

COMENTARIOS

MARCHA ATRAS DEL "SEGUNDO PAQUETAZO"

Desde que la "reforma tributaria" fue anunciada, se visualizaban los obstáculos a que se enfrentaría la "decisión" gubernamental de llevarla adelante. Ciertamente estos obstáculos, principalmente el enérgico rechazo empresarial resultaron infranqueables para el gobierno, dándole marcha atrás al "segundo paquetazo" que había sido aprobado por los 33 diputados del PDC el 19 de diciembre pasado. Las medidas con las cuales se pretendía hacer frente a la urgencia financiera del gobierno y avanzar "hacia una mayor justicia tributaria," han quedado relegadas por los intereses del gran capital.

La urgencia financiera del gobierno se ha acelerado en los últimos años. Por el lado del gasto, dos parecen haber sido los factores principales: el financiamiento de la guerra y la provisión de paliativos a la acumulación de capital que se ha vuelto más difícil ante el agudizamiento de la crisis estructural. Efectivamente, los gastos de la guerra y el pago de la deuda de ella derivada, absorben un 44 por ciento del presupuesto; mientras las asignaciones del Estado al "desarrollo de la producción (privada)," pasaron de 379 millones en 1979 a 986 millones de colones en 1985 y, más aún, sólo los gastos destinados al "fomento" de la producción industrial y comercial crecieron 5 veces entre esos años, es decir, una tasa de crecimiento más acelerada que la experimentada por los gastos de la guerra en ese mismo período.

La urgencia financiera del gobierno y las estructuras de poder económico y político, aceleraron la regresividad de la estructura tributaria. Así, mientras los impuestos directos han continuado aportando sólo el 23 por ciento de los ingresos tributarios, las recaudaciones del impuesto de timbres aumentaron 5 veces entre 1979 y 1985, por lo que su participación en los ingresos tributarios subió de 7.5 a 26 por ciento en ese período,

superando al café como fuente fundamental de ingresos fiscales. Pero este mayor rendimiento del impuesto de timbres se logró aumentando su tasa en un 500 por ciento entre 1980 y 1983, convirtiéndose en otra causa importante del deterioro del ingreso real de la mayoría de la población, agotando así los espacios políticos para futuros incrementos.

En 1985, los impuestos sobre transacciones y consumo interno participaron con el 45 por ciento de los ingresos tributarios de ese año, a la par que la baja secular de los precios internacionales del café evidenciaba la debilidad y el deterioro de los impuestos a la exportación como alternativa financiera del gobierno. En efecto, después de mantener una participación promedio superior al 35 por ciento en la década pasada, las recaudaciones del impuesto a las exportaciones han experimentado un continuo y pronunciado descenso en los últimos años, participando sólo un 22 por ciento de los ingresos tributarios en 1985.

A pesar de los "esfuerzos" del gobierno por aumentar las recaudaciones tributarias, las fuentes impositivas tradicionales no sólo parecen acercarse aceleradamente hacia sus límites estructurales (económicos y políticos) sino que, efectivamente, han resultado insuficientes ante la irreversible dinámica del gasto, traducándose en una explosiva espiral: déficit fiscal-endeudamiento público.

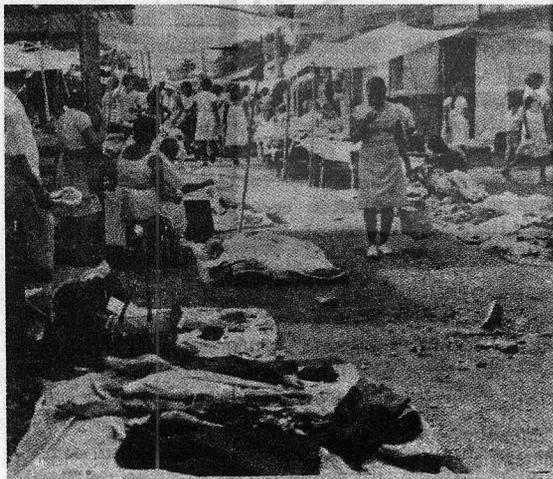
El aceleramiento del déficit fiscal y de la deuda pública ha alcanzado niveles peligrosos. En 1985 la deuda directa del gobierno central representaba el 30 por ciento del PIB y su servicio absorbía el 20 por ciento de los ingresos tributarios; la deuda pública interna aumentó 10 veces entre 1979 y 1985, acercándose a sus límites como instrumento eficiente de financiamiento público. Estudios del ministerio de planificación señalan que la máxima recaudación

posible mediante emisión monetaria (endeudamiento del gobierno con el banco central), se alcanzaría cuando la inflación llegue al 60 por ciento; según cifras oficiales, la inflación habría sido de un 40 por ciento en 1986.

