone en el proceso de modernizar el país, su economía y su administración.

Esta presentación resume el informe, aún en borrador, sobre la administración tributaria de El Salvador preparado en febrero de este año y contempla tres partes: La primera, ubica el contexto de la administración dentro del sistema tributario la segunda, describe la configuración de la administración salvadoreña y la tercera, formula algunos puntos críticos y recomendaciones a partir de las características propias del país y de la administración.

El Papel de la Administración Tributaria

El sistema tributario, en su conjunto se compone de tres partes:

La parte sustantiva, que define los hechos, bienes o actos sometidos a gravamen dentro de la política fiscal de un país. Considerando que se trata de una obligación tributaria que consiste en que un contribuyente debe pagarle al Estado, en cualquiera de sus niveles, una suma de dinero, responde a las preguntas: ¿Qué está gravado?, ¿A quién se paga? y ¿Cúal es el monto del pago?

La parte de procedimientos, que define cuando, como y donde se paga establece las reglas de actuación de la administración en el proceso de recaudar el impuesto, de verificar su cumplimiento y aplicar las sanciones para los incumplidos. Asimismo, establece los derechos de los contribuyentes para discutir las actuaciones de la Administración.

Finalmente, la parte correspondiente a la administración tributaria específicamente, que se refiere a la organización encargada de aplicar las normas sustantivas y procedimentales en su función de recaudar los impuestos, controlar su cumplimiento e imponer las sanciones. Responde a las preguntas ¿Cuál es su estructura funcional?, ¿Cómo ejerce sus tareas de dirección, planeación, ejecución, control y evaluación?, ¿Cómo es su administración de personal y de recursos físicos y financieros?

Desde luego, el sistema tributario descansa sobre la política tributaria que define cual es la estructuctura impositiva del país, pero cada vez es más importante y definitivo tener unos procedimientos y una administración que responda a los principios modernos de la administración para hacer eficaz y equitativo el sistema tributario. De poco sirven unos impuestos muy bien diseñados, muy equitativos, si los procedimientos y la administración no pueden hacerlos efectivos por su propia incapacidad o por las dificultades para hacer cumplir a todos los contribuyentes sus obligaciones tributarias, todo lo contrario, esto agravará la inequidad y la desigualdad en el reparto de las cargas tributarias por un inevitable aumento de la evasión. En los países de un bajo nivel de cumplimiento general de las obligaciones tributarias es mucho más importante fortalecer la capacidad administrativa del Estado para cumplir las finalidades del sistema tributario por tratarse de un medio donde la concentración de la riqueza es la regla común. Por eso, se afirma que en América Latina la política tributaria es, en esencia, su administración tributaria.

Perfil de la Administración Tributaria de El Salvador

A la administración tributaria de El Salvador le corresponde la administración de los impuestos internos que representan el 83% de los recursos presupuestales de la nación y que son:

El Impuesto de Renta y Patrimonio que comprende el 26% de los ingresos tributarios, el IVA que significa el 42%, los impuestos selectivos que constituyen el 12% y otros

impuestos con el 3%. La estructura se completa con los impuestos al comercio exterior que administra la Aduana y que representan el 17%.

Los impuestos más importantes son el de Renta y Patrimonio que tiene 62,000 contribuyentes y el IVA con 49,000 responsables, los impuestos selectivos que gravan el consumo de ciertos productos tienen pocos contribuyentes que los fabrican.

Los impuestos se estructuran bajo el sistema de autoliquidación por parte del contribuyente mediante una declaración tributaria anual, de Renta y Patrimonio, aunque con pagos mensuales anticipados y de retención, y mensual la del IVA; los impuestos selectivos también se pagan mensualmente. El recaudo se efectúa en un 54% en los bancos y en un 46% en las colecturías de la Dirección de Tesorería.

El control posterior se efectúa mediante investigaciones a los contribuyentes seleccionados, en general, con gran discrecionalidad, más bien basados en inspecciones contables y mucho menos en información exógena o en pruebas obtenidas previamente a través de cruces de información. Su cobertura es relativamente baja (datos por verificar) y su resultado final casi exiguo, pues de las investigaciones iniciadas, unas se archivan en la División Jurídica, otras en el Tribunal de Apelaciones y finalmente otras en la Corte y aún las que se fallan favorablemente a la administración deben ser cobradas, por lo cual la efectividad de este control posterior debe ser poco significativo y más aún si se compara con los costos incurridos en este largo proceso.

La capacidad de auditoría es relativamente mediana en magnitud, considerando los 250 auditores y el número de contribuyentes, a cada auditor le corresponden 480 contribuyentes, pero si solamente consideramos los PRT, a cada uno le corresponderían 40 contribuyentes, hablando solamente del Impuesto de Renta y Patrimonio. Sin embargo, en calidad de control es precario juzgar por los resultados de las investigaciones, debido esencialmente a la baja capacidad técnica, a limitaciones en la planeación y metodología del trabajo y a la ausencia de criterios objetivos y eficaces de selección.

El proceso de cobro, representa un aporte muy bajo en la recaudación, cerca del 1.6%, en parte porque las declaraciones exigen el pago simultáneo y en parte porque la administración no tiene facultades coactivas sino que estas le corresponden a la rama jurisdiccional.

Existen reglas procedimentales distintas para los dos impuestos más importantes, mejor estructuradas las del IVA por ser un impuesto más reciente; sin embargo, algunas ventajas que contempla la legislación como un régimen sancionatorio gradual que incentiva las correcciones con menores sanciones a cambio de mayor economía procesal, no han podido desarrollarse plenamente. En el Impuesto sobre la Renta, aún es necesario modernizar las reglas procedimentales para potenciar la capacidad fiscalizadora y graduar los incumplimientos de los contribuyentes.

La administración tributaria realmente le corresponde a las Direcciones de Tesorería e Impuestos y al Tribunal de Apelaciones; a la primera le corresponde el recaudo y el cobro, a la segunda el control del recaudo y la fiscalización y al tercero, la discusión de las liquidaciones oficiales de la segunda. La sola Administración de Impuestos cuenta con 1054 funcionarios, que es relativamente la misma cobertura que tienen otros países del mismo nivel de desarrollo. Un análisis más preciso requeriría contemplar los funcionarios de las otras dos dependencias dedicadas a la administración tributaria. Sin embargo, si observamos la composición de las áreas, el 25% se dedican a fiscalización y otros 25% a tareas de control de la recaudación, es decir, que la otra mitad de los funcionarios se encuentran en tareas administrativas o de dirección, control y planeación.

Comentarios sobre la Administración Tributaria de El Salvador

Con base en el diagnóstico, aún preliminar, de la administración tributaria, considero pertinente formular algunos comentarios generales sobre la administración tributaria de El Salvador.

La reforma tributaria debe ser integral y cubrir los tres aspectos del sistema tributario, la parte sustantiva, la parte procedimental y la administración, de lo contrario puede que los avances en la política tributaria se vean restringidos por ineficiencias administrativas o limitaciones en la capacidad de control de la administración.

Las necesidades de recursos para los próximos años pueden proveerse de aumentos en las tasas o en la base tributaria, pero estas alternativas tienen límites y uno de ellos es la capacidad de la administración, de lo contrario, las reformas, en vez de proveer mayores recursos, incrementaran la evasión y por ende, la inequidad del sistema en su conjunto.

2- Los incrementos de la tributación en virtud de mejoras en la eficiencia administrativa deben medirse con indicadores objetivos, tanto en un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias (cobertura de los programas de omisos, nuevos contribuyentes, eficacia de los programas de fiscalización, etc.) como en una reducción de la evasión.

3- Algunos aspectos de la reforma sustantiva hará que sean más administrables los impuestos, específicamente el de renta. Puede ser necesario adoptar mecanismos como las rentas presuntivas, retenciones, régimenes de pequeños contribuyentes o no declarantes -también en IVA-, entre otros.

El IVA generalizado, por ejemplo, es un impuesto que puede ser mejor administrado no solo en virtud de las escasas exclusiones sino también por tener una tarifa única.

4- Algunos impuestos a la propiedad podrían ser mejor administrados por las autoridades locales, es el caso de los impuestos a la propiedad inmueble y a los vehículos.

5- Los impuestos selectivos al consumo también son mejor controlados cuando su responsabilidad está centrada en los productores.

6- **Recaudación:** Siendo la recaudación una tarea operativa, el criterio en esta área debe orientarse a lograr facilitarle al contribuyente el pago de sus impuestos, simplificando los procedimientos, ampliando la prestación del servicio y garantizando una operación con suficientes controles y registros que permitan hacer seguimiento tanto a las entidades recaudadores como a los contribuyente.

Las siguientes son algunas observaciones sobre esta área:

- Debería revisarse si conviene mantener puntos de recaudo en la administración o si resulta más cómodo para el contribuyente y más eficiente para la administración, dejarle esta tarea con exclusividad al sector financiero. En todo caso, es necesario revisar los términos de los convenios con los bancos que actualmente rigen para hacerlos más equitativos y establecer responsabilidades y definir si existe un servicio que remunerar para establecer un precio razonable por el servicio, sea implícito por el uso de los recursos o explícito dependiendo de los costos admistrativos.

- Paralelamente, es recomendable revisar los contenidos de los formularios de las declaraciones, especialmente el de renta, para simplificar la información solicitada y adecuarla a cruzar ciertos renglones entre los dos impuestos, Renta e IVA.

- La declaración puede ser simultáneamente un documento de pago y además permitir que los contribuyentes puedan declarar sin pagar, pues eso aumenta el número de declarantes, es decir, reduce el universo de omisos.

- La digitación de la información de los formularios pueden ser contratada, bien por los mismos bancos receptores, bien por empresas que presten ese servicio, esto liberaría capacidad administrativa y mejoraría la eficiencia, la calidad y la oportunidad de la información.

- La cuenta corriente integral, que comprenda los dos impuestos y que eventualmente pueda controlar pagos a cuenta, retenciones y el impuestos a las importaciones, resulta esencial instrumento de control del recaudo.

- También resulta imprescindible el control de las consignaciones del recaudo por las entidades financieras.

7- **Fiscalización:** Esta es la función esencial de la administración tributaria, pero quizá la más compleja. De su eficacia depende en gran medida el sistema de autoliquidación de los impuestos y en el futuro de su acción se esperarán los incrementos en los recursos públicos. Para lograrlo, es fundamental tener una POLITICA DE FISCALIZACION, que defina unos objetivos, adopte una estrategia, acuerde unas metas con los administradores, estructure un plan de fiscalización, ejecute los programas y evalúe sus resultados. Para lograrlos, se requiere unas normas legales que sirvan de instrumento para la fiscalización (régimen sancionatorio, presunciones, pruebas, reglas de procedimiento), un cuerpo de auditores mejor preparado, un sistema de información que optimice la selección de contribuyentes y permita ampliar la cobertura de la fiscalización, un plan de divulgación y orientación al contribuyente que a la par que informe aumente el riesgo subjetivo de los contribuyentes y finalmente, una mentalidad no solo en la administración tributaria sino también en el ministerio que logre también hacer germinar una cultura tributaria en el país.

Las siguientes son algunas observaciones sobre esta área:

- El registro de contribuyentes es indispensable para tener una administración con mayor eficiencia. Cualquier esfuerzo que se haga para depurar y mejo-

rar sus sistemas de control, actualización y mantenimiento debe ser prioritario, allí radica la posibilidad de efectuar programas de omisos que en El Salvador constituye un número importante.

- Algunas tareas de control como el registro de los libros de contabilidad o el de los impresores de facturas constituyen actualmente engorrosos trámites para los contribuyentes que no mejoran la verdadera capacidad de control y en cambio, hacen perder credibilidad a la administración, si no se utilizan esos controles en virtud de las limitaciones tecnológicas o de procedimientos expeditos.

- Mediante los sistemas de información deben efectuarse procesos de control de omisos o correcciones aritméticas, con el propósito de ampliar la cobertura de control.

- Los sistemas de selección de contribuyente para fiscalizar deben apoyarse en indicadores objetivos de tipo financiero y tributario y en lo posible reducir la discrecionalidad de los funcionarios.

- La solicitud de información para cruces con los contribuyentes debe regularse y en lo posible hacerse en medios magnéticos, lo cual complementa la simplificación de las declaraciones.

- Es urgente hacer un esfuerzo importante en mejorar la capacidad técnica de auditoría, no solo en el acceso de nuevos funcionarios de nivel profesional sino además en una intensa y permanente capacitación a los funcionarios.

- La planeación y la ejecución de los programas de fiscalización deben complementarse adecuadamente.

- Debe fijarse una política de fiscalización que defina los objetivos y las prioridades en la tarea de control de la administración.

- Es importante unificar el criterio de interpretación entre las distintas áreas del proceso tributario, fiscalización, jurídica y el Tribunal de Apelaciones.

- Debe revisarse y unificarse el procedimiento tributario de fiscalización, discusión y cobro de todos los impuestos. La filosofía de graduar las sanciones

e incentivar el cumplimiento de los contribuyentes y la economía procesal y desestimulando la discusión, es un ejemplo exitoso en otros países.

- Una estrategia de comunicacion, divulgación y orientación al contribuyente, es parte de la política de fiscalización y propende por un aumento en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

- Algunos instrumentos legales como las presunciones, los indicios, el delito fiscal y sobre todo su uso real por parte de la administración también son elementos importantes en los resultados por obtener.

- Es posible introducir, en primera instancia en los contribuyentes más grandes, la responsabilidad de revisores fiscales y contadores que firmen las declaraciones de Renta e IVA, con lo cual puede delegarse cierto nivel de control en firmas de auditoría, que estarían sometidos a un régimen sancionatorio y asumirían cierto grado de responsabilidad por las inexactitudes de las declaraciones.

8- **Cobro:** Esta tarea cumple un papel secundario en términos de magnitud, pero potencialmente puede representar un aporte mucho mayor si se resuelven problemas de procedimiento que una reforma legal debe corregir para otorgarle a la administración tributaria mayor autonomía y agilidad en el cobro de las deudas tributarias.

Las siguientes son algunas observaciones sobre esta área:

- Debe revisarse si las solvencias constituyen realmente un instrumento eficaz de control, la confiabilidad y la oportunidad de la información con base en la cual se expiden las solvencias. Asimismo, aspectos como la corrupción administrativa que puede generar, la simplificación que supondría su eliminación y los costos en que se incurre.

- El proceso coactivo debe regularse y hacerlo completamente administrativo, dada la naturaleza de la deuda, con grandes ventajas de tiempo, agilidad y eficiencia.

- Vale la pena resaltar los buenos resultados que ha tenido en esta área la política de incentivos a los funcionarios, aunque aún deben discriminarse por rendimiento individual.

9- **Informática:** El sistema de información constituye la columna vertebral del control tributario por las magnitudes de datos que se manejan y las posibilidades de cruzar información para detectar inexactitudes en las obligaciones tributarias.

Las siguientes son algunas observaciones sobre esta área:

- El diseño del sistema de información tributario es esencial para los resultados de control, no solo de recaudación, sino también de fiscalización, cobro y control de la gestión.

- Las decisiones sobre equipos de computación, sistemas operacionales y de programación se convierten en decisiones estratégicas para el desarrollo de la administración, entre otras cosas por los costos involucrados y porque su proceso de diseño y desarrollo muchas veces puede tardar varios años, por lo cual los errores cometidos en estas decisiones tienen un alto costo. Estos procesos requieren que los administradores tributarios y los usuarios directos se involucren en transmitir adecuadamente sus necesidades y asegurarse que los ingenieros han comprendido cabalmente sus requerimientos para obtener el mejor resultado.

- Actualmente se pueden aprovechar los rápidos desarrollos tecnológicos y trabajar con sistemas abiertos y descentralizados y adquirir en el mercado sofware que antes solo se construían en la propia administración.

10- **Régimen legal:** Considerando las dificultades legales que algunas reformas legales han tenido, las diferencias de criterios en la interpretación legal de las normas entre distintas dependencias del gobierno involucradas en el proceso tributario, que se reflejan en fallos adversos a la administración, lo que de otra parte incentiva las discusiones por parte de los contribuyentes y sobre todo, los avances que en esta materia se han venido observando en la legislación tributaria de distintos países, se requiere en primer lugar unificar el procedimiento tributario para todos los impuestos; en segundo lugar, diseñar un proceso que reconozca su peculiar naturaleza que radica en actos de liquidación privada con revisión posterior, lo cual amerita que ciertas figuras que no son reconocidas en los procesos judiciales o administrativos tradicionales, en este caso deban ser adoptados legalmente, como es el caso de las notificaciones por correo, las presunciones de notificación, la posibilidad de corregir notificaciones erradas, los emplazamientos basados en simples indicios, la valoración probatoria de los índices tributarios, económicos o financieros, la responsabilidad de las firmas de contadores, la facultad administrativa de adelantar proce-

sos coactivos y un régimen sancionatorio de reducción gradual a cambios y correcciones, que constituye pilar esencial en una política de fiscalización que busque ampliar la cobertura y mejorar progresivamente el nivel de cumplimiento de los contribuyentes.

Las siguientes son algunas observaciones sobre esta área:

- Es necesario adoptar un código tributario que establezca los principios del proceso tributario y regule el procedimiento de declaración, fiscalización, determinación, discusión, cobro y devoluciones de todos los impuestos.

- Mantener una instancia de discusión administrativa pero independiente puede propiciar una justicia tributaria lenta que incentive las discusiones y que duplica la revisión jurídica con la discusión jurisdiccional. Sería más deseable reforzar la calidad jurídica de las divisiones que tasan los impuestos y enfocar los esfuerzos de fiscalización hacia las correcciones que no llegan a esa instancia.

- Recogiendo las nuevas tendencias de la administración de justicia, el régimen sancionatorio debe orientarse a terminar los procesos mediante correcciones no necesariamente basados en revisiones a fondo de las situaciones tributarias de los contribuyentes.

- El delito fiscal tiene antecedentes legales y jurisprudenciales en otros países que pueden ser adaptados a la realidad del país.

11- **Administración:** Todos los avances que puedan lograrse tanto en lo sustantivo como en lo procedimental solo tienen su verdadera dimensión en la medida en la cual la administración tenga la capacidad de traducir las distintas herramientas legales en acciones concretas que logren mejorar el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Las siguientes son algunas observaciones sobre esta área:

- La definición de un plan estratégico y de los planes operativos por área son elementos básicos para mejorar la administración. Establecer metas con indicadores objetivos, entre los cuales se mida la mayor recaudación por la gestión fiscalización y cobro, con un seguimiento real de su avance.

- La creación de un sólido cuerpo técnico solamente se logrará cuando se establezca una carrera administrativa especial tributaria para la selección, incorporación y la promoción de los funcionarios.

- Es prioritario incrementar la capacitación en los distintos niveles de funcionarios, incluida la formación de directivos.

- Si se adoptan algunos cambios legales o procedimentales se debe revisar la estructura funcional y elaborar manuales de procedimientos y funciones para estandarizar los procedimientos de trabajo.

- Conforme a las tendencias de la administración debe incorporarse una estructura de control interno, especialmente en algunos tópicos vitales como recaudación, fiscalización y sistemas.

Conclusión

Estas consideraciones deberán ser precisadas con un diagnóstico más ajustado y una discusión más amplia con la propia administración tributaria.

El país debe comprender que solamente una administración fuerte puede conducir a que todos los contribuyentes sean tratados en forma equitativa, que el incumplimiento podrá ser detectado y que además resultará más oneroso el cumplimiento forzado; esto solo se logrará con una administración que tenga herramientas legales e informáticas, que cuente con recursos humanos capacitadores, pero que además use todo ello con la eficacia y la persistencia que exige el mejorar el bajo nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y el reducir el índice de evasión de este país. La Asamblea, el gobierno y los contribuyentes tienen amplias responsabilidades en esta tarea, pero sin duda es a los responsables de la administración tributaria a quienes les corresponde el reto más importante en esta ambiciosa empresa.

Capítulo II

ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y ADUANERA

Expositor: Lic. Miguel Angel Espinoza
Director de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda

En primera parte, quisiera agradecer a los organizadores del evento por haberme invitado y luego tratar de explicar lo que el Dr. Piza les ha demostrado con sus láminas, la estructura que actualmente tiene la Dirección General de Impuestos Internos.

En Noviembre de 1993, cuando nosotros llegamos a la administración, estábamos completamente convencidos que la reforma y la simplificación tributaria estaba dada, que había poco que hacer o muy poco que hacer en la parte legal, estábamos convencidos de eso; pero también estábamos convencidos que para esta reforma tributaria, para que esta simplificación de las leyes tributarias funcionara, era necesario, obligatorio, hacer una reforma administrativa. Fue así, como a partir de noviembre comenzamos a evaluar el 100% de la Dirección de Impuestos Internos y humildemente le quiero decir al Dr. Arriagada, que nosotros desde Noviembre empezamos a aplicar la reingeniería en la Dirección de Impuestos Internos, tan es así, que ustedes pueden comparar la estructura que tenia anteriormente y es totalmente diferente. Comenzamos por crear una División Jurídica, una División Jurídica que respondiera a las necesidades actuales de las leyes que estaban en vigencia. Creamos una División y no solamente cambiamos o creamos dibujitos en un organigrama, sino que cambiamos todo; cambiamos los procedimientos, cambiamos la estructura orgánica y lo más importante, que en el sector público no es tan fácil, también cambiamos a la gente que estaba dirigiendo estas unidades o la que dirigía las unidades anteriores porque eran nuevas unidades y no encajaban con las unidades que nosotros habíamos creado.

También creamos una unidad de Control Interno porque en el sector público se hace muy necesario el control interno. Nosotros estamos escuchando constantemente que el Estado tiene que modernizarse, que el Estado tiene que hacerse eficiente pero si no hay control difícilmente podemos saber en donde nos estamos equivocando.

