

Ensayo: Relevancia de la política fiscal en el funcionamiento de una economía dolarizada

Elena Sofía Tobar Abrego²

INTRODUCCIÓN

En distintas épocas se ha intentado impulsar la economía del país, pero, a pesar de la relativa prosperidad que se ha podido lograr en ciertos periodos, nunca se ha logrado consumir un plan que contemple todos los riesgos que, una vez cumplidos, eventualmente logran desbalancear la economía. Uno de estos intentos fue la dolarización. A pesar de la polémica que rodea al tema, no se suele evaluar el seguimiento que las instituciones competentes le dan al asunto. Incluso, muchas veces la política fiscal implementada es evaluada sin considerar el paradigma de la dolarización.

En este documento, se hablará de la importancia y del impacto de la política fiscal en El Salvador, considerando que esta es ahora una de las ramas más importante de la política económica en el país. Para eso, primero se explicará el contexto en que se dio la dolarización, con el fin de entender las intenciones y necesidades detrás de esa decisión.

Luego, se evaluará directamente el papel, la relevancia y el alcance de la política fiscal en el país; y, por último, se hará una valoración crítica del manejo de la política fiscal en El Salvador,

proporcionando recomendaciones para su mejoría. Para enriquecer el contenido, se tendrán en cuenta las experiencias de dolarización de otros países latinoamericanos.

I. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Conocer la influencia a largo y corto plazo de las principales medidas fiscales tomadas en el país.
- Hacer un diagnóstico general de la calidad del manejo de la política fiscal en El Salvador.
- Determinar si los principales problemas económicos del país tienen relación con el manejo de la política fiscal.
- Plantear posibles soluciones a algunos problemas económicos del país, partiendo del diseño e implementación de políticas fiscales más pertinentes.

II. CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO EN LA ÉPOCA DE LA DOLARIZACIÓN

La dolarización en El Salvador se dio en una época de cambios económicos drásticos. La década de los ochenta no significó una época prolifera para el comercio, por lo que la llegada al poder del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en 1989, trajo consigo diversos intentos de la derecha de propiciar mejores condiciones de inversión y de impulsar la econo-

mía (Bernal, 2009). Fue así como empezaron a darse una serie de reformas de carácter neoliberal, que implicaban modificaciones que regulaban los gastos del Estado, así como su papel en el comercio. Así, empezó la privatización de diversas instancias y bienes del Estado. Siguiendo la misma línea, se creó el Impuesto de Valor Agregado (IVA). Todo esto sienta las bases de los motivos de la dolarización.

Otro factor que formó parte del paradigma, es el aumento de flujos migratorios hacia los Estados Unidos, que empezó a intensificarse desde la Guerra Civil y continuó en la posguerra. Con este fenómeno, aumentaron las remesas. En 2001, el valor de las remesas ascendió a 2,022 millones de dólares, que constituyeron más del 15% del PIB (Ibarra, 2004).

Esto permitió que muchas empresas empezaran a hacer transacciones en dólares. Por otro lado, este aumento de remesas propició un sistema económico que, gracias al aumento del consumo, se basaba en importaciones y comercio interno. Sin embargo, esto último no ha generado altas tasas de crecimiento porque la dinámica de exportaciones y remesas no han generado las divisas necesarias (Ibarra, 2004).

La crisis brasileña de 1999 y el hecho de que el colón estuvo cerca de una devaluación, convencieron al entonces presidente, Francisco Flores, de crear la Ley de Integración Monetaria.

² Ganadora del Tercer Lugar del Certamen de Investigación Técnica 2019, auspiciado por el Banco Central de Reserva de El Salvador

Se argumentaba que dicha ley estabilizaría la economía, al dar menos espacio al poder del BCR de generar cambios monetarios.

Es necesario considerar que, a diferencia de países como Ecuador, la economía salvadoreña no estaba en crisis; el nivel de inflación en El Salvador estaba regulado, razón por la que algunos de los posibles beneficios de la dolarización no tuvieron tanto impacto.

Además, la implementación del dólar tampoco ayudó a solventar los problemas económicos inmediatos del país. Esto puede atribuirse a que el plan de dolarización se diseñó con la idea de que sus efectos incidieran a mediano y largo plazo. Aunado a esto, la dolarización de la economía salvadoreña fue un acuerdo unilateral: no hubo consenso con Estados Unidos ni con algún otro país centroamericano. Además, y aunque las mejoras económicas no llegaron a todos, puede hablarse de cierto progreso. Esto condicionó el tipo de medidas a tomar.