Un reconocimiento explícito de la continua y profunda crisis fiscal y de la necesidad de implementar medidas para "estabilizarla," lo constituyó el "primer paquetazo." El "programa de estabilización y reactivación económica" implementado en enero de 1986 contemplaba como uno de sus objetivos básicos, la reducción del déficit fiscal y limitar el financiamiento otorgado por el banco central al gobierno a un máximo de 100 millones de colones durante 1986.

Sin embargo, parece ser que el "primer paquetazo" agudizó la crisis fiscal y "exprimió" las fuentes tradicionales de financiamiento público; la causa fundamental estaría en que los ingresos adicionales generados tenían un carácter "extraordinario," fundamentándose en las recaudaciones provenientes del impuesto al café, mientras un 90 por ciento de esas recaudaciones obtuvieron una respuesta de gasto que se volvió permanente: los pagos de intereses y amortización de la deuda pública aumentaron un 30 por ciento; los empleados públicos lograron un aumento salarial promedio de 17 por ciento; los pagos de transferencias a las instituciones autónomas crecieron sustancialmente; los gastos en adquisición de activos fijos subieron 48 por ciento. Sólo el 10 por ciento de los ingresos adicionales derivados del "primer paquetazo" se destinó a gastos de capital.

El "programa de estabilización" se tradujo en un incremento de los gastos permanentes del Estado, mientras gran parte de los ingresos adicionales desaparecieron con el descenso de



los precios internacionales del café. Ciertamente, la recaudación de ingresos tributarios por debajo de lo esperado, aunado a la irreversible dinámica del gasto, condujo a un déficit fiscal global (excluyendo donativos) que para 1986 oscilaría entre 600 y 800 millones de colones, muy superior al de 1985 que fue de 538 millones de colones. Las donaciones, multiplicadas por la devaluación, jugaron nuevamente un papel relevante para paliar la crisis financiera del gobierno; gracias a ellas el déficit financiero se redujo a sólo 250 millones de colones en 1986.

El incremento del 60 por ciento en los ingresos tributarios de 1986 se logró a costa de una devaluación del 100 por ciento, de una sobretasa del 15 por ciento en el impuesto a las exportaciones de café y de una situación extraordinariamente bonancible en los precios internacionales de dicho grano. Estas condiciones no se presentarán de nuevo a corto plazo. Realmente, parece ser que el primer paquetazo "exprimió" las fuentes tradicionales de financiamiento público.

Un claro reconocimiento de la "insuficiencia" de ese programa de estabilización y del agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento público, lo constituiría el anuncio del "segundo paquetazo." Los estrechos márgenes para obtener recursos a que se enfrentaba el gobierno, lo llevaron a proponer una reforma tributaria que trataría de aprovechar una fuente impositiva hasta ahora "marginada:" la tributación directa; aun a sabiendas del consecuente rechazo empresarial que, efectivamente, llegó a convertirse en una peligrosa fuente adicional de desestabilización. El descontento y las manifestaciones empresariales en contra del "segundo paquetazo" se convirtieron en una de las mayores crisis políticas que ha enfrentado el gobierno de Duarte.

El ataque empresarial se concentró fundamentalmente sobre tres impuestos "reformados:" el del patrimonio, el de la renta y el impuesto de la "soberanía nacional." De hecho, estos tres impuestos eran los más importantes en términos de recaudaciones tributarias. Según estimaciones oficiales optimistas, de llevarse a cabo la reforma tributaria, se generarían ingresos adicionales por unos 350 millones de colones y el 80 por ciento de los mismos provendría de estos impuestos. Además, aparentemente en estos impuestos se fundamentaba la "progresividad" de la reforma.

A todas luces, el monto de las recaudaciones esperadas no era suficiente ante la urgencia financiera del gobierno. Estos ingresos "adicionales" apenas compensaban la baja esperada

en las recaudaciones del impuesto al café. Sin embargo, resulta indispensable analizar el supuesto carácter "progresivo" de la reforma.

Si bien las modificaciones al impuesto sobre la renta personal reducirían el peso del gravamen hasta una renta promedio imponible de 22.500 colones, a partir de ese nivel la incidencia subiría aceleradamente, concentrándose en las rentas entre 27.500 y 60.000 colones, alcanzando su peso máximo con una renta media de 35.000 colones anuales.

Similar comportamiento se deriva de las reformas al impuesto sobre la renta de las empresas y del patrimonio. Como puede observarse en el Cuadro 1, con las reformas propuestas, las empresas con una renta imponible de 50.000 colones verían incrementado su gravamen en más del 300 por ciento; en cambio, con una renta de 500.000 colones el gravamen sólo aumentaba el 69 por ciento respecto a lo que le correspondería pagar según la ley vigente.

Cuadro 1
Incidencia de la reforma al impuesto sobre la renta de las empresas

Niveles de renta imponible (colones)	Aumento porcentual del gravamen como resultado de la reforma, según niveles de renta imponible.
50.000	329%
100.000	253%
500.000	69%

Fuente: Elaborado en base a cifras procesadas por FUSADES, en "Análisis crítico de la política fiscal," San Salvador diciembre de 1986.

La mayor incidencia de la reforma tributaria sobre los sectores que poseen relativamente menos ingresos y/o capital imponible, se manifiesta también en el impuesto al patrimonio. Con las modificaciones propuestas a este impuesto, el gravamen aumentaría 300 por ciento para un capital imponible de 100.000 colones y 224 por ciento para un capital de 2 millones.

Por otro lado, el aceleramiento de la inflación en los últimos años vendría a agudizar la incidencia de la reforma, ya que las nuevas tasas se colocaban sobre una renta "inflada." Estimaciones hechas por FUSADES muestran que el "impuesto inflacionario" (recaudaciones derivadas exclusivamente del aumento de los precios), de aplicarse la reforma tributaria, alcanzaría el 100 por ciento para un capital imponible de 100.000 colones y llegaría a un máximo de 537 por ciento con una renta promedio de 45.000 colones. Es decir, la incidencia de la

reforma tributaria, agudizada por la inflación se concentraría fundamentalmente en los sectores de ingresos "medios" con rentas imponibles entre 27.500 y 60.000 colones y con un capital imponible promedio de 100.000 colones. Ciertamente, el gran capital no estaba siendo afectado.

Las modificaciones propuestas al impuesto sobre la renta empresarial pretendían también eliminar uno de los privilegios tributarios de que gozan los empresarios salvadoreños, introduciendo una modificación según la cual se gravaría a las sociedades que operan como subsidiarias, por ejemplo, de un *holding* y las de éste cuando la subsidiaria le traspasa sus dividendos (FUSADES). Uno de los mecanismos idóneos para evadir la tributación sobre la renta empresarial es, ciertamente, la "reversión" de los dividendos en sociedades ficticias ("fantasmas") que luego "desaparecen" o "quiebran," esfumándose con ellas la base impositiva.

El rechazo empresarial de las reformas al impuesto sobre la renta y el patrimonio se fundamentó en los efectos "desincentivadores" de tales modificaciones, haciendo énfasis en su carácter contradictorio respecto a la necesidad de "reactivar la economía." De acuerdo con los planteamientos empresariales, la reforma tributaria conduciría a una mayor "dolarización" y fuga de capitales, a un endeudamiento neto artificial, a la fragmentación deliberada de la propiedad, al retiro masivo de depósitos como resultado de la eliminación del "secreto bancario" y a la intensificación en el uso de fórmulas para reducir artificialmente el capital imponible. Al mismo tiempo que se "debilitaría el desarrollo empresarial" en la medida que los nuevos gravámenes restaran "competitividad" a las empresas que producen para la exportación y a la producción nacional que compite con las importaciones, obstaculizando seriamente la "reactivación económica."

El rechazo empresarial a la "ley del impuesto para la defensa de la soberanía nacional" se fundamentó, en cambio, en análisis de tipo jurídico. Este impuesto se rechazaba por ser "inconstitucional," pues los fondos generados se utilizarían para la "defensa de la soberanía nacional," lo cual sólo sería válido si se tratase de una "agresión externa" que, según los voceros empresariales, no es el caso salvadoreño; la guerra en El Salvador es un conflicto de "carácter interno." Este impuesto de "soberanía" consistía fundamentalmente en una sobretasa del impuesto al patrimonio, que oscilaría entre 1 y 4 por ciento para un capital imponible superior al millón de colones.

Si bien el carácter intensivo y desestabilizador del rechazo empresarial parecía indicar que la incidencia de la reforma tributaria se agudizaría y se concentraría en ese estrato, realmente el peso económico del gravamen era insignificante para el gran capital, tal como el análisis anterior lo demuestra. Esto lo reconocía el mismo gobierno y su partido. El PDC señalaba que con la reforma tributaria sólo se esperaba aumentar la "contribución de los grandes propietarios en unos 150 millones," es decir, un 5 por ciento de los ingresos tributarios de 1986. Por su lado, el presidente Duarte declaró que el impuesto de la soberanía aportaría "apenas un 10 por ciento de los costos de la guerra durante 1986" y serviría "sobre todo para que puedan vivir con tranquilidad aquellos que tienen millones."