Dentro de las unidades más importantes que se crearon a partir de Enero está la Unidad de Programación y Evaluación, con profesionales en un 100% fuera del Ministerio de Hacienda, es más, pirateamos inclusive gente que también estaba trabajando con firmas internacionales en otros países pero que eran salvadoreños. Bueno les ofrecimos el mismo sueldo, lo único que no tenían que irse para ese país y dejar a su familia acá y nos aceptaron. Creamos esa unidad de Programación que comenzó a trabajar, como les digo, a partir de Enero y con la ayuda incondicional del Proyecto MOST, pudimos en un primer momento crear los primeros planes de fiscalización. Formular los primeros planes de fiscalización para poder comenzar a fiscalizar a los contribuyentes y como dijo el Dr. Piza, cambiamos la mentalidad de fiscalizar, cambiamos la mentalidad de fiscalizar en el sentido de que ya no nos vamos a ir a meter a los libros de contabilidad, y es simple, es sencillo como decía un consultor: "no se van a meter a los libros porque las empresas tienen cinco libros de contablidad". Los libros que presentan a un banco para cuando van a hacer un préstamo, que son muy buenos, los libros que presentan en el Registro de Comercio, los libros que presentan en la Alcaldía, los libros que llevan ellos para ver como va su situación y los libros que presentan a ustedes para fiscalizar y todos son contabilidades y lo más seguro es que no vamos a encontrar nada.

Fue así como empezamos a hacer programaciones de fiscalizaciones rápidas y creamos un programa como por ejemplo, el Plan Petroleras y ¿Qué hicimos con el Plan Petroleras? Fuimos a las firmas multinacionales de petróleo para ver las cuentas corrientes de las gasolineras o cuanto les habían vendido a las gasolineras en un trimestre; y luego fuimos al sistema para ver cuanto estas gasolineras nos habían declarado que habían vendido. La sorpresa fue que a una gasolinera le habían vendido 4 millones en un trimestre y nos había declarado que había vendido 100 mil colones, de seguro los tanques que tenían eran enormes, porque todo lo tenían en existencia y fuimos a ver los tanques y no tenían nada. Entonces, en vez de hacerle auditoría les dijimos: señor, corrija sus declaraciones.

También fuimos y creamos un plan de tarjetas de crédito; nos fuimos para las empresas de tarjetas de crédito y les pedimos las principales cuentas corrientes de las empresas y nos dimos cuenta que muchas empresas ni siquiera declaraban lo que habían vendido en tarjetas de crédito y fuimos a donde ellos y les dijimos: señor no coincide lo que usted nos han declarado con lo que le ha pagado la empresa de tarjeta de crédito, por favor corrija sus declaraciones y también con Aduana haciendo trabajos en forma conjunta, llegamos y les decimos a una empresa con todas las pólizas: señor usted ha importado 10 millones de colones en telas y el año pasado declaró que había vendido 400,000 colones, quisiéramos ver sus existencias, simplemente nos dijo voy a corregir las declaraciones.

Con esa nueva modalidad y con la ayuda del sistema, creemos que estamos en una primera instancia qùizás metiendo miedo, no nos queda otra alternativa. Nosotros quisiéramos meter o imponer respeto pero no miedo, no temor; pero no nos queda otra alternativa al principio de meter un poco de temor y es así como nosotros estamos también cambiando de mentalidad.

Si queremos que piensen diferente de la administración tributaria, si queremos que piensen diferente de la administración pública, primero tenemos que empezar a cambiar nosotros de mentalidad y hemos cambiado de mentalidad y hemos comenzado por cambiar la mentalidad de nuestros técnicos. Hemos creado una unidad de Fiscalización con profesionales, 100% muchachos jóvenes sin experiencia, 50 profesionales de fiscalización, 50 profesionales que están trabajando a partir de Enero. Se creó la unidad Multidisciplinaria; ¿Por qué se llama Unidad Multidisciplinaria?, porque no solamente tenemos contadores, sino que tenemos, además de contadores, abogados, pero como le dije, ya no vamos para ver los libros sino que vamos a ir a ver otras cosas, los procesos de producción inclusive. Estos muchachos tienen la capacidad de generar y de producir cuatro veces más que un grupo de 150, la estamos fortaleciendo y es así como a partir del 15 de Agosto estamos ya contratando 50 más auditores de esa capacidad que hemos contratado a partir de enero. ¿Y cómo es este proceso de contratación? Sabemos que la raíz de los problemas del sector público está en el proceso de selección y reclutamiento de personal, porque es allí cuando escogemos mal, cuando la política influye, cuando influyen los compadrazgos, cuando influyen muchas cosas debajo de la mesa, definitivamente lo menos que podemos contratar es un buen técnico. Entonces allí comenzamos y evitamos eso y ahora para contratar los 50 profesionales no lo hacemos nosotros, contratamos a una empresa, contratamos a una firma y ella selecciona los 50 profesionales y nos los dan a nosotros y no termina allí el asunto porque contratamos 60 para capacitarlos durante cuatro meses y al final de esos cuatro meses quedan los mejores 50, los mejores 50 que salieron de 300 que la empresa seleccionó, o sea, estamos contando, vamos a contar con 100 profesionales eminentemente técnicos con una mentalidad de trabajo, con una nueva visión, con una visión diferente de lo que es la Administración Tributaria. Además de todo esto, también estamos trabajando en la parte de capacitación, cuando creamos las estructuras, cuando estamos creando las estructuras jurídicas, cuando creamos estructuras de control interno; en la estructura de programación nos dimos cuenta de que teníamos un grave problema y era de que la persona que estaba, el técnico que estaba allí, jamás en su vida había trabajado en esa área. Por decirles algo, creamos la División Jurídica, el Departamento de IVA y cuando pusimos a los jurídicos en el Departamento de IVA nos dimos cuenta de que ellos habían trabajado con

otros impuestos menos con IVA, entonces tuvimos que capacitar al 100% de estos ténicos. En la parte de fiscalización a los auditores que ya teníamos, los tuvimos que capacitar en cuestiones tan simples como papeles de trabajo, porque se nos caían casos en el Tribunal de Apelaciones, simple, porque los casos no estaban evidenciados con documentos, con papeles de trabajo y no podíamos defender un caso, capacitamos a los auditores en papeles de trabajo y ahora en las auditorías se están haciendo papeles de trabajo, lo más importante que se ha desarrollado. También es que no solamente se ha desarrollado esos programas de fiscalización, sino que la Unidad de Programación también es una unidad de Evaluación. Una Unidad de Evaluación que constantemente está viendo como se están desarrollando.

Cuando comenzamos en Enero teníamos un problema de que teníamos alrededor de 200 auditores, 250 auditores esperando que les diéramos un programa. No teníamos un programa, con la ayuda del MOST, con la ayuda del proyecto hicimos un programa rápido, un programa que dimos a llamar "Apagar Fuego", y bueno, un programa apaga fuego que nada más le dijimos al sistema, mire denos un listado de contribuyentes que vendan más de una X cantidad de productos y que su relación ventas/compras sea menor que uno. Sin más ni más nos dieron un listado de 300 contribuyentes y comenzamos a ir a fiscalizar a esos contribuyentes y desde ese momento comenzamos a trabajar, mientras estamos fiscalizando a estos 300 contribuyentes, creamos un programa integral, un programa integral para todo el año y fue así como en Abril de este año empezamos a ejecutar este programa integral y como les dije, además de estos planes quee les he mencionado como el plan gasolineras, como el plan captadoras, como el plan de las tarjetas de crédito hay otros planes.

El Plan Integral consiste en ver todos los impuestos, vamos a verle IVA, vamos a verle Renta y vamos a verle Timbres inclusive. Lo que estamos haciendo es utilizando todos los medios técnicos que nosotros tenemos para conocer el contribuyente, tenemos un impuesto que parece que no es importante la cantidad de recursos que nos entra, es el impuesto de transferencias, pero a nosotros nos va a servir enormemente como cruce de información porque con el sistema ya tenemos incorporado IVA, ya tenemos incorporado Renta, ya tenemos incorporado Comercio Exterior, ya tenemos incorporado lo que es vehículos y posiblemente incorporemos transferencias. Entonces, nosotros fácilmente vamos a conocer a un contribuyente en el sistema y vamos a ver cuanto este contribuyente nos ha declarado y nos llevamos sorpresas. Con Alonso Rodríguez, el técnico que nos está colaborando, nos estamos llevando sorpresas; un contribuyente declara que gana ¢40,000.oo

al año, inmediamente vamos a ver cuantos vehículos tiene y nos damos cuenta por coincidencia que este señor tiene dos Porsche, ganando ¢40,000.oo al año y con el mismo sistema nos damos cuenta que este mismo contribuyente que ha ganado ¢40,000.oo al año es socio de más de cinco negocios y además de esto vamos a llegar a un momento determinado con el impuesto de transferencias para ver cuantas transferencias de bienes hizo esta persona en un año y con ¢40,000.oo no pudo ni comprar los dos Porsche, no pudo ni hacer las transferencias, ni tampoco pudo haber ganado nada en las empresas; porque dentro de los programas que tenemos inclusive había uno de que era ver aquellas empresas que habían declarado pérdidas durante cinco años y si nosotros decíamos es lógico si alguien está declarando pérdidas durante cinco años o le gusta mucho lo que está haciendo o nos esta mintiendo.

Es fácil ahora controlar, es fácil ahora con los sistemas, lo que tenemos que hacer ahora con toda la estructura que hemos hecho durante el año, con la creación de las unidades nuevas, con la capacitación de los profesionales que estamos contratando es aplicar la ley y cuando decimos aplicar la ley es de que hay voluntad para aplicar la ley, estamos convencidos de que en este país no hay alternativa, estamos convencidos que en este país se acabaron las donaciones, estamos convencidos que en este país cada vez que nos vayamos desarrollando mejor los organismos internacionales nos van a cobrar más intereses por los préstamos. Estamos convencidos, entonces, que la única alternativa es interna y la alternativa es que todos paguemos los impuestos y para pagar todos los impuestos, definitivamente tenemos que ser rígidos en la aplicación de la ley. Me decía el Ing. Juan Carlos Méndez, cuando yo estaba en Chile allá por Marzo, me avisaron que habías mandado 12 casos de delito fiscal y te iba a mandar un correograma para felicitarte, porque dese el 84 que yo estoy viniendo acá, hasta ahora se han ido 12 casos de delito fiscal a la Fiscalía. Yo le dije ya no son 12, son 21 y además de esos también se emitió una orden de captura para los principales funcionarios de la décima empresa de este país, porque durante un año nos había escondido la información y cuando emitimos la orden de captura, la información fluyó, es más, ya le tasamos un impuesto bastante considerable y nos pagó todo lo que nos debía.

También tengo apoyo de la PNC, hay una unidad de finanzas que depende funcionalmente de nosotros y tengo 30 PNC capacitándose, ya están capacitados, andan trabajando conmigo. El viernes último de vacaciones llegó un señor y me dijo: Mire vengo a quejarme porque a mi empresa llegó un auditor como que era policía. Era policía señor,le dije yo. Así que con el apoyo de la PNC, con la voluntad política de aplicar las leyes, la alternativa la tenemos acá dentro en El Salvador y va a depender de todos que este país salga adelante.

Capítulo II

ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y ADUANERA

Expositor: Lic. René Salazar
Subdirector de Aduanas, Ministerio de Hacienda

Muy brevemente voy a hacer referencia a los cambios del proceso de reforma que se ha venido implementando durante el último año, en uno de los sectores quizás más coyunturales de toda la administración pública como son las aduanas.

Quizás a manera de referencia histórica, les voy a mencionar que la Dirección General de la Renta de Aduanas fue creada en el año de 1936. El decreto de creación se limitó básicamente a establecer algunas de las atribuciones del Director General, y paralelo a este decreto, existían algunos otros instrumentos legales que regulaban la actividad aduanera; pero fundamentalmente existían dos reglamentos: El Reglamento de Aduanas de la República y el Reglamento de la Forma y Presentación de Pólizas en las Aduanas. Casi 60 años después, estos instrumentos legales todavía siguen vigentes, eso les puede dar a ustedes una idea de que cuando se hizo un diagnóstico de lo que debía de abarcar, el proceso de reforma en la administración aduanera, el diagnóstico fue bastante dramático y se vio que este proceso de cambio debía de abarcar fundamentalmente cuatro facetas: debía de haber una reforma legal profunda de la administración de aduanas, una reforma orgánica, una autorización del sistema y control de despacho de las mercancías y fundamentalmente una formación intensiva del recurso humano. Como muchos de ustedes sabrán, los países contratantes del Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscribieron en el año 1963, lo que se conoció como el primer CAUCA o Código Aduanero Uniforme Centroamericano que tenía como objetivo o como aspiración contribuir a la unión aduanera y a lograr una legislación uniforme a través de todos los países. Sin embargo, si bien es cierto, este código aduanero constituyó legislación vigente, realmente nunca llegó a tener aplicación práctica y posibilitó que los distintos países continuaran aplicando su legislación. Sin embargo, existía un compromiso que para 1985 debía de elaborarse y presentarse un nuevo código

aduanero. Esto no ocurrió así sino, como producto de negociaciones de más de 8 años, hasta en enero de 1993. En el año recién pasado se suscribió el protocolo de modificación al CAUCA, al código aduanero. Este código fue ratificado por la Asamblea Legislativa en junio del año pasado y es el instrumento legal que da la base o da la pauta fundamental para una transformación radical en toda la estructura de las aduanas del país. Si bien, es cierto, este CAUCA o código aduanero tiene como aspiración fundamental el que todos los países del área lleguen a establecer un reglamento regional, ya se comentaba hoy por la mañana de que nosotros, El Salvador como país, no podemos esperar o no podemos darnos el lujo de esperar a ponernos de acuerdo con Guatemala, con Honduras, con Nicaragua, con el resto de los países; debíamos hacer un esfuerzo por nosotros mismos, un esfuerzo individual y ese esfuerzo se ha materializado a través de la elaboración de lo que se conoce como el Reglamento Nacional del Código Aduanero Centroamericano y es el que marca, como les repito, la pauta de toda una reforma legal, institucional y trascendental dentro de la administración de las aduanas de la República. Este Reglamento Nacional que les hago referencia, tiene una serie de cambios fundamentales, pero yo brevemente voy a hacer mención de los que considero más sustanciales.

El cambio fundamental alrededor del cual gira toda la transformación en aduanas es la modalidad de la auto liquidación a la cual ya se hizo una referencia en las exposiciones que hemos tenido esta mañana; pero básicamente. ¿En qué consiste la auto liquidación? La auto liquidación es una modalidad en virtud de la cual el consignatario de la mercancía se determina él mismo la obligación tributaria, elabora la declaración de mercancías, establece cuales son los impuestos a pagar, se dirige a una institución bancaria, él mismo hace efectivo los impuestos y luego procede a la aduana únicamente a que esa información sea registrada y proceder al levante de la mercancía. Básicamente eso es lo que representa la auto liquidación y constituye un mecanismo de simplificación sustancial en todos los procedimientos de aduana. Sin embargo, este procedimiento tal como se les está planteando, no es un procedimiento tan simple o que funciona de una manera ciega. La auto liquidación se auto controla, valga la redundancia, mediante un sistema aleatorio y fundamentado en criterios de selectividad. ¿Qué quiere decir esto? Que de todas las auto liquidaciones que ingresan a las aduanas de la República, habrá un porcentaje de esas liquidaciones de mercancías que van a ser sometidas a un proceso automático y aleatorio en virtud del cual probablemente un porcentaje de esas declaraciones de mercancías sean seleccionadas para el aforo, pueda ser que del 100% de las declaraciones de mercancía que se presenten un 10% sea seleccionado para el proceso de aforo; pero de una u otra forma esto representa un gran cambio desde el

punto de vista que el 90% de las declaraciones de mercancías van a salir de manera expedita y pronta las mercancías de las aduanas. Por otra parte, este sistema aleatorio va a funcionar alimentado mediante criterios de selectividad, estos criterios de selectividad podrían ser por ejemplo, el hecho de que hay empresas en este país que se dedican única y exclusivamente a la importación de una determinada mercancía, no hay un misceláneo de importaciones si no que por ejemplo ellos importan determinada materia prima única y exclusivamente esa es su actividad durante todo el año, entonces probablemente un criterio de selectividad sería de que todas las empresas que importen esa determinada mercancía, que importen ese tipo de producto no van a ser sometidas a ningún proceso de aforo e inmediatamente van a ser liberadas por el sistema para que esa mercancía pueda ser retirada. Otro criterio de selectividad que podría operar en el sistema de auto liquidación sería el récord o la trayectoria que la institución tenga respecto a determinados importadores o respecto a determinados agentes de aduana, en el sentido de que si hay alguna referencia sobre alguna trayectoria no muy transparente, digámoslo así, de un importador, de un agente de aduanas, es probable de que el sistema seleccione para el aforo todas las declaraciones de mercancías que presente esa empresa o ese agente de aduanas. Les pongo esto como algunos de los ejemplos que alimentarían este sistema aleatorio y de selectividad que va a funcionar en la auto liquidación. Otro de los aspectos fundamentales de que se trata este Reglamento es el hecho de que hasta este momento El Salvador es uno de los pocos países que quedan a nivel latinoamericano, que todavía administra bodegas, todavía tiene almacenes bajo su administración, servicio que puede ser prestado por particulares.

Otro de los aspectos fundamentales de que se trata en esta nueva legislación es lo relativo al tratamiento que van a recibir los distintos regímenes aduaneros y dentro de los distintos regímenes aduaneros, quizás por cuestión de tiempo, voy a limitarme a referirme al tratamiento que van a recibir las zonas francas y los recintos fiscales, que como ya se mencionó acá también, sufren un cambio sustancial en cuanto al control que se va a efectuar sobre los mismos. En el caso de los recintos fiscales, ya ustedes conocen de que ya no van a gozar de la franquicia para la importación de maquinaria o equipo necesario para su actividad. Los recintos fiscales al igual que las zonas francas probablemente ya no necesiten tampoco de ese control permanente y constante que hasta la fecha ha desempeñado un delegado de la Administración del Ministerio de Hacienda en sus instalaciones, si no que los recintos fiscales van a ser, al igual que las zonas francas, sujetos como cualquier otro importador a la labor de fiscalización posterior de parte de la aduana. Es decir, uno de los principios que inspira este Reglamento es la buena fe. Hasta este momento la aduana había desempeñado una labor de policía, la fiscalización de la mercancía,

la verificación física de la mercancía en las instalaciones de la aduana era un acto sacramental, mediante el cual ninguna mercancía podría salir si no era objeto de verificación. A partir de ahora hay una transferencia de buena fe, lo que se pretende es que esta salga lo más pronto de la aduana mediante estos mecanismos, y claro, la administración se reserva la facultad de hacer fiscalizaciones posteriores en las instalaciones de los empresarios. Entonces, sí como les digo en el caso de las zonas francas, de los recintos fiscales, van a tener recintos fiscales que a partir de ahora se denominan "depósitos para perfeccionamiento activo", van a sufrir una transformación en cuanto a su control, pero quizás lo más importante una simplificación; también en cuanto a trámites y procedimientos que se dan de un recinto hacia otro recinto en cuanto a los traslados de materias primas u otra clase de mercancías.

Otro de los aspectos esenciales en toda esta nueva reglamentación de aduanas es que, la nueva reglamentación exige una seria profesionalización no solo hacia el interior de la institución sino también hacia todos aquellos agentes externos que tienen o que actúan en el quehacer aduanero, fundamentalmente lo que ahora denominamos como "despachantes de aduana", ya no solo agentes de aduanas si no bajo el término de despachantes y que comprende tanto al agente de aduana como el representante autorizado por cualquier empresa para poder hacer alguna gestión ante la administración aduanera. Entonces ahora se les exige más requisitos, más profesionalización, el someterse a determinados exámenes, el rendir determinadas garantías para poder responder ante el Fisco por sus actuaciones.

Otro de los aspectos que puedo señalar en cuanto a esta reforma legal, se refiere a la sustitución de lo que muchos de ustedes conocen como el "formulario de la póliza de importación" por un nuevo formulario conocido como "declaración de mercancías" y probablemente ustedes se preguntarán porque hacer referencias al cambio de un formulario, si cambiar un formulario es una cuestión que puede considerarse meramente secundaria o de carácter operativo, pero en el caso de aduanas, el cambio de este formulario no sólo es trascendental si no que es como la reforma pionera o abanderada que marca todo el proceso de reforma, porque a través de este nuevo formulario se va a poder llevar a cabo un control efectivo, un cruce de información con la dirección de impuestos internos y una simplificación para el usuario. Solo para el usuario, el cambio de este formulario le representa al menos la simplificación de cinco pasos administrativos, por lo menos, desde el momento que se elimina la intervención de una serie de funcionarios incluyendo la Corte de Cuentas. Desde el punto de vista de control es fundamental lo que representa para nosotros el cambio de este formulario.

El otro aspecto al que puedo hacer referencia, es a la parte de los recursos; había un vacío en toda la legislación aduanera en materia de recursos aduaneros y consideramos nosotros que los derechos tanto de los importadores como de los usuarios estaban en determinado momento vulnerados porque desde el Reglamento de Aduanas de la República de 1915 no existía realmente un procedimiento que le garantizara sus derechos a los usuarios, a partir de esta nueva legislación hay una regulación específica para recursos aduaneros que le permite al interesado recurrir, en primera instancia, va hacer un reclamo del aforo, un recurso de reconsideración ante el administrador de aduanas, un recurso de apelación ante el Director General, es decir, se ha tratado de reglamentar de alguna manera la garantía y seguridad para el usuario.

En el aspecto de vehículos y la importación temporal de vehículos, quisiera hacer un señalamiento especial, porque escuchaba al Ing. Juan Carlos Méndez, hoy en la mañana, hacer una referencia sobre lo que son la existencia de tablas de depreciación en lo que se refiere a la importación de vehículos. Desde 1990 se encuentra vigente un Decreto Legislativo que en efecto establece una tabla de depreciación aplicable a la importación de vehículos, así como también establece la consideración de las extras en el cálculo para la aplicación del impuesto a los vehículos, pero yo quiero dejar en claro, que en ese sentido, desde hace algún tiempo, nosotros trabajamos en esa reforma y se buscó eliminar precisamente la existencia de estas tablas de depreciación, eliminar la consideración de las extras en el valúo de los vehículos, son aspectos que se han tratado ya en un Decreto Legislativo que fue presentado oportunamente a la Asamblea pero que hasta este momento lamentablemente no ha seguido su curso, pero si hago esa aclaración, de que si ha habido un trabajo y una modificación en ese sentido. De manera general los vehículos usados se continuarán regulando en el país bajo un régimen especial de impuestos de importación que establece 60 días improrrogables para su permanencia en el país. Además de eso la importación de vehículos estará sujeta a una ventanilla única, una ventanilla especial para el trámite de vehículos que consideramos va a simplificar el trámite y a lo mejor va a eliminar la necesidad de esos 60 días o de lo que actualmente ocurre que muchos vehículos permanecen mucho más del tiempo necesario en el país y eso se pretende controlar a través de esa ventanilla única de vehículos y el establecimiento, eso sí, de sanciones fuertes para los vehículos que permanezcan más del tiempo legalmente establecido.