III. PAPEL, RELEVANCIA Y ALCANCE DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

Hablar de política fiscal en una economía dolarizada como la salvadoreña, es hablar de la principal herramienta para controlar la misma. Al disminuir prioridad que se le da al manejo de la política monetaria (cosa que en algunos casos puede resultar perjudicial),

más peso del progreso económico recae en el manejo de la política fiscal. La política fiscal comprende las medidas relacionadas con el gasto público y los impuestos, que pueden ser directos (si la carga recae sobre un responsable directamente y no es transferible) e indirectos (si la carga se da por un producto o servicio, como el IVA). Sabiendo esto, es fácil inferir, sin conocer demasiados datos, cuál es el papel de la política fiscal en El Salvador y en otras economías dolarizadas: este es, pues, regular los procesos económicos en el país, así como gestionar los ingresos y gastos del Gobierno. Sin embargo, considerando la turbulencia en la que se mueve la economía nacional, es importante distinguir el papel que desarrolla y el protagonismo que tiene la política fiscal en dicho movimiento.

Para empezar, se hablará de los impuestos. Según un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), El Salvador es el país que tiene más carga tributaria en Centroamérica. Esta carga es del 18,3%; 11.1% corresponde a impuestos indirectos (IVA), y 7.1% a impuestos directos. De esta manera, según datos del Ministerio de Hacienda, en agosto de 2018 se habían recaudado 3,520 millones de dólares, 197.1 más que un año antes. No obstante, el país no cuenta con registros de la incidencia de los impuestos en la economía (Molina, 2018). Por otro lado, los impuestos y transferencias directas incrementan los niveles de pobreza en los sectores con menor capacidad

adquisitiva, y este incremento se da luego del pago de impuestos indirectos (Castaneda, 2015). Este efecto negativo sobrepasa los beneficios de las transferencias directas, al no dar estos suficientes beneficios monetarios a los beneficiarios.

Otro aspecto de vital importancia es el gasto público. Según datos del ICEFI, El Salvador no ha logrado “gastar mejor”; además, el gasto público “no se muestra sostenible en el tiempo”. Asimismo, se registra que el aumento en el gasto no significa mayores niveles de crecimiento económico. Esto, aunado al alza de precios, se ha visto reflejado en la decadencia de la calidad de vida de la población con menores ingresos. En 2018, el gasto público ascendió con respecto a 2017, constituyendo el 20.2% del PIB, la mayoría de los gastos se destinaron al funcionamiento del aparato estatal.

Por otro lado, el pago de intereses de la deuda representó un 17.6% del PIB. La deuda externa pública, según el BCR, era de 19,283.75 millones de dólares, es decir, un 1.93% menos que el año pasado. Sin embargo, es, evidentemente, una cantidad considerable y una gran limitante para la inversión pública. Datos del BCR también reflejan que la deuda pública en general (externa y local) se ha triplicado en los últimos 15 años. La deuda pública equivale a 72% del PIB. Además, a medida que incrementa la deuda, incrementan también las tasas de interés; de este modo, el país, para agosto de 2018,

registraba pagos promedio de 1,000 millones de dólares sólo en tasas de interés, el doble de lo que se pagaba en 2008. En 2017, la empresa financiera estadounidense J.P. Morgan destacó que “la deuda salvadoreña continúa elevándose a un nivel sin precedentes y no tiene opciones de reducirla si su economía sigue creciendo a tasas del 2%” (Molina, 2018).

A pesar de que el país ha logrado mejorar su puntaje de credibilidad en el último año, esta situación podría crear un círculo vicioso que impida la eliminación o la reducción significativa de la deuda pública. Y es que una de las principales razones del estancamiento de la deuda es el mecanismo de pago adoptado; se intenta cancelar una deuda haciendo más préstamos a largo plazo.

IV. VALORACIÓN CRÍTICA DEL MANEJO DE LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA DOLARIZACIÓN

Como se ha mencionado, la dolarización en el país fue una medida más que, en tiempos de múltiples ajustes del modelo económico, buscaba aportar al desarrollo del país. Se supone que la dolarización consolidaría un modelo que apuntaba al progreso. Esto significa que el enfoque de la economía del país está en el desarrollo macroeconómico, más que en la corrección directa de

los problemas sociales de ese entonces. Además, el hecho de que los efectos de la dolarización estaban previstos a darse a mediano y largo plazo, las políticas fiscales implementadas debieron procurar gastos de esta índole, a través del fomento del ahorro y la inversión. Si se considera la situación económica actual del país, se vuelve evidente la falta de prioridad que se le ha dado a estos dos componentes y, como se explicará más adelante, al desarrollo a largo plazo en general.

