

## *Una reforma fiscal necesaria, pero insuficiente*

Durante la última plenaria de la Asamblea Legislativa del mes de octubre, ARENA, PCN, PDC, CDU y un diputado del FMLN aprobaron un decreto de ley, presentado por el Ministro de Hacienda, conocido como la "Reforma fiscal" del gobierno de Saca. Dicho decreto consigna una serie de modificaciones a ocho cuerpos legales: Código Penal, Procesal Penal, Ley de Bancos, Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos, Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios, Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, Ley Especial de Simplificación Aduanera y Ley de la Dirección de la Renta de Aduanas. Falta incluir reformas al Código Tributario, Ley de Renta y Ley de IVA, las cuales fueron postergadas para ser aprobadas posteriormente. La responsabilidad del diseño de las reformas es del Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República.

No obstante el nombre con el que se le conoce, dicho decreto no puede ser considerado como una reforma fiscal. Una reforma fiscal implica reformar los aspectos relacionados con la política fiscal, a saber, la política del ingreso, la política del gasto y la política del endeudamiento o del manejo de la deuda pública. El decreto aprobado no modifica la forma de distribuir y ejecutar el gasto, tampoco aborda el manejo de la deuda pública, con lo cual calificar estas modificaciones como reforma fiscal es demasiado pretencioso. Existen otros tipos de reforma como la reforma tributaria o la reforma administrativa. La primera de ellas, tal como su nombre lo indica, es cuando se modifican aspectos relativos a los tributos como cambio en los impuestos existentes o cambio en las contribucio-

nes especiales como el FOVIAL (o un posible FOSALUD) o en las tasas por los servicios prestados por el gobierno central o municipal. La segunda hace referencia a cambios en el manejo administrativo de la recaudación de los tributos y de la ejecución de los gastos, se trata de cambiar o establecer nuevos mecanismos de control, que eleven la eficiencia de la gestión y permitan disminuir, en el mejor de los casos cerrar, los problemas de elusión y evasión fiscal, lo cual se ha dado en llamar huecos fiscales.

La página web del Ministerio de Hacienda indica que la aprobación de las modificaciones al Código Tributario, a la Ley de Renta y a la Ley de IVA ha sido postergada, puesto que antes la Comisión de Hacienda y Presupuesto deberá reunirse para discutir esos proyectos. Con esto queda claro que lo aprobado hasta el momento por la Asamblea Legislativa tampoco se puede calificar de reforma tributaria, sino que más bien se trata de una reforma administrativa, que busca cerrar los huecos fiscales actuales. De acuerdo a cálculos manejados por el mismo Ministerio de Hacienda, la pérdida de ingresos, por elusión y evasión fiscal, es de alrededor del 50 por ciento, en la renta, esto equivale aproximadamente a 200 millones de dólares. Las proyecciones del Ministerio de Hacienda son aumentar la recaudación en unos 161 millones de dólares con las reformas propuestas y aprobadas, menos de lo que se especula que se evade en renta.

El Salvador es un país caracterizado, entre otras cosas, por el alto grado de inequidad a todo nivel. No se trata sólo de desigualdad o inequidad de ingresos, sino también en la posesión de activo, en

el acceso a bienes y servicios básicos y, por supuesto, en el pago de impuestos. El ejemplo más llamativo de esto es el pago del impuesto sobre la renta, o visto desde el lado de gobierno, la recaudación de impuesto sobre la renta. Para entendernos, diremos que el valor de la producción, paga o remunera a los factores de producción, que son el trabajo y el capital, con lo cual se puede decir que el PIB puede ser visto como la renta del capital y el pago de los salarios. Al revisar la composición del PIB, en estos dos rubros, resulta que la renta del capital contribuye con cerca de dos tercios del total y la renta de las personas o los salarios contribuye con un tercio. Esta proporción debería mantenerse en el pago de impuestos, si es que éste fuera equitativo, es decir, ambos debieran pagar en igual proporción. Sin embargo, la recaudación por la renta de las personas, que proviene principalmente del salario, es menor que la recaudación por el impuesto sobre la renta de empresas. O dicho de otra manera, las empresas ganan mucho más y pagan menos impuestos que los asalariados.

Una reforma tributaria es una excelente oportunidad para, como dicen algunos, matar dos pájaros de un tiro, pues se puede aumentar la recaudación tributaria y se puede ayudar a mejorar la equidad, a través del pago de impuestos. Específicamente, podría ser una oportunidad para restablecer el impuesto sobre el patrimonio o a la propiedad. Este tipo de impuestos existe en todo el mundo y en América Latina, El Salvador es el único país donde no existe. No tener este tipo de impuesto, contribuye a la socialización de los costos y a la privatización de los beneficios, una característica típica del país. ¿Cómo así? Cuando el Estado invierte en infraestructura, agua potable, electrificación, etc., los terrenos que se encuentran en las zonas donde se ejecuta la inversión pública, financiada con los impuestos de todos los que los pagamos, genera plusvalía o lo que es lo mismo, el valor de la tierra aumenta sin que en dicho aumento el propietario tenga nada que ver o aportar. Con lo cual los costos de esta inversión son capturados de forma privada, por los dueños de las tierras, a través de la plusvalía. Por consiguiente, un impuesto a la propiedad que tome en cuenta los servicios con los que cuenta, ayuda a socializar los costos, de lo contrario al que tiene propiedad, lo cual es un privilegio, se le privilegia más, a través de las necesarias obras de infraestructura, financiadas por el Estado. Lamentablemente, hablar de este tipo de impuesto es algo parecido a decir alguna mala palabra, sobre todo para los oídos de la empresa privada, que argu-