Finalmente quisiera mencionar de que todas estas reformas legales, todos estos procedimientos legales que han cambiado en este reglamento, no tendrían ninguna

razón de ser, o sea no funcionarían si la aduana sigue siendo como tal, como ha sido hasta este momento, y eso generó la necesidad de crear un cambio estructural y profundo en la Dirección General de Aduanas, de allí es que surgiera el Reglamento Orgánico Funcional de Aduanas, de allí es que surgiera el Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General y ya está vigente y crea una estructura distinta a la actualmente funcionando. Se crea a través de este reglamento, fundamentalmente, dos departamentos nuevos que son el Departamento de Regímenes Aduaneros y el Departamento de Fiscalización, que al igual al que ha citado el colega de la Dirección de Impuestos Internos van a trabajar en una forma cruzada, cruzando la información para poder realizar esa fiscalización a posteriori en las empresas. Así es que esa reforma estructural ya se generó y a través de este Reglamento Orgánico también se ha buscado dar una mayor descentralización administrativa, liberar de muchas funciones que hasta ahora ha tenido la Dirección General y darle mayores responsabilidades a las distintas aduanas de la República. Todo esto, una serie de procedimientos nuevos, una nueva estructura dentro de la institución necesitaba solo un complemento final y ese complemento final era un instrumento sancionatorio lo suficientemente eficaz y por eso se vio la necesidad de deshechar hasta este momento la conocida Ley Represiva del Contrabando. Es decir, si ibamos a tener nuevos procedimientos más flexibles, si estabamos cambiando la estructura teníamos que tener un instrumento sancionatorio verdaderamente eficaz y es así como surge el proyecto de Ley de Infracciones Aduaneras que próximamente será presentado a la Asamblea Legislativa y en el cual se tipifican las distintas infracciones como administrativas, tributarias o penales aplicables tanto a los infractores externos como hacia el interior de la institución. Creemos que con las sanciones que se están considerando con este instrumento se tendrá un mecanismo fuerte, coercitivo para poder lograr el objetivo que nos hemos plasmado con toda esta reforma legal que estamos implementando y creemos que nos va a llevar, no solo a un cambio radical en la institución sino a prestar el eficiente servicio que la institución desea prestar a todos los usuarios.

Capítulo III

REFORMA TRIBUTARIA

Expositor: Dr. Francisco Gil Díaz

Muchas gracias a ustedes por esta invitación para estar en San Salvador, que me ha brindado la oportunidad de remediar algo imperdonable, que es no haber estado aquí antes. Al observar la belleza extraordinaria de su ciudad y de su campo, me doy cuenta de lo que me había perdido y ya me auto invité para regresar con mi familia para conocer mejor porque es verdaderamente bellísimo, además la gente se ve que es muy hospitalaria y muy acogedora.

El tema es muy pertinente, se habla de Política Fiscal para un Estado Moderno y creo que ese concepto de la modernidad es uno que muchos países hemos estado buscando en los últimos años.

En las presentaciones de hoy en la mañana, me llamaron la atención los comentarios de Juan Carlos Méndez, un buen amigo de muchos años y compañero de escuela, se ve que hemos tenido muchos paralelismos que si les hablo de algunas reformas, lo único que voy hacer es repetir cambios que ustedes ya experimentaron y que al igual que muchos otros países en el mundo, El Salvador tomó el enfoque de que es mejor cobrarles mucho a muchos con tasas bajas que cobrarle nada a pocos con tasas altas, nosotros teníamos una tasa del 55% y llegó a ser de 60 y medio aplicables a personas físicas y cuando le propuse al Secretario bajarlo, primero a 40 luego a 35, me decía: "Bueno pero, no crees que nos vamos a ver mal bajándole el impuesto a las personas de mayores ingresos". Le dije: "Bueno, puede ser que haya un problema óptico, un problema de presentación, pero creo también que nos vamos a poder defender".

Como decía el ex-Secretario de Hacienda Rafael Alvarado y la presentación también me impresionó muchísimo, que en realidad vamos a recaudar más porque las tasas que tenemos son las tasas que la gente está dispuesta a no pagar y es imposible emprender un programa de cumplimiento y fiscalización con tasas que simplemente provocan el rechazo de la gente y así fue, en eso como en todo lo demás me dio

un gran apoyo y una gran orientación el Secretario de Hacienda. Emprendimos esa reforma en base a muchas tasas, tenemos un IVA como el de El Salvador, antes teníamos IVA con una gran pluralidad de tasas, la general era del 15%, ahora tenemos una del 10 con tasas en alimentos y medicinas, teníamos la renta de las personas físicas con una presión como la que les acabo de mencionar, era más teórica y se dio un cubrimiento importante a la tarifa y además de que indexamos. Teníamos una tasa de empresas que llegaba al 42%, ahora es el 34, no gravan los dividendos o sea que hemos ido recorriendo un camino similar, también se derogaron muchos impuestos. Teníamos un impuesto altísimo a las llamadas telefónicas, se derogó el impuesto al consumo de refrescos, al cacao, al azúcar, al ixtle de palma y lechuguilla; ya con eso ustedes se podrán imaginar. Todos estos impuestos, algunos muy recaudatorios y otros de control, se derogan y a cambio de eso lo que intentamos fue mejorar la cobertura a través de incorporar contribuyentes fuera de la base y mejorar el control.

El problema más grande que teníamos era que los pequeños contribuyentes y los que tenían algún trato privilegiado estaban en manos de gobiernos estatales. Hay 32 gobiernos locales: uno que es el Departamento de Cito Fiscal, que para este efecto opera como un gobierno local, y 31 estados y todos administraban los impuestos federales aplicables a estos dos grupos. Los pequeños contribuyentes y los sujetos a un trato privilegiado que era el sector agrícola, el ganadero, el forestal y el pesquero. Cobraban cantidades simbólicas sobre cuotas fijas; cantidades, por ejemplo, que se fijaban por vaca, por tonelada métrica de madera, por tonelada de pesca, por medida métrica agrícola, etc.; pero nunca sobre la base de renta, esto además de que era el origen de una recaudación muy baja porque ni siquiera esa fórmula favorecedora o privilegiada la administraban bien, permitía algo, como comentaba Juan Carlos en la mañana, que era la reubicación de utilidades. Imagínense ustedes una empresa alimenticia, una empresa agroindustrial, que se vincula con el sector agropecuario, pues factura los precios poniendo lo que quiere. Traslada sus utilidades porque ese era el trato que tenía formalmente, pero privilegiado coloca la utilidad en otro lado y deja de pagar impuestos.

Este cambio, el quitar estos regímenes privilegiados requería no solo reformular la ley sino que quitarle la administración a los gobiernos locales, lo cual presentaba todo un problema político porque muchos Estados, un número grande de contribuyentes estaba en estos sectores y las posibilidades de negociar con ellos, de interactuar con ellos, pues es la fuerza política del gobierno local y era algo que no les iba a gustar abandonar. También administraban los gobiernos de los Estados el im-

puesto al valor agregado, esto es algo que no es más que una anécdota, es una experiencia que no le sirve a nadie porque fuimos los únicos tontos en todo el mundo que hicimos un diseño como ese. Nunca debimos haber permitido que un impuesto federal de la naturaleza del valor agregado se administrara por 32 administraciones independientes y soberanas.

Bueno pues, una de las primeras reformas que se llevaron a cabo, que se hicieron en el primer año del gobierno del Presidente Salinas, fue quitarles a los gobiernos del Estado esa administración. La recaudación de los pequeños y de los que estaban en sectores privilegiados aumentó en 60 veces, si quieren deflactan un poquito con la inflación de un par de años, porque nos tardamos dos años en hacer la transición, pero la inflación no ha sido muy alta. Bueno, de cualquier manera aún deflactada es una cantidad bastante significativa.

El gobierno federal contaba con más medios informáticos, con una administración más completa y también les infundía por esa misma razón una mayor preocupación a los contribuyentes, y al estar en manos del gobierno federal y no de las autoridades estatales significaba estar en manos de alguien más distante, es algo parecido como fenómeno político administrativo a lo que ocurre con el impuesto predial. El impuesto predial mediante una reforma constitucional se le pasó a los gobiernos municipales en 1983, automáticamente se desplomó la recaudación del impuesto predial. ¿Por qué? quizás la mejor fórmula hubiera sido que la recaudación se le diera al gobierno municipal, pero la administración siguiera en manos del gobierno estatal porque el Presidente Municipal políticamente en la mayor parte de los municipios, es un hombre muy difícil frente al contribuyente, es un Presidente que tiene un lapso constitucional de 3 años.

En primer lugar, hay allí ya un problema de estructura de diseño muy serio porque 3 años, apenas es tiempo suficiente para mejorar bases, para organizar la administración tributaria, para recaudar mejor y ¿Para qué? pues, para dejársela al sucesor porque además no hay reelección constitucionalmente. En primer lugar no tiene el incentivo para hacer el esfuerzo, en segundo lugar los contribuyentes importantes los amenazan y les dicen "espérate que dejes de ser Presidente Municipal y vas a ver como te va ir con esta revaluación catastral que me acabas de inferir". De manera que se desplomó la recaudación catastral.

Yo creo que la misma razón a la inversa nos explica porqué mejoró tanto la recaudación de estos contribuyentes, eso nos ayudó muchísimo junto con otras acciones

de control, que les voy a relatar, para mejorar o compensar las reducciones tributaciones que llevamos a cabo. Las recaudaciones que se efectuaron representan aproximadamente la mitad de la recaudación por impuestos federales en 1988 y no obstante eso, se está recaudando hoy aproximadamente 2 y medio puntos porcentuales del producto adicional a lo que se estaba recaudando. Claro que no puede uno de allí concluir que, si no se hubieran derogado o reducido tasas, la recaudación sería 6 y medio puntos del producto adicional, si sería más que de estos dos y medio; pero también el grado de incumplimiento con tasas tan elevadas nos aseguraría que no estaríamos recaudando todo eso; pero sí les da una idea de la forma en que se combinaron reducciones impositivas con medidas de control.

Voy a pasar a estas últimas que creo que pueden ser más interesantes y también referirme a algunas de las medidas administrativas que tomamos para resolver algunos de estos problemas. En el flujo de documentos en la recaudación teníamos un problema muy serio porque teníamos un número muy grande de formas, fechas distintas de pago y retrasos, inexactitudes muy grandes en la captura y si al entrar al sistema de cómputo se tiene todos esos vicios, pues el sistema de cómputo obviamente es inútil. Claro que, nuestro sistema tenía una consistencia perfecta porque tampoco el sistema de cómputo servía para nada. La computadora central que era una IBM grandota que teníamos en Xochimilco en Ciudad de México, recibía documentos de todo el país, los documentos se tardaban meses en llegar, los recapturaban mal, luego se procesaban y los resultados se tardaban otros tantos meses en regresar y en recaudación nos pasa lo mismo que en las noticias, si no se actúa inmediatamente, se amorcilla el efecto de la información, en este caso, del contribuyente o ya se cambió la localidad o ya se cambio de domicilio, ya se murió, se cambió de entidad, ya no es posible actuar sobre él o quizás ya no tiene patrimonio que le podamos localizar. Entonces, no teníamos los sistemas para hacer algo tan troncal y tan básico como por ejemplo requerir a los incumplidos más que auditar, más que el terror, más que cualquier otra cosa.

El primer paso en un sistema, como ustedes saben mejor que yo, es tener con una gran oportunidad la información de quien no presentó la declaración a tiempo, un pago provisional y poderlo requerir; entonces, para remediar esto llevamos a cabo varias medidas: primero la recaudación la llevamos a los bancos, cometí el grandísimo error, creyendo que ibamos a tener el mismo éxito que los colombianos; pero los bancos colombianos son mucho mejores que los bancos mexicanos, de creer que los bancos me iban a hacer la captura a tiempo y con claridad. Dije: "Bueno, si me presentan mensualmente mi cuenta de cheques sin errores, y como no la reviso, creo que no tiene errores, pues también me van hacer una captura de buena calidad

en las declaraciones"; pero no, eso nos retrasó algún tiempo,un par de años porque la parte de recepción de dinero sí funcionó bastante bien; eliminamos a nuestros cajeros, a cambio de alrededor de unos 320-330 cajeros que eliminamos más toda la problemática de manejos de fondos, de repente contamos con 4,000 cajas, bueno, 4000 sucursales; muchas más cajas en todo el país, muchas más horas de atención. También y además un mejor control, porque uno de los problemas que teníamos era que no todo lo que los contribuyentes pagaban ingresaba a las arcas públicas. Habían algunas cajeras porosas y también por ese lado mejoró la recaudación, tanto de impuestos interiores como impuestos aduaneros; porque en la aduana hicimos lo mismo. En aduana lo que hicimos fue incrustar un banco, a veces más de un banco si la aduana es muy grande. Además de las aduanas, entran las aduanas de carga de la Ciudad de México y tres bancos adentro de las aduanas compitiendo por los servicios de los usuarios. En la aduana están el Banco del Ejército, Banco de Comercio, Banco Nacional de México, creo que hay un cuarto banco, no me acuerdo.

En captura tuvimos que echar marcha atrás, tuvimos que regresar a nuestra captura manual en la Secretaría de Hacienda y luego, finalmente, logramos un sistema de captura óptica que ahora está funcionando maravillosamente, que captura lo manuscrito y lo consigna a máquina con una calidad mágica, parece brujería, lo que hacen estos capturistas ópticos, con alrededor de unas 60 personas en el Distrito Federal, capturamos 12 millones de declaraciones al año, con exactitud y a tiempo. Además de que la captura ahora si está alimentando de información con calidad al sistema, las declaraciones se están yendo a una imagen digitalizadora, a una imagen óptica y ya no volvemos a manejar el papel, porque otro de los problemas de corrupción y del mal manejo de declaraciones era precisamente que había que recuperar el archivo y luego el papelito no regresaba al archivo, aterrizaba en otro lugar. Ahora la declaración se va al archivo y de allí ni se mueve, salvo que, haya un litigio y se necesite sacar para una prueba y ya toda las declaraciones se recuperan vía pantalla en la computadora. Esto fue posible a principios de este año, casi en el momento en que ya me iban a correr, fue cuando logré finalmente esto; pero de cualquier manera la captura que nosotros hicimos y la que llevaron a cabo los bancos de alguna forma nos estuvo alimentando el sistema. Desarrollamos los procesos para requerir a los contribuyentes y empezamos a tener mucho mayor presencia.

Para darles una idea, en 1988 se emitieron alrededor de 50,000 documentos requiriendo los incumplidos y este año se emitirán 4 millones de documentos, requiriendo

los incumplidos y este año son menos los incumplidos que en 1988, entonces, ¿Qué estaba pasando en el 88? No estabamos actuando.

Otro aspecto administrativo fue auditoría. En auditoría en 1988, en el 87% de las auditorías los auditores no encontraban los resultados, estaban posiblemente en un convento, en un monasterio, yo no sé si era de la orden de la Madre Teresa la que estaban auditando todos los meses pero allí nadie pecaba. El 87% de los auditados cerraban las auditorías sin observaciones, además que recaudaban 4 pesos por cada peso gastado en la auditoría. ¿Qué hicimos? primero, fórmulas legales que obligaran a los contribuyentes a entregar información.

Los contribuyentes tienen que entregar una lista con sus principales 50 clientes y proveedores y esa se captura en cómputos y luego se cruza; pero también la Secretaría puede exigir que un contribuyente que tiene muchos clientes o muchos proveedores o los dos, nos entregue en medios magnéticos la totalidad, lo cual nos permite consultas amplísimas; por ejemplo, una de las primeras tareas que llevamos a cabo fue pedir toda la información de los emisores de tarjetas de crédito, les pedimos la información de todos sus clientes, no de los dueños de las tarjetas, no de los particulares, de las personas naturales, sino de los negocios y luego las cotejamos. Cotejamos la suma que hicimos por contribuyentes de todas las tarjetas contra los ingresos que declararon. Un restaurante en Reforma, por ejemplo, nos mostró solamente facturación de tarjetas, a la hora que hicimos el cruce de 25 mil millones de pesos en ese año, y nos había declarado 12 mil millones por todos los conceptos.

Bueno, de allí salieron una cantidad enorme de auditorías que no tienen absolutamente nada que ver con la discrecionalidad de una auditoría, sino que al auditar enviamos la documentación y le decíamos: inicie una auditoría aquí; teníamos ya una prueba objetiva de una omisión o si no que demuestre el contribuyente lo contrario y tiene que dar explicación satisfactoria. Lo mismo que los cruces de clientes y proveedores, fuimos a los hospitales y les pedimos los datos de las operaciones. Lo hemos hecho con todo lo que realizan los doctores, a los juzgados, para saber cuantos asuntos llevaban los abogados y así a distintas fuentes de ese tipo para ver como correspondía el ingreso que se estaba declarando con la actividad que desarrollaba cada profesional y nos llevamos unas sorpresas verdaderamente extraordinarias. Uno a veces se vuelve medio cínico, pero la verdad es que en este caso encontramos ejemplos conmovedores, doctores que realizaban 15 operaciones diarias y que apenas ganaban $1,000 al año, gente realmente lindísima que estaba regalando su trabajo.

Con eso también logramos que los profesionales mejorarán su cumplimiento y como el efecto se daba en distintos sectores de actividad no sentían los contribuyentes que nos estábamos especializando, nos estábamos concentrando en algún sector; sino que se haría un esfuerzo, que tratábamos de ser equitativos; pero nos presentaron un problema bien serio los pequeños contribuyentes y los de base privilegiada porque la mayor parte no tenía contabilidad, registros ni siquiera para fines propios. Habían negocios muy grandes, estoy muy convencido, que no tienen contabilidad, registros, que eran negocios personales para fines propios, manipulaban la caja, tenían que encontrar una transición que les permitiera pasar de ese trato o uno, que la verdad, pensando en el régimen general de la ley con ajuste por inflación, se presentaba un cambio muy violento y para los pequeños simplemente no había manera de pensar ni siquiera en el mediano largo plazo de incorporarlos a un régimen, como el régimen general de la ley en el impuesto sobre la renta. Lo que hicimos fue diseñar un sistema de flujo de efectivo. Los contribuyentes chicos que son un 80-85 % del total, están en un régimen de flujo de efectivo, eso quiere decir, que acumula todos sus ingresos, si por ejemplo contratan un crédito, acumulan el crédito, el principal lo acumula, van ustedes a decir: este Gil esta más loco, a quien se le ocurre acumularle a un negocio el ingreso de un crédito. Si les acumulamos todos los ingresos pero también les permitimos que deduzcan todas sus erogaciones disminuyendo sus inversiones.

Si ingresan un crédito por 100 y ese ingreso lo dedica, por ejemplo, 30 a comprar un edificio, 40 a comprar una tierra y 30 a comprar depósitos bancarios, pues todas son erogaciones relacionadas con el negocio, todas son deducibles, entonces, ese negocio que ingresó 100, erogó 100, tiene una base para impuesto sobre la renta de cero, entonces, ¿Sobre qué paga? Sobre los retiros que haga del negocio, o sea, cualquier gasto que no es deducible, que viene siendo de hecho un dividendo. Vamos a suponer que si lo mete a la contabilidad en lugar de llamarlo retiro de efectivo, es gasto de un restaurante. Bueno, ese es un consumo personal, no es deducible y para efectos de renta se considera un .dividendo y paga el impuesto sobre la renta como si fuera un dividendo. Vamos a suponer que se compra un Mercedes Benz último modelo, que no es deducible, bueno pues, lo mismo es un automóvil para uso personal, no es un vehículo utilitario del negocio y va a pagar sobre la cantidad que sacó para pagarse su Mercedes, aunque tenga su factura del Mercedes metida en el negocio va a pagar sobre ese retiro; esto lo que hace en general es simplemente retirar efectivo y decir bueno, sobre mis retiro pago y se acabó; aunque en una auditoría se les entrará conceptos no deducibles pero que no fueron declarados como retiros para efectos personales, pues eso también se gravaría; pero nos quedamos con un régimen muy sencillo que no requiere de

gastos inflacionarios, no requiere de cálculos por depreciación, no requiere de toda la cantidad de complejidades que tiene un impuesto sobre la renta al régimen general de ley y para un grupo enorme de contribuyentes encontré una solución que, además fomenta el crecimiento del negocio, porque si el negocio no está retirando recursos, si el dueño del negocio no está quitándole para su consumo, pues ese negocio lo está capitalizando porque no pagó impuesto sobre la renta, mientras lleva a cabo esa reinversión.

No obstante, esta fórmula que es mucho más generosa que la del régimen general, los efectos recaudatorios son los que les acabo de comentar porque empezaron a llevar registros, empezaron a declarar ingresos y porque sí hay consumo en ese sector. Los que estaban fuera del sistema general y que se quedaron en este régimen especial sin importar su tamaño son los agricultores, todo el sector primario más los transportistas y los pequeños. Los que entraron al régimen en forma transitoria únicamente los negocios editoriales. Esto amplió la base, mejoró el cumplimiento y evitó las ínsulas que permitían triangulación de utilidades pero además hicimos algunas reformas de control, además de todas estas reformas administrativas.

Las reformas de control son principalmente el impuesto al activo. El impuesto al activo es un impuesto que es sumado al impuesto sobre la renta de las empresas, y el impuesto al activo es únicamente sobre los activos empresariales, aporta únicamente un 5.6% de la suma, no es un impuesto que directamente recaude mucho pero sí tuvo un efecto de control impresionante; le atribuimos, que de hecho se lo atribuimos porque sentimos que lo pudimos medir con alguna precisión, un punto porcentual adicional de recaudación en el impuesto sobre la renta por lo menos del Producto Interno Bruto, es una cantidad muy grande y funciona complementariamente a renta permitiendo que el impuesto sobre la renta que se paga primero; en la declaración yo calculo mi impuesto sobre la renta: debo 100 pago 100, luego determino el impuesto al activo, si resulta que es de 80 consigno los 80 pero no hago pago alguno porque el impuesto sobre la renta en este ejemplo numérico es mayor que el activo; pero el impuesto al activo lo pago con el impuesto sobre la renta que se compensa con el impuesto al activo. Esa es una simple figura legal, en este caso, redundante porque es mayor renta que activo.

Sin embargo, si el impuesto al activo es mayor, si el impuesto sobre la renta, por ejemplo, es 20 y el impuesto al activo es 80, entonces pago 20 de renta, compenso de los 100 del activo esos 20 pesos pero me quedan todavía 80 por pagar del impuesto al activo. En ese caso sí tengo que pagar 80 pesos adicionales. Entonces

que hicieron las empresas, los empresarios, dijeron: Bueno, están metiendo a la gente a la cárcel por evasión fiscal, están mejorando la presencia de las auditorías. Ahora estamos recaudando 46 pesos por cada peso directamente gastado en la auditoría en lugar de 4, estamos obteniendo el resultado del 90% de los auditorías en lugar del 12%. Están cruzando mejor la información, están teniendo una mayor presencia porque me están requiriendo cuando incumplo, o sea, ya estoy preocupado en cuanto a las mejores posibilidades que tiene Hacienda de percatarse de que estoy incumpliendo en renta. El castigo es mucho mayor porque aquí también hicimos algunos cambios importantes, ahorita se los relato, y además puedo ir a la cárcel y todavía me hacen pagar el impuesto al activo, pues entonces, por lo menos voy a declarar una utilidad que me de un impuesto sobre la renta igual al impuesto al activo porque sería el colmo que además del impuesto al activo me encuentren defraudando renta y vaya a la cárcel; y eso es lo que hicieron y por eso aumentó la recaudación y mejoró el cumplimiento y por eso la cantidad que se recauda directamente del impuesto al activo es pequeñísima.

Una medida de control que introdujimos, que no sé si tenga que ver con las particularidades de la legislación en El Salvador, es una que acabó con los juicios interminables de 8-10 años para efectos fiscales, que se emprendían para diferir el pago del impuesto y tiene que ver con la imposibilidad constitucional que tenemos nosotros de cobrar intereses sobre intereses. No sé a quien se le ocurrió esa interpretación, pero el caso es que es inconstitucional cobrar intereses sobre intereses. Imagínense con la inflación alta como la teníamos nosotros, aún con inflación baja, aún con tasas de interés del 10%, lo que significa que sólo se cobren intereses por el principal, quiere decir que el valor presente de las penalidades o de la simple actualización financiera de los impuestos se va pulverizando con el tiempo. Entonces, le encontramos la solución sin violar la constitución, actualizando el principal, dijimos no vamos a cobrar interés sobre intereses, lo que vamos a hacer es corregir por inflación el principal y entonces los intereses se van a cobrar sobre el principal actualizado y santo remedio. Los juicios también por otras razones se desplomaron porque antes le decía el abogado a la empresa: Tiene razón Hacienda y la vas a perder, pero piérdela dentro de ocho años y ya le ganaste a Hacienda el 70 ó el 80% del impuesto.

Con esta simple disposición de nuestras leyes, siempre me sorprendí que recaudáramos tanto. No me explico por qué en aquella época alguien pagaba algo de impuestos, no se iban a la cárcel, las sanciones no se actualizaban, realmente no tenían que perder, yo creo que debimos haberles dado un premio a esos pocos que pagaban algo en aquella época; porque realmente lo hacían, porque tenían un gran

corazón, una gran convicción, porque era gente honesta, no sé por qué, pero la verdad no tenían por qué haberlo hecho; pero este era un ingrediente que le daba una debilidad enorme a todo nuestro sistema y eso sí muchísimo dinero a los abogados y a los contadores. Otra medida que tomamos fue una figura que se conoce como "convertir en delito al abuso el delito del derecho". La reforma en el Código Fiscal consiste en que si una empresa o una persona lleva a cabo dos o más actividades que tomadas aisladamente se justifican cada una de ellas, vista individualmente, cada una está justificada, pero si en conjunto la única explicación que tienen es bajar la carga fiscal y no tiene una explicación mercantil, entonces esa operación se considera un delito, ésta, como se pueden imaginar, ha sido muy popular entre los abogados y los contadores. Los abogados y contadores a partir de esta disposición ya tuvieron que decirle a la empresa: esto no lo hagas porque si tú sacas dinero de esta empresa y se lo prestas a ésta para que la otra te lo devuelva, se lo repartes como dividendo para que la otra lo reinvierta o para que la otra te aporte como un préstamo para que te dé unos inventarios en comodato o lo que sea. En el momento de una auditoría tú vas a poder defender cada una de estas operaciones; pero como se va a ver que realmente no tiene un sentido económico y no se lo vas a poder demostrar a Hacienda, te puedes ir a la cárcel. Entonces la planeación fiscal mala, porque la planeación fiscal en un sentido sano debe llevarse a cabo, nadie debe pagar más de lo que debe, no ni modo que agarre uno su ingreso y diga gano 100 la tasa del impuesto es 35 pero voy a pagar 70%, hay que ser retrasado mental para hacer eso. La planeación fiscal en el sentido de definir cual es la base correcta y las tasas aplicables es algo que todo mundo debe hacer; pero la planeación fiscal entendida como pasársela maquinando como va uno a columpiar las disposiciones contables para pulverizar la base tributable, pues es algo que queda penalizado con esa disposición.

Llevamos a cabo otros medios de control, podríamos platicar un poco sobre ellos en la sesión de preguntas y respuestas y podríamos también, si a alguno le interesa comentar algo sobre lo que iniciamos en materia de reforma aduanera que tuvo efectos dramáticos sobre la recaudación y sobre la velocidad del despacho; lo pasamos de varios días y a veces más de una semana a 30 segundos, estamos viendo como le recortamos a los 30 segundos, pero ya ahorita no toma más tiempo que simplemente detenerse en una caseta y pasar. La siguiente etapa va a ser que la transmisión electrónica, que ya nos hizo el importador, y que le permite a la computadora de aduanas recibirlo con la señal de su despacho en la computadora de aduanas pueda convertirse en una señal electrónica del camión a la aduana. Entonces ya no molestaríamos al camión por detenerse en la aduana, sino que simple-

mente iría a una velocidad razonable, pero iría recorriendo el carril para que si la aduana también en forma electrónica y automática le señala sigue, el camión siga, como ocurre con el 90% de los casos. Estas reformas nos han dado una gran agilidad en el despacho porque han mecanizado completamente la operación aduanera pero además nos han aumentado el control y de una manera impresionante la recaudación.

Capítulo III

REFORMA TRIBUTARIA

Expositor Dr. Felipe Umaña h.

No soy la persona indicada para expresar una serie de comentarios, pero sí quisiera referirme a los aspectos que considero más atingentes a la realidad salvadoreña de la exposición del Doctor Gil Díaz en cuanto a no privar a la audiencia, porque se que estará muy ávida de plantearle una serie de preguntas, interrogantes y comentarios a su exposición.

En primer lugar, quiero expresarle que nosotros no hemos sido ajenos a la realidad que vivió México antes de la reforma económica de 1988, también tuvimos un país errado, también tuvimos un país con altos aranceles, con una economía dirigida, con Estado intervencionista, con una propensión al crecimiento del déficit fiscal, etc., no fuimos ajenos a ello. En 1989 se inicia una reforma económica en El Salvador y creemos que ya se han hecho o se han marcado los trazos más importantes, los trazos principales de lo que es la reforma y particularmente en el aspecto tributario, podemos con satisfacción decir, que tenemos tasas positivas marginales máximas de un 25%. También hemos trajinado ese duro camino que constituye una verdadera invitación al fraude, a la evasión y a la elusión fiscal, de venir de tasas marginales impositivas de hasta el 65%; también tuvimos un esquema de privilegios de leyes de fomento, de actividades exentas, etc., que también fue difícil de romper. Realmente, a mí me tocó, en lo personal, trabajar en la recopilación de todas esas leyes de fomento; recuerdo cuando Juan Carlos Méndez vino a hablarnos las primeras oportunidades de estos aspectos y no fue fácil. Verdaderamente creo que los trazos principales en materia de renta, tasas impositivas, se derogó el impuesto al patrimonio que, como todos sabemos, era un impuesto distorsionador y era precisamente la máxima creación de un régimen que sustentaba fundamentalmente la realidad del mercado. Es decir, si el mercado es el único instrumento que puede asignarle el valor a las cosas, como es posible que pongamos esto en manos de personas dependientes de la administración pública, peritos particularmente, seres humanos como todos nosotros, esencialmente corruptibles. Realmente se eliminó ese impuesto, se eliminó el impuesto de sucesiones, se eliminó el impuesto de donaciones y otra serie de tributos que simplemente nos marcaban una yuxtaposición de impues-

tos y una administración cara e ineficiente. Creo que las bases están trazadas, nos faltan, antes de entrar a la parte administrativa, definitivamente algunos aspectos que me parecen muy novedosos, muy buenos, como esta forma de tratar a los pequeños contribuyentes que creo que en nuestro país forman una gran mayoría y es gente que, si bien nunca han gozado de privilegios o de favores del Estado, tampoco podemos decir de que ha evadido, el acercarse a formar parte, de lo que sería la ampliación de una base tributaria, porque ellos así lo hayan decidido. Creo que el sistema legal nuestro ha sido una verdadera invitación a pertenecer al sector informal, para que voy a dar factura, para que voy a dar recibo, para que voy a pedir factura. A mí lo que me interesa es hacer mis cosas, salir adelante con mis actividades y lo demás no me importa nada.

Cuando alguien ha tenido que ver la diligencias que tiene que seguir para inscribirse en el Registro de Comercio, sacar una matrícula de comerciante, cuando de entrada un informante pide una solvencia, le piden un balance, le piden una serie de documentos, cuando lo propio sería decirle: Venga, pase adelante, entre, después lo vamos controlar. Creo que en ese aspecto México tiene muchas lecciones que darnos, lecciones muy buenas; me ha impresionado muchísimo y quiero comentarle, hacerles partícipes a ustedes de que realmente me ha impresionado, en una forma muy grata, el aspecto como tratan en México el abuso del derecho, sobre todo en materia de sociedades. Las sociedades tienen precisamente delimitado su objeto y es el de cuando necesito la concurrencia de otra persona que aporte su trabajo o su capital y que estemos dispuestos a compartir los riesgos que conlleva una empresa, estemos dispuestos a afrontar una determinada actividad o que yo necesite el capital y la concurrencia de otra persona que naturalmente compartirá conmigo los riesgos de la empresa. En El Salvador, se ha abusado en forma extrema de las sociedades sobre todo para efectos fiscales y me parece muy novedoso y aquí quiero entrar precisamente a un punto, que creo que va ser muy importante y medular. Ya hablamos de los grandes trazos y creo que esta mañana el Lic. Miguel Angel Espinoza, se habrá referido a la parte administrativa de lo que es la recaudación tributaria, de lo que es colectar los impuestos, actividad que realmente no es nada grata, si a nadie le gusta pagar impuestos, partamos de esa realidad. Volviendo a la parte relativa, al abuso del derecho, al abuso que se ha hecho de las sociedades, diremos que aquí, ahora ya no existen razones para formar este tipo o no deberían de existir razones para transformar este tipo de sociedades para efectos puramente fiscales y la realidad nos demuestra que se siguen dando. Yo he visto clínicas de médicos en donde una persona que su actividad esencialmente realizada a diario no necesita la concurrencia de capitales, de la concurrencia de otras personas, tiene una sociedad y llega al extremo de hacer uso indebido de las mismas deducciones,

de deducirse hasta la compra de un vehículo de lujo Mercedes Benz; pero realmente, ¿A qué llegamos de todo esto? Llegamos en que en materia de recaudación de tributos es imperioso tributar. En primer lugar con un régimen presuncional fuerte, un régimen presuncional que en México lo han vuelto realidad. Creo que ese sería el mejor castigo para la corrupción y el mejor incentivo para fomentar la verdadera libre competencia en un régimen de Economía de Mercado en donde se debe privilegiar un esquema de libre competencia, todo mundo debería dar cuenta y razón de sus ingresos y creo que en El Salvador dicho con mayor sinceridad y claridad de nuestras autoridades judiciales, nuestro sistema jurídico, nuestros abogados han atacado ferozmente el sistema de las presunciones, y debemos admitirlo, en todo sistema de derecho occidental jurídico es un sistema probatorio. La presunción es un medio de prueba. Creo que ahora que las cosas están cambiando, que tenemos un impuesto sobre el valor agregado, se está computarizando la Dirección de Impuestos Internos, que se puede cruzar información, nos encontramos con unas inconsistencias tremendas; unas inconsistencias de personas que no pueden dar cuenta ni siquiera, ahora que se cruza la información de tránsito, la información de los vehículos adquiridos, de que han tenido los ingresos necesarios para comprar los vehículos con que andan circulando, con toda desfachatez por la ciudad.

Realmente son cosas que deben de estudiarse detenidamente, nuestra Ley del Impuesto al Valor Agregado fue declarada inconstitucional en algunos artículos, particularmente fueron los artículos, precisamente sancionatorios. Se cuestionó tremendamente el régimen sancionatorio, la ley del IVA y eso tenemos que revisarlo porque realmente no podemos aquí, tomar las obligaciones de carácter tributario como si se tratara de las obligaciones puramente morales, la que quedan libradas a la conciencia entera nada más del individuo. Aquí no estamos frente a la canastilla que se pasa en la Iglesia y donde se contribuye a lo que buenamente se quiere e incluso los diezmos tampoco son, quede muy enteradamente a la libertad y a la consciencia de las personas; pero bien, creo que este es un punto bien importante por el que nos ha dejado sentada esta base de reflexión esta tarde el Doctor Gil Díaz. Tenemos que contar con un régimen presuncional fuerte, en nuestro sistema tributario solamente tenemos y contamos con un régimen de indicios pero no de presunciones y hay una diferencia fundamental entre el indicio y la presunción. La presunción es medio probatorio, el indicio es un elemento para que el investigador trate de seguir investigando, realmente esos dos aspectos me dejan, como repito, muy gratamente impresionado, creo que siembran inquietudes, espero que así lo sea dentro de todos los presentes; y quiero llegar a un punto, que me parece muy importante, que dentro de toda administración tributaria se cuela indiscutiblemente

el aspecto de que se requiere recurrir a las reformas legislativas para modificar. Nuestro país no ha sido ajeno a la tradición latinoamericana relativo al hecho de que hagamos prevalecer el sistema de legalidad. El Salvador vive una crisis tremenda de legalidad, aquí se suspira, se respira por el principio de legalidad, para todo queremos ley, queremos una ley para tener una ecología floreciente, queremos una ley para que la gente no se pase los semáforos en rojo, queremos una ley para que no haya atascamiento en el centro de la ciudad a la hora de salida de los trabajos, queremos ley para todos y no queremos que las autoridades administrativas, violen en ninguna manera y medida el principio de legalidad pero la realidad nos demuestra una cosa, damos leyes, leyes y más leyes, hemos pasado catorce años contra la lógica, no vivimos un auténtico estado de derecho, vivimos, hasta hace poco tiempo, un estado que yo denominaría de seudo legalidad en el cual la ley nada más sirvió para elevar a la categoría de tal muchas veces los caprichos y porque no decir hasta los disparates de las personas que nos han gobernado. En fin todas esas cosas nos precupan porque, volviendo al punto principal a que quiero referirme, para terminar mis comentarios y no cansarlos ni privarlos de las preguntas que quieren hacerle al doctor Gil Díaz.

Llegamos al punto que tenemos un esquema diferente, pareciera ser que los contribuyentes siguen comportándose igual, y porque no decirlo quizás hasta peor, realmente los verdaderos nudos de sociedades que se han dado en nuestro medio, en donde una persona tiene hasta 120 sociedades para efectos puramente fiscales no han desaparecido; no han desaparecido y realmente los ingredientes que tienen que ver con la legislación, con las reformas legislativas, donde hay que pagar un precio político cada vez que se reforma una ley y se siguen privilegiando muchos casos a determinados sectores, han impedido que se haga realidad ese principio que es un principio de derecho occidental, un principio que recoge nuestra Constitución Política de que todos los hombres somos iguales ante la ley. En fin, la modernización del sistema tributario, llegando a la parte administrativa, nos demuestra inconsistencias; inconsistencias que solo pueden corregirse mediante un régimen sancionatorio adecuado. En nuestro país el delito fiscal tiene vigencia desde el año 1974. Cuando se dio el Código Penal de 1974 se incluyeron como la gran novedad de aquella época, los delitos propios de ese tiempo; recuerdo que en ese momento se incorporó para el caso de la tipificación del delito, de la piratería aérea, tan en boga en aquellos tiempos, y se incorporó el delito fiscal pero siempre hubo una mano por allí que se encargó de sancionarlo con una pena máxima de 90 días multa, que eran conmutables a razón de cien colones por cada día multa o sea que con un máximo de nueve mil colones cualquier persona arreglaba la violación del tipo que fuera. Luego se volvió a reformar el delito fiscal en el año de 1993, fecha absolutamente reciente, y

siempre, a la hora de llegar al Congreso, a la hora de llegar a nuestra Asamblea Legislativa, vuelve aparecer una mano que esteriliza las disposiciones relativas al delito fiscal y se le incorpora una disposición que establece que no podrá procederse penalmente contra nadie si no se han agotado todos los recursos administrativos y judiciales que pudieran darse.

Así muy rápidamente he de decirles que en este caso, planteada la hipótesis legal de esa manera, para ponerle a alguien una pena privativa de libertad, una sanción de carácter penal habría, en primer lugar, que llevar a cabo una diligencias administrativas, un juicio administrativo en la entidad correspondiente, que sería la Administración de Impuestos Internos, quedaría salvo un recurso ante el Tribunal de Apelaciones, con todas las dilaciones que esto implica, luego quedaría salvo un recurso en lo Contencioso Administrativo, luego un recurso de amparo constitucional y finalmente, en esa misma disposición se incluyó aquella que la Fiscalía General de la República, que es el símil de lo que es la Procuraduría General en México, tiene que citar, tiene que llamar al contribuyente para tratar de hablar con él antes de proceder penalmente. Realmente, como ya le he dicho en más de una oportunidad, entonces delito fiscal para qué, solo es porque queremos tenerlo o porque queremos decir que lo tenemos pero no lo tenemos. He conocido el caso mexicano y realmente tenemos muchas diferencias, tenemos muchas diferencias de carácter constitucional. En México de la simple vía administrativa se pasa a la penal sin ninguna dilación. Nosotros tenemos el problema constitucional de qué es el Organo Jurisdiccional el que dice la última palabra, para qué perder más tiempo, hay que erigir la jurisdicción de lo tributario e inmediatamente hasta que conozca la aplicación de las sanciones económicas y de las sanciones propiamente penales, eso creo yo, que es uno de los grandes retos porque realmente sí lo considero, me atrevería a decir en este momento, que se requiere contar con instrumentos legales adecuados para realizar esta labor de la recaudación fiscal, instrumentos que sean verdaderamente disuasorios. ¿De qué se habla? Por el contrario, se habla a veces de que se va a desatar un gran terrorismo fiscal. Las autoridades fiscales, las autoridades tributarias van a abusar, van abusar tremendamente de los pobres contribuyentes, van a abusar de los pobres empresarios que no le tuvieron miedo a la guerrilla, que no le tuvieron miedo a catorce años de guerra, y que ahora vienen sorpresivamente a verse conmovidos ante un perito que ni siquiera está armado y al que tienen la posibilidad dentro de un esquema de justicia, dentro de un esquema que represente un estado de derecho, a quien tienen la posibilidad también de meter a la cárcel porque las penas no solo son para los contribuyentes sino que también deben decir para todo el trasgreda un ordenamiento jurídico y el perito puede trasguedirlo.

Realmente se han dado muy mal los mensajes, las amnistías, en nuestro país han estado en boga, se han dado amnistías y han sido un mensaje, me atrevería con todo respeto, calificarlo de inmoral. Eso equivale que el cumplidor de sus obligaciones fiscales es un bobo, el listo es el que no pagó. Se da la oportunidad de pagar con posterioridad con colones que valen menos, de hacer uso del dinero que no le corresponde a él por un período largo de tiempo y viene una amnistía y otra amnistía y se habla del delito fiscal y se da otra amnistía y arreglemos la cosa de las sociedades y se da otra amnistía. La seriedad con que se trate estos asuntos depende de las autoridades administrativas, se necesita, comprendo, una gran solvencia moral, se necesita una gran capacidad, se necesita dar muestras. A mí, por ejemplo, me ha regocijado mucho la noticia de que por primera vez, y esto lo digo en base a mis conocimientos personales porque nunca me había dado cuenta de que en el sector público se utilizara una empresa privada para contratar personal, creo que el Ministerio de Hacienda por primera vez, en la historia de la administración pública salvadoreña, ha recurrido a una empresa privada para contratar peritos, es una buena idea, antes todos aquí los salvadoreños presentes sabemos cual era la forma de acceder a los cargos del servicio público.

Con estas pequeñas reflexiones, pequeñas pero espero que profundas reflexiones, quiero una vez más congratularme de haber tenido la oportunidad en esta tarde de compartir inquietudes con este distinguido visitante.

Capítulo IV

GASTO PUBLICO

Expositor Dr. Roberto Rivera Campos

Quiero agradecer al CINDE, al AID por haberme invitado a participar en la elaboración de este estudio y a la Escuela Superior de Economía y Negocios por invitarme a participar en este evento.