Un factor que ha obstaculizado el desarrollo económico, ha sido el fracaso al implementar políticas anticíclicas, es decir, disminuir el gasto público y aumentar la carga tributaria en tiempos de bonanza, y hacer lo contrario cuando desacelere el desarrollo económico. La falta de este tipo de medidas ha marcado no sólo un bajo ritmo de crecimiento económico, sino también cierto proceder del gobierno con respecto a la política fiscal, que se basa en excesivos gastos con beneficios a corto plazo, que buscan dar solución inmediata a manifestaciones de problemas estructurales más profundos. Un claro ejemplo de esto es la realización de préstamos para pagar deudas. Así, cambiar este rumbo, se vuelve muy difícil; pues al no disponer de recursos suficientes para mantener servicios ya vigentes, resulta casi imposible invertir en mecanismos de solución a largo plazo.

Es por esto que al momento de la dolarización debieron

crearse instancias de ahorro y de apoyo. Panamá, por ejemplo, ha aprovechado el papel del Centro Bancario Internacional como prestamista de última instancia. También debieron hacerse mayores esfuerzos por mantener fondos externos de reservas de colón (Samaniego, 2001)³. Del mismo modo, debió haber mecanismos de control que evitaran que los servicios privatizados al darse la dolarización afectaran negativamente a la población, como es el caso del sistema de pensiones.

Se han tomado también medidas adecuadas, como la implementación de ciertos programas sociales que facilitan el acceso a necesidades básicas, como el programa Vaso de Leche, que se enfoca en la alimentación de los niños en las escuelas. La inversión en salud y educación, según la ICEFI, reducen la desigualdad. Pero debe estudiarse el provecho que tiene el aumento de inversiones en estas áreas. El caso de Ecuador es un ejemplo en que la inversión extra se vuelve un gasto, pues en 2001 se aumentó la inversión en salud y educación, pero según un estudio de la UNICEF, el desempeño de los estudiantes en matemáticas y lenguaje bajó en ese año (Samaniego, 2001).

En este sentido, para aumentar los ingresos, se recomienda generar más fuentes de ingreso fiscal en vez de explotar las ya existentes que puedan empobrecer a la población; estas no deben ser donaciones sobre la renta.

³ Esta medida fue originalmente recomendada a Ecuador, que por falta de este tipo de fondos no pudo aminorar problemas como las altas tasas de intereses.

Consecuentemente, podría reestablecerse la llamada “cuota voluntaria” en el sector salud (al menos en ciertos niveles), aunque esto debería hacerse gradualmente, ya que implicaría invertir en un sistema que asegure gratuidad del servicio a quien por ningún medio pueda pagar la cuota. También el incremento de multas es recomendable, no solo porque significa más ingresos, sino porque desincentiva el delito, lo que, aplicado en ámbitos como la corrupción, resulta de gran utilidad. No obstante, puede considerarse como medida a corto plazo, el aumento de impuestos a los sectores más acaudalados, cosa que debe aprovecharse para concretar métodos de ahorro.

Se sugiere disminuir la inversión en sectores que no generen ingresos, sin afectar el cumplimiento de las necesidades básicas de la población.

Es recomendable que la deuda externa a corto plazo se convierta en deuda a largo plazo.

V. CONCLUSIONES

La política fiscal en El Salvador es un elemento clave para la economía. El mal manejo de esta ha causado los principales problemas económicos del país, ya que es la principal manera de controlar y hacer frente a los efectos de agentes externos y factores internos de la región.

El Salvador no cuenta con

estrategias claras para hacer frente a las dificultades económicas; siguen haciéndose inversiones cuya inminencia es debatible. Es necesario hacer estudios de los diferentes ámbitos de inversión para identificar las carencias fundamentales del sistema para así invertir de manera más efectiva y eficiente.