El rechazo empresarial agudizó la irreversible crisis financiera del gobierno. Según cifras oficiales, 1986 significó un incremento de mil millones de colones en el presupuesto general de la nación, "herencia" legada al presupuesto de 1987 que se mantendría en los mismos niveles del año anterior, es decir, alrededor de 3.500 millones de colones. Para el financiamiento de este gasto se esperaba contar con las recaudaciones adicionales generadas por la reforma tributaria y que optimistamente se estimaban en unos 350 millones de colones; además, se esperaban donaciones superiores a los 500 millones. Para cubrir la brecha financiera se recurriría al financiamiento externo por un monto de 600 millones de colones, lo que significaría un incremento del 132 por ciento en este tipo de endeudamiento respecto a lo contratado en 1986. El déficit global (excluyendo donativos) proyectado para 1987 alcanzaría 763 millones de colones.

La situación fiscal en 1987 será peor que la planteada en las proyecciones oficiales, principalmente por la "marcha atrás" del gobierno en la implementación de la reforma tributaria. Efectivamente, en una "sesión de emergencia" convocada por los diputados del PDC el 20 de enero, se aprobaron las primeras modificaciones al impuesto de la "soberanía" y 2 días después se dejó sin efecto el aumento del impuesto a los cigarrillos. Posteriormente, el 12 de febrero, el ejecutivo presentó a la asamblea legislativa "importantes" reformas a la ley del impuesto sobre la renta y el patrimonio, aceptándose nuevamente algunas deducciones y rentas exentas que habían sido suprimidas por la reforma tributaria y estableciendo que el patrimonio neto imponible será calculado al valor real actual de los activos, mediante el "autovalúo que consigne el contribuyente," excluyéndose de su pago bienes tales como los bonos de la reforma agra-



ria, viviendas, escuelas, etc. Asimismo, se modificó la disposición de gravar las utilidades de las sociedades que operan como subsidiarias de un *holding* y las de éste cuando la subsidiaria le traslada sus dividendos; esto se hace introduciendo la siguiente modificación: "las personas jurídicas domiciliadas tendrán derecho a un crédito contra su impuesto por las utilidades gravables recibidas de otra sociedad..."

Hasta el momento, la marcha atrás del gobierno en la implementación de la reforma tributaria ha conducido hasta la declaratoria de "inconstitucionalidad" del "impuesto de guerra," fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia el 19 de febrero, esfumándose los 120 millones de colones que se esperaban recaudar con dicho impuesto. Un día después, el Vice-Ministro de Hacienda señaló que la decisión de la corte aumentaría el déficit fiscal en unos 600 millones de colones, ya que a esos 120 millones que dejarían de percibirse habría que sumar la contracción esperada de 400 millones de colones en las recaudaciones del impuesto al café como resultado del descenso de los precios internacionales.

Con las modificaciones hechas hasta ahora a la "reforma tributaria" sólo se espera obtener de ella unos 60 millones en ingresos adicionales, con lo cual el déficit global alcanzará fácilmente los mil millones de colones, es decir, el mayor déficit fiscal en toda la historia del país y a un nivel verdaderamente explosivo.

El gran capital ha mostrado nuevamente su poder y su rechazo a participar, ni siquiera mínimamente, en el financiamiento de la guerra;

pese a que con ésta se defienden fundamentalmente sus intereses. Todo indica que sus intenciones son las de continuar obteniendo las mayores ganancias mientras se pueda, sin ceder un ápice.

El afán de lucro del gran capital ha conducido al gobierno al borde de la quiebra fiscal y hasta el momento, según el Vice Ministro de Hacienda, se le presentan al gobierno 3 alternativas: emitir nuevos impuestos, que lógicamente no recaerían sobre el gran capital, decretar empréstitos forzosos y/o disminuir las asignaciones a ministerios de servicio público, que aunque dichos servicios ya están muy deteriorados, "ante una emergencia se puede dejar sin ningún centavo dichas carteras." Según el presidente Duarte, otra medida no descartable para financiar el déficit podría ser una nueva devaluación, ya que "todo puede suceder cuando comienza la espiral inflacionaria."

Las perspectivas de la situación fiscal son, realmente, alarmantes; y todo parece indicar que, aunque la tributación regresiva y la emisión monetaria se encuentran muy cerca de sus límites estructurales, las alternativas para enfrentar la crisis fiscal significarán un mayor deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los salvadoreños, lo cual a su vez agudizará la crisis política y el deterioro económico general.

En todo caso, reformar para financiar la guerra y alimentar sus raíces estructurales, es profundizar el principal elemento propagador del déficit fiscal y de la crisis económica. Sin embargo, existe otra alternativa que el gobierno y el sector privado se niegan a ver; se trata de la alternativa popular de trabajar seriamente por la paz y terminar con esta guerra que cada vez nos acerca más a un límite del cual quizás más tarde no podremos retornar.

J. A. A.