El trabajo que hemos realizado con el Dr. Gallagher, como ya se señalaba, se refiere al Gasto Público, pensamos cuando iniciamos este trabajo que tendríamos que establecer la forma de abordarlo y consideramos de que el propósito del estudio tendría que ser ver el Gasto Público en El Salvador, en el contexto del Estado Moderno. Tomando en cuenta de que esto está vinculado estrechamente a aspectos de eficiencia y también de recanalización de gastos. En esta recanalización de gastos, decir algo, tomar en cuenta de alguna manera, aspectos macroeconómicos de el problema del Gasto Público. Con este propósito en mente, comenzamos a estructurar el trabajo y elaboramos una metodología que básicamente consistiría en estudiar, en primer lugar, las tendencias tanto globales como de algunos sectores del Gasto Público, por ejemplo, algunas evoluciones tendenciales en educación o de infraestructura. Para poder realizar, poder decir algo acerca de las proyecciones que se tienen actualmente sobre el Gasto Público, particularmente en inversión, en infraestructura o gasto en educación, utilizamos un método de tratar de medir la demanda latente de estos servicios que más adelante con la aplicación concreta voy a tratar de precisar en qué consistió.

Nos vamos a dividir la presentación de este trabajo en dos partes: Una la que voy a tratar yo, que es la parte de Infraestructura, tendencias en invesión pública, las proyecciones de algunos sectores de infraestructura y luego el Dr. Gallagher expondrá la parte del Gasto Social y algunas de las implicaciones macroeconómicas del Gasto Público.

En este cuadro hemos presentado la evolución del gasto del Gobierno Central consolidado para indicar y tener una perspectiva más o menos de como ha evolucionado en el tiempo. Básicamente vemos que ha habido un cambio en los años de niveles

aproximadamente de 25% del PIB ha bajado tendencialmente a partir del año 85 hasta alcanzar niveles aproximadamente del 12%, allí está la separación con los intereses, el gasto con y sin intereses. El cuadro que tenemos enfrente nos da una idea de como ha evolucionado la inversión privada. El objetivo de esta parte es tener una idea de la importancia de la inversión pública en el proceso de inversión. Históricamente estamos allí observando que la inversión privada en relación a una muestra de cuarenta países en desarrollo. Básicamente la inversión privada en El Salvador se ha mantenido en términos promedios al mismo nivel de esos cuarenta países en desarrollo, lo cual nos indica de que en términos generales nuestro proceso de inversión no ha sido, digamos, en relación a la norma internacional de países en desarrollo, no ha sido un proceso deficitario en términos de escasez de inversión privada como porcentaje del PIB. Básicamente, como vemos, el promedio de los cuarenta países en desarrollo oscila alrededor de un 12% del PIB y eso más o menos es el promedio de El Salvador; exceptuando los años del 75 al 78 que la inversión privada estuvo por encima de ese nivel y los años primeros del 80 que estuvo abajo de ese nivel pero básicamente podemos concluir de que en términos generales el nivel actual de la inversión privada se encuentra más o menos al nivel de los países en desarrollo y de lo que ha sido en promedio la inversión privada en El Salvador históricamente. Significa que querer levantar la inversión privada por encima de ese nivel de 12% de alguna manera requiere unos esfuerzos extraordinarios, si tomamos en cuenta que eso estaría encima de lo que ha sido su tendencia normal.

La situación cambia con respecto a la Inversión Pública y lo que yo quiero destacar en esta parte es que la Inversión Pública en El Salvador no ha sido una parte sumamente importante en el proceso de inversión. Si vemos allí por ejemplo, la Inversión Pública en ese promedio de cuarenta países en desarrollo ha estado casi alrededor de 8% por encima ligeramente del 8%, mientras que la inversión pública en El Salvador ha promediado alrededor de un 4%. Si extendemos esos años hacia atrás encontramos que continua alrededor de 3.5 y 4%. En otras palabras, nuestro proceso de inversión no ha descansado en la inversión pública, sino fundamentalmente, ha descansado un poco más en la inversión privada. El papel que ha jugado la inversión pública no ha sido tan dominante como puede haber sido en algunos otros países. Un 3.5 a 4% no es una magnitud elevada en términos de inversión pública y nos señala de que no ha habido en realidad un proceso tan fuerte de desarrollo de infraestructura, tomando en cuenta de que la infraestructura ha sido, fundamentalmente, el objetivo del Sector Público, es decir, el Sector Público ha sido el agente que ha desarrollado la infraestructura. Este mismo gráfico compara El Salvador con América Latina y el Este asiático y es claro del cuadro de que tanto

América Latina como el Este asiático han estado por encima de la inversión pública de El Salvador en un promedio de unos tres puntos más o menos. En promedio El Salvador ha estado tres puntos por debajo de lo que ha sido la inversión promedio de América Latina y del Este asiático. Quisiera brevemente concluir sobre este aspecto y señalar de que en realidad, lo que la evidencia nos muestra es que la inversión pública en El Salvador no ha sido un componente sumamente importante, no quiere decir que no ha sido importante, pero en términos de participación no ha sido un componente que haya dominado el proceso de inversión, sino que en términos generales el proceso de inversión de El Salvador ha tendido a ser mayormente del Sector Privado; esto nos muestra también, en segundo lugar, en términos de conclusión, que la infraestructura no ha recibido, digamos, un fuerte apoyo en comparación con lo que ha ocurrido por ejemplo en otros países. Lo cual no quiere decir, que no ha recibido apoyo, sino que en términos relativos no ha recibido el mismo apoyo que ha recibido en otros países.

Habiendo establecido eso, voy a hablar brevemente de lo que son las proyecciones del gasto público, del gasto en inversión en varios sectores, fundamentalmente en energía eléctrica, en telecomunicaciones, en caminos y en el aeropuerto. Voy a tratar de esos cuatro sectores. Básicamente la conclusión que voy a sacar es, de que los sectores que más han sido afectados durante el conflicto son los sectores que enfrentan las mayores dificultades para presentar o para ofrecer los servicios que el desarrollo del país les va a demandar en el futuro. En el caso el sector de energía eléctrica, quisiera brevemente indicar de que entre 1980 algunos datos, algunas referencias sobre sector energía, entre 1980 y 1992 CEL recibió daños que llegaron a un costo un poquito más de 400 millones de colones, eso obviamente deterioró la capacidad de la infraestructura de energía eléctrica para poder enfrentar las demandas que de acá en adelante se le van ir presentando al país. Esta es una de las causas por la cual, al momento por ejemplo, en 1994 según proyecciones, según análisis oficiales, la capacidad de reserva de CEL con hidrología seca, es decir, con un ambiente como el que tenemos ahora de lluvia, solamentes es 0.4% eso indica más o menos de que estamos básicamente en el margen de la capacidad de reserva de la Institución para poder enfrentar la demanda actual y que cualquier perturbación, ya sea por el lado de la oferta, reducción de la oferta, en términos de deterioro de alguna máquina, alguna falla de mantenimiento, alguna falla de un equilibrio o bien por el lado de la demanda un incremento es demanda, rápidamente saldríamos de ese equilibrio precario que existe actualmente entre oferta y demanda dentro del sector de energía eléctrica. Otro factor que caracteriza al sector es que muchos de los equipos instalados ya sobrepasan la vida útil y eso hace de que el servicio que pueda ofrecer la Institución con respecto a energía

eléctrica es, podríamos decir, poco confiable, en el sentido de que entre más viejo se hace un equipo las posibilidades de fallas son mucho mayores. Entonces, lo que podríamos plantear de alguna manera, es que el problema actualmente que se plantea para el sector energía eléctrica es, podríamos decir, doble por un lado, una oferta que es insuficiente en el sentido que ya indicaba antes, que el margen de reserva es bastante poco y en segundo lugar que la confiabilidad del sistema para mantenerse operando se ha reducido considerablemente con respecto a lo que fue en los años iniciales, en que se desarrollaron todas estas inversiones. Esta es la proyección de demanda que ha realizado CEL para atender proyecciones de oferta y de demanda, la parte superior es las proyecciones de oferta en base a los planes de inversión de la Institución, partiendo de un punto común en 1994, en donde podemos decir que la oferta y la demanda están más o menos pareja. De acuerdo a las proyecciones de CEL, con las inversiones que hay que realizar, el margen de reserva empieza a aumentar rápidamente al principio hasta 1999, se crea un margen de reserva de aproximadamente de 21% pero luego empieza a disminuir hasta llegar en el año 2010 a un 10%. En otras palabras, aunque en un principio el margen de reserva es alto, eso es resultado de la forma en que se dan los procesos de inversión, de los tiempos en que maduran las inversiones, el 21% del año 2000 es el resultado que en ese año maduran varias de las inversiones que se han hecho, pero en el largo plazo, hasta el año 2010 prácticamente el margen de reserva retorna, digamos, a un nivel normal. En otras palabras, de acuerdo a esas proyecciones de demanda, de acuerdo a las proyecciones de inversión, la oferta estaría más o menos en condiciones apropiadas para atender esa demanda que se iría creando con el proceso de crecimiento en el país. La demanda proyectada es el resultado de tomar en cuenta los planes de crecimiento de la economía. En la medida que aumenta el ingreso del país, aumentará la demanda y en base a eso es que se ha proyectado esa demanda.

Acá en este punto, quisiéramos introducir el concepto de demanda latente. Básicamente la idea que utilizamos en este punto es que en servicios de infraestructura, como es el caso por ejemplo de energía eléctrica, el mercado queda fundamentalmente determinado por la oferta, normalmente en estos mercados hay demanda insatisfecha porque no hay instalaciones en ciertos sectores de la economía y las ventas más que reflejar un equilibrio o más que reflejar la demanda, reflejan la oferta porque es lo que se ha instalado, aunque algunas personas puedan querer servicios no les es ofrecido, entonces, aún en el año 94, en donde la oferta coincide con la demanda, es posible pensar que existe una demanda no satisfecha, una demanda oculta. El problema es como nosotros podemos decir algo acerca de esa demanda oculta que es difícil medir. En otras palabras, no tenemos una referencia contra la

cual podamos decir nosotros: Bueno realmente, con estas proyecciones de oferta estamos satisfaciendo la demanda que existe de energía eléctrica en el país; ese problema nos llevó a utilizar un método en el cual lo que hacemos es básicamente establecer la norma internacional; tomar una muestra internacional de países y establecer alguna función que nos establezca una relación entre el consumo de energía eléctrica y el grado de desarrollo de los diferentes países. Hecho eso nosotros podemos establecer más o menos en términos promedios donde deberíamos estar nosotros ubicados en términos de demanda, dado que tenemos un grado de desarrollo para el cual hemos utilizado el PIB per capita.

Para el caso de energía eléctrica utilizamos información de 75 países, tomamos una muestra de 75 países y establecimos una relación funcional entre el consumo de energía y el grado de desarrollo del país. Uno espera de que entre más ingresos haya en un país, las personas van a demandar más recursos de energía porque utilizarán utensilios eléctricos o con mayor grado de consumo de energía y por otro lado un PIB per capita mayor tiene que ser sostenido por un mayor desarrollo de producción que requiere más consumo de energía. Entonces, sobre esa base establecimos esa relación entre consumo de energía y PIB per capita; esa línea recta que aparece allí, es lo que es el promedio de demanda para los diferentes grados de desarrollo del país. Allí podemos ubicar donde se encuentra El Salvador, todos esos puntos que se muestran son ubicaciones de países. De tal forma, si un país se encuentra por encima de esa recta, entonces está mucho mejor que lo que es, digamos, la norma internacional, o en otras palabras su infraestructura de energía eléctrica más que satisface la demanda latente que posee. Si se encuentra por abajo, es el caso contrario. En el caso de El Salvador, nos encontramos por debajo en más o menos un 40%, según las estimaciones que hemos hecho en el año 1994 correspondiente al grado de desarrollo que tenemos, aquí quisiera enfatizar que esto es relativo al grado de desarrollo que posee el país, medido por el PIB per capita.

Con las inversiones que la institución va a realizar para irse sobre la curva que vimos antes. La institución va a realizar invesiones por un total de 4,700 millones de colones entre el 94 y el 99, eso es para mantenernos en términos de la oferta que mostramos en el cuadro anterior. Esa inversión de acuerdo al análisis nuestro va a acercarnos más a la recta pero sin llegar a posicionarnos sobre la recta. El objetivo nuestro, como país, debería de ser, si aceptamos esto como demanda latente, estar lo más cerca posible de esa recta; con el programa de inversiones de este quinquenio nos acercamos aproximadamente a un 12% de esa recta; pero quedamos todavía por debajo de ella. El resultado de esto es que si vamos a invertir 4,700 millones,

que es una cantidad considerable, dado la situación en que nos encontramos, hoy hemos tenido varios apagones, muestra la importancia de que se coloquen recursos en este sector, entre más cerca estemos de lo que es esa referencia más tendrá capacidad el país para enfrentar los retos competitivos del próximo siglo; pero los recursos que vamos a invertir el próximo quinquenio, decía ascienden a 4,700 millones, si queremos llegar a un nivel más cercano a lo que consideramos nosotros como la referencia, se requerirían muchos más fondos para poder sostener ese proceso de inversión que obviamente son demasiados para que el Sector Público los pueda manejar y esto, creemos nosotros, que si bien nos acercamos a la norma y no llegamos a ella, muestra claramente que es necesario que esos fondos puedan ser atraídos de otra parte; no del Sector Público mismo sino del Sector Privado, es decir que para poder estar a la altura de las demandas de energía eléctrica que puede enfrentar el país en el futuro de acuerdo a los grados de competencia que vamos a enfrentar, es necesario, de alguna manera, que fondos adicionales, no necesariamente públicos sean encaminados hacia el Sector de Energía Eléctrica.

Con el Sector Telecomunicaciones, en términos generales, para avanzar en el poco tiempo que me queda, quisiera brevemente señalar que es uno de los sectores en términos de eficiencia y de utilidades que de alguna manera ha estado por encima de otros sectores, es decir, en los últimos años el Sector Telecomunicaciones ha aumentado sus utilidades, ha aumentado la densidad telefónica, aunque la densidad telefónica no es uniforme pero si la ha aumentado en términos promedio en el área metropolitana, hay una densidad de 13 líneas por cada cien habitantes pero por el lado de los cantones únicamente el 12% posee teléfono público. Hay un problema, en términos de número de teléfonos por cada cien habitantes es alto, pero la distribución no es toda satisfactoria que uno quisiera. El mismo esfuerzo hicimos con respecto a telecomunicaciones y por las unidades que utilizamos, la recta de demanda latente que nos indica más o menos la demanda real que existe es una recta decreciente, los resultados son al revés, si estamos abajo de la recta entonces estamos mejor que la norma internacional pero si estamos arriba estamos peor que la norma internacional. Lo que tenemos es que en 1987 estábamos peor que la norma internacional pero a partir de 1993 estamos ligeramente mejor que la norma internacional y con los planes de inversión eso va a aumentar un poco más porque para 1999 se espera tener diez líneas telefónicas por cada cien habitantes, mientras que actualmente solo se tienen 5.5 líneas por cien habitantes, sin embargo, cuando relacionamos eso con el PIB per capita nos damos cuenta que para el grado de desarrollo que tenemos nosotros eso es un poco demasiado, es decir, estamos un poco encima de la norma internacional. Al mismo tiempo tenemos un problema de calidad del servicio y distribución no homogénea de las líneas en términos del país,

ya decía que está concentrada en el área metropolitana, pero es muy deficiente en el interior.

En Telecomunicaciones se planea invertir en el próximo quinquenio 3,000 millones de colones; la opinión nuestra es que esa inversión sería de revisarse en términos de que si lo importante es aumentar la densidad telefónica o caminar hacia mejorar la calidad del servicio y además a tratar de aumentar la cobertura en el país.

En el caso de Caminos, la falta de mantenimiento durante la década pasada quiso que al momento actual, en buen estado solo se encuentre solamente el 32% de los caminos pavimentados y solamente se encuentra 13% en buen estado de los caminos no pavimentados, esto es obvio, que el resultado del largo período de poco mantenimiento, que todos lo hemos experimentado a lo largo de los años en que el gasto se ha orientado hacia otros usos no productivos; pero además hay un problema de ineficiencia en el sector, solamente una cifra muestra esto. En El Salvador se necesitan cinco veces más personal para mantener un kilómetro, para darle mantenimiento a un kilómetro de camino con respecto a lo que es la norma. Por ejemplo, nosotros usamos cinco personas por cada persona que se usa en Estados Unidos. Hicimos lo mismo con la demanda de caminos, en términos de medir cual es la longitud que sería, digamos, como la norma internacional para nuestro país de acuerdo al grado de desarrollo nuestro, en términos de PIB per capita nuevamente y lo que encontramos es que 1987 nos encontramos 16% por debajo de lo que debería ser la longitud apropiada para un país con un PIB per capita como el nuestro. Entonces tenemos dos problemas, por un lado tenemos una red vial que está en muy malas condiciones y por otro lado una red vial que tampoco tiene la longitud o está la cantidad de caminos que sería más apropiado, digamos, para el grado de desarrollo nuestro. Sin embargo, nos parece a nosotros de que la prioridad, dado que hay fondos limitados, tiene que ir por el mantenimiento y la rehabilitación de los caminos más que orientar los recursos hacia crear nuevos caminos, nuevas carreteras, etc. Obviamente, detrás de esto hay un problema de la eficiencia en la ejecución de las obras públicas; hay un problema de las obras públicas que tiene que tomarse en cuenta, ya mencionaba antes algunos datos, no tengo tiempo para entrar a los detalles adicionales pero nos parece de que en el caso de caminos es claro el beneficio marginal de orientar un colón hacia mantenimiento de los caminos existentes es mucho mayor que el que se obtendrá de construir nuevos caminos.

Finalmente, en el caso de Aeropuerto allí se encuentra la recta de arriba es las proyecciones de pasajeros para el Aeropuerto Internacional; sobre esa base, se

espera invertir 937 millones para poder atender en el próximo quinquenio a la demanda que muchos inmigrantes que regresarán al país, volverán a salir, etc. pero que ese incremento en el flujo de pasajeros no puede considerarse como que esa es la pauta a seguir durante los años venideros, porque todo parece indicar que el flujo de inmigrantes no va a seguir aumentando, como aumentó en la década pasada; entonces nuestra estimación tomó en cuenta eso y tomó en cuenta el grado de crecimiento de la economía para estimar la demanda de pasajeros y lo que tenemos es la curva que aparece abajo, la cual se encuentra por debajo de las proyecciones que se tienen en la línea de arriba, pero que a partir del año 2000 empieza a caminar hacia la demanda que se encuentra al final del año 2010, en otras palabras, lo que podemos decir nosotros es que si bien en los próximos años la demanda no pueda crecer como se proyectó en la línea de arriba, a medida que nos acercamos al año 2,000 en adelante caminamos hacia la otra curva, lo cual significa en otras palabras, que si bien en el corto plazo, se puede estar estimando una demanda excesiva, en el largo plazo parece ser que la estimación es la apropiada. En términos de las demandas de inversión, eso significaría que el problema que se plantea para ese sector es ¿Cuál es el momento óptimo para hacer la inversión?, es decir de que, podría ser que el momento óptimo de la inversión está en un período más distante, liberando un poco los recursos para otras necesidades; pero en términos generales, la recomendación que sale más concreta es que ese gasto debe de ser repensado, determinando sobre todo el momento óptimo de la inversión.

Capítulo IV

GASTO PUBLICO

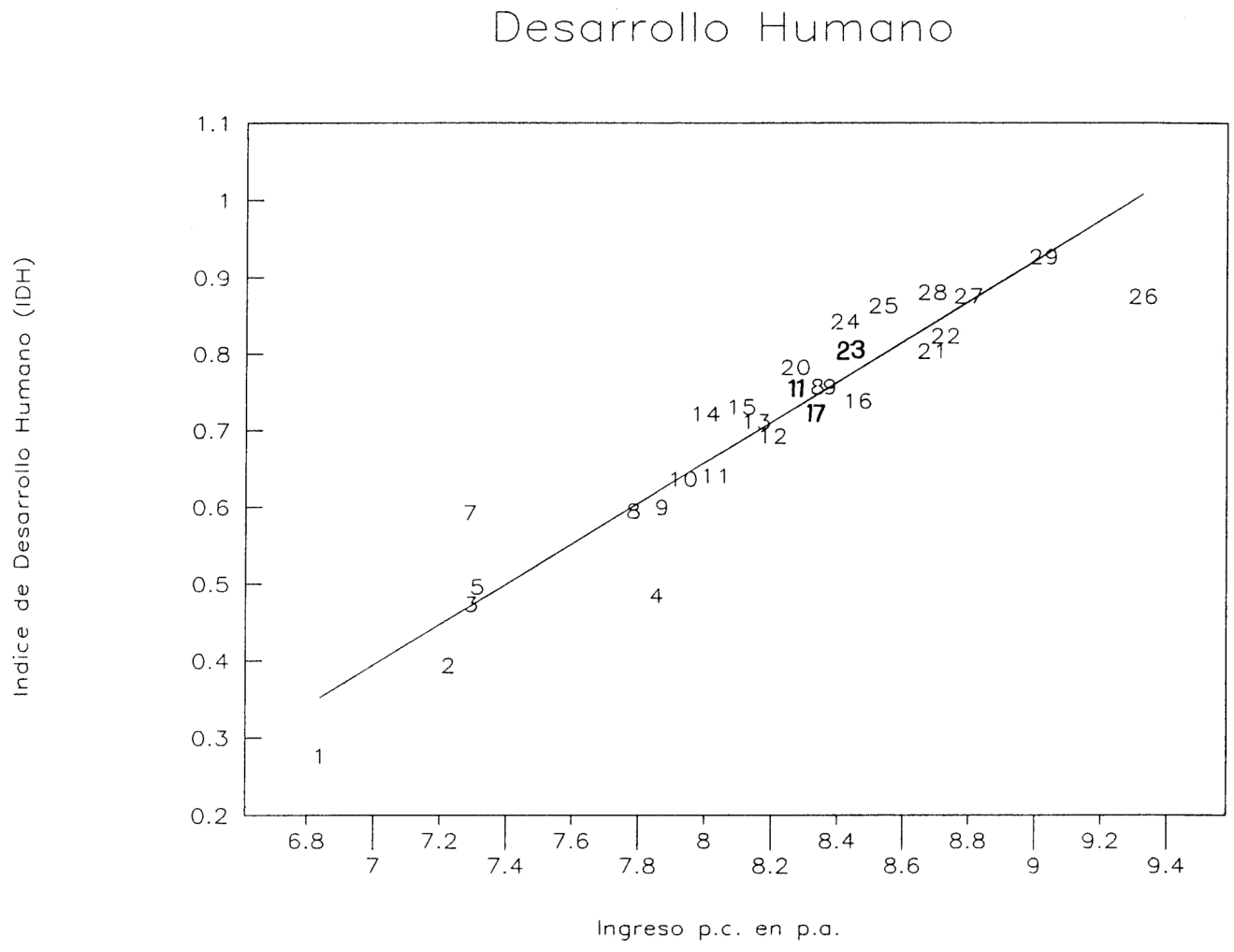
Expositor Dr. Mark Gallagher

Buenas tardes todos. Casi todos ustedes ya me conocen, unos han sido mis estudiantes y otros todavía lo son. Entonces, aunque hablo pésimo español yo sé que me van a entender y sino me entienden, sé que me van a perdonar.

En el trabajo que hicimos juntos el Dr. Roberto Rivera Campos y yo, tuvimos que hacer unas proyecciones; proyecciones de la senda de la economía, proyecciones de la capacidad fiscal, mejor dicho de la carga tributaria. Tengo muchas esperanzas en la reforma tributaria y esas esperanzas aparecen en este documento. La tasa de crecimiento económico que estamos aplicando para el modelo nuestro es solamente un promedio de 5% por año para el resto de la década. He trabajado mucho en la carga tributaria en esos dos años y medio que he estado en este bello país; he trabajado mucho con el sistema tributario con el Proyecto MOST. Conozco bien a doña Carmen Regina de Arévalo, a Miguel Angel Espinoza, y tengo muchas esperanzas. yo digo que para el año 2000 vamos a llegar a 13.7% del PIB, por lo menos. ¿Son conservadoras nuestras proyecciones? No. Muchas personas dicen que el 5% de crecimiento económico es muy bajo; otras dicen, ¿Cómo es posible que vamos a aumentar la carga tributaria a casi 40%? ¡Qué locura! Bueno...son juicios de valor. Podemos hablar del economista optimista y el economista pesimista. La semana pasada, un amigo me contó una historia y sobre eso quiero relatarles. Había un economista pesimista que decía: "Mire, el país está en muy malas condiciones; hay sequía, no hay divisas, el gobierno tiene un déficit del 80% del PIB, en seis meses todos vamos a comer tierra, no producimos". Y el economista optimista dijo: "Está bien, no te preocupes, porque la buena noticia es que la tierra alcanza para todos". Yo no sé cuál es una proyección demasiada optimista o demasiado pesimista, pero esas son las proyecciones que estamos haciendo aquí.

Quiero hablar un poco del desarrollo humano en el país y voy a hablar brevemente sobre eso (ver gráfico). El PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tiene un índice del desarrollo humano (IDH). Se relaciona este índice con el nivel de desarrollo económico de aproximadamente 80 países. Tenemos datos de

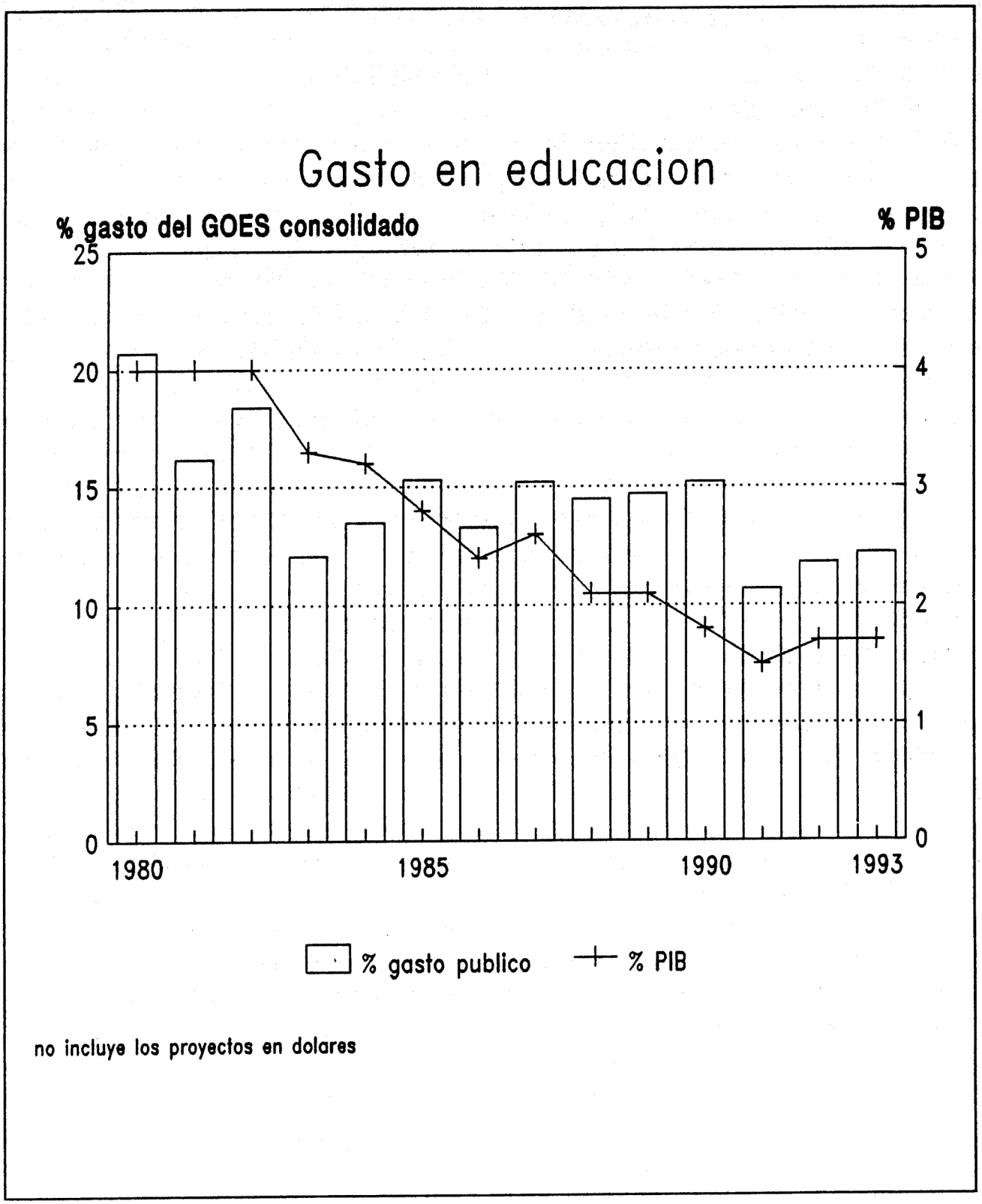
estos países en vías de desarrollo. Se puede generar una estrecha relación entre estas dos variables. Según este índice, El Salvador está 17% por debajo de donde se podría esperar que estuviera el país. Es decir, el nivel de desarrollo humano dado que el nivel de desarrollo económico es bajo. Cuando tomamos en cuenta que el nivel de desarrollo económico también está bajo, estamos en una situación grave, pero una situación grave que nosotros creemos que se puede mejorar. Hay muchas oportunidades para mejorar todo eso durante esta próxima administración del Presidente Calderón Sol y más adelante en el futuro.



¿Qué implica ese desarrollo humano? ¿Qué implica cuando digo que estamos por debajo de lo esperado? Implica que el analfabetismo es mayor de lo que debería ser dados los recursos que tenemos; implica que la mortalidad de niños menores de cinco años es mayor de lo que puede esperarse dados estos recursos económicos del país. Pero también, la deficiencia del desarrollo humano puede actuar como freno al desarrollo económico. Tenemos entonces las dos hojas de una tijera: en un lado estamos cuidando a los más necesitados del país, por el otro lado tenemos un freno a nuestro desarrollo. Va a ser necesario invertir o gastar. Cuando uno dice invertir, pero quiere decir gastar, es un truco. Hay que gastar dinero en mejorar el desarrollo humano. Todo el mundo ya lo sabe; todo el mundo ya está diciendo eso. Lo que hemos tratado de hacer aquí nosotros dos, con algo de ayuda de otras personas, es cuadrar todas estas demandas, por lo menos las demandas más importantes, las demandas sociales y las demandas de infraestructura.

Hemos tratado de cuadrar estas demandas con los ingresos que se esperan del Estado y con metas para el balance fiscal. Es decir, tenemos otra meta tal vez demasiado optimista. Esta meta es cerrar o eliminar el déficit fiscal para el año 2000. Yo no soy salvadoreño, como todos ya saben, pero si yo fuera salvadoreño diría que esa dependencia que tenemos de otros países tiene que parar. Nosotros de AID estamos ayudándoles, pero eso ya está por terminar. No queremos que ustedes sustituyan el déficit fiscal con fondos locales, es decir, sustituir con financiamiento nacional las donaciones o los préstamos internacionales. Más sano para la economía sería tener un balance fiscal. No quiero parecer como sacerdote porque en mi país tampoco tenemos balance fiscal, pero ustedes lo van a superar.

Quiero hablar por el momento sobre el sector social. En el segundo gráfico podemos ver el gasto público en educación desde el año 1980 hasta el año pasado. Tenemos dos tipos de datos que estamos tratando de presentar; la línea, quizás lo más importante, representa el gasto en educación como proporción o como porcentaje del producto interno bruto del país. Esta línea ha bajado y el eje para eso es el eje a la extrema derecha. Vemos en este gráfico que el gasto público en educación ha bajado del 4.0% del PIB en 1980 y ahora está en cerca del 1.9% del PIB, o sea, a la mitad. Pero eso no es suficiente. Tomando en cuenta que durante todo este tiempo hemos tenido muy poco crecimiento económico, tenemos un pedacito de pastel más pequeño, pero el pastel no es más grande; y cuando tomamos en cuenta que durante este tiempo el país ha crecido en población, resulta que tenemos más niños. El pastel no ha crecido, el pedacito es más pequeño y son más las personas comiendo del pastel y comiendo de este pedacito.

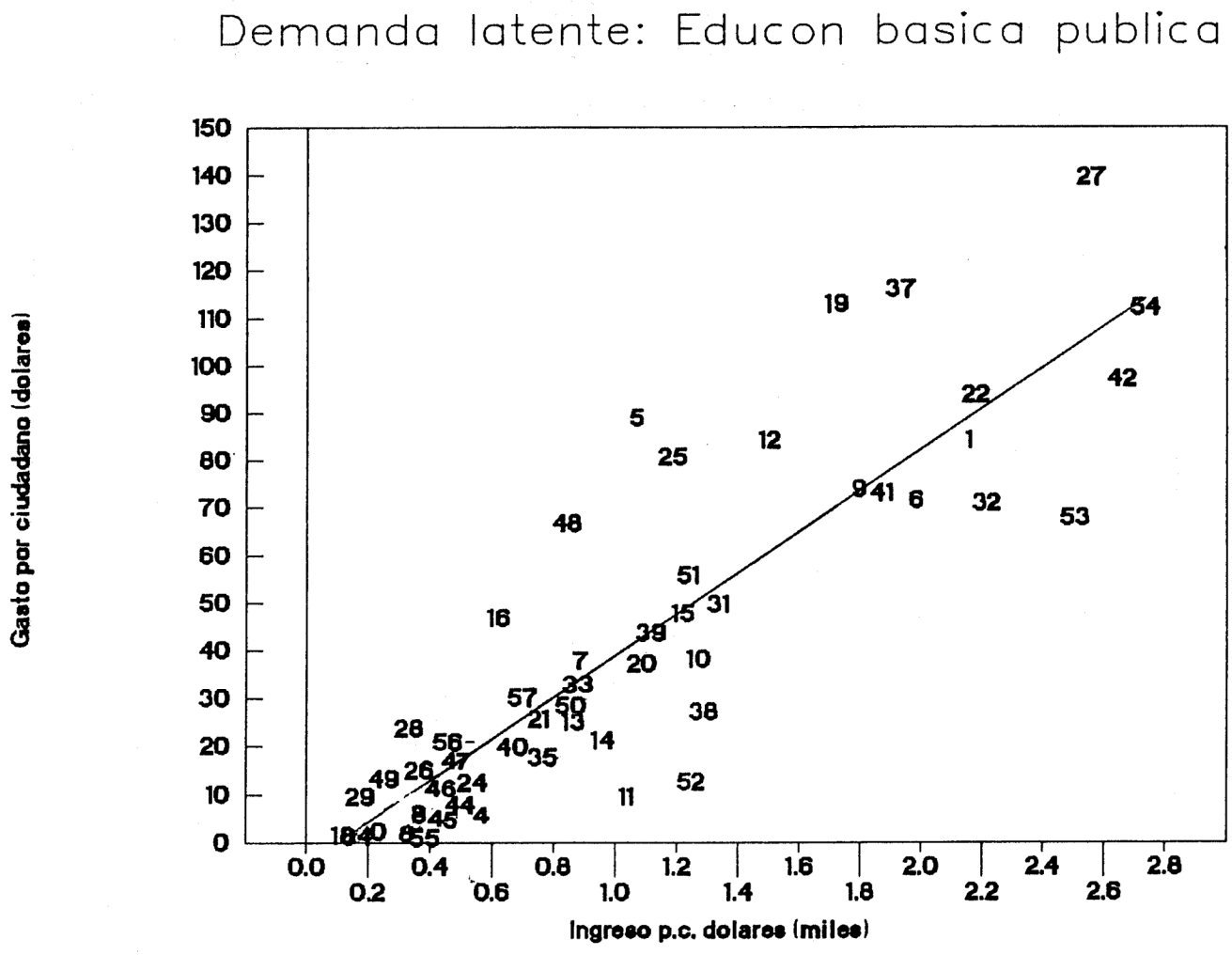


no incluye los proyectos en dolares

Cuando vemos las barras, representan la participación de la educación en el gasto público. Aquí también hay una relación pero menos grave, porque hemos dicho que el pastel del producto interno bruto no ha cambiado mucho por la falta de crecimiento, pero tal como el Dr. Rivera Campos mostró, el gasto público como porcentaje del PIB ha bajado de cerca de 25% hasta 13% del PIB. Entonces, tenemos un pastel que no crece, tenemos un pedacito de pastel más pequeño, tenemos más bocas para alimentar y, aunque en el presupuesto no se refleja tanto, la participación de todo el Gobierno en la economía ha bajado muchísimo. ¿Qué implica eso?

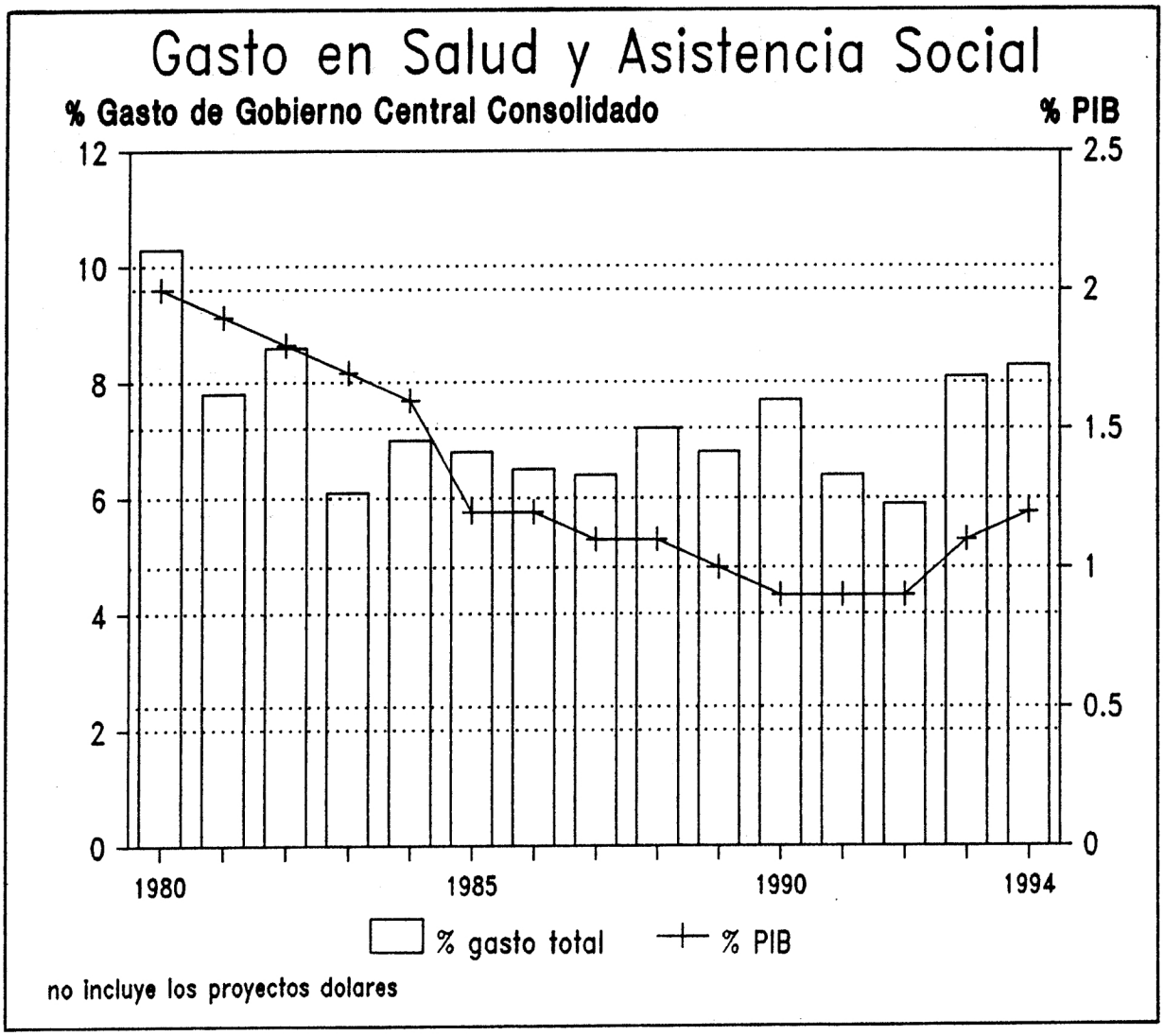
Ahora quiero ver cómo aplicar el concepto de las demandas latentes. Quiero mostrar solamente un gráfico que nos ayudará algo, pero esta es solamente una manera de hacerlo. En este gráfico tenemos el ingreso per cápita en dólares en el eje X, es decir, abscisa, y en el eje Y tenemos el gasto en educación pública por ciudadano. Quizás esta no es la mejor manera de hacerlo, sería mejor hacerlo con crucitas, pero cada número representa un país. Cerca del número 35 tenemos una estrella. Para mí, la estrella es El Salvador, es un país estrella y podemos ver que estamos por debajo de la línea; la línea es una manera de representar la demanda latente para el gasto público en educación. Eso representa una deficiencia, implica que estamos gastando por ciudadano solamente cerca del 50% de lo esperado. Hay otra manera de hacerlo. No tengo gráfico aquí para eso, pero la ecuación y la relación las tengo en el documento. No estamos educando a toda la población - eso sí es un problema, pero también tiene su impacto en cómo hacemos el análisis. Tenemos que muchos estudiantes, cerca del 15% de los niños que asisten a la escuela, van a escuela privada. El gasto público en educación no es directamente importante para ellos. También tenemos estudiantes en las universidades. Ahora hay una nueva universidad llamada Escuela Superior de Economía y Negocios, que es excelente. Pero hay un gran número de universidades privadas y tenemos la Universidad Nacional. No todo el gasto públlico se dedica a todos los niños del país que están asistiendo a escuelas o universidades. Cuando vemos el gasto público por niño de edad escolar comparado con el nivel de desarrollo económico del país, vemos que en el año 1991 ó 1992, no estoy seguro cuál, el país estaba gastando por niño un poco más de un tercio de lo esperado, o sea, sólo 65 dólares. 65 dólares por estudiante; eso es menos de un dólar por día. Para alcanzar el gasto esperado por niño tendría que gastarse por lo menos 200 dólares por niño por año. El camino es largo. Según las estimaciones nuestras, esta deficiencia está creciendo. Hemos utilizado un modelo de planificación educativa que fue desarrollado por un buen amigo mío que se llama Jorge Quintana. Jorge es consultor económico y preparó un modelo bastante completo en el área de educación. Con este modelo podemos establecer varias metas. Una de las metas que hemos establecido es lograr estos 200 dólares por niño por año escolar. Otra meta que hemos incluido también es que

no queremos solamente gastar el dinero, el dinero tiene que comprar algo. Queremos también mejorar la productividad. Después de establecer metas para reducir la repetición, para aumentar la asistencia de los maestros --eso no es explícitamente parte del modelo pero tiene que ser parte de la política educativa--, para reducir la deserción y para aumentar la progresión de primero a sexto grados y en adelante, resulta que el país necesita lograr para el año 2000 un gasto de 4.2% en la educación pública. Esto es más del doble de la participación actual. ¿Recuerdan el gráfico anterior? No es muy distinto de lo que se gastaba en 1980. En Madagascar, un país africano muy pobre, gastan más del 5% del PIB en educación pública. Etiopía no tiene producto, pero si lo tuviera, destinaría un gran porcentaje de este producto a la educación. Es decir, hablar de gastar el 4.2% del PIB en educación pública no es nada exagerado, pero sí es importante que podamos cuadrar todos estos gastos con todos los recursos, con todas estas demandas que nos enfrentan.



Para el caso del gasto público en salud tenemos un gráfico. En este gráfico, como en el gráfico antepasado, tenemos en el eje del extremo derecho el porcentaje del PIB y tenemos la línea con las crucitas que representan el gasto público en salud como porcentaje del PIB. Podemos ver que ha bajado de 2% en el año 1980 hasta aproximadamente 0.8% del PIB en el año 1992; de allí en adelante está subiendo, está tratando de recuperarse.

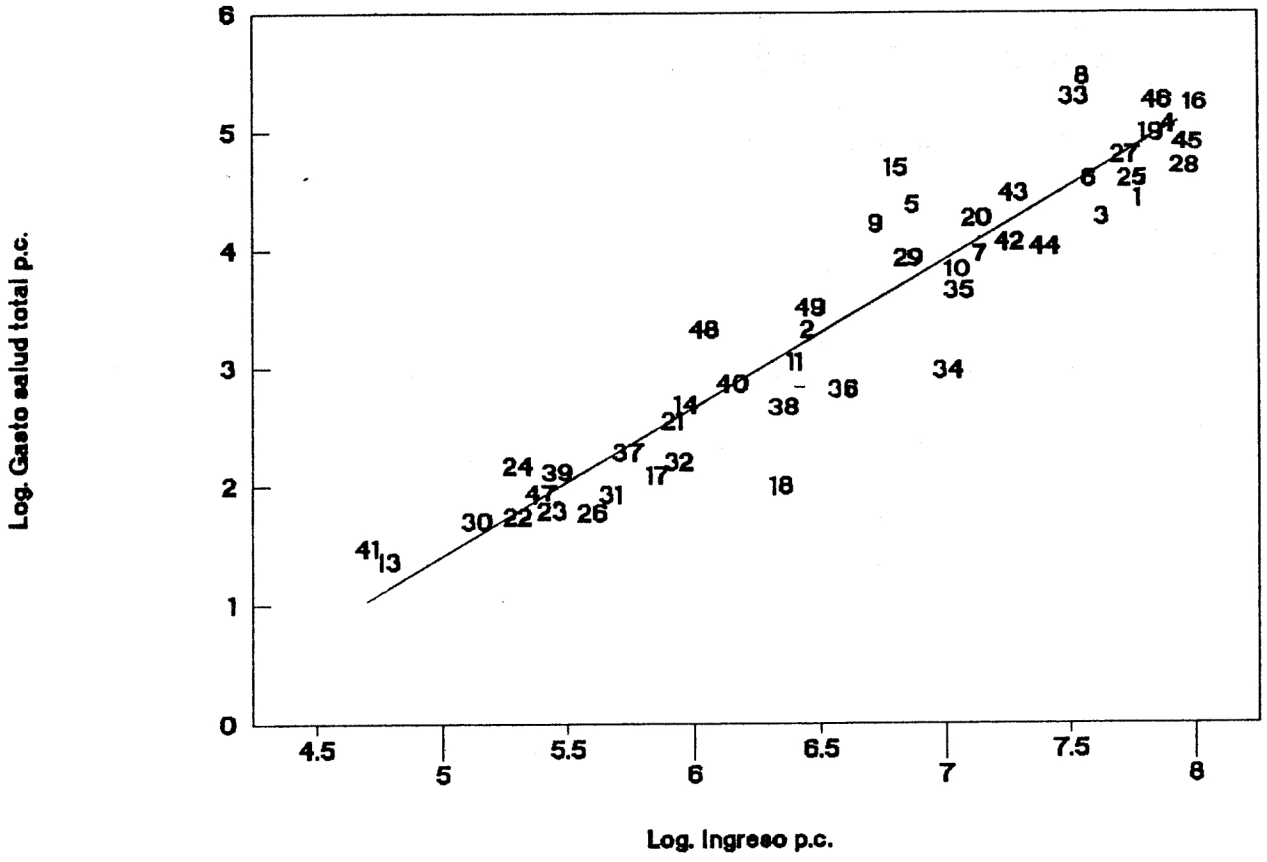
Actualmente tenemos un gasto de cerca de 1.1% del PIB en 1994. En términos del presupuesto, también vemos que la porción del presupuesto ha bajado; eso no es el presupuesto ordinario, es el Gobierno consolidado. Se debe tomar en cuenta que ha bajado de un poco más del 10% de todo el gasto público hasta solamente el 6% en el año 1992 y ahora está subiendo. El gasto público en salud, entonces, ha experimentado también una reducción severa, casi como la reducción en educación. He tratado de cuadrar el gasto per cápita en salud que hacemos actualmente en este país, con el nivel de desarrollo económico del país.



Cerca del 50% de la población salvadoreña no depende de los servicios de salud que presta el Ministerio de Salud y Asistencia Social; depende del sector privado y depende del ISSS. Eso no implica que el 50% de la población está recibiendo los servicios de salud pública; hay muchas personas que no reciben nada de esos servicios. Para mí, en el sector de educación no gastamos lo suficiente y lo gastamos mal. En salud no puedo decir, usando este análisis de demanda latente, que no gastamos lo suficiente por el momento, pero sí puedo decir que no lo gastamos bien. Está demasiado concentrado en el área metropolitana de San Salvador; está demasiado concentrado en los hospitales que prestan más servicios curativos. Los hospitales del sector público solamente cobran entre el 2 y el 4% de sus costos de servicios, es decir, que el 96 al 98% del costo de servicio de hospitales en el sector público aquí en la zona más rica del país, está pagado por el presupuesto ordinario del Gobierno.

Pasando al próximo gráfico, tenemos el plan de gastos para el año 2000 y no he podido hablar de todos estos sectores. En salud, el gasto público debería subir de 1.1% del PIB hasta el 1.5%. Eso es un incremento real pero no cambia mucho la

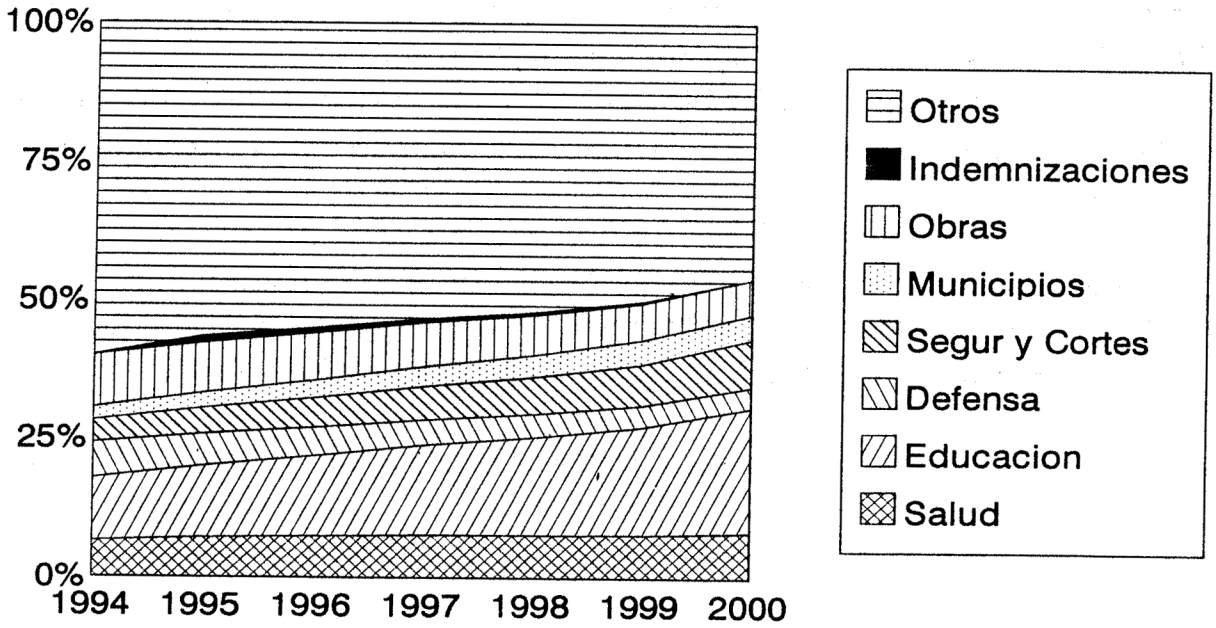
Demanda latente: Sector salud total



estructura, o no cambia su participación en el gasto público. La educación debería subir del 1.9% del PIB actual hasta el 4.2% del PIB en el año 2000. En Defensa, tiene que bajarse su participación en el PIB y, por supuesto, en el gasto público.

PLAN DE GASTO HACIA 2000

terminos %



no incluye pago intereses

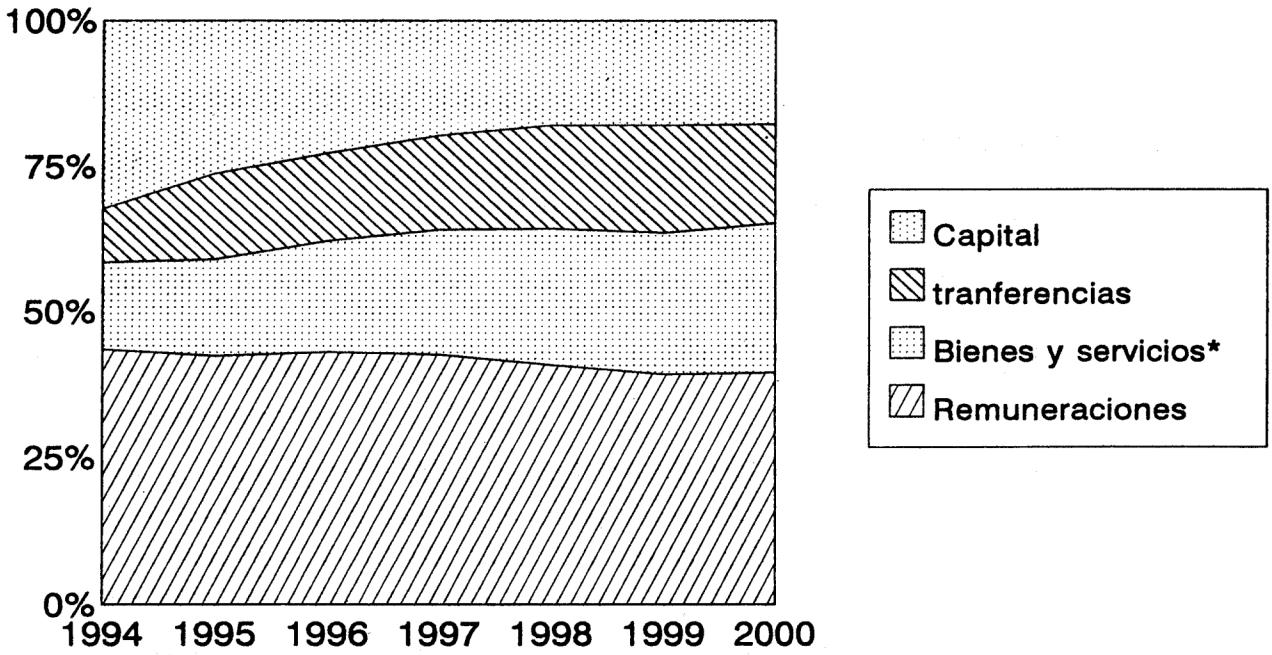
Seguridad y Cortes. Pusimos un crecimiento robusto en el presupuesto de seguridad. Las Cortes reciben cerca del 6% de todo el gasto público por ley. Los Municipios: vemos que para la modernización del Estado es importante que suba su participación en todo el gasto público. Obras Públicas mantiene su participación en el gasto público. Tenemos un área negra para indemnizaciones. Una de nuestras sugerencias es que entre ahora y el año 2000 se reduzcan las plazas en la Ley de Salarios al 15%. Al mismo tiempo es nuestra sugerencia que se aumente el salario promedio en 40% en términos reales. Para lo que necesitamos más tiempo es para tratar de cuadrar la gran área que se llama "Otros": Agricultura, Relaciones Exteriores, INPEP, Ministerio de Hacienda, gastos de Aduanas y todo lo demás. Esto tiene que reducirse de más del 50% de todos los gastos públicos hasta el 40%. En términos reales, es decir, en colones constantes, el gasto en Otros según nuestras proyecciones, --nuestras cifras básicas no cambian-- quedan más o menos constantes.

Tenemos el gasto por clasificación económica - otra manera de ver el gasto público. Aquí vemos que las remuneraciones como porcentaje del gasto público bajan un poco. Una sugerencia nuestra es que se eliminen casi todos los empleados públicos no productivos, o de baja productividad. Me refiero a personas que el sector público no debería emplear, o a quienes no necesita.

Realmente, el jefe de una Dirección no necesita motorista. Mejor será pagar al director un salario profesional, un salario competitivo. ¿Por qué necesita motorista? El motorista pasa sentado todos los días esperando al director. También tenemos 14,000 personas en el Ministerio de Obras Públicas. ¿Qué están haciendo? El 50% de su maquinaria está fuera de servicio. La mitad de esta maquinaria fuera de servicio nunca va a funcionar. Tenemos entre ellos, 10,000 personas que están ganando un salario menor de 1,800 colones por mes. Son peones, ordenanzas; mejor darles una buena indemnización -hacer esta indemnización mejor que la indemnización que se ha hecho con el programa 111 y el 667- y contratar estos servicios a través de empresas; compensar con el suministro de servicios en vez de generar empleo no productivo.

Gasto por clasificacion economica

Porcentaje del gasto del SPNF



* previsones y contratos

La estructura que proponemos aquí sugiere más uso de las transferencias. Una sugerencia nuestra para el sector salud, por ejemplo, es de congelar la transferencia que se hace a los hospitales públicos. Creo que son de 300 a 400 millones de colones. Congelemos en términos nominales para todo el resto de la década y usemos lo que nos queda para canalizarlo a las ONGs que pueden trabajar en los sectores más necesitados.

En la capital, mucha inversión pública se puede hacer a través del sector privado en vez del sector público. El Dr. Rivera Campos habló un poco de las inversiones en la infraestructura. Casi todas estas inversiones se pueden hacer por medio del sector privado y no por el sector púbico. La generación de electricidad y su distribución; el aeropuerto puede ser un ente privado; el Puerto de Acajutla también. Los mexicanos han hecho esta privatización, ¿por qué nosotros no?

Hablando de recursos, sería necesario:

- poner en marcha la reforma tributaria que permitiría un aumento en la carga tributaria, del 9.7% del PIB actual hasta el 13.7% en el año 2000;
- eliminar el déficit fiscal global al año 2000;
- reiniciar la privatización de las empresas estatales autónomas.

Para la productividad del empleo público:

- reestructurar los salarios pagados a empleados públicos;
- reducir el empleo poco productivo del sector público - hacer esto según un programa racional de indemnizaciones;
- subir la calidad de profesionalismo del servicio civil;
- iniciar programas de incentivos económicos y no económicos y de sanciones;
- aumentar el salario real promedio en 40% y reducir las plazas en 15% al año 2000;
- subir la compra de recursos complementarios como previsiones. ¿cómo es posible que un maestro enseñe sin tener yeso ni papel? ¡Eso no puede ser!

En cuanto a Defensa: reducir paulatinamente el gasto de defensa, del 1.1% del PIB hasta el 0.8% y en adelante mantenerlo en términos reales para mientras. El país tiene que considerar qué rol jugará la defensa nacional en la sociedad. Acaba de

terminar una guerra, tiene que haber una conferencia nacional para determinar cuál deberá ser el papel del ejército.

En educación:

- subir el gasto, de 1.9% al 4.2% del PIB;
- reestructurar y aumentar los salarios pagados a docentes;
- iniciar un sistema de incentivos y sanciones por desempeño y cumplimiento;
- gastar más en la compra de insumos de calidad, es decir, compra de bienes y servicios y no de personal;
- establecer medidas concretas para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema educativo, especialmente el básico.

Eso incluye, entre otros:

- reducir la repetición; reducir la deserción y reducir la progresión;
- iniciar un programa de recuperar costos del estudio universitario y limitar las transferencias a la Universidad Nacional al nivel actual en términos de colones corrientes.

En salud:

- subir el gasto de 1.2% del PIB hasta el 1.5%
- reestructurar los salarios ministeriales según las reformas al servicio civil;
- reorientar los servicios de salud pública hacia servicios preventivos y educativos;
- gastar más en la compra de insumos de calidad;
- iniciar programas masivos de mantenimiento de las instalaciones del sector;
- iniciar un programa de recuperación de costos de servicios hospitalarios, como en la Universidad;
- diseñar un programa de administración privada de los hospitales públicos;
- apoyar financieramente los esfuerzos de las ONGs, especialmente para focalizar los recursos -ese ha sido un punto muy importante de nuestro amigo Tarsicio Castañeda, de Colombia- en combatir la pobreza.

Dos sugerencias para terminar. Creemos que es necesario establecer un grupo consultor de gasto público. Entre otras, las responsabilidades de este grupo incluirían: 1) vigilar el gasto público e informar al pueblo salvadoreño; 2) vigilar los planes de modernizar el Estado; 3) iniciar estudios para reducir o eliminar los gastos; 4) iniciar estudios sectoriales y generales para mejorar la productividad y eficacia del gasto público.

Este debería ser un grupo de gente clave del país, del sector privado, sector público y sector académico; un grupo consultor, un grupo que pueda asesorar al pueblo salvadoreño y a los titulares del Gobierno.

Otra sugerencia: el sector privado debería tener más participación en la ejecución del gasto público. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas puede ejecutar mucho más de su presupuesto a través de contratos, mientras que el Ministerio de Salud Pública y el de Educación pueden gastar más por transferencias a ONGs.

Y una última sugerencia: se deberían unificar los presupuestos.

Comentarios:

Comentarista: Lic. Sandra de Barraza

Primero, quiero reconocer la importancia de haber organizado esta actividad, creo que el tema que nos ha ocupado durante toda la mañana y el tema de hoy en la tarde "El Gasto Público", son temas que ameritan la reflexión, el análisis y propuestas concretas que permitan viabilizar eso que hemos estado llamando un "Estado Moderno".

Los comentarios al documento que elaboró Mark Gallagher y Roberto Rivera partirían de dos consideraciones: Primero, reconocer que es un estudio en elaboración que pretende abordar elementos de juicio para asegurar una pertinente asignación de recursos públicos dentro de un proceso amplio de modernización del Estado y mi segunda consideración, previo mis comentarios, sería el reconocimiento que el Gasto Público es un instrumento idóneo para promover eso que llamamos "equidad de la generación de oportunidades" y además asegurar la inversión estratégica para el desarrollo económico y social. Considerando esos dos aspectos, voy a tratar de hacer reflexión sobre cuatro elementos que en el documento de los autores, creo que merecen reflexión, profundización o análisis. Primero lo que es el marco conceptual del Estado, segundo lo que es el empleo público, tercero lo que es el presupuesto del gasto público y cuarto, trataré de hacer unas reflexiones, si me da tiempo, de lo que es es el gasto y la inversión en sectores estratégicos del desarrollo.

En relación al marco conceptual sobre el Estado, considero que en el esfuerzo que se está haciendo se comparte la visión que tienen los autores sobre la importancia de transformar el Estado salvadoreño para adecuarlo a las nuevas exigencias del desarrollo. Obviamente, las nuevas condiciones, las nuevas perspectivas de desarrollo nacional y mundial hacen necesario e imprescindible realizar, renovar, replantear, redefinir los objetivos y funciones que debe asumir el Estado salvadoreño en un proceso amplio y democrático de desarrollo. Sin embargo, en este esfuerzo de redefinición de objetivos, la precisión, su pertinencia y readecuación son los que deben orientar el esfuerzo y además servir de base para pretender tomar medidas de transformación y modernización del Estado salvadoreño. Sugeriría que en el

marco conceptual, se hiciese un mayor esfuerzo para redefinir y redimensionar la visión del Estado. En el documento se parte de una definición del Estado en cuanto a la producción de dos bienes y tipos de servicios y considero que esa visión, aún cuando es correcta, es obviamente limitada para lo que sería un redimensionamiento de las funciones y objetivos del Estado salvadoreño moderno. Considero que este esfuerzo de poner en la agenda de discusión nacional, el tema de Gasto Público, es un esfuerzo importantísimo, porque es a través del gasto donde insisto, se genera equidad en la generación de oportunidades y además se aseguran inversiones estratégicas. Sin embargo, considero que es oportuno no caer en una visión reduccionista de lo que es el Estado y considerar que el Estado se limita a lo que es la administración pública. Obviamente, durante los últimos años, ha habido un proceso de cambios sustanciales en la sociedad salvadoreña que de una u otra manera ha obligado a una recomposición de lo que es nuestro Estado. El Estado de finales del 78 no es el Estado de 1994. El conflicto, los Acuerdos de Paz y el proceso de reconstrucción nacional han obligado a una transformación espontánea de lo que es una Modernización del Estado. Sin embargo, considero que mirar al futuro es importante, hacer de esta renovación estratégica un proceso consciente y urbanizado. Superar las iniciativas aisladas que se han tenido por condiciones o factores históricos. Se hace imprescindible para adecuar ambos esfuerzos: lo que es una buena recaudación, lo que es una buena asignación en función de las prioridades nacionales. Considero que es oportuno analizar las propuestas que se tienen y tratar de hacer un esfuerzo por tener un planteamiento nacional que sea integrador, visionario y estratégico. En este proceso, en este desafío, es fundamental que el proceso sea dirigido hacia un Norte, hacia objetivos que sean compartidos y consistentes en el mediano y largo plazo. Obviamente se hace necesario revisar, repensar y recrear la organización del Estado. Sin embargo, esta reorganización del Estado debe responder, como digo, a los objetivos nuevos y a las funciones que se les van a dar y obviamente partir de los avances que se tienen, particularmente, la participación civil y la participación privada en lo que es la prestación de servicios para el desarrollo económico y social.

El segundo tema que me gustaría hacer reflexión es sobre las "Características del Empleo Público", casi al final Mark Gallagher hizo una propuesta de como ellos estarían visualizando reestructurar el empleo público. En el documento analizan la eficiencia del gasto visualizando dos aspectos del empleo público, primero la carga de salarios y segundo la redundancia que se tiene en el empleo público, sobre estos dos factores hacen una propuesta, es una propuesta de reducción de plazas e incremento de salarios.

En el tema de "Empleo Público" trataría de sugerir que se revise que es el concepto de eficiencia. La eficiencia en el gasto público debe asegurarse considerando una clara definición de objetivos, una clara cuantificación de metas y un proceso que permita evaluar los resultados y logros durante un período de tiempo y con la asigción y ejecución de los recursos presupuestarios que se tienen.

Considero que limitar lo que es la eficiencia en el gasto público a los aspectos anteriores dificultaría bastante una visión de conjunto de lo que debería ser la forma de la administración pública como parte fundamental de lo que es el Estado y dentro de este proceso de reforma de la administración pública ocuparnos de aquel sector que es muy importante, el Gobierno Central, dado que los recursos fundamentales para el desarrollo, la generación de mejores índices de desarrollo humano, está principalmente, no en la ejecución sino en la orientación del sector público. Considero que el empleo público, con mucha información que nosotros hemos manejado, debe reestructurarse, debe reorganizarse y debe cambiar su estilo de orientación tratando de responder a esos nuevos objetivos y funciones estatales. ¿Qué significa esto? Significa que se debe hacer un esfuerzo serio y sostenido en revisar y evaluar los diferentes pesos, dimensiones, orientaciones y resultados de cada una de las instancias administrativas del sector público, para fusionar, suprimir, crear o reorientar la estructura orgánica que nosotros tenemos. Existen programas dentro del sector público, direcciones y ministerios, que dentro de una nueva perspectiva de lo que podríamos pretender que debe ser el Estado salvadoreño pierde su sentido, carece de significación y no amerita ni justifica ninguna asignación de recursos públicos tras su funcionamiento. Evaluar la estructura administrativa del sector público es indispensable y debe ser un prerequisito para que yo pueda evaluar el perfil y la cantidad de empleados públicos que hay dentro del sector. Reconocemos que dentro del sector público, el empleo público, hay fundamentalmente tres problemas: Un problema de estructura del empleo, un segundo problema de incentivo salarial y un tercer problema que le denominaría de administración.

En el tema que ocupa, considero que la principal preocupación, no debería limitarse a lo que es el número de empleados del sector, tratar de justificar que tenemos un empleo redundante un 40% y buscar en un período de menos de 10 años, reducirla en un 30% e incrementar el salario en un 40%, aún cuando podrían ser metas deseables, considero que podría carecer de información suficiente para buscarlas y tenerlas como metas. El principal problema que se tiene, es un problema, como digo, del tipo de contrato, y tipo de personal. En general, en el sector público, en los diferentes ministerios prevalece el personal de administración y de servicios, posiblemente son demasiados, pero eso no significará que el peso del sector público

en cuanto a salarios puede disminuir, porque del otro lado tenemos un problema de poco incentivo para mantener o atraer profesionales altamente calificados. Si real y efectivamente se requiere modernizar el Estado salvadoreño, deberemos reconocer que dentro del sector público hay pocos o nulos incentivos para atraer y mantener personal altamente calificado. Modernizar el Estado salvadoreño significa hacerlo fuerte en aquellas funciones que debe de cumplir, el control de la evasión fiscal requiere tener un perfil de profesionales altamente calificados, el control de la evasión fiscal requiere que el recurso profesional cuente con recursos mínimos necesarios para cumplir sus funciones. Este problema de administración del personal del sector público, obviamente cae en la gran contradicción del estilo de administración dado el sistema legal, el sistema jurídico que prevalece.

En general, la administración del empleo público se caracteriza por generar segmentos con muchos privilegios, un análisis comparado de lo que son las prestaciones y privilegios que se tienen en el sector público tiene sustanciales diferencias con el sector privado y si uno analiza los grupos segmentados que se tienen al interior del sector público y se dan cuenta que tienen permanencia en su cargo, prestaciones no salariales, que difícilmente motivan atraer al personal de allí, difícilmente podríamos decir que sería fácil pretender un recorte sustancial de personal. La estimación que se ha hecho de indemnizaciones, requerirá una voluntad política fuerte, para poder realmente tener personal altamente calificado y eliminar la carga no indispensable. Si nosotros revisamos el marco jurídico que se tiene, fundamentalmente privan para el empleo público más de seis leyes y adicionalmente leyes particulares, que insisto, impiden la flexibilidad, impiden la profesionalización e impiden lo que es la eficiencia y eficacia en el uso de recursos, dada la rigidez e inflexibilidad de los contratos.

En relación al presupuesto del gasto público, uno de los grandes problemas que menciono de las recomendaciones que hizo Mark Gallagher últimamente, es que el presupuesto del gasto público, fundamentalmente para el caso del desarrollo social, es un presupuesto que está separado. Una cosa es el presupuesto ordinario, una cosa es el presupuesto extraordinario. Difícilmente podemos nosotros, tal como lo afirma el documento, contabilizar cuanto ha sido el esfuerzo de la sociedad de El Salvador, en Educación, en Salud, en Saneamiento Básico, porque no hay un control de lo que son ambos presupuestos. Si a eso le agregamos que no llevamos ningún control de lo que la sociedad civil invierte, podríamos decir que todo el gasto para el desarrollo social, para el desarrollo de cierto tipo de infraestructura básica estaría o podría estar subestimada.

Otro problema que tenemos en relación a los presupuestos es la historicidad del presupuesto ordinario. Tratar de mejorar lo que es la asignación del gasto público significaría tratar de revisar lo que es la Ley General de Presupuesto, es histórico, no tiene metas, no tiene objetivos y si los tiene son metas y objetivos que históricamente han perdido su validez. La unificación, la importancia de ver resultados y la flexibilidad en la Ley General de Presupuesto deberá ser un reto que la actual Asamblea debería de tomar dentro de su agenda.

En la medida que tengamos una Ley General de Presupuesto poco flexible, será imposible cambiar la segunda ley, la Ley General de Salarios en donde la poca transparencia, lo obscuro, las categorías y clasificaciones impiden realmente tener una dimensión exacta de lo que es el empleo dentro del sector público y los otros comentarios son en relación a las áreas estratégicas de desarrollo.

Comparto la propuesta que tiene el documento sobre la importancia de realizar un esfuerzo sostenido por incrementar la inversión en capital humano, particularmente en la parte de educación. Difícilmente nuestra economía va a ser competitiva si no aseguramos elevar el nivel de escolaridad de la población de El Salvador; difícilmente vamos a poder reconvertir el desarrollo rural si la población económicamente activa que está dentro de esa rama es fundamentalmente población analfabeta y difícilmente vamos a poder hacer lo que es reconversión industrial en otras ramas de actividad económica cuando los trabajadores difícilmente pueden leer y escribir su nombre, cuando el requerimiento es de análisis, interpretación y seguir una secuencia de instrucciones.

En el caso de Salud, creo que es acertado no invertir más recursos y obligarnos a mejorar la eficiencia en su utilización y en la parte Infraestructura sí quisiera plantear una preocupación.

La parte de Comunicaciones, en el análisis que se ha hecho de demanda insatisfecha la longitud de las carreteras puede tener una base, sin embargo, quisiera transmitir a ustedes muchas de las reflexiones que nosotros hemos realizado en cuanto que tipo de comunicación debería tener el país. Difícilmente vamos nosotros a poder generar proyecto de desarrollo sostenido para Chalatenango, si no se supera el problema de comunicación en Chalatenango. Difícilmente el norte de Morazán, San Fernando va poder vincular una actividad económica, si no se hace un esfuerzo sostenido por mejorar el estilo de comunicación y transporte que hay de los servicios que se dan allá.

En un seminario que estuvimos la semana recién pasada, podríamos afirmar que difícilmente nuestro país puede ser competitivo en asunto de transporte con el promedio del costo del flete por kilómetro en Centro América y El Salvador 1.50 de dólar y en Estados Unidos es equivalente a 8 centavos de dólar. Difícilmente podríamos afirmar que seríamos competitivos en esa forma.

Comentarios:

Comentarista: Lic. Alexander Segovia

Yo quiero tocar tres puntos que me parecen importantes, primero hablar un poco del sentido del documento, del planteamiento de Roberto y de Mark. Segundo, al igual que Sandra, habrán unos puntos que en mi opinión merecen alguna observación, del documento que se nos pasó y aquí han tratado de exponer muy brevemente y tercero hablar un poquito de la viabilidad del planteamiento.

Comenzando con el problema del sentido del documento, es decir, hay una línea básica en el documento: miren en este país desde hace tiempo, históricamente se esta gastando mucho menos de lo que se debería gastar, esa es una verdad que se sabe desde hace rato, pero creo que es tiempo, quizás hoy que pasó la guerra, que las emociones están más calmadas, es tiempo de reflexionar. Creo que un problema grave, y hay que reflexionar para aprender hacia el futuro pero también conociendo el pasado, para no cometer los errores del pasado. Muchos de los datos que estamos viendo ahora tienen que ver, no solo con el problema de la guerra que hubo, obviamente aquí se han dado números y es bastante hoy. Tienen que ver con el tipo de política fiscal que se aplicó en los 80 y con la manera, particularmente, con el ajuste fiscal que se dio. De hecho se dio el ajuste fiscal de los 80, y no me voy a meter a platicar si era bueno o malo o si no había otra cosa que hacer, pero la cuestión es que se dio. Básicamente un ajuste fiscal que fue, en términos de futuro lo peor que se pudo haber hecho. Como debía de destinarse recursos a la guerra, primero se recurre a lo más fácil, se recurre a recortar inversión púbica en infraestructura, luego cuando se termina esa posibilidad, se recurre a recortar gasto social. El precio en ese momento no se veía, ahora hacia adelante vamos a ver el precio de eso, que es lo que estamos viendo ahorita y esto obviamente, y quiero citar un dato, esto mucha gente lo dijo desde diferentes lados; miren es una manera inadecuada de ajustarse porque, claro, habían muchas discusiones lógicas en ese momento. Yo siempre recurría al documento que hizo en el 88 para FUSADES, el Dr. Arnold Harberger, él decía en el 88: "En El Salvador el déficit fiscal no es un problema de gasto público", para que él lo dijera era bastante importante y por eso lo citaba en todos lados, porque a mí no me creían pero a él sí. El decía: "El problema

es que en El Salvador no hay que rebajarle al gasto público hay que aumentarle," él decía en el 88, y por lo tanto el ajuste fiscal no tiene que venir por el lado del gasto sino que por el lado del ingreso. Claro, era fácil decirlo y ponerlo políticamente era otro problema; pero lo que quiero decir yo es que esto es un problema que ya se venía conociendo y que tenemos que aprender la lección hacia el futuro porque de la manera en que nos ajustamos en la parte fiscal, en parte el futuro y las posibilidades de desarrollo, eso obviamente no puede seguir pasando hacia el futuro, es un poco la gran lección que debemos de aprender.

Entrando un poquito ya en los aspectos puntuales del documento y algunos planteamientos que se han hecho, yo estoy de acuerdo con Sandra, que hay que ver este planteamiento como un planteamiento en elaboración y de hecho creo que así es. Coincido con todas las observaciones que ha hecho Sandra aunque yo quiero puntualizar algunas. También quiero referirme al concepto de Estado que se maneja en el documento. Coincido con Sandra que es un concepto demasiado limitado para la nueva realidad de El Salvador y lo que es bien importante para el consenso que ya existe a nivel político y a nivel, inclusive técnico, sobre el papel en esta economía en el futuro. Creo que no recoge ese consenso y se le reduce a un papel muy limitante y por tanto hay un problema, las funciones del Estado también tiene implicaciones de gasto. Más cuando es un planteamiento que tiene una temporalidad y ese es un problema que hay que tomar en cuenta y aquí hay un problema que se está dando en una discusión que hay a partir de El Salvador con respecto a organismos internacionales y las Naciones Unidas, de que los organismos internacionales tienen un concepto al parecer muy distinto de Estado que el que manejan otros actores y por lo tanto eso se esta traduciendo en un problema de los Acuerdos de Paz bastante graves. Por ejemplo, algunos organismos internacionales consideran en la reforma del Estado como todas las instituciones democráticas; dicen que eso no es una cuestión que está en el ámbito internacional; pero gran parte de los Acuerdos de Paz es una reforma profunda a instituciones democráticas y por tanto, nadie quiere dar pisto para eso. Lo que quiero decir en el ejemplo, esta cuestión de definir claramente el rol del Estado es importante porque de allí se derivan necesidades de financiamiento y en ese sentido yo daría el mismo llamado de revisar este plantamiento del Estado.

Segunda cosa que quiero referirme es a la inversión pública, por lo menos explorar lo que han dicho otros estudios de El Salvador y otros países sobre el mismo punto, que en países como éste y hay algunos estudios bastantes conocidos, que dicen que en el caso de El Salvador y otros países hay un efecto complementario entre

inversión pública-inversión privada, es decir, hay un crowding in por el lado de la infraestructura. Si eso es correcto, habría que explorar, habría que ver además del monto pero también el efecto que ocasiona en la inversión privada. En ese sentido, cosa que no se toca y obviamente no tenía porque tocarse, es un problema que habría que tocarlo porque entonces se da la dimensión global de la inversión pública, podría parecer que eso no es, en tanto no se ve la relación con la inversión privada, esto no puede ser muy relevante y yo creo que sí es relevante, porque nosotros justamente a partir de esa cuestión en la propuesta de CENITEC hemos dicho: "En el futuro la inversión pública debe jugar un papel importante como hubo en el pasado en términos de reactivación económica"; como algunos autores dicen: "El pasado de la inversión pública en 1980 fue uno de los pilares del crecimiento de esta economía".

Tercer punto que creo debo subrayar, que no este criticando que no se ha hecho eso, creo que son elementos que podrían ayudar más a hacer un planteamiento, es cuestión de las prioridades. Yo coincido absolutamente con Sandra en su planteamiento, aunque yo quiero agregar una cosa más. No se dijo acá pero sí se dijo en el documento, de que obviamente hay prioridades en educación y salud y se argumenta que esas son las áreas estratégicas en que habría que invertir, son las que en el mediano plazo sacan del círculo vicioso la pobreza y además son las que en términos de inversión en recursos humanos las prioritamos, eso es absolutamente correcto. El problema es de temporalidad, pero si partimos del hecho de que, y así lo ha definido el nuevo Gobierno, así lo definió el pasado, de que el objetivo básico va a ser una primera fase combatir la extrema pobreza, en términos de prioridades esas dos no son las prioridades, no son las únicas prioridades. De hecho los estudios de UNICEF, de mucha gente, dice que las cuatro áreas que hay que enfrentar con recursos públicos para enfrentar el problema de la extrema pobreza son cuatro: Educación, salud, nutrición, saneamiento ambiental incluido agua potable, entonces yo creo que allí hay que hacer una reflexión, ciertamente, porque aquí hay un problema de mediano plazo con corto plazo. En el mediano plazo la gente que está en la extrema pobreza seguramente esté muerta, si no se hace algo a tiempo. Creo que hay que revisar en mi opinión, las prioridades, en el sentido de decir bueno, ciertamente en educación y salud son ejes básicos pero yo creo que habría que incorporar y cuantificar tal y como se ha hecho, que me parece excelente, esas otras áreas que son claves para el combate de la pobreza extrema, particularmente el agua potable. Con esto quiero entrar un poquito a los supuestos.

En este punto tenemos muchas coincidencias con Mark, yo también soy bastante pesimista pero también optimista, coincidentemente los números que ellos han

puesto conciden con los que nosotros pusimos hace un año en las cuestiones básicas y digo coinciden con nosotros porque lo hicimos primero no porque estén mejores, simplemente en el sentido de que nosotros creemos, las proyecciones nuestras que hicimos fueron sobre la base de un 5% no porque creamos que se va a crecer más, si no porque creemos que es un dato razonable y conservador; y quiero referirme en este punto a la carga tributaria, también hay una gran coincidencia. En el documento se plantea que la carga tributaria debe ser de 13.7 para finales, nosotros habíamos puesto 13.4 andamos básicamente en lo mismo, por distintos métodos llegamos a eso. Aquí en este punto me permito pasar al tercero que yo quiero explorar rápidamente, que es un problema: la viabilidad. Asumiendo el planteamiento básico que yo comparto totalmente de que hay que gastar más y que hay que hacer prioridad de todo lo que se ha dicho, viene el problema de la viabilidad de este asunto. Seguramente en la mañana se habló, yo no pude estar, pero yo quiero referirme a eso rápidamente; para hacer que esto funcione, que una política social funcione, se necesita dos condiciones básicas, una es reformar al Estado que ya se ha dicho y es el problema de tener más recursos, es decir, el gasto es el otro lado de la moneda de los ingresos de donde se sacan los recursos. Justamente uno de los grandes retos en los próximos años es que hay que sustituir el financiamiento del gasto por lo que Mark decía. Básicamente toda la parte de inversión-capital se hace con recursos externos, muchos de ellos donaciones. El reto no solo es sacar recursos para gastos nuevos sino que sustituir el financiamiento que ahora lo están pagando la comunidad internacional, por recursos internos. Entonces, el esfuerzo de la parte fiscal y tributaria es una cosa bastante grande e importante; por eso es que nosotros creemos que si no se avanza en la reforma tributaria, en esas cuestiones mínimas que yo creo que sí son realistas aumentar uno o menos del uno porciento cada año al 99, sí se aplican las cosas, se hace la voluntad política para hacer un poco lo que se ha hecho en México y en otros países, el control, la fiscalización, etc. yo creo que se puede lograr, pero si eso no se logra, va a ser muy difícil avanzar en lo demás y aquí yo creo que el más pesimista ha sido, por suerte y afortunadamente, el Presidente de la República. Los candidatos, hay que recordar, firmaron un documento de la UNICEF donde se comprometían a aumentar el gasto social y la carga tributaria al 14% a finales de siglo, la firmó el Dr. Armando Calderón Sol, en ese sentido él es el de los más optimistas y eso es bueno, porque si no se alcanzan esas metas de ingreso tributario va a ser muy difícil alcanzar las metas de gasto, porque allí está el gran problema y el otro problema, creo yo, justamente no solo es aumentar el gasto si no utilizarlo bien, que es otro gran problema de la reforma del Estado. Entonces visto en este contexto creo que es importante reflexionar, con eso termino, sobre el sentido del documento, lo que se ha dicho aquí esta tarde y lo que han puesto ellos en un documento muy bien hecho es una cuestión

que ya se sabe, este país gasta menos de lo que tiene que gastar, este país no está haciendo los esfuerzos que tiene que hacer y lo que es peor en este momento en mi opinión, no está haciendo los esfuerzos en términos de movilización de recursos internos para lograr esas metas. De lo que se trata, creo yo, es si queremos que la economía crezca para los optimistas 7, 8 hasta 10% se anda hablando en los próximos años, debemos de comenzar por acá. Yo creo que esto es lo valioso de este documento y de este planteamiento, que llama la atención sobre cosas, ayuda a poner los pies sobre la tierra, aquí se ha dicho ¿Cómo se compite con un país que el costo de transporte es 10, 15 veces más grande que Estados Unidos? ¿Cómo se compite con un país que tiene los niveles educativos más bajos según la escala del mundo inclusive? ¿Cómo se compite con un país en que, de cada diez salvadoreños, tres no tienen que comer o no comen bien y seis son pobres? Lo que está diciendo este planteamiento es justamente eso: que para tener la posibilidad de competir, de avanzar, tenemos que comenzar a ponernos serios y a trabajar en eso. Yo creo que ese es un buen mensaje y eso es el mérito de este documento, solo por eso vale la pena.

Conclusión

COMENTARIO FINAL

Dr. Pedro Arriagada

El seminario nos ha llevado a recorrer aspectos macro de la Política Fiscal y por sobre todo lo que podríamos considerar como áreas micro,administrativas e institucionales de la Política Fiscal.

Probablemente en estas áreas "micro", "institucional" y "administrativa" donde hay más trabajo que hacer en los próximos años en el país.

Juan Carlos Méndez en una perspectiva histórica y con su conocimiento de la realidad focal en las últimas dos décadas nos señala que el camino a la política fiscal macro elegida es la correcta y que aún falta por verse muchos de los resultados.

Más allá del camino general, hay conexiones o afinamientos que realizar para eliminar "Loop holes" como meter a la base a maquiladores, zonas francas y los intereses de personas naturales.

Lisandro Abrego nos presentó algunos de los resultados empíricos de los cambios propuestos, señalando que si bien no hay cambios en la progresividad de los impuestos, si existe un cambio en la incidencia tanto vertical como horizontal, donde expone resultados preocupantes de la estructura actual.

Rafael Alvarado Cano, que tuvo bajo su responsabilidad llevar adelante la reforma tributaria, recalcó la importancia de respaldar la reforma con una decidida voluntad política. Se manifestó de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones de Méndez y Abrego, con la salvedad de aumentar la tasa del IVA.

En su experiencia personal, el manejo fiscal no debe ser sometido a la política de consensos sino que a negociar y caminar enfáticamente en la dirección correcta.

Tanto la administración tributaria como aduanera están en proceso de modernización y reforma. El uso de **Información exógena** para fines de fiscalización fue recal-

cada y las reformas administrativas de estos servicios está orientada a preparar sus procedimientos y equipos humanos para llevar a cabo sus tareas en forma eficaz.

Finalmente, en la última sesión del seminario el tema fue el gasto público y el trabajo de Gallagher y Rivera Campos intenta medir las necesidades de gasto e inversión en sectores sociales y de infraestructura. Rivera Campos compara las proyecciones de inversión en infraestructura con las demandas latentes. Observa escasez en energía, exceso en telecomunicaciones, focalización en construcción de caminos y revisar el tiempo óptimo de la inversión en aeropuerto. No hacen ningún alcance respecto de variables de eficiencia y calidad en la inversión.

Mark Gallagher enfatiza las demandas de gasto en educación y salud principalmente, reconociendo la insuficiencia de los recursos disponibles.

Sandra de Barraza y Alexander Segovia sugieren ampliar y profundizar el concepto de Estado que subyace detrás del trabajo.

A MODO DE CONCLUSION:

- En este seminario se han tratado temas de crucial importancia para la elaboración de una política fiscal: estructura tributaria, administración tributaria y evolución del gasto.

- A nivel tributario el quehacer futuro es de perfeccionamiento de la estructura y mucha creación, imaginación y mejora en la administración, fiscalización y control.

- A nivel de gasto hay muchas demandas insatisfechas y poco avance en el grado de reformas globales o fundamentales para focalizar y mejorar la eficiencia en este lado de la ecuación fiscal.

- Aún con crecimiento económico sostenido alto, la actual estructura, administración y control del gasto público no nos va a permitir cumplir con la demanda latente en sectores sociales, infraestructura, etc.

- Lo anterior nos lleva a repensar los procedimientos y estructuras del gasto público y por ende a recuperar completamente el funcionamiento del Estado.

Por este camino debemos enfrentar:

- A que grado de descentralización queremos tener. Cuanto podemos acercar la decisión de gasto e inversión a los usuarios ¿Por qué acercarla?

- ¿Es el Estado el responsable de solucionar todos los problemas sociales y de pobreza? ¿Cuánto del desafío debe colocarse en soluciones privadas?