La política fiscal en El Salvador no se adaptó del todo al panorama de la dolarización en el momento de dicha reforma. A pesar de que el escenario de la dolarización parecía ser prometedor, no se implementaron medidas que aseguraran el bienestar económico a largo plazo, como las políticas anticíclicas, cosa que ha creado un círculo vicioso, pues el gran déficit público, facilitado por la falta de dichas políticas anticíclicas, al suponer la necesidad de gastos a corto plazo, limitan la capacidad de ahorro del Estado. No obstante, es necesario que se empiece a ahorrar más seriamente, empezando con pequeñas cantidades para tener más flexibilidad en el gasto público.

De los dos planteamientos anteriores, se deduce que la influencia a largo plazo del manejo de la política fiscal en El Salvador es muy negativa. Las faltas de medidas adecuadas en la época de la dolarización son ostensibles en el presente, y esto, aunado a las equívocas políticas implementadas en el presente, no promete un buen panorama a futuro. Se estima que algunos gastos se volverán insostenibles en unas décadas, por lo que el rumbo de la economía

debe cambiar, y para esto, la política fiscal debe ser adecuada al contexto económico. Relacionado con esto último, hay políticas que han generado efectos positivos a corto plazo, pues se han ajustado a las necesidades de partes específicas de la población, estas están más que nada vinculadas a la inversión social.

El país debe replantear sus métodos de recaudación fiscal, pues los efectos a corto plazo de la política fiscal no son del todo favorables: además del efecto de algunos impuestos, debe notarse que el déficit público impide el abastecimiento de los requerimientos básicos de parte de la población. Por otro lado, concretamente la deuda externa, además de limitar la capacidad de gasto del Estado, influye en la imagen del país a nivel internacional, lo que podría causar dificultades a la hora de adquirir más préstamos.

Aunque la política fiscal guarda relación con los principales problemas económicos del país, hay otros factores que tienen gran repercusión. Se infiere que la crisis fiscal del país obedece en parte a la insuficiente cobertura del PIB, a la falta de ahorro, de inversión, etc.; pero problemáticas como la corrupción y la falta de consensos políticos, así como las condiciones del mercado internacional, dificultan un ambiente de inversión, impiden crear planes coherentes y continuos que permitan levantar la economía, y disminuyen los ingresos por exportaciones, respectivamente.

También es necesario evaluar minuciosamente el efecto de los gastos en cada sector y priorizar, para reducir los gastos excesivos y cuyo beneficio se limita al corto plazo. Además, la política fiscal a implementar debe enfocarse en medidas a corto plazo que favorezcan el ahorro y la inversión. Es necesario incrementar, lo más pronto posible, las fuentes de ingreso y los medios para el ahorro.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal, L. (2009) Historia de El Salvador, Tomo II. Ministerio de Educación de El Salvador (segunda edición).
- Ibarra, D., Moreno, J., García, J. y Hernández, R. (abril-junio 2004) La dolarización en El Salvador: implicaciones, ventajas y riesgos. Investigación Económica, vol. LXIII, núm. 248 (pp. 71-93).
- Molina, K. (2018) El Salvador triplicó su deuda pública en los últimos 15 años. [elsalvador.com](https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/el-salvador-triplico-su-deuda-publica-en-los-ultimos-15-anos/508790/2018/). Recuperado desde: <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/el-salvador-triplico-su-deuda-publica-en-los-ultimos-15-anos/508790/2018/>
- Molina, Karen (17 de septiembre, 2018), Salvadoreños, los que más pagan impuestos en Centroamérica. El Diario de Hoy. Recuperado desde: <http://www.eldiariodehoy.com/negocios/93017/salvadorenos-los-que-mas-pagan-impuestos-en-centroamerica/>
- Castaneda, R., Molina, L. y Oliva, J. (octubre de 2015), Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza, El Salvador. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- Medina, A. Roldán, H. y Sucely, (abril 2019), Perfiles macrofiscales de Centroamérica. No. 84. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- Marconi, S., Acosta, A. y Samaniego, P. (2001), Macroeconomía y economía política en dolarización. No.11, Año 6. Ediciones ABYA-YALA. ILDS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales), Quito, Ecuador.
- Tam, Ninotshka, Política Fiscal en una Economía Dolarizada: El Caso de Panamá. Centro Nacional de Competitividad.
- Burgos, B., Galdámez, C., Peñas, P. y Ramírez, G. (2012) Efecto Redistributivo de la política fiscal en El Salvador para el año 2012 (Trabajo de graduación para optar la licenciatura en economía). Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador.