

La crisis fiscal y el problema tributario en El Salvador

Lisandro E. Abrego*

Resumen

El artículo subraya dos aspectos económicos estrechamente vinculados a la problemática del desarrollo, que pueden ser influenciados por la política fiscal, el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Para el autor, el déficit fiscal es fundamental un problema de ingresos insuficientes. Por tanto, la forma más adecuada de reducirlo es aumentando los ingresos tributarios. Después de evaluar la reforma fiscal comenzada en 1989, se hacen algunas sugerencias sobre cómo reorientar la estructura tributaria del país.

1. La política fiscal y el desarrollo económico

La política fiscal está llamada a jugar un papel importante en el desarrollo económico de un país. Aquí queremos resaltar dos aspectos económicos estrechamente vinculados a la problemática del desarrollo, que pueden ser influenciados por la política fiscal: el crecimiento económico y la distribución del ingreso¹. La política fiscal puede incidir sobre el desarrollo a través de sus efectos sobre los determinantes del crecimiento económico y sobre la distribución del ingreso. Por otra parte, si partimos de que una de las condiciones para que el crecimiento pueda tener lugar es cierto grado de estabilidad económica interna, podemos decir tam-

bién que la política fiscal puede afectar las posibilidades de crecimiento y desarrollo, mediante su incidencia en la estabilidad macroeconómica.

La política fiscal puede incidir sobre el crecimiento económico a través de los siguientes conductos. Primero, por la incidencia de la estructura tributaria sobre el ahorro y la inversión, o la incidencia del gasto del gobierno sobre la inversión pública y sobre la inversión global en general. A este tipo de incidencia podríamos denominarla incidencia macroeconómica de la política fiscal sobre el crecimiento. La política tributaria puede afectar el ahorro *global* (que no es sinónimo de ahorro privado) y por ese conducto, la inversión

* El autor agradece la valiosa y hábil ayuda de Rolando Arévalo en la recolección y procesamiento de datos.

global. También puede afectar la inversión privada a través de incentivos tributarios *directos*². A través del gasto, el gobierno puede afectar tanto la formación de capital físico (infraestructura, por ejemplo), como la formación de capital humano, potenciando la acumulación de capital y la productividad de la economía. El segundo conducto es la incidencia de los impuestos sobre la asignación de los recursos y la eficiencia de la economía. A ésta la denominaríamos incidencia microeconómica de la política fiscal sobre el crecimiento.

En cuanto a la dimensión redistributiva de la política fiscal, esta se cumple fundamentalmente a través del gasto social del gobierno (educación, salud, vivienda, etc.), de las transferencias directas y de los subsidios a determinados bienes o servicios básicos³. A través de estas formas, el gobierno puede incidir directamente en las condiciones de vida de la población y realiza una acción redistributiva de quienes pagan los impuestos a los beneficiarios de los programas sociales. Con ello, la política fiscal afecta la distribución *final* del ingreso.

Ahora bien, tanto los gastos sociales del gobierno, como los gastos de formación de capital necesitan ser financiados. Una parte importante del financiamiento proviene de los ingresos recaudados por impuestos; la otra parte ha de venir del endeudamiento interno y externo. Dado un cierto nivel de gasto compatible con un rol "adecuado" del Estado en la promoción del desarrollo, hay que pensar en su financiamiento. En teoría, no es difícil determinar ese nivel "adecuado" de gasto⁴. En la práctica, sin embargo, esa definición es muy compleja, no sólo por razones técnicas, sino también porque la definición e implementación de la política fiscal no puede escapar a las circunstancias políticas, a las preferencias ideológicas del gobierno y a las relaciones de poder dentro de la sociedad. Pero, asumiendo que el objetivo del desarrollo no se extravía, si para un nivel dado de recaudaciones, el gobierno no es capaz de cubrir sus gastos con un mayor endeudamiento interno con el sector privado (incluido el financiero) y, o con un mayor endeudamiento externo, tiene que recurrir al banco central y crear inflación (recurrir

al impuesto inflacionario) para financiar su gasto.

En este caso, por lo tanto, amenaza la estabilidad interna de la economía, no sólo en términos de generación de inflación, sino también en términos de deterioro del sector externo. La política fiscal tiene que preocuparse también por un financiamiento del gasto que no amenace la estabilidad económica interna. Si la perspectiva es de corto plazo, puede formularse el mismo argumento, partiendo de un nivel dado de ingresos. En este caso, un gasto "excesivo" conduciría a la inestabilidad.

La preservación del nivel de empleo sería otro aspecto de la labor de estabilización de la política fiscal⁵. Aquí hay que tener en cuenta dos puntos. Por una parte, este aspecto de la estabilidad debe ser compatibilizado con la estabilidad de los precios y de la balanza de pagos, puesto que pueden presentarse conflictos con estos otros objetivos. Segundo, debe tenerse en cuenta que en los países subdesarrollados, el desempleo no es siempre o predominantemente de origen keynesiano (deficiencia de demanda), sino que posee en gran medida una naturaleza estructural. Aunque hay algunos indicios —como la existencia de capacidad ociosa en la manufactura— de que políticas de demanda agregada (como el gasto público) podrían contribuir a disminuir el desempleo, no debe olvidarse que, a diferencia de los países desarrollados, en nuestros países, este tipo de políticas serían en general menos efectivas para lidiar con ese problema⁶.

Si partimos de una visión de desarrollo que vaya más allá del corto plazo, el problema de la política fiscal no puede, pues, enfocarse unilateralmente, sobre todo si tenemos en cuenta que pueden existir conflictos entre las tres dimensiones (el crecimiento, la distribución del ingreso y la estabilidad) aquí señaladas, e incluso entre los distintos aspectos de una misma dimensión (estabilidad). Aunque naturalmente, en determinadas circunstancias, puede hacerse énfasis en alguna de ellas, debe tenerse en mente que las otras no pueden ser obviadas. De hecho, éstas constituirían una especie de restricción. La experiencia indica que el absolutizar cualquiera de estas dimensiones y olvidar las restricciones puede tener consecuencias de

mediano plazo desastrosas⁷.

2. La crisis fiscal y el problema tributario

En los últimos años, se ha hablado mucho sobre la crisis fiscal en El Salvador. Este fenómeno, que habría pasado a primer plano en la década pasada, se suele resumir a través de un sólo indicador: el déficit fiscal. Generalmente, este concepto se refiere ya sea al sector público no financiero o al gobierno central⁸. Aunque como explicaremos más adelante no se puede reducir el problema de la crisis fiscal al problema del déficit fiscal, en lo que a este concepto se refiere, aquí trabajaremos con la definición que comprende al gobierno central solamente, por dos razones: primero, la crisis fiscal en El Salvador concierne principalmente al gobierno central; desde el punto de vista fiscal, los problemas financieros del resto del gobierno general y de las empresas públicas no financieras en su conjunto no son tan significativos comparados con los del gobierno central (Véase el Cuadro 1), aunque no por ello deben desdibujarse. Segundo, nos interesa resaltar el papel del problema tributario en la crisis fiscal, problema

que también tiene que ver fundamentalmente con el gobierno central. De aquí en adelante, por lo tanto, utilizaremos la expresión déficit fiscal para referirnos al déficit del gobierno central solamente.

El Cuadro 2 contiene también datos sobre el problema fiscal en El Salvador, visto a partir del déficit. Los datos muestran que El Salvador viene arrastrando este problema por lo menos desde 1980. El déficit fiscal alcanzó sus mayores proporciones en los primeros cuatro años de la década pasada, trastornando la estabilidad macroeconómica interna. Entre 1985 y 1988, aunque la magnitud del déficit como fracción del PIB estuvo por encima de lo que organismos como el FMI consideran tolerable, se logró una mejora sustancial al reducirse apreciablemente el crédito del Banco Central al gobierno. En 1989, la situación se deterioró nuevamente, pero se logró una importante mejora al año siguiente. Según datos preliminares, en 1991 el problema volvió a agravarse y el financiamiento del Banco Central al gobierno habría alcanzado la cifra récord de 951 millones de colones.

Cuadro 1
Déficit en el sector público no financiero
(Millones de colones y porcentajes con respecto al PIB)

	Sector público no financiero		Gobierno central Consolidado	
	Déficit*	Def./PIB*	Déficit*	Def./PIB*
1980	864	9.7	595	6.7
1982	801	8.9	764	8.5
1984	725	6.2	683	5.9
1985	567	4.0	535	3.7
1986	412	2.1	491	3.0
1987	656	2.8	832	3.6
1988	922	3.4	846	3.1
1989	1,877	5.8	1,573	4.9
1990	1,031	2.5	1,314	3.2
1991p	2,090	4.4	2,418	5.1

Fuente: Banco Central de Reserva.

Cuadro 2
Financiamiento del déficit del gobierno central consolidado
(Millones de colones)

	1980	1982	1984	1986	1988	1989	1990	1991p
Donaciones	1	0	382	314	542	523	869	767
Financiamiento externo neto	126	242	211	321	280	273	200	484
Financiamiento interno neto	474	446	229	-42	26	850	-39	653
1. Banco Central	397	418	100	-302	-70	888	279	951
2. Otras fuentes	77	28	129	260	229	186	-318	-298
Total	601	688	822	491	846	1573	1314	2418

Fuente: Banco Central de Reserva.

p = Cifras preliminares.

Puesto que las donaciones, que han cubierto una parte considerable del déficit desde 1983, no estarán disponibles indefinidamente, la estructura actual de financiamiento no es sostenible más allá del corto plazo. Cuando las donaciones desaparezcan o se reduzcan sustancialmente, si el déficit fiscal no se reduce, el gobierno se verá obligado a financiarlo mediante la creación de dinero⁹, lo cual amenazaría todavía más la estabilidad macroeconómica. La magnitud del déficit fiscal tiene, por lo tanto, que ser considerablemente reducida. Este es el caso, independientemente de si el tamaño del gobierno en la economía es o no el adecuado. Más adelante veremos la forma más conveniente para reducir el déficit desde la perspectiva del desarrollo.

Aunque el tratamiento del problema del déficit fiscal es ineludible por razones de estabilidad, la crisis fiscal en El Salvador no está vinculada solamente a problemas de inestabilidad macroeconómica. Pese a los elevados déficits fiscales, los gastos sociales y de capital han sido drásticamente recortados durante la última década. Esto tiene importantes implicaciones de cara al crecimiento y la distribución del ingreso. Como se sabe, el fenómeno ha tenido mucho que ver con la reorientación del gasto en función de la guerra¹⁰, que ahora ha finalizado. Aunque el fin de la guerra dará lugar a una reorientación del gasto, el problema no se resuelve con ello, sobre todo si tenemos en cuenta que el país ha acumulado un atraso que lo ha he-

cho retroceder décadas enteras.

El gasto social en El Salvador, que ha sido históricamente pequeño, comparado con el de otros países latinoamericanos de similar desarrollo y a los que no se les puede acusar de tener un gobierno sumamente intervencionista¹¹, ha alcanzado niveles alarmantemente bajos con relación a los niveles históricos nacionales. En los últimos años, los gastos por habitante y como proporción del PIB en rubros como educación y salud han vuelto a niveles inferiores a los de hace más de tres décadas (Cuadro 3). Lo mismo ha sucedido con los gastos de capital. Así, el problema fiscal no sólo es importante en términos de estabilidad macroeconómica, sino también desde la perspectiva del desarrollo económico. Independientemente del tamaño del déficit fiscal, la caída de los gastos de fomento del desarrollo también forma parte de la crisis fiscal de El Salvador y debe ser vista como tal.

Se han señalado diversas causas de la crisis fiscal salvadoreña: desde que ésta tiene su origen en las características del proceso de acumulación en que entró el país tras la segunda guerra mundial¹², hasta que la crisis se origina por una falta de disciplina fiscal, debido a un gasto excesivo¹³. Según esta última visión, la crisis fiscal se habría originado en los ochenta, y el problema fundamental sería el excesivo tamaño del sector público en la economía salvadoreña. Para ella, la solución básica radicaría en la reducción del gasto. Esta es la

Cuadro 3
Algunas relaciones del gasto del gobierno central

	Gasto total real		Gasto social real*		Gastos
	% del PIB	Por habitante*	% del PIB	Por habitante*	Período de capital/PIB
1958-59	13.2	70.0	n.d.	n.d	2.0
1960-64	11.5	66.2	3.7	21.6	1.6
1965-69	11.0	72.7	4.3	28.6	1.8
1970-74	12.9	90.3	5.1	35.4	3.5
1975-79	15.0	120.9	5.5	44.4	3.2
1980-84	20.1	129.6	5.6	36.3	3.8
1985-88	12.7	99.4	3.6	22.4	3.0
1989-91**	13.1	81.7	2.6	16.6	2.0

Fuente: Calculado sobre la base de datos del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda.

* Corresponde a la suma de gastos en educación, salud y asistencia social.

* Colones de 1962.

** Los datos correspondientes a 1991 son preliminares.

n.d. = no disponible.

visión más difundida, sobre todo oficialmente, por lo que, sin entrar en sus pormenores, nos detendremos un poco en ella.

Cuadro 4
Relación gasto del gobierno central/PIB
en El Salvador y en otros países
(Porcentajes)

	Período	Relación (%)
El Salvador*	1985-87	14.7
Chile	1985-86	30.4
Costa Rica	1985-86	24.2
Uruguay	1985-86	23.7
México	1985-86	23.3
Estados Unidos	1986-87	24.1
Alemania	1985-87	30.8
Corea del Sur	1986-88	17.7

Fuente: Calculado sobre la base de FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*.

* Se trata del gobierno central consolidado.

Para empezar, no es cierto que el tamaño del sector público en El Salvador sea demasiado grande. En realidad, como lo muestra el Cuadro 4, El Salvador tiene uno de los sectores públicos más pequeños de América Latina (por supuesto, *no* hemos seleccionado los países latinoamericanos con los gobiernos más intervencionistas); el sector público salvadoreño también es muy pequeño, comparado con el de algunos países desarrollados (Cuadro 4). El tamaño de todo el sector público (financiero y no financiero) en El Salvador es equivalente, por ejemplo, al del gobierno central de países como Estados Unidos, Alemania, etc. Chile, el país paradigma, en términos de organización de la economía para el actual gobierno salvadoreño, tiene un gobierno central cuyo peso con relación al PIB es dos veces superior al del nuestro (Cuadro 4). Sólo el peso del gasto del gobierno central en Chile es superior al de todo el sector público en El Salvador. En los últimos tres años sobre todo, el tamaño del gobierno en la economía salvadoreña se ha reducido aún más. Entre 1989 y 1991, los gastos del gobierno central como frac-

ción del PIB fueron similares a los de finales de la década de los cincuenta (Cuadro 3). Si vemos el problema en términos de gasto por habitante, al iniciar la década de los noventa, habríamos regresado a los niveles de mediados de los sesenta (Cuadro 3).

No podríamos afirmar, por lo tanto, que este-mos ante un problema de gasto público excesivo (lo que no significa que no haya que buscar una mayor *racionalización* del mismo) o de tamaño excesivo del gobierno. El problema *fundamental* radica más bien en los *ingresos*. En este sentido, debemos señalar que el problema del déficit fiscal en nuestro país es fundamentalmente un problema

de ingresos insuficientes, y la forma más conveniente de reducirlo es incrementando los ingresos tributarios¹⁴.

Hasta ahora, el Estado salvadoreño no ha sido capaz de de lograr niveles aceptables de recaudaciones por ingresos tributarios. El Salvador ha tenido una carga tributaria (relación ingresos tributarios/PIB) históricamente baja, comparada con la de otros países latinoamericanos de desarrollo similar. Actualmente, después de Bolivia y Guatemala, El Salvador posee la carga tributaria más pequeña de América Latina (Cuadro 5). Si se excluyen esos dos países, sólo Haití, el país más atrasado del hemisferio occidental, tiene una carga

Cuadro 5
La carga tributaria en El Salvador y otros países de América Latina

Carga tributaria (%)		Carga tributaria (%)		
El Salvador:		América Latina:	Período:	
1951-54	11.1	El Salvador	1987-90	9.1
1955-59	11.5	México	1986-87	19.6
1960-64	10.2	Guatemala	1987-89	8.4
1965-69	9.9	Honduras	1988-89	14.8
1970-74	10.8	Nicaragua	1987-89	25.6
1975-79	13.4	Costa Rica	1987-89	21.3
1980-84	11.1	Panamá	1986-88	20.0
1985-88	11.4	Rep. Dominicana	1987-89	13.7
1989-91**	8.1	Haití	1986-87	9.7
		Colombia	1985-87	11.2
1987	10.9	Venezuela	1985-86	10.3
1988	9.3	Ecuador	1985-86	16.7
1989	7.6	Perú	1985-86	22.2
1990	8.1	Bolivia	1987-89	8.3
1991	8.6	Uruguay	1986-88	21.5
		Brasil	1986-88	15.1
		Chile	1985-86	22.2
		Argentina	1985-86	18.7

Fuente: Para la serie histórica de El Salvador, los datos se calcularon a partir de las cifras del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda; para el resto de países, se calculó sobre la base de datos de FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1990.

** Los datos correspondientes a 1991 son preliminares.

tributaria histórica similar a la de El Salvador¹⁵. Obsérvese nuevamente el caso de Chile, que posee una de las cargas tributarias más altas en América Latina, sólo superada por la de Nicaragua, cuyo caso, para los años a que se refieren los datos, no es comparable con el de Chile en términos de orientación de economía.

En los últimos tres años (1989-91), la carga tributaria salvadoreña alcanzó los niveles más bajos en la historia para la que se cuenta con estadísticas en el país (Cuadro 5). Este es un problema realmente grave, que no puede explicarse ni exclusiva ni básicamente por factores económicos, como el hecho de que el ingreso por habitante en el país haya caído a los niveles de mediados de los sesenta y que el peso del sector informal en la economía se haya incrementado en los últimos años. Además, hay que tener en cuenta que después de 1963, en El Salvador no se produjeron cambios en la política tributaria con un impacto deprimente sobre los ingresos. Antes bien, si los hubo, fue para incrementar las recaudaciones (este es el caso, por ejemplo, de los sucesivos aumentos en la tasa del impuesto de timbres desde 1983).

Aunque la baja de los precios internacionales del café desde 1989 ha afectado adversamente las recaudaciones en los últimos tres años, la dramática caída de la carga tributaria en este período (1989-1991) está mucho más vinculada a algunas medidas de política tributaria, adoptadas a partir de 1989, a las deficiencias técnicas de la administración tributaria, a la escasa disposición a pagar impuestos por parte de los sectores no asalariados (los asalariados suelen pagarlos incluso antes de recibir su salario, mediante la retención) y a la ausencia de mecanismos legales que penalicen con severidad la evasión¹⁶.

Por otra parte, si bien desde un punto de vista cuantitativo o global, el problema de los ingresos radica en su bajo nivel, el problema de su estructura tampoco carece de relevancia. La estructura tiene implicaciones importantes tanto en términos de eficiencia como en términos redistributivos. A nivel global, el problema fundamental aquí es que la estructura tributaria salvadoreña descansa fundamentalmente en los impuestos indirectos¹⁷. Como se sabe, los impuestos indirectos —a diferencia de

los directos— no son progresivos; es decir, no son equitativos. De ahí que *no* sean el instrumento idóneo para llevar a cabo una labor redistributiva adecuada a través de la política fiscal.

La dependencia de los impuestos directos es un rasgo común a una gran cantidad de países subdesarrollados¹⁸. La estructura tributaria de estos países contrasta fuertemente con la de los países desarrollados, que descansa fundamentalmente en los impuestos directos. Ahora bien, la diferencia no reside tanto en los niveles del ingreso per cápita y en el peso del sector informal dentro de cada tipo de economía, ni en el diseño técnico de los impuestos, sino más bien en que los países desarrollados han logrado implantar —gracias a mecanismos judiciales y a elementos que tienen que ver con la voluntad política y la estructura de poder dentro de sus sociedades— una “cultura fiscal”, en la que el Estado castiga severamente el fraude fiscal. Por otra parte, estos países cuentan con una administración tributaria eficiente y eficaz técnicamente.

En cuanto al peso de los impuestos indirectos en nuestro país, a un nivel más concreto, la estructura tributaria salvadoreña presenta una fuerte dependencia de los impuestos al comercio internacional¹⁹. Aunque estas características están vinculadas a la estructura económica del país, especialmente en lo que concierne a su bajo nivel de ingreso, el tamaño relativamente grande del sector informal y la elevada apertura de la economía, también tienen que ver con las deficiencias de la administración tributaria y la impunidad fiscal. Sin embargo, mientras no se mejore sustancialmente la administración tributaria y no se aborde con seriedad el problema de la impunidad fiscal, por razones de recaudación principalmente, los impuestos al comercio exterior tendrán que seguir constituyendo una fuente importante de recaudación en El Salvador, a pesar de que no son en general los instrumentos más idóneos para la captación de ingresos, ni desde una óptica distributiva ni desde la perspectiva de la eficiencia de la economía.

Otra particularidad de la estructura tributaria salvadoreña es su elevada dependencia del impuesto a las ventas internas (impuesto de timbres)²⁰. Es sabido que la forma de este impuesto en el país

ocasiona distorsiones que afectan la eficiencia de la economía. Sin embargo, ante la incapacidad o falta de voluntad para incrementar los impuestos directos, en los últimos años, en El Salvador, se ha venido recurriendo cada vez más a este impuesto como fuente de ingresos. La reforma que se tiene en mente para reemplazarlo por un impuesto al valor agregado, aunque favorece la eficiencia de la economía, no altera el problema desde una perspectiva redistributiva, pues el IVA también es un impuesto regresivo.

Además, se está pensando en la fijación de una tasa de IVA que no haga caer el nivel de las recaudaciones. Desde el punto de vista de la necesidad de preservar cierta estabilidad económica y *toda vez que no existieran otras alternativas para captar impuestos*, la idea no estaría del todo mal. Sin embargo, como veremos en la próxima sección, en los últimos tres años se ha renunciado en cierta medida a otras alternativas de captación técnica y socialmente superiores. La conservación del nivel de recaudación que rinde el impuesto de timbres supondría el establecimiento de una tasa posiblemente cercana al 15 por ciento. Si se le compara con las tasas existentes en los países desarrollados o en cualquier país latinoamericano, ésta es una tasa sumamente alta. Una estructura tributaria normal o moderna no tendría que recurrir a estas irregularidades ni descansar tanto en ellas. Toda vez que las recaudaciones totales no sean sacrificadas, este aspecto debería, por lo tanto, ser modificado. Con el nivel de recaudaciones como restricción, el camino principal que parece existir es mejorar la administración del impuesto y combatir su evasión, además de incrementar las captaciones por impuestos directos. Esto último, especialmente, requiere una reforma tributaria diferente a la que se encuentra en marcha.

3. Hacia una reforma tributaria para el desarrollo

Actualmente, en El Salvador se está implementando un proceso de reforma tributaria, iniciado en 1989 como parte del programa de ajuste estructural. Esta sería la reforma tributaria más importante de las últimas tres décadas. La reforma comprende modificaciones a prácticamente todos los impues-

tos, tanto directos como indirectos²¹. Su característica principal es la disminución de las tasas impositivas en materia de impuestos directos y la reducción de los impuestos al comercio internacional, especialmente los impuestos a la exportación²². Por hoy, el gobierno ha compensado estos cambios mediante el incremento del impuesto a las ventas internas o de timbres, por un lado, y mediante la eliminación de una parte de las exenciones tributarias, tanto en impuestos directos como en impuestos indirectos, por otra. Todavía no se han hecho esfuerzos serios por mejorar la administración tributaria y combatir la impunidad fiscal, aunque se tienen *proyectos* con relación a lo primero. En lo que concierne a la impunidad fiscal, el partido gobernante se ha opuesto a pasar una legislación tendiente a enfrentar debidamente el problema de la evasión.

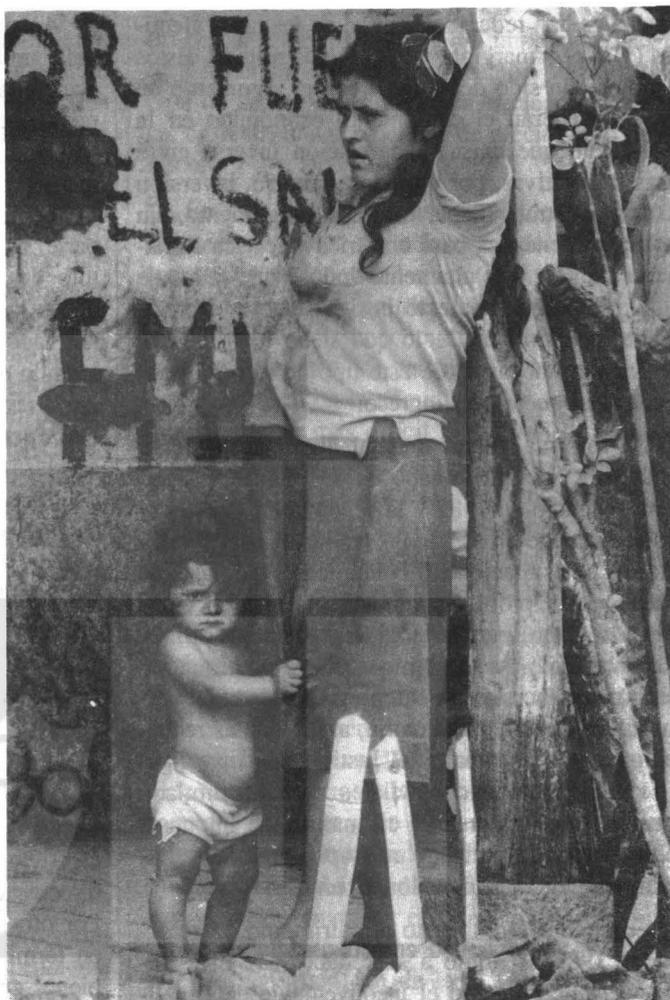
Vale la pena resaltar dos puntos importantes con relación a las reformas iniciadas en 1989. Por un lado, con las reformas la importancia de los impuestos indirectos en la estructura tributaria puede, a lo sumo, permanecer básicamente igual, si no es que se incrementa. De esta manera, la estructura seguirá siendo predominantemente regresiva. Esto es contrario a la equidad tributaria. Por otro lado, es sumamente difícil que las reformas se traduzcan en una elevación de la carga tributaria que no sea simplemente simbólica. Esto es algo que dificultará tanto la labor de preservar la estabilidad macroeconómica como la promoción del desarrollo económico en términos de crecimiento y equidad. Desde esta perspectiva, no nos atreveríamos a decir que se trate en general de una reforma tributaria con una visión de desarrollo.

Si se excluye la primera etapa de la reforma al impuesto sobre la renta —que ya pertenece al pasado— y la eliminación de exenciones, son pocos los *aspectos positivos no formales* que quedan de la reforma tributaria en marcha. En principio, se trataría básicamente de las modificaciones a los impuestos al comercio internacional, del proyecto de sustitución del impuesto de timbres por un impuesto al valor agregado y del *proyecto* de mejoramiento técnico de la administración tributaria. Sin embargo, si tomamos en cuenta consideraciones dinámicas, se vuelve más difícil valorar positiva-

mente algunas de las modificaciones a los impuestos al comercio exterior, como explicaremos abajo. Además, estos impuestos son más una cuestión de política comercial que de política tributaria. En este contexto, lo positivo que quedaría de la reforma tributaria iniciada en 1989 se reduciría básicamente al proyecto de introducción del IVA, la eliminación parcial de las exenciones tributarias y el proyecto de mejoramiento de la administración tributaria.

El incremento de los ingresos tributarios que el fomento del desarrollo económico y la estabilidad macroeconómica demandan requiere de una reforma tributaria distinta a la iniciada en 1989. La nueva reforma debe tener como preocupaciones centrales el incremento de la carga tributaria y el incremento del peso de los impuestos directos dentro de la estructura tributaria. Lo primero es importante para el financiamiento de los gastos de promoción del desarrollo y por razones de estabilidad macroeconómica. Lo segundo porque provee de equidad a la estructura tributaria; además, los impuestos directos tienen la ventaja de que tienden a ser neutrales y en ese sentido no distorsionan los precios relativos de los bienes —o la asignación de los recursos—, ni afectan, por tanto, la eficiencia global de la economía (algunos, como cierto tipo de impuestos a la tierra, incluso pueden elevarla).

Esta nueva reforma comprendería tanto elementos técnicos como "institucionales". En términos técnicos, se trataría del establecimiento de nuevos impuestos y de la rectificación de algunas medidas de política tributaria adoptadas desde 1989, particularmente en materia de impuestos directos. Asimismo, se trataría de mejorar sustancialmente la capacidad técnica de la administración tributaria. En términos institucionales, se trataría del establecimiento e implementación de mecanismos legales, tendientes a eliminar el proble-



ma de la impunidad fiscal. Estos atañe tanto a los evasores como al problema de la corrupción al interior de algunas instancias gubernamentales vinculadas al sistema tributario. Ambos elementos (técnico e institucional) requieren una buena dosis de voluntad política y poder para su implementación efectiva, por lo que gran parte de la reforma constituiría en realidad un problema político.

En cuanto a rectificación de las medidas de política tributaria, el componente del proceso de reforma tributaria iniciado en 1989 que nos parece más cuestionable es la rebaja excesiva de los impuestos directos. Particularmente importantes han sido las modificaciones al impuesto sobre la renta,

las cuales han reducido el nivel de las tasas efectivas (y la tasa marginal máxima) a la mitad²³. Estos cambios han sido defendidos con el argumento de que favorecerán el crecimiento económico en la medida en que existe una relación inversa entre tasas impositivas, por un lado, y ahorro, inversión y oferta de trabajo, por otro. Este argumento, sin embargo, tiene una base empírica y teórica sumamente débil²⁴, y es altamente dudoso que la rebaja tributaria tenga un efecto positivo sobre el crecimiento económico. De lo que si no hay duda es del impacto negativo de este tipo de reformas sobre la distribución del ingreso.

La reforma gubernamental al impuesto sobre renta se ha llevado a cabo en dos etapas. La primera se inició en 1989 y la segunda en 1991. Como se sostiene en el trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCA²⁵, el problema fundamental estaría en la segunda etapa, que no sólo redujo innecesaria y excesivamente las tasas impositivas, sino que sacrificó sustancialmente la progresividad del impuesto y la equidad tributaria, así como las recaudaciones. En el trabajo del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales se ha formulado una propuesta alternativa en materia de impuesto sobre la renta, a partir de un amplio análisis de las reformas y de consideraciones teóricas.

En cuanto al impuesto al patrimonio, la reforma de 1989 se limitó a su reducción²⁶. Este impuesto sigue teniendo el inconveniente de penalizar la acumulación de capital. Nuestra opinión es que el impuesto debería ser convertido en un impuesto territorial progresivo, aunque por razones de recaudación esto no debería de hacerse en el corto plazo. Considerando que la *concentración* de la propiedad de la tierra sigue siendo un problema a pesar del proceso de reforma agraria, y considerando también la *subutilización* de la que suele ser objeto este escaso recurso en el país, el impuesto territorial sería adecuado, tanto en términos de equidad como de eficiencia. Ahora bien, para que su establecimiento sea efectivo, es imprescindible un mejoramiento de la administración tributaria, en especial la revisión y actualización del catastro de tierras, proceso que puede requerir a su vez de un censo de tierras.

Asimismo, dado que la rápida urbanización del país, unida a la estrechez territorial, incrementan aceleradamente el precio de aquellos activos urbanos, especialmente los que utilizan con cierta intensidad la tierra, deberían establecerse separadamente impuestos progresivos a la propiedad de inmuebles comerciales y de viviendas. Por otra parte, como se ha sugerido en el trabajo del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, dadas las dificultades para fiscalizar los ingresos derivados de algunas profesiones liberales y lo extendido que parece encontrarse en éstas la práctica de la evasión, debería crearse un impuesto a la renta *presunta* de algunos profesionales liberales, con tasas diferenciadas, en función de la ubicación de sus oficinas. Con un diseño técnico adecuado, ésta sería una medida conveniente, tanto en términos de recaudaciones como en términos de equidad tributaria.

Otra alternativa conveniente es una diferenciación del impuesto a las ventas o al consumo de ciertos bienes. En este sentido, deberían fijarse tasas más altas al consumo (no necesariamente a la importación, a menos que se quiera promover el desarrollo de la industria doméstica respectiva) de bienes de lujo. Esta sería una medida mucho más efectiva que las rebajas tributarias de impuestos directos como estímulo al ahorro y la inversión. Por otra parte, la medida es conveniente también en términos redistributivos en la medida que los bienes gravados con las mayores tasas son consumidos típicamente o primordialmente por los grupos de más altos ingresos.

Estamos concientes de las dificultades administrativas que el monitoreo de este tipo de impuestos significa. Por ello, la efectividad de un esquema como éste depende, en gran medida, de la eficiencia y eficacia de la administración tributaria. En el caso de El Salvador, es difícil pensar en la efectividad de tales esquemas sin un mejoramiento sustancial de esa parte del sistema tributario.

En realidad, la administración tributaria debe ser mejorada a todos los niveles. El mejoramiento es importante para introducir a la base a nuevos contribuyentes, para una mayor capacidad de con-

trol de los ya existentes y para el cumplimiento efectivo de las disposiciones tributarias que aquí se proponen. Esto concierne tanto a los impuestos directos como a los indirectos. En el caso de los impuestos directos, parece haber un margen de mejoramiento de administración sustancial en *todos* los tipos de impuestos. Sin una mayor eficiencia y eficacia de la administración de estos impuestos, será muy difícil elevar la carga tributaria en el país y hacer descansar la estructura tributaria en gravámenes progresivos. Dentro de los impuestos indirectos, sería importante especialmente el caso del impuesto a ventas internas y el de impuestos a las importaciones; en ambos casos, un mejoramiento de la administración tributaria puede contribuir a disminuir la evasión y favorecer las recaudaciones (y la equidad tributaria).

Ahora bien, para que una administración tributaria más competente sea mucho más que una formalidad, se necesita también adoptar medidas que penalicen severamente el fraude al fisco. En este sentido, aunque las sanciones económicas son necesarias, no basta con ellas: es imprescindible que se tipifique la evasión tributaria como delito penal *encarcelable*. También es importante hacer frente con severidad a la corrupción que pueda existir (o desarrollarse) dentro del sistema tributario. Este tipo de penalizaciones no se reducen simplemente a la creación de la legislación correspondiente, pues ello también podría dejar el problema en el plano de las formalidades. Como sugerimos arriba, se requiere de *voluntad política* y de *poder* también para hacer efectivo el cumplimiento de disposiciones legales o judiciales. El actual gobierno parece tener el poder suficiente para al menos crear legislación. En cuanto a voluntad política, el rechazo, por parte de la fracción legislativa del partido gobernante, a finales del año pasado, de un proyecto de ley que tipificaba como delito penal *encarcelable* el fraude fiscal, sugiere que la situación es distinta.

Los impuestos al comercio exterior no deben verse simplemente como una fuente relativamente fácil de ingresos. En general, no debe perderse de vista la perspectiva del desarrollo económico. Hay que recordar que esto concierne mucho más a la política comercial que a la política tributaria. Den-

tro de las reformas hasta ahora implementadas parece haber privado la preocupación por la promoción de las exportaciones y la eficiencia económica; es decir, una perspectiva de crecimiento económico.

En este tipo de impuestos pueden presentarse algunos conflictos entre la necesidad de mayores ingresos y la necesidad de potenciar la incidencia redistributiva de la política fiscal, por una parte, y la eficiencia de la economía y el crecimiento económico, por otra. Ahora bien, mientras no haya una mejora tal en la administración tributaria, que vuelva mucho más difícil la evasión de aquellos impuestos de recaudación relativamente más compleja —sin que los costos de recaudación sean excesivamente altos— y mientras continúe la impunidad fiscal, habría que privilegiar el primer aspecto, es decir, el elemento recaudación.

Recordemos que aunque impuestos como el de exportación son formalmente indirectos, debido a que gravan a grupos de ingresos altos, son muy convenientes en términos redistributivos. Las reformas iniciadas en 1989 han eliminado ya casi todos los impuestos a la exportación. El único impuesto a la exportación que continúa vigente es el impuesto a la exportación del café, cuya tasa promedio fue reducida en 1989. La nueva tasa parece ser adecuada si vemos el problema de la equidad no sólo del lado de los beneficiarios de los impuestos, sino también de lado de quienes los pagan, especialmente si se tiene en cuenta que el remanente de ingresos queda todavía sujeto al impuesto sobre la renta.

Algunos sectores (como los cafetaleros mismos) vienen proponiendo la sustitución del impuesto a la exportación del café por un impuesto sobre la renta. Esto no puede aceptarse. Por razones de recaudación, este impuesto no puede ser sustituido por un impuesto sobre la renta como el criterio de eficiencia aconsejaría²⁷, muchos menos ahora que la tasas impositivas del impuesto sobre la renta han sido disminuidas sustancialmente.

La eliminación del impuesto para las exportaciones no tradicionales, si la promoción de éstas es una prioridad, aunque la medida significa un sacrificio fiscal, no sería muy problemática. Sin

embargo, es importante que la estrategia de exportación sea *visionaria* y haga uso de una *adecuada* selectividad. No nos atreveríamos a afirmar que la actual estrategia cumple con esos atributos. En estas circunstancias, la justificación más importante a la exención de impuestos a las exportaciones *no tradicionales* sería la conveniencia de desarrollar una *vocación exportadora* en nuevos sectores productivos.

El caso de las restantes exportaciones agrícolas tradicionales es más cuestionable. En el caso del azúcar, por ejemplo, se sabe que El Salvador no puede competir en el mercado mundial, a menos que recurra a los subsidios. Y, efectivamente, ésta ha sido la práctica en el país durante mucho tiempo. En nuestro caso, sin embargo, se ha tratado de un esquema de subsidio bastante *sui generis*, en el que el gobierno fija un precio doméstico apreciablemente mayor que el precio mundial. De ahí que a pesar de la liberalización masiva de precios a partir de 1989, el precio del azúcar siga siendo fijado por el gobierno. De esta manera, el subsidio lo paga el consumidor nacional de azúcar.

Este no es sólo un caso de fomento de la ineficiencia, sino también de promoción de la inequidad. En realidad, desde una perspectiva estrictamente económica, la medida correcta sería liberar el precio interno del azúcar. Si se permite la importación sin cuota, tal liberación no tendría que llevar a un precio doméstico superior al actual. En el marco de la reforma arancelaria, el gobierno ha adoptado medidas similares para bienes manufacturados de consumo menos difundido. El único factor económico que desaconsejaría la liberación sería el elemento empleo. Si no se está dispuesto a asumir este costo, pero sí a seguir con el actual esquema de subsidio, es muy difícil justificar la eliminación del impuesto a la exportación de azúcar. Por lo demás, el problema del empleo *no* debe enfocarse desde una perspectiva estática y de equilibrio parcial.

En cuanto a los impuestos a la importación (aranceles), la reforma iniciada en 1989 ha consistido en la reducción de tasas, en la disminución de su dispersión y en la eliminación de exenciones²⁸. Gracias sobre todo a la eliminación de las exen-

ciones, los ingresos por impuestos a la importación no han caído. La idea de la reforma arancelaria es llegar a configurar una estructura básicamente uniforme de tasas para 1993. En otra parte hemos cuestionado con cierto detalle la conveniencia de esta estructura de cara a la necesidad de fomentar el crecimiento de largo plazo²⁹. Nuestra opinión es que, si el problema se enfoca dinámicamente —como correspondería—, una estructura arancelaria uniforme no es la mejor forma para fomentar un proceso de crecimiento sostenible en el largo plazo. Por el contrario, ésta tiene que incorporar al menos cierta *discriminación y selectividad*, para lo cual existirían criterios que no son imposibles de seguir³⁰.

Desde un punto de vista fiscal, se ha justificado también la desgravación arancelaria con el argumento de que a menores aranceles, menor sería el contrabando y mayores las recaudaciones. Esto es algo sumamente difícil de respaldar empíricamente³¹. De hecho, hay muchos indicios de que los grandes volúmenes de contrabando continúan siendo una realidad en el país. El problema aquí no es simplemente técnico, sino en gran medida político, sobre todo si se considera que no es demasiado costoso, o imposible, identificar a los grandes contrabandistas. En este sentido, no basta con mejorar la administración aduanera, ni es de utilidad reducir los aranceles. Mientras el delito no sea debidamente castigado, es ilusorio pensar en su eliminación. Nuevamente, ello requiere voluntad política y poder; como ya señalamos, de este último elemento el actual gobierno no estaría desprovisto.

Por último, en cuanto al impuesto a las ventas internas, ya hemos señalado que el IVA es superior al impuesto de timbres. Incluso, por el cúmulo de registros que obliga a dejar, podría facilitar ejercer un mayor control sobre determinados contribuyentes. El único problema es que la tasa que equivaldría a la actual tasa *real* del impuesto de timbres es bastante alta (andaría cerca del 15 por ciento). Este, sin embargo, no es un problema del IVA en sí, sino del sistema tributario salvadoreño y su incapacidad para incrementar las recaudaciones por impuestos que se derivan de transacciones, ingresos o activos más difíciles de fiscalizar

(como las recaudaciones por impuestos directos). Si las tareas del actual sistema fueran enfrentadas con seriedad, de manera que las recaudaciones se potencien notablemente, la tasa de IVA tendría que ser apreciablemente menor a la que está en proyecto (15 por ciento).

