
LA POLITICA FISCAL DE EL SALVADOR

1984-1987

Florecimiento y Ruina del PDC

INTRODUCCION

En las elecciones de Marzo 1988 ARENA obtuvo una victoria - contundente, ganandose 30 ó 31 1/ de los 60 diputados en la Asamblea Legislativa, y 178 de los 262 alcaldes. Esta victoria de la ultraderecha no se debe tomar como indicador de la derechización de la población Salvadoreña. Primero, porque ARENA en su campaña electoral mantuvo una línea política moderada e, incluso, a veces progresista. Y segundo, porque existe otra explicación más probable para este resultado electoral, que es que se ha dado un "voto de castigo" al PDC.

Cuando José Napoleón Duarte fué candidato para la presidencia en 1984, tenía dos grandes promesas para su electorado. Una fue

* Ponencia presentada por miembros del INVE en el 46o. Congreso Internacional de Americanistas en Amsterdam, Holanda, 4-8 de julio 1988.

1/ Un diputado todavía está en discusión. Sin embargo, un diputado del tercer partido, el PCN, se convirtió hacia ARENA, entonces ahora ARENA ya tiene la mayoría absoluta.

que iba a conseguir la paz a través de un diálogo con el FMLN-FDR. La segunda, que iba a realizar más justicia social en el país, siguiendo y ampliando el proceso de reformas que, por lo limitado que fuere, había comenzado en 1980.

Duarte no ha cumplido estas promesas. Después de cuatro años de su gobierno, la guerra continúa. La administración de Duarte tampoco ha llevado a más justicia social en el país. El objetivo de este artículo es comprobar esta última afirmación, a través del análisis de un instrumento de la política económica: la política fiscal 2/. Este instrumento puede ser un buen indicador de la política económica en general, porque se supone que en la ejecución de la política fiscal el gobierno tiene mucho poder de decisión. Además, para un régimen político que pretenda beneficiar a las mayorías populares, la política fiscal se vuelve un imperativo de gran dimensión debido a la incidencia que tiene en la distribución del ingreso.

En lo siguiente, analizamos la política de egresos, la política tributaria y la política del

2/ Se presentan los primeros resultados de un proyecto de investigación que se está llevando a cabo en el INVE.

financiamiento del déficit del gobierno de Duarte. Pero, no sólo se trata de investigar si la política fiscal ha estado dirigida hacia realizar más equidad económica y social, sino también analizar las causas que lo estimularon o lo impidieron. Para ello, comenzamos con una breve descripción de los antecedentes políticos y económicos del gobierno del PDC y de las fuerzas vigentes alrededor de este partido.

EL CONTEXTO

Duarte llegó al poder después de un período de turbulencia económica y política. En octubre de 1979 se dió un golpe de Estado,

que por un momento pareció el inicio de un proceso que pusiera fin a las enormes desigualdades existentes en el país. Pero, las reformas proclamadas no cambiaron realmente la estructura injusta, y las subsecuentes juntas de gobierno no pudieron evitar que la Fuerza Armada ocasionara la muerte de 40,000 salvadoreños entre 1979 y 1983. Al mismo tiempo, la oposición militar, el FMLN, ganó fuerza. A pesar de los montos de ayuda militar cada año más grandes, la Fuerza Armada no pudo obtener la victoria militar frente al FMLN.

En lo económico, el país sufrió una gran caída del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1979-1982, que las leves mejorías en los años siguientes no pudieron compensar (Cuadro 1).

CUADRO No. 1

CRECIMIENTO DEL PIB, Y CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE EN %.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Crec. PIB	-1.8	-9.0	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.9	2.0
Crec. PIB por hab.	-4.6	-11.6	-11.0	-6.5	-0.3	1.3	0.5	-0.8	0.4

Fuente: CEPAL (1986), Estudio Económico de América Latina. 1985: El Salvador, México; CEPAL (1987), Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana, México.

Sin embargo, estas relativas mejorías económicas, y la victoria de Duarte en las elecciones presidenciales de 1984 dieron lugar a un clima de optimismo, por lo menos dentro del PDC. Fidel Chávez Mena, Ministro de Planificación entre 1984 y 1987 y ahora

el candidato para la presidencia de la república para el PDC, escribió en Enero de 1985: "La nueva estabilidad/legitimidad política...ha producido impactos positivos en la economía nacional, pero estos impactos, a diferencia de las mejorías relativas de los cinco años

anteriores, hoy son impactos realmente esperanzadores." 3/

Las esperanzas no solo se dirigían hacia lograr un crecimiento económico, sino también hacia realizar una mejor distribución del ingreso. El Plan Quinquenal 1985-1989 del mismo Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), que se llamó "Un Sendero Hacia la Paz", dice por ejemplo:

"El progreso económico se evalúa por el bienestar social que genera, y no por la simple cuantificación de lo producido" 4/.

Un análisis hecho con más distancia lleva a otras conclusiones sobre lo que se podía esperar del gobierno de José Napoleón Duarte. Primero, hay que reconocer que Duarte está muy dependiente del gobierno de los Estados Unidos (EEUU) 5/. Sólo la intervención de los Estados Unidos, invirtiendo masivamente en la infraestructura electoral, pudo evitar que los partidos derechistas ganaran las elecciones en 1984. La presencia del PDC en el gobierno les interesa, porque da una imagen democrá-

tica y moderada a un gobierno, cuya primera prioridad es la guerra. Porque, las políticas de Duarte deben responder a los intereses de los EEUU. Desde 1979 (la revolución en Nicaragua) la primera prioridad del gobierno de los Estados Unidos para la región ha sido evitar una victoria del FMLN en El Salvador. Esto, les ha conducido a incrementar la ayuda bilateral al gobierno de El Salvador: de \$9.5 millones en 1979 subió hacia \$364.9 millones en 1984 y hacia \$607.9 millones en 1987.

En lo económico, el interés del gobierno de los EEUU es buscar alianzas para el largo plazo con la empresa privada de El Salvador. En particular, Washington quiere fomentar una burguesía moderna, una "derecha civilizada". Para lograrlo, la política económica debe estar dirigida hacia fomentar las exportaciones, en particular exportaciones al mercado norteamericano (conforme también a la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" y el "Informe Kissinger"). Para el desarrollo teórico de este modelo económico y su aplicación en El Salvador, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) por ejemplo estableció y sigue financiando la "Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social" (FUSADES).

Entonces, la contradicción del gobierno de Duarte es que la única manera de seguir en el poder contra las manipulaciones de la derecha es el apoyo de los EEUU; pero, para mantener este apoyo tiene que seguir las políticas del mismo, que significa beneficiar a la gran empresa privada, aún cuando disminuye las posibilidades para efectuar el propio programa del PDC.

Internamente, Duarte está dependiendo de la Fuerza Armada, ya

3/ Chávez Mena, Fidel (1985), "Implicaciones económicas de la política de El Salvador, 1979-1985", en: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año 8, No.6, Noviembre-Diciembre, - - p.353.

4/ MIPLAN (1985), Un Sendero Hacia la Paz, Plan de Desarrollo Económico y Social, San Salvador, p. 123.

5/ Véase por ejemplo "Duarte, Prisoner of War", en NACLA, Report on the Americas Año 20, No.1, Enero-Marzo 1986.

que es ésta la que directamente lleva a cabo la guerra que es el primer objetivo de su patrocinador: el gobierno de los Estados Unidos. La Fuerza Armada no quiere que Duarte haga alguna concesión real al FMLN. Al mismo tiempo, la burguesía tradicional de El Salvador, aunque ha perdido poder político con las elecciones de 1984, y también algún poder económico como resultado de las reformas de 1980, no se resignó con esta situación. Está reformándose para el futuro, en el que buscan retomar el poder político. En ese futuro, iba a aceptar una pequeña parte de las reformas, para atacar más fuerte a otras 6/. Esta burguesía no iba a tolerar que el proceso reformista avanzara.

Dado que Duarte no entró en un diálogo real con los insurgentes, el FMLN sigue luchando. Ello complica más las cosas para el PDC. Mientras continúe la guerra, Duarte no puede comenzar a realizar más justicia social.

Es interesante que NACLA ya en Enero 1986 pronosticó el resultado más probable del gobierno de Duarte. Con la ayuda norteamericana podría evitar la victoria militar del FMLN y el colapso económico que pudiera llevar a una insurrección masiva. Pero, si solo lograra estos dos resultados, podría satisfacer a la administración Reagan, pero no al pueblo salvadoreño. Probablemente tendría que entregar la "imagen de poder" a

6/ Véase el análisis de Torres, Carlos B. (1984), "El Salvador: la 'estrategia de desarrollo' de los grupos económicamente dominantes para los años 80", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año 7, No.1, Enero-Febrero, pp.7-26.

una "coalición de partidos derechistas" en 1989 7/.

LA POLITICA PRESUPUESTARIA

El análisis de la política presupuestaria reviste gran significancia ya que la asignación del gasto público en programas de desarrollo social, en transferencias, en inversión pública, en la generación de servicios públicos y en el consumo público de escuelas y hospitales son unas de las principales concreciones de la - institucionalidad con que el Estado puede asumir la política económica en favor de las mayorías populares.

Históricamente el manejo del presupuesto nacional se ha dado en un contexto de desequilibrio fiscal pero, a partir de 1980, estos déficits han alcanzado dimensiones profundas y continuas. Es aquí donde la política presupuestaria generalmente adquiere la misión de sanear o estabilizar las finanzas públicas, pero, al asumir esta tarea se incurre en la desestabilización social, ya que el Estado opta preferentemente por una política de austeridad en los programas de beneficiencia social - (tales como salud, educación y subsidios).

En El Salvador, la situación se torna mucho más dramática ya que las medidas correctivas se hacen en una economía de guerra de contrainsurgencia. Esto implica orientar esos recursos hacia el sostenimiento de la vía militar que garantice el status de los grupos dominantes. Esta lógica de

7/ NACLA, op. cit., p. 39.

"racionalidad" del gasto público se ha mantenido y profundizado en los últimos cinco años.

Los gastos presupuestarios para el Ministerio de Defensa y Seguridad Pública en épocas de relativa estabilidad político-social (1977) eran de 7.5% del presupuesto general y, para 1987, esos gastos

llegaron al 25.9%, es decir que devoraron más de la cuarta parte del presupuesto nacional. En cambio, las asignaciones para los Ministerios de Educación y Salud Pública disminuyeron en 7.9 y 1.9 puntos porcentuales, respectivamente, dentro de la misma participación en el mismo período (Véase Cuadro 2).

CUADRO No.2

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GASTO GUBERNAMENTAL, 1977-1987, en %.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Defensa y Seguridad Pública	7.5	9.2	14.4	15.2	16.7	18.6	21.4	24.2	30.7	25.7	25.9
Admón. de la Deuda Pública	3.8	4.1	4.8	5.1	10.0	15.4	14.6	26.6	13.3	19.8	17.6
Educación	22.4	20.7	22.7	23.6	19.6	18.8	17.8	13.7	17.9	13.2	14.5
Obras Públicas	16.9	16.1	14.8	12.1	11.7	8.9	11.2	7.3	8.0	7.0	8.3
Salud Pública	10.2	10.7	9.8	10.5	9.1	8.2	9.2	7.0	7.5	6.2	8.3
Agricultura y Ganadería	8.4	8.2	7.7	8.2	8.2	8.4	8.6	6.7	6.7	9.7	5.1
Transferencias Generales	2.6	7.9	3.8	2.6	2.9	2.9	2.6	2.4	2.9	2.0	7.3
Otros	28.2	23.1	22.0	22.7	21.8	18.8	14.6	12.1	13.0	16.4	12.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MIPLAN, Programa Económico de 1988, San Salvador, Febrero 1988.

Esta reestructuración presupuestaria tiene graves incidencias, principalmente para los grupos mayoritarios de la población con bajos ingresos. Por ejemplo, en la educación básica que brinda el Estado hay un nivel de deserción escolar del 88% (particularmente en el área rural), cuyas causas principales son la salud y las condiciones económicas. Del total de la población desplazada, el 79.3% de la población en edad escolar no recibe educación 8/. Con respecto a las atenciones de

salud, tenemos una tasa de mortalidad infantil de 3.5% 9/.

Este análisis presupuestario también puede hacerse mediante la estructura sectorial de los gastos del gobierno. En el Cuadro 3 aparecen seis sectores de distribución del gasto público. Los gastos en "Desarrollo Social" son aquellos que incluyen las atenciones de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Previsión Social y otras atenciones de índole social. Estos gastos comenzaron a disminuir a partir de 1984 (inicio del gobierno de Duarte), de tal forma que

8/ Miranda, Jaime (1987), "Educación e infancia en El Salvador", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año 10, - No.6, Noviembre-Diciembre, pp. 460-517.

9/ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Memoria de Labores 1985-1986, San Salvador, 1986.

CUADRO No.3

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO, 1982-1988.

SECTOR	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Desarrollo de Recursos Naturales	2.9%	1.9%	1.3%	1.3%	1.0%	0.8%	0.8%
Desarrollo Social	32.2%	32.6%	26.0%	29.3%	23.3%	27.1%	27.0%
Desarrollo de la Infraestructura	11.1%	10.8%	7.8%	9.3%	8.1%	9.6%	11.2%
Acueductos y Alcantarillado	0.2%	.0%	0.1%	.0%	.0%	0.2%	
Desarrollo Urbano y Comunal	2.7%	3.5%	2.7%	2.4%	2.2%	3.1%	
Otros	8.2%	7.2%	5.0%	6.9%	5.9%	6.4%	
Desarrollo de la Producción	7.8%	7.9%	8.6%	6.6%	9.9%	8.1%	5.3%
Servicios Económicos y Financieros	22.0%	19.7%	29.4%	18.1%	28.2%	20.7%	22.3%
Servicio de la Deuda Pública	14.4%	15.2%	26.1%	13.3%	19.8%	16.7%	
Otros	7.6%	4.5%	3.3%	4.9%	8.4%	3.9%	
Administración y Servicios Generales	24.0%	27.1%	26.9%	35.3%	29.5%	33.7%	33.4%
Gobernación, Policía y Justicia	9.3%	9.5%	7.3%	9.6%	6.9%	8.3%	
Defensa Nacional	11.8%	14.9%	17.0%	23.0%	18.7%	22.0%	
Otros	2.8%	2.8%	2.6%	2.7%	3.9%	3.4%	
Total	100.0%						

* Programación:

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe Complementario Constitucional, 1986; para 1987: Ministerio de Hacienda; para 1988: Ministerio de Hacienda, Presupuesto General de la Nación, 1988.

su respectiva composición porcentual para 1987 es inferior a la de 1982.

Un logro que puede atribuirse al gobierno es un leve crecimiento en los gastos de infraestructura, principalmente en los últimos años. Los gastos en "Acueductos y Alcantarillados" y en "Desarrollo Urbano y Comunal" también mostraron un crecimiento. A pesar de ese crecimiento, estos esfuerzos del Estado todavía están lejos de compensar las grandes demandas sociales. Por ejemplo, en el área rural sólo el 42% de las familias tienen servicios de agua potable y sólo el 32% tiene servicios de excretas ^{10/}.

^{10/} Ibid.

En contraste a esta situación, tenemos el crecimiento de los gastos para el "Servicio de la Deuda Pública", el gasto en "Defensa Nacional" y los gastos en "Gobernación, Policía y Justicia" (que tienen un fuerte componente en programas cívicos de contrainsurgencia). En general estos gastos podemos considerarlos como improductivos y en particular, los últimos dos, de carácter belicista. Véase en el mismo Cuadro 3 el crecimiento que experimentan a partir de 1984.

En cuanto a la generación de empleos como tal, la política de Duarte tiene su mayor logro en la contratación de más de 50,000 miembros de los cuerpos de Defensa y Seguridad Pública. Este contingente de "obreros de la guerra" representa el 45% del total de plazas en el gobierno central e

instituciones autónomas 11/.

Este "estira-encoge" en desatenciones sociales - atenciones belicistas ha sido la dinámica que ha mostrado la política presupuestaria en el período de estudio. Esta parece ser la racionalidad

del destino del gasto prepuestario que practica el PDC "hacia la justicia social en un régimen de auténtica democracia" 12/. Muy a pesar de que las desatenciones sociales fueron unos de los factores que originaron la guerra civil; el Estado hace muy poco para tratar de darles satisfacción.

11/ Ministerio de Hacienda, Departamento de Programación y Evaluación Presupuestaria, 1987.

12/ Este es el slogan que usa el PDC en todos sus pronunciamientos públicos.

CUADRO No.4

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
1982-1987

	1982	1983	1984	1985	1986*	1986**	1987
Impuestos Directos	30.9%	28.3%	25.3%	23.2%	23.9%	20.4%	28.2%
Sobre la renta	23.6%	21.7%	19.8%	17.9%	16.0%	16.8%	22.3%
Sobre el Patrimonio y Propiedades	7.3%	6.6%	5.5%	5.2%	3.4%	3.6%	6.0%
De Defensa de la Soberanía Nacional					4.5%		
Impuestos Indirectos	69.1%	71.7%	74.7%	76.8%	76.1%	79.6%	71.7%
Sobre el Comercio Exterior	29.3%	25.8%	27.6%	32.1%	43.2%	45.3%	27.9%
Importación	8.3%	8.3%	9.3%	10.3%	7.6%	7.9%	10.3%
Exportación	21.0%	17.5%	18.3%	21.9%	35.7%	37.4%	17.6%
Café	20.6%	16.8%	17.7%	21.5%	35.3%	37.0%	17.2%
Sobre el Consumo de Productos y Servic.	22.9%	21.3%	18.7%	17.6%	11.8%	12.3%	15.2%
Productos	20.4%	19.0%	16.6%	15.5%	10.3%	10.8%	13.2%
Servicios	2.5%	2.3%	2.1%	2.1%	1.4%	1.5%	2.0%
Sobre Actividades Productivas y Comerc., Actos Jurídicos y Transacciones	16.8%	24.4%	28.4%	27.0%	21.0%	22.0%	28.6%
Actividades Productivas y Comerciales	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.2%	0.3%	
Actos Jurídicos y Transacciones	16.3%	23.9%	27.9%	26.6%	20.7%	21.7%	
Timbres Fiscales	15.6%	23.3%	27.4%	26.1%	20.4%	21.3%	
Otros Impuestos Indirectos	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Impuestos Indirectos, excl. Impuestos sobre Exportación	48.1%	54.2%	56.4%	55.0%	40.4%	42.3%	54.2%
Ingresos Tributarios	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

* Incluye Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional.