menta la “pérdida de competitividad”, a causa de este tipo de impuesto (y cualquier otro impuesto que la obligue a pagar, aunque luego lo trasladen a los consumidores). Sobra decir que cualquier reforma administrativa o tributaria, que el gobierno quiera implementar, pasa por la anuencia de la gran empresa salvadoreña.

Las necesidades de ingresos del gobierno central son grandes por varias razones. La primera es la abultada y creciente deuda previsional, la cual se hizo evidente al llevar a cabo la reforma de las pensiones. El peso de esta deuda se estima en un máximo de 2.3 por ciento del PIB, para el año 2009. El próximo año, el Estado debe desembolsar más de 330 millones de dólares, por concepto de pago de pensiones, certificados de traspaso y gastos administrativos del seguro social y del Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos. En el año 2006, la erogación por los mismos conceptos se acerca a los 375 millones de dólares. Adicionalmente, los bonos colocados por el Estado en el mercado internacional comienzan a vencer en 2006, año en el cual deberá honrar, o sea pagar, 150 millones de dólares. Estos vencimientos llegarán a



la obligación de desembolsar 650 millones de dólares, en el año 2011. Estos son compromisos adquiridos, los cuales deben ser honrados, sobre todo los bonos, so pena de perder la credibilidad financiera internacional y llegar a una situación tan problemática como la de Argentina, a principios de siglo. Falta contabilizar el dinero necesario para lo que se ha dado en llamar inversión social y para inversión en infraestructura. Es decir, con dificultad un aumento del uno por ciento en la presión tributaria, la meta que se ha propuesto el Ministerio de Hacienda, El Salvador podrá honrar las deudas y al mismo tiempo invertir en la gente y el desarrollo humano.

La presión fiscal es tal, que el gobierno ha reconocido en su página web la necesidad de "hacer frente al pago de las obligaciones contraídas por la deuda, el sistema provisional y aumentar la inversión pública". La magnitud de los montos necesarios para hacer frente a estos compromisos con solvencia, no parece estar claro para el gobierno de Saca. Tampoco se ve claro cómo podrá contar con una estrategia de ataque a la pobreza, si no cuenta con los recursos necesarios para llevarlo a cabo.

Las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa son un comienzo para contar con esos recursos, pero aun, en el mejor de los casos de recaudar lo que las proyecciones oficiales indican, la cantidad es insuficiente para cubrir los gastos que el país debe enfrentar, en el mediano plazo. Es necesario pensar en una reforma tributaria que busque, más que eliminar las exenciones a impuestos, como parece ser la propuesta avalada por la empresa privada, crear nuevos tributos de tipo progresivo. Pensar en un aumento del IVA, cargaría de nuevo a las personas de menores ingresos, quienes destinan la mayor parte de sus ingresos, sino todos, al consumo. Mientras que las personas con mayores

ingresos pagarían proporcionalmente menos impuestos. Por eso, este es un impuesto regresivo, que profundiza la inequidad del sistema.

Otro punto que el gobierno de Saca no ha tomado en cuenta, es que la posibilidad de llevar a cabo reformas exitosas y con menores costos políticos es mayor a inicios de su período. Pues, a medida que pasa el tiempo, esta posibilidad disminuye y los costos políticos aumentan. Si la reforma no rinde los frutos esperados, incluso aunque los rinda, como serán insuficientes dado los gastos, se necesitarán otras "reformas" más profundas, más tributarias y más fiscales, y menos administrativas. El gobierno se verá en la necesidad de enfrentar otra vez a la empresa privada, la cual mostrará menos disposición que ahora, y con una situación más delicada que la actual; sobre todo si se toma en cuenta que la economía está dolarizada, y en este tipo de regímenes, más que en los regímenes con tipos de cambio menos rígidos o más flexibles, los desequilibrios fiscales profundos equivalen a desestabilización macroeconómica, crisis de la balanza de pagos y caídas de la producción. Esperemos que esta reforma sea el primer paso a los cuales sigan otros, en la dirección correcta. También esperemos que los que diseñan las políticas y las propuestas económicas tengan lucidez para comprender la magnitud del problema fiscal y la necesidad de nuevos tributos. De no ser así, muy probablemente, el país se encaminará a una situación en la que el actual ciclo de estancamiento económico será visto como una situación privilegiada, respecto a lo que puede suceder.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
Universidad Centroamericana  
"José Simeón Cañas"  
San Salvador, noviembre de 2004