
Consideraciones preliminares sobre el Paquete Tributario

Nuestra evaluación del Programa de Estabilización y Reactivación Económica (1), así como otras evaluaciones, incluidas las oficiales, llegan a la misma conclusión general: las medidas económicas adoptadas no están solucionando los problemas que las motivaron; sino por el contrario, los están agravando. Esto nos conduce a otra deplorable conclusión: el costo social adicional que el pueblo salvadoreño está soportando, y cuya magnitud está creciendo, es un sacrificio inútil.

Desde el mismo momento de su aplicación, el clamor unánime ha demandado la derogatoria del Programa de Estabilización y Reactivación Económica, pero el gobierno Demócrata Cristiano ha respondido con el silencio o con evasivas acusaciones que han sido calificadas como represivas por parte de las organizaciones y personas afectadas. Este tipo de respuestas no es inesperado; ya en más de una oportunidad hemos explicado cómo el Programa es sólo la primera etapa de un "nuevo modelo económico" diseñado para El Salvador en el contexto de la política externa de los Estados Unidos para Centro América y el Caribe (2). Se requiere de algo más que la evidencia de la ineficacia del Programa para lograr su eliminación.

Como el proyecto tiene que seguir adelante, el Programa de Estabilización tiene que agotar todas las instancias de estabilización.

Unos de los desequilibrios más preocupantes es el déficit fiscal, siendo que es el que está más directamente relacionado con la guerra, a través de su financiamiento con los impuestos de los contribuyentes. Así se explica que los correctivos más importantes a la ineficacia del Programa de Estabilización se quieran aplicar a las medidas de política fiscal.

Es importante consignar que algunas de las nuevas medidas que están por aplicarse ya habrían sido propuestas en un Estudio de Política Fiscal (25.10.85) elaborado por asesores extranjeros, ya se proponía, por ejemplo, el impuesto al patrimonio que hoy se intentará aplicar.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO

El estudio aludido (3) sostiene que "el origen de los tributos salvadoreños tienen el siguiente orden de importancia: café, timbres fiscales, impuestos indirectos sobre el consumo de productos y servicios, impuesto a la renta de las personas naturales y, finalmente, tributación a las empresas".

Para puntualizar más las características se sostiene:

- 1°) La carga tributaria relativa recae con más fuerza sobre los productos de café y sobre los asalariados.

Partiendo de ciertos supuestos en relación a la producción y comercialización del café (antes de la devaluación), se demostró que el impuesto a las exportaciones de café tiende a desincentivar la producción de café y, por lo tanto, a reducir el ingreso de divisas por exportaciones, agudizando el problema de balanza de pagos. En términos concretos, se estima que por cada US\$86.00 de incremento en las recaudaciones por quintal producido, se está dejando de percibir US\$140.00 por cada quintal dejado de producir. En relación a los asalariados se señala el deterioro de las remuneraciones reales a partir de 1980 y se contrasta la carga tributaria en relación con el resto de la economía (industria, construcción, comercio, turismo y banca) que es favorecida con una infinidad de exenciones y franquicias. En estas circunstancias, el asalariado o es perjudicado por dos tipos de efectos que tienen que ver: a) con la equidad: cuando las franquicias se extienden a las personas naturales el sistema se vuelve más regresivo, ya que los asalariados -que no pueden ser sujetos de franquicia- pagan integralmente las tasas en los tramos que les corresponde; b) con la distorsión: al hacerse relativamente más cara la fuerza de trabajo se incentiva el uso de procesos o tecnologías intensivas en capital, discriminando contra el trabajo; en adición, ciertas disposiciones en las leyes de Renta y de Fomento Industrial, tienden a concentrar el crédito en empresas que gozan de exenciones totales o parciales, en materia tributaria y arancelaria. El alto y creciente desempleo en la presente coyuntura es, en gran medida, provocado por el carácter discriminante de la política tributaria, contra el trabajo.

2°) En un segundo plano se plantea la complejidad del sistema tributario, la existencia generalizada de impuestos específicos, como los que se aplican sobre la base de cantidades físicas de bienes tranzados y no ad valorem, sobre la base del valor; aquí también se señala la prevalecencia de discontinuidades y puntos de quiebre, esto ocurre, por ejemplo cuando en el sistema tributario se aplican montos de impuestos indirectos, en lugar de tasas proporcionales.

3°) Como una última característica del sistema tributario se alude a la ingenuidad, por cuanto la declaración jurada se considera como una garantía de veracidad, sustentándose en la buena fe del contribuyente.

Como el estudio y las consecuentes reformas del sistema tributario tienen el objetivo del incremento de los ingresos tributarios, se asume que las magnitudes de evasión son considerables a excepción de los impuestos a los asalariados y de los tributos al comercio exterior. La evasión, por añadidura, se constituye en otra fuente de contracción de la base tributaria.

Debe de reconocerse que el estudio es de buena calidad técnica, trascendiendo del diagnóstico hasta las recomendaciones generales y proposiciones concretas. Por la diversidad y amplitud de las cuestiones tratadas no nos es posible, en el limitado espacio de este boletín, analizar todos los capítulos del documento; de todas maneras, no es ese nuestro propósito en esta oportunidad, sino el de proporcionar algunos rasgos del paquete tributario que se está implementando. Por otra parte, para identificar tales rasgos nos apoyaremos en un documento que es, virtualmente, una transcripción de las recomendaciones, de las sugerencias de política tributaria y de las propuestas de modificaciones de los diferentes impuestos.

Como lo expresamos en el párrafo anterior, para delimitar los posibles cambios que contendrá el paquete tributario nos valdremos de un documento del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (4). Aunque de acuerdo con información de otras fuentes oficiales, algunas de las propuestas del documento no serán incorporadas en las reformas definitivas; transcribiremos a continuación el texto completo, a fin de que posteriormente se pueda contrastar lo propuesto con lo implementado y esto con los resultados observados.

Aunque el Paquete Tributario estaba programado para el 30 de junio pasado, la falta de espacio político no ha permitido operativizar las reformas, ya que es aquel espacio el que determinó la amplitud de estas.

NOTAS:

- 1) Evaluación Preliminar del Paquete Económico. El Salvador: Coyuntura Económica Nos. 6-7 abril mayo de 1986.
- 2) Mayores referencias en: "Nueva Ley de Fomento de Exportaciones". El Salvador: Coyuntura Económica Nos. 6-7 abril-mayo de 1986.
- 3) Idem.
- 4) "Propuesta de Reforma Tributaria. Resumen del Estudio de Política Fiscal del 25.10.85". Grupo de Asesoría Tributaria (MIPLAN). San Salvador, 1986. 12 p.

Al momento actual, aún cuando el espacio político no se ha despejado se sabe que la mayoría de las propuestas serán incorporadas a excepción del impuesto al valor agregado (IVA), para evitar las complicaciones administrativas que tal tributo implica; no obstante se tiene conocimiento que los representantes de la gran empresa han solicitado que el IVA venga.

En una próxima entrega presentaremos un análisis prospectivo de los efectos de las reformas de política tributaria, en particular de los aspectos que afectarán las cada vez más deterioradas condiciones de vida de la población salvadoreña.