Para concluir, aunque no habría que desestimar los mayores ingresos fiscales que puede generar un mejoramiento de la administración tributaria y una reducción de la evasión en el caso de los impuestos indirectos (excluyendo los impuestos al consumo típico de grupos de altos ingresos, que, por su capacidad de discriminación entre los contribuyentes, se asemejan más a los impuestos directos³²), parece difícil que éstos puedan experimentar un crecimiento porcentual sistemática y sustancialmente superior al de la economía en su conjunto, pues de la elevación de tasas impositivas no puede esperarse mucho; de hecho, la tasa del impuesto a las ventas internas, por ejemplo, es ya muy alta. En este contexto, el esfuerzo de elevación de la carga tributaria en El Salvador tendría que recaer fundamentalmente sobre la expansión de las recaudaciones por impuestos directos (incluyendo en ellos los impuestos al consumo típico de grupos de altos ingresos). Esto, por otra parte, dotaría de mayor equidad a la estructura tributaria salvadoreña.

Notas

1. Véase Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UCA), "Plan de investigación", *Realidad Económico Social*, 21.
2. Directos en el sentido de que no se dan por conducto del ahorro. Véase M. Marfán (1986). "La política fiscal macroeconómica", en R. Cortázar, ed., *Política macroeconómica. Una perspectiva latinoamericana*. Santiago: CIEPLAN. Capítulo 2.
3. En países con un nivel de desempleo o subempleo estructural relativamente alto —como El Salvador—, la política fiscal suele realizar una labor distributiva también a través de la producción de un nivel de empleo en el sector público que sobrepasa las necesidades reales de éste. Por otra parte, la política fiscal también puede cumplir un rol redistributivo mediante el financiamiento de compra o transferencia de activos para los pobres. En nuestro caso, el reforzamiento financiero del Banco Tierras

mediante recaudaciones tributarias sería un ejemplo de esto último.

4. Véase D. Newberry y N. Stern (1987). *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Washington: The World Bank. Capítulo 5.
5. En algunos casos, esto significa también una dimensión de redistribución del ingreso. Véase la nota 2.
6. Véase R. Musgrave y P. Musgrave (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. N. York: McGraw-Hill.
7. En la historia económica reciente de América Latina, Perú bajo Alan García quizá sea el ejemplo más patético en cuanto a las consecuencias de la implementación de una política fiscal excesivamente expansiva (empleo y redistribución). El caso de Venezuela en 1989 sería un ejemplo de las consecuencias de llevar demasiado lejos la dimensión estabilizadora.
8. Para el contenido en términos de instituciones de estas "instancias", véase D. Wisecarver (1989). *El tamaño en influencia del sector público en la economía salvadoreña*. San Salvador: FUSADES.
9. Esto significa que la ley que prohíbe el financiamiento al gobierno por parte del Banco Central puede muy bien convertirse en letra muerta.
10. Véase F. Lazo (1991). "Política económica y gasto público en El Salvador (1974-1988)". Borrador de tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, en la Universidad Iberoamericana de México.
11. Véase FMI (1988). *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. XII.
12. Véase J. A. Alvarado (1988). "Factores generadores y propagadores de la crisis fiscal". *Realidad Económico Social*, 2.
13. Véase, por ejemplo, Ministerio de Planificación (1990). *Plan de desarrollo económico y social 1989-1994*. San Salvador: MIPLAN.
14. Esta es también la conclusión a la que llegaba hace tres años D. Wisecarver, actual asesor del Ministerio de Hacienda (véase Wisecarver, *op. cit.*). Ahora que la carga tributaria es aún menor que cuando Wisecarver escribía, la conclusión tiene aún más validez.
15. La carga tributaria de Haití en el período 1980-1985 fue del 10 por ciento; la de El Salvador fue del 11 por ciento (FMI, *op. cit.*).
16. En lo que se refiere a esto último, parece que la cultura de la impunidad no ha sido un rasgo exclusivo de la esfera política en El Salvador. En el área fiscal está profundamente arraigada y, como en el caso de la impunidad política, ha estado vinculada

tanto a las deficiencias del sistema judicial, como a la escasa voluntad política para enfrentar el problema y a la estructura de poder vigente en la sociedad salvadoreña. Asimismo, el fenómeno de la impunidad fiscal se habría profundizado durante la pasada década.

17. Véase F. Lazo (1987). *El Salvador: estructura tributaria*. Cuaderno de Trabajo 10, CINAS. En los últimos tres años, la participación de los impuestos indirectos en el total de ingresos tributarios ha superado el 70 por ciento.
18. Véase V. Tanzi (1987). "Quantitative Characteristics of the Tax Systems in Developing Countries", en Newbery y Stern, *op. cit.*, Capítulo 8.
19. Véase, Lazo, *op. cit.*
20. Véase nuevamente Lazo, *op. cit.*
21. Véase M. McGuire (1989). "Los cambios de la estructura tributaria de El Salvador: implicaciones para el desarrollo". *Realidad Económico Social*, 18.
22. Las tasas *legales* de impuesto a la importación también han sido reducidas significativamente para muchos bienes. Sin embargo, debido a que se ha eliminado gran cantidad de exenciones y se han incrementado los impuestos a la importaciones de otros bienes, la modificación de las tasa *real* global no parece haber sido muy importante.
23. Para un análisis detallado de las reformas al impuestos sobre la renta desde 1989, véase IIES-UCA (1992). *El impuesto sobre la renta en El Salvador*. Documento de Trabajo 92-3.
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*
26. Para el contenido de las reformas a este impuesto, véase la sección de documentación de *Realidad Económico Social*, 18.
27. Véase O. Melhado (1991). "El impuesto óptimo a la exportación de café: evaluación de alternativas". *Realidad Económico Social*, 22.
28. Véase L. Abrego (1991). "Reforma comercial y reconversión industrial en El Salvador: algunas reflexiones". *Realidad Económico Social*, 22.
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. El hecho de que las recaudaciones por impuestos a la importación se hayan incrementado desde 1989 no puede atribuirse, sin más, a una supuesta reducción del contrabando. Hay que tener en cuenta que el volumen y valor de las importaciones se ha incrementado tanto debido a la elevada elasticidad-precio del grueso de los bienes de consumo importados, como al hecho de que el ingreso nacional se ha expandido. Además, hay que considerar que se han eliminado muchas exenciones y se han incrementado las tasas arancelarias a la importaciones de bienes intermedios y de capital.
32. Véase Newbery y Stern, *op. cit.*