** No incluye Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional.

Fuente: Para 1982-1986: Ministerio de Hacienda, Informe Complementario Constitucional, 1986;
Para 1987: Ministerio de Hacienda.

LA POLITICA DE INGRESOS

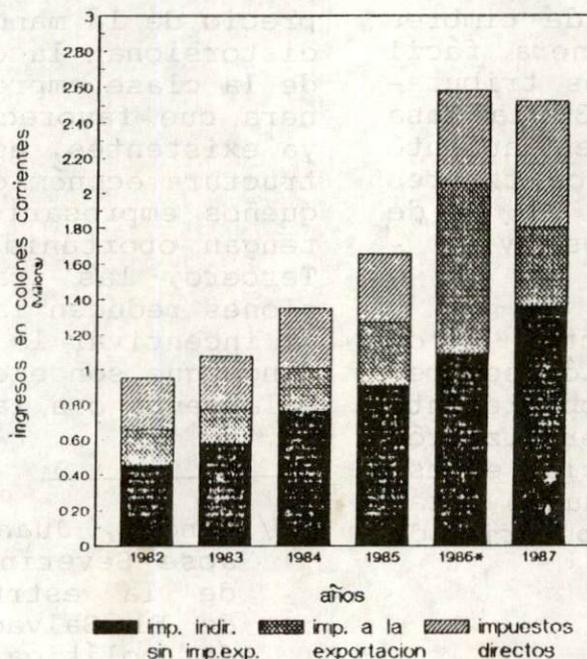
La estructura tributaria existente

En comparación con otros países, los ingresos tributarios del gobierno Salvadoreño no constituyen una gran parte del Producto Interno Bruto (PIB). Esta parte ha subido de 11.1% en 1980 hasta 12.8% en 1986. Aún dentro de la región centroamericana, la presión tributaria de El Salvador en 1986 es más baja que la de Nicaragua (27.6%), Costa Rica (14.1%) y Honduras (13.4%), y solo sobrepasa a la de Guatemala (7.1%).

La estructura tributaria muestra un gran peso para los impuestos indirectos, generalmente considerados como fuentes "regresivas" en comparación con los impuestos directos. Para los años 1982-1987 varían entre 71.7% y 79.6% del total (Cuadro 4). El gobierno de Duarte no parece haber cambiado esta estructura. Aún cuando restamos de este monto los impuestos sobre la exportación, que en su efecto más bien son impuestos directos, la parte de las fuentes regresivas sigue siendo alta, y no ha cambiado significativamente entre 1984-1987. (Véase la penúltima regla en el Cuadro 4, y en montos absolutos en el gráfico 1).

Gráfico 1

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL



* No incluye Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional.

Fuente: Para 1982-1986: Ministerio de Hacienda, Informe Complementario Constitucional 1986; Para 1987: Ministerio de Hacienda.

Dentro de la estructura tributaria, los impuestos a la exportación del café son muy importantes. Esta característica es de esperar en un país pequeño y subdesarrollado, como El Salvador. Varían mucho de año en año, debido a la variabilidad del precio del café en el mercado internacional. Esto se puede apreciar también en el gráfico 1.

Por otro lado, la parte de los "impuestos al consumo de productos y servicios" es relativamente baja, por ejemplo 18.7% en 1984. El papel de este impuesto parece ser sustituido por los "impuestos sobre actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones", de los cuales los últimos tienen mayor peso. La mayor parte de ellos constituyen los impuestos de "timbres fiscales". Este impuesto es también un impuesto trasladado, con el famoso efecto "cascada". Durante los años anteriores al gobierno de Duarte, los impuestos de timbres vinieron a ser una manera fácil de aumentar los ingresos tributarios: entre 1980 y 1983, la tasa de los timbres fiscales aumentó en 500% ^{13/}. En 1980 los timbres fiscales solo formaron el 7% de los ingresos tributarios, y en 1984 el 27.4%.

Los impuestos directos y los impuestos a la importación son relativamente bajos. Probablemente esto es debido a la generalización de exenciones y franquicias en este ámbito. Según un estudio detallado del sistema tributario de

1985 ^{14/}, las leyes genéricas de los diversos impuestos se aplican en las situaciones especiales, más bien que en lo general. Exentos de pagar impuestos sobre la renta son por ejemplo casi todas las empresas en los sectores de industria, construcción, banca y seguros lo que hace perder una capacidad de base tributaria de alrededor del 20% del PIB.

Las exenciones y franquicias causan distorsiones graves ^{15/}. Primero, afectan la equidad del sistema tributario: ya no pagan mayor contribución los que tienen mayores ingresos. Segundo, afectan la eficiencia del sistema tributario al no tener las mismas condiciones para diferentes empresas y diferentes factores de producción. Particularmente serio es el que todas las franquicias y exenciones, sin excepción, discriminan contra la mano de obra en favor del capital, al reducir el precio del capital relativo al precio de la mano de obra. También distorsionan la competencia dentro de la clase empresarial, en la manera que favorecen a las empresas ya existentes, estimulando una estructura económica paralela de pequeños empresarios, sin que ellos tengan oportunidades para crecer. Tercero, las franquicias y exenciones reducen la base tributaria, al incentivar la formación de holdings que son exentos de impuestos a la renta o a las importaciones.

^{13/} Alvarado, José Antonio (1987), "Análisis de la política fiscal", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año 10, No.1, Enero-Febrero, pp. 67-75.

^{14/} Méndez, Juan Carlos y Manuel José Severin (1985), Análisis de la estructura tributaria de El Salvador y sugerencias de política tributaria. San Salvador, USAID/Contracting Corporation of America, Octubre.

^{15/} Ibid., p. 156-159.

El estudio concluye que en El Salvador más carga tributaria cae sobre los productores de café y el sector asalariado. "Esta situación contrasta con el precario nivel y carga tributaria relativa que tiene el resto de la economía (industria, construcción, comercio, turismo, banca)..." 16/.

Concluyendo, podemos afirmar que el sistema tributario no solo está dominado por fuentes regresivas, sino que también lo progresivo que existe en las leyes de los impuestos directos se elimina por la abundancia de exenciones y franquicias. La clase empresarial en general paga relativamente pocos impuestos, con la única excepción de los cafetaleros.

Las medidas del gobierno de Duarte

Es interesante ver, como el gobierno del Presidente Duarte ha reformado el sistema tributario. Han habido tres grupos de cambios. El primero fue un conjunto de medidas tributarias anunciadas dentro del "Programa Económico de Reactivación y Estabilización" (PERE). Este "primer paquetazo" incluía también otras medidas de política económica, como una devaluación e incrementos salariales que solo muy parcialmente compensaron la inflación que hubo en el período de congelamiento de salarios. El segundo cambio fue el resultado de la "Ley de Fomento a las Exportaciones", aprobada en Marzo 1986. El tercer cambio fue un paquete de medidas y reformas tributarias aprobado en Diciembre 1986 y en parte reformado en Marzo 1987, -llamado el "segundo paquetazo".

El conjunto de medidas tributarias anunciado dentro del PERE en Enero 1986, tenía algunas que representan la "receta tradicional" para aumentar los ingresos tributarios: un "Impuesto de Emergencia a las Exportaciones de Café" que pretendía aprovechar los buenos precios vigentes durante ese año, y un aumento de los impuestos de timbres fiscales. Dentro de los impuestos de timbres se estableció una excepción para pagos de medicinas y alimentos.

El primer paquetazo incluyó también algunas de las sugerencias hechas por el estudio arriba citado, sin retomar la recomendación principal, que fue terminar con las franquicias y exenciones. En este orden se pueden mencionar la introducción del pago anticipado del impuesto a la renta para las Sociedades, y la suspensión de las exenciones para las "Instituciones Autónomas" del Estado. Son cambios marginales del sistema tributario. Otras medidas tomadas fueron, la prohibición temporal de las importaciones de productos suntuarios, y el aumento de impuestos a las importaciones de otros bienes de consumo. A pesar de la excepción hecha en el impuesto de timbres, la parte de los impuestos indirectos siguió creciendo a partir de 1986, también si excluimos los impuestos al comercio exterior (Cuadro 4). Entonces, estas medidas no mejoraron la equidad del sistema tributario.

Veamos ahora los efectos tributarios de la Ley de Fomento de las Exportaciones. El objetivo de esta ley fue incentivar las exportaciones no-tradicionales hacia mercados fuera de Centroamérica, es decir las exportaciones menos café, algodón, azúcar y carne. Con ello, se esperaba captar más divisas, y realizar más empleo e ingresos en el país. La ley básicamente consiste en conceder exen-

16/ Ibid., p. 12.

ciones de los impuestos de la renta, del patrimonio y de las importaciones a todas las empresas que venden 25% o más de su producción fuera del Mercado Común Centroamericano. No solo se aplica para empresas productoras, incluyendo a las empresas de maquila y ensamble, sino también para empresas que comercializan.

Lejos de reducir las exenciones y franquicias, esta ley entonces aumenta la cantidad de las mismas, reduciendo más la base tributaria y los ingresos del gobierno, y disminuyendo más la equidad y la eficiencia del sistema tributario. La reducción de la base tributaria está en contradicción con un objetivo central de la política fiscal, que es reducir el déficit fiscal.

El éxito de la ley, en términos de lograr un incremento de las exportaciones, y luego del empleo, depende de las reacciones del sector privado. En particular depende de si viene o no la inversión extranjera que se espera. Pero, la inversión privada, nacional o extranjera, depende más de la estabilidad social y política que de los incentivos fiscales. Además, los incentivos de la ley están dirigidos a abaratar el costo del capital, y no de la mano de obra. Por lo tanto, las inversiones que se hagan en base a esta ley probablemente no lleven a un aumento sustancial del empleo. Entonces, el carácter de la Ley de Fomento de las Exportaciones, y las circunstancias dadas en El Salvador, hacen que esta ley solo dé más ventajas tributarias a la clase empresarial, sin que ello conduzca en el corto plazo a beneficios para las grandes mayorías.

El primer paquetazo no logró una estabilización, ya que los gastos del gobierno subieron a la vez, como resultado de, entre -

otros, la devaluación, los incrementos salariales y la continuación de la guerra. Por eso el gobierno propuso otro paquete de medidas tributarias en Octubre 1986. Este "segundo paquetazo" pretendía en su filosofía oficial "avanzar un paso más en la búsqueda de justicia en nuestro país 17/. Según el mismo PDC, el objetivo fue elevar la parte de la tributación total que estaban pagando los grandes propietarios.

Esta propuesta contenía, aparte de aumentos de los impuestos sobre pasajes aéreos y marítimos, sobre cervezas, gaseosas y licores, y sobre transferencias de propiedades, reformas de los impuestos directos. Se propusieron aumentos de las tasas de los impuestos a la renta y al patrimonio, y además un "Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional" ("impuesto de guerra"), que constituiría una sobretasa del gravamen al patrimonio. Se esperarían ingresos adicionales por unos \$350 millones, de los cuales el 80% provendría de los tres últimos. Con ello, se esperaba aumentar la contribución de los grandes propietarios de 14% hasta 19% 18/.

Este conjunto de propuestas fue rechazado plenamente por la burguesía. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), por ejemplo, lanzó campañas millonarias de publicidad, especialmente contra los impuestos al patrimonio y el "impuesto de guerra". Razonó, entre otros, que la empresa privada no estaba en la capacidad

17/ De: PDC, "La reforma tributaria, justicia para el pueblo", citado en Alvarado, José Antonio, op. cit., p. 70.

18/ Ibid., p. 71.

de pagar estos impuestos, y recomendó que el gobierno eliminara sus "gastos innecesarios" para financiar la guerra. Al mismo tiempo, FUSADES publicó en Diciembre 1986 un "Estudio Crítico de la Política Fiscal", rechazando también fuertemente las reformas propuestas a los impuestos directos. Por otro lado, los sectores populares denunciaron el "segundo paquetazo" por otras razones. Rechazaron por ejemplo otra reforma dentro del impuesto de la renta, que implicaba la suspensión de las deduccio-

nes para gastos escolares, médicos y de seguros personales.

Aunque el PDC tenía la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa, las presiones de la burguesía tuvieron cierto éxito. Dentro del impuesto de la renta, la tabla aprobada quedó exactamente igual a la tabla anterior. El Cuadro 5 muestra una comparación entre la tabla anterior, la propuesta de Octubre 1986 y el impuesto aprobado en Diciembre 1986.

CUADRO No.5

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES:
COMPARACION DE TARIFAS MARGINALES*

Renta Imponible en Colones	Tarifa Anterior	Tarifa Propuesta	Tarifa Aprobada
12,000	3.6%	2.1%	3.6%
13,000	7.4%	5.0%	7.4%
15,000	8.8%	6.5%	8.8%
17,000	10.6%	9.6%	10.6%
19,000	11.6%	12.7%	11.6%
22,500	13.6%	16.7%	13.6%
27,500	15.3%	19.5%	15.3%
35,000	16.7%	23.7%	16.7%
45,000	19.4%	26.8%	19.4%
60,000	23.4%	31.8%	23.4%
80,000	28.3%	35.7%	28.3%
105,000	34.2%	40.9%	34.2%
135,000	39.8%	45.4%	39.8%
175,000	46.1%	51.2%	46.1%
225,000	50.5%	55.8%	50.5%
250,000	53.0%	58.4%	53.0%
300,000	60.0%	65.0%	60.0%

* Al evaluar este cuadro hay que tomar en cuenta que la progresividad que muestra el sistema vigente es aparente, ya que mucha gente con mayores ingresos pueden acogerse a exenciones, o simplemente evaden (parte del) monto a pagar.

Fuente: Cálculos propios en base a FUSADES (1986) Estudio Crítico de la Política Fiscal, y del Diario Oficial 22 de Diciembre 1986.

Se puede ver que la propuesta implicaba un aumento considerable de la progresividad del sistema.

Se aprobaron solo dos cambios

en este impuesto, los cuales el gobierno presentó como la realización de la justicia social. Uno es que los contribuyentes que ganan menos de ₡12,000 anuales, no

pagan impuestos. Antes, desde 1978, este ingreso básico era de ₡8500 anuales. Tomando en cuenta que el poder adquisitivo del Colón bajó 78% entre 1978 y 1987, este cambio de ninguna manera compensó la inflación que ha habido entre estos años. El otro cambio, es que todos los contribuyentes que no ganan más de ₡50,000 anuales pueden deducir ₡500 del monto a pagar, como "crédito básico". Sin embargo, este no parece un monto muy

grande.

Al comparar la tabla vigente con la tabla propuesta en el impuesto al patrimonio (Cuadro 6), se puede ver que los aumentos propuestos eran grandes. Sin embargo, la tabla aprobada en Diciembre redujo con mucho estos aumentos propuestos. Este cuadro incluye en las columnas 3 y 4 el "impuesto de guerra".

CUADRO No.6

**EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO
COMPARACION DE IMPUESTOS A RECAUDAR PARA ALGUNOS
NIVELES DE CAPITAL.**

(1) Capital Imponible en Colones	(2) Tabla Anterior	(3) Tabla Propuesta	(4) Tabla Aprobada
50,000	50	0	0
100,000	150	500	0
200,000	475	1,500	475
300,000	825	3,000	1,025
500,000	2,025	7,000	2,785
700,000	3,625	13,000	5,465
1,000,000	6,625	22,000	11,315
2,000,000	19,120	62,000	36,315

Fuente: El Salvador Coyuntura Económica No.10, Enero 1987.

A pesar de las concesiones considerables hechas por el PDC a la burguesía del país, ésta no quedó satisfecha. El 22 de Enero de 1987 la ANEP, la Cámara de Comercio e Industria y algunas otras organizaciones de la empresa privada - proclamaron un paro de actividades de un día, en protesta contra la política económica del PDC en general, y en particular contra el paquete de impuestos aprobados en Diciembre. El paro tuvo una cobertura de alrededor de 90% de las empresas medianas y grandes a ni-

vel nacional 19/.

Ante la amenaza del paro, el PDC convocó a la Asamblea Legislativa para una "Sesión de Emergencia" el 20 de Enero, en la cual se decidió modificar el impuesto de guerra. Sin embargo, no le pareció suficiente a la empresa -

19/ Véase "Reflexiones alrededor del paro empresarial", El Salvador Coyuntura Económica, - No.10, Enero 1987, pp. 28-32.

privada, que disponía de otros - instrumentos más para atacar este impuesto. Abogados de la ultraderecha hicieron demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Poco antes de que fallara la Corte, el gobierno anunció nuevos cambios en los impuestos ya aprobados 20/. Se hizo una nueva concesión a la burguesía con respecto al cálculo del valor real del patrimonio. Se permitió excluir los bonos de la reforma agraria, viviendas, escuelas, hospitales y otras instituciones similares. Por otro lado, las críticas de los - sectores populares por fin encontraron algún eco. Dentro del impuesto de la renta se reintrodujeron algunas de las deducciones - abolidas en Diciembre, a saber las cotizaciones para seguros sociales. Además, se permitió en los niveles bajos de ingresos deducciones para hijos dependientes.

El 19 de Febrero la Corte Suprema de Justicia falló en favor de la burguesía, declarando "inconstitucional" el impuesto de guerra. El gobierno tuvo que reembolsar los ingresos ya recibidos a los respectivos contribuyentes.

Resumiendo, las medidas tributarias del gobierno de Duarte no han cambiado la estructura regresiva del sistema de recaudación. La "Ley de Fomento de las Exportaciones" solo aumentó la - cantidad de franquicias y exenciones, que en general no promueven la equidad del sistema tributario. Por otro lado, el gobierno propuso medidas que elevaran la parte con que contribuyen los - grandes propietarios en los ingresos del gobierno. Pero, esto pro-

vocó presiones tan fuertes de parte de ellos, que el gobierno, primero, modificó sus propuestas, y luego, tuvo que resignarse con el fallo de la Corte Suprema de Justicia.

Este enfrentamiento de Duarte con la empresa privada mostró que ésta no está dispuesta a pagar los costos de la guerra: ni los costos humanos, ya que no se opone contra el reclutamiento forzoso que solo afecta a los hijos de los - sectores populares, ni los costos financieros que según ella deben asumir también los sectores populares y el gobierno norteamericano. Y eso que esta guerra de contrainsurgencia principalmente defiende sus intereses.

LA POLITICA DEL FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT

Los empresarios se están quejando que el elevado nivel de los gastos estatales les está distra- yendo recursos, y que esto se agrava por el alto nivel del déficit fiscal que genera presiones sobre la demanda agregada y que sea este la fuente inicial de la inflación 21/. En general, la inflación es más problemática para trabajadores que para los empresarios, ya que estos están en la capacidad de aumentar los precios.

Analicemos ahora en que medida la carga del financiamiento del déficit fiscal ha caído sobre los empresarios o sobre la clase trabajadora.

20/ El Salvador Proceso, No. 275, 18-2-1987.

21/ Véase por ejemplo FUSADES, op. cit., p. 6.

En primer lugar, podemos decir que a pesar de los altos y crecientes gastos para la guerra, los gastos del gobierno no son muy

altos en comparación con otros países, ni tampoco han crecido mucho en relación al PIB de los últimos años (Cuadro 7).

CUADRO No.7

GASTOS DEL GOBIERNO COMO % DEL PIB, 1980-1986.

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
19.7	21.0	21.2	19.7	18.8	18.2	20.7

Fuente: CEPAL (1986), Estudio Económico de América Latina, 1985: El Salvador, México, y CEPAL (1987), Estudio Económico de América Latina, 1986: El Salvador, México.

Es cierto que el déficit fiscal ha sido alto, aunque ha bajado algo desde 1983 (Cuadro 8). La manera en que se ha financiado el déficit fiscal nos puede indicar si éste ha distraído recursos del sector privado, y/o si ha generado presiones inflacionarias. El Cuadro 8 muestra que a partir de 1983, la mayor parte del déficit fiscal ha sido financiado externamente. Este financiamiento principalmente vino del gobierno de los Estados Unidos. En casi todos los años, la mayor parte del financiamiento externo han sido donaciones, es decir provenientes de la AID. Además de eso, hay que tomar en cuenta que de 1985 en adelante se canalizó de manera distinta una parte de la ayuda bilateral. La AID también financia gastos gubernamentales específicos, particularmente para impulsar directamente la actividad privada, de modo que estas donaciones y préstamos no aparecen en las cuentas del financiamiento del déficit 22/.

A partir de 1983 el financiamiento interno ha sido mínimo. Tomando el promedio de los años 1984-1987 en los cuales se enfoca este estudio, el financiamiento interno ha sido de 14.8% (la última columna del Cuadro 8). La división entre préstamos del Banco Central de Reserva que generan presiones inflacionarias, y préstamos de los "bancos comerciales" y "otras fuentes internas" que puedan tener el efecto de distraer recursos del sector privado, ha sido muy variado de un año al otro. Sobre los años 1984-1987 los préstamos del Banco Central constituyeron el 35.9% del financiamiento interno, pero esto significa solo el 5.3% de los déficits fiscales durante este período. Las otras fuentes de financiamiento interno contribuyeron en solo 9.5% en el financiamiento total.

Entonces, no se puede concluir que se ha distraído recursos del sector privado, ni tampoco que los déficits fiscales han sido la causa principal de la inflación. La política de financiamiento del déficit durante 1984-1987 casi no

22/ Véase CEPAL (1986), Estudio Económico de América Latina, 1985, El Salvador, México, p. 20.

ha influido en la distribución del ingreso en el país, como resultado

del alto componente de financiamiento externo.

CUADRO No.8

OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL GOBIERNO CENTRAL 1982-1987.
(En millones de colones y en %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Acumulado 1984-1987
1 Déficit Global	763.6	894.0	683.9	537.8	590.0	931.7	2,743.4
Financiamiento del Déficit:							
2 Donaciones	0.0	553.0	382.6	150.6	311.8	574.9	1,419.9
3 Préstamos Externos	241.8	293.9	211.4	268.8	286.1	152.0	918.3
4 Total Financiamiento Externo	241.8	846.9	594.0	419.4	597.9	726.9	2,338.2
5 Banco Central de Reserva	418.6	-147.2	147.2	215.2	-301.5	84.5	145.4
6 Bancos Comerciales	42.1	-0.2	40.7	44.8	114.6	0.0	200.1
7 Otras Fuentes Internas	61.1	194.5	-98.0	-141.6	179.0	120.3	59.7
8 Total Financiamiento Interno	521.8	47.1	89.9	118.4	-7.9	204.8	405.2
Relaciones:							
9 Déficit Fiscal/PIB	8.5%	8.8%	5.9%	3.8%	3.0%	3.5%	
10 Financ. Interno/Déficit (8/1)	68.3%	5.3%	13.1%	22.0%	-1.3%	22.0%	14.8%
11 Financ. Externo/Déficit (4/1)	31.7%	94.7%	86.9%	78.0%	101.3%	78.0%	85.2%
12 Donaciones/Déficit (2/1)	0.0%	61.9%	55.9%	28.0%	52.8%	61.7%	51.8%
13 BCR/Déficit (5/1)	54.8%	-16.5%	21.5%	40.0%	-51.1%	9.1%	5.3%
14 (BC + OFI)/Déficit ((6+7)/1)	13.5%	21.7%	-8.4%	-18.0%	49.8%	12.9%	9.5%
15 BCR/Fin. Int. (5/8)	80.2%	-312.5%	163.7%	181.8%	3816.5%	41.3%	35.9%
16 (BC + OFI)/Fin. Int. ((6+7)/8)	19.8%	412.5%	-63.7%	-81.8%	-3716.5%	58.7%	64.1%

Fuente: Banco Central de Reserva, Memoria 1986; para 1987: MIPLAN, Programa Económico 1988.

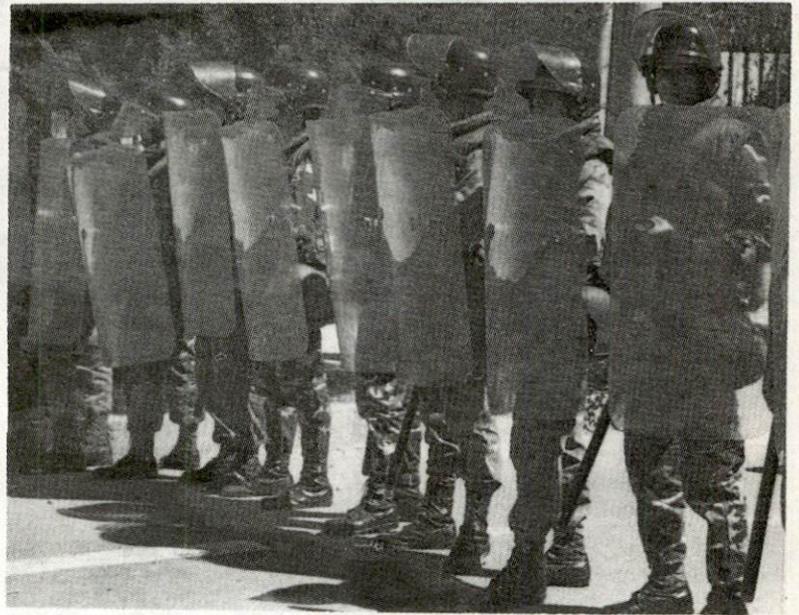
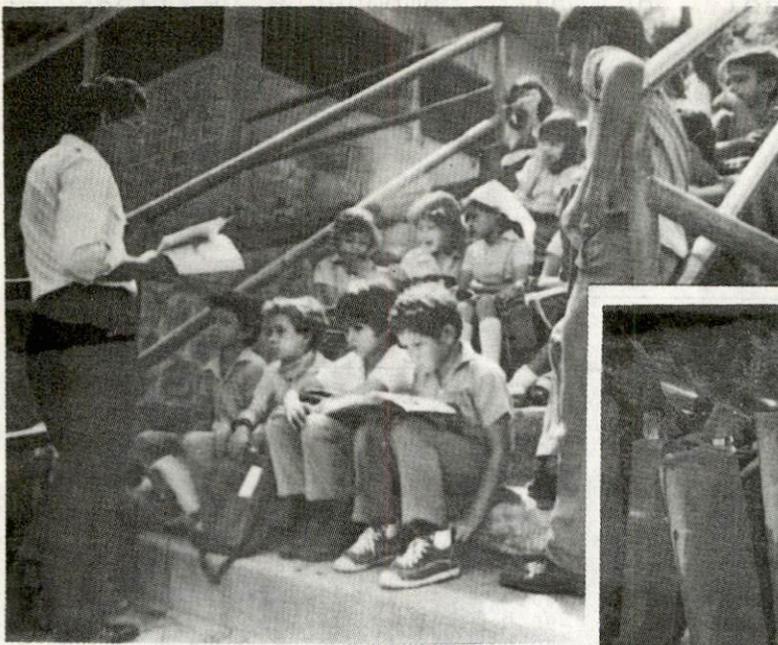
CONCLUSION

Las promesas electorales de José Napoleón Duarte, que básicamente consistían en conseguir la paz y realizar más justicia social, estuvieron en contradicción con los intereses de los grupos de los cuales dependía: la administración norteamericana, e internamente la Fuerza Armada y la burguesía. Mostramos que, con respecto a la política fiscal, las presiones de estos grupos han sido

efectivos: la política fiscal del Presidente Duarte no llevó a más justicia social.

Conforme a la prioridad del gobierno de los EEUU, la Fuerza Armada y la burguesía, los gastos para llevar a cabo la guerra de contrainsurgencia han crecido. Y, a pesar de que las necesidades siguen siendo abundantes, los gastos sociales no han aumentado.

Igualmente, Duarte no ha cambiado la estructura muy regresiva



del sistema tributario. En este ámbito, por lo menos hizo un intento, al proponer cambios de los impuestos de la renta y del patrimonio. Estas propuestas obligaron a Duarte entrar en una lucha con la burguesía, que utilizó armas propagandísticas, económicas (el paro empresarial) y jurídicas. El resultado final de esta lucha fue que los cambios de estos impuestos fueron marginales.

El tercer aspecto de la política fiscal, la política de financiamiento del déficit, muestra el gran apoyo financiero que la administración Reagan está brindando. Gracias al financiamiento externo casi no hubo financiamiento monetario, entonces el déficit fiscal no ha deteriorado mucho la situación económica de los sectores po-

pulares. Tampoco ha traído grandes desventajas para la empresa privada, a pesar de lo que sostienen los gremios empresariales.

Mientras algunas medidas tributarias que propuso Duarte produjeron el enfrentamiento con la clase empresarial, otras medidas provocaron la denuncia y las protestas de la clase trabajadora. Las luchas sociales llevadas a cabo en los primeros meses de 1987 dejaron en claro que el PDC ya había perdido el apoyo de los sectores populares, es decir de aquellos que le habían apoyado. El modelo de reprimir la insurrección junto con reformas económicas que dieran más justicia social, propagado por la Administración Reagan y llevado a cabo por Duarte, había fracasado. La derrota electoral del PDC en Marzo 1988 era el resultado lógico.