

ALGUNOS ELEMENTOS DE ANALISIS DE LA POLITICA FISCAL*

José Antonio Alvarado**

Introducción

La crisis fiscal que experimenta El Salvador desde hace varios años ha llamado la atención y ha alarmado a diferentes sectores e instituciones, tanto nacionales como extranjeras. Muchas han sido las críticas y las recomendaciones vertidas al respecto; se ha señalado como culpables de esa crisis a la incapacidad del gobierno, a la corrupción, a una legislación tributaria inadecuada, a la deficiencia en los mecanismos de captación de ingresos, a la guerra, etc. Sin embargo, a pesar de la implementación de algunos correctivos al respecto, la crisis fiscal se agudiza y sus efectos se hacen sentir cada vez más en los diferentes sectores económicos y sociales del país, principalmente en las mayorías populares y tradicionalmente marginadas.

Definitivamente que la problemática fiscal es compleja, como lo son todos los demás elementos de la realidad que vivimos; y quizás su comprensión se dificulta aún más porque tendemos a tratar de encontrar sus elementos explicativos en la crisis nacional que actualmente enfrentamos.

* Ponencia leída en la Mesa Redonda sobre Política Fiscal, que se llevó a cabo el 21 de octubre de 1985 en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), como una de las actividades del vigésimo aniversario de dicha Institución.

** Se agradece la colaboración de Oscar Chávez, René León y Roberto Rivera C.; quienes trabajaron en la elaboración del ensayo para la ponencia, bajo la coordinación de José Antonio Alvarado.

No hay duda que el agudizamiento de la crisis a partir de 1979 ha profundizado y vuelto transparente la problemática fiscal; también han contribuido las fallas en la administración pública, en la legislación y en los mecanismos de captación de ingresos fiscales. Sin embargo, pensamos que la raíz del problema no se encuentra ahí, los elementos explicativos fundamentales de la crisis fiscal hay que buscarlos en las mismas circunstancias que dieron paso al agudizamiento de la crisis nacional y a la guerra.

En este sentido, el presente ensayo trata de señalar algunos elementos que contribuyan al análisis de la política fiscal en El Salvador, principalmente al esclarecimiento de la problemática fiscal agudizada a partir de 1979. Con este propósito, comenzamos señalando algunos elementos explicativos del déficit fiscal en la actual coyuntura, para luego enmarcarnos en una visión de largo plazo que nos permite detectar ciertas características estructurales que pudieran explicar el fenómeno fiscal bajo estudio; por último, presentamos algunas reflexiones que podrían señalar posibles alternativas de solución al problema.

Valga aclarar que el presente trabajo solamente constituye una aproximación al problema; para llegar a conclusiones y alternativas de solución generales y más completas, se requeriría un estudio mucho más detallado y profundo, no sólo de los aspectos fiscales sino de la economía en su conjunto.

I. Elementos explicativos del déficit fiscal en la actual coyuntura (1979/85)

El problema más grave de política fiscal en la actual coyuntura es el referido al déficit fiscal. El acelerado crecimiento del déficit y su carácter explosivo impone fuertes limitaciones a la capacidad de respuesta del gobierno ante los requerimientos del momento actual; mientras que el agudizamiento de la crisis económica, social y política, intensifica estos requerimientos y la necesidad de buscar alternativas de solución.

Precisamente, esa búsqueda de alternativas de solución nos conduce en primer lugar, al análisis y reflexión sobre las posibles causas y elementos explicativos del déficit fiscal. Indudablemente este fenómeno ha alcanzado dimensiones alarmantes en la actual coyuntura, y podríamos señalar elementos coyunturales explicativos del problema.

Entre 1979 y 1985 el déficit crece ocho veces, aumentando de ₡96 millones en 1979¹ a ₡780 millones en 1985². Este acelerado crecimiento del déficit resulta de la conjugación de varias situaciones condicionadas y/o agudizadas por los requerimientos de la coyuntura.

Por un lado, la reorientación de prioridades en la asignación de fondos hacia aquellos rubros que muestran mayor capacidad y potencial explosivo, ha conducido a una fuerte expansión del gasto público.

Los ramos de Defensa y Seguridad Pública junto con la Administración de la Deuda Pública, absorben en forma creciente la mayor

parte de los egresos totales del gobierno central; ambos rubros representaban el 19.2% del presupuesto global de la nación en 1979, mientras que para 1985 absorben el 42.3%, y para el próximo año se prevé un porcentaje muy cercano al 50%³. Las asignaciones a Defensa y Seguridad Pública crecen casi cuatro veces entre 1979 y 1985, en tanto que los pagos de intereses y amortización de la deuda lo hacen casi seis veces. El crecimiento de ambos rubros está fuertemente condicionado por la profundización de la crisis y principalmente del conflicto armado, lo que les imprime un carácter explosivo y refuerza el potencial de crecimiento del déficit fiscal.

Técnicamente, el potencial explosivo del déficit pudiera contenerse, bien restringiendo otros rubros del gasto, o bien aumentando los ingresos corrientes. Sin embargo, los requerimientos y limitantes económicos, sociales y políticos, agudizados en la actual coyuntura, imponen márgenes muy estrechos a la capacidad de maniobra del gobierno en esos sentidos.

Los gastos que pudieran reducirse son aquellos que no están vinculados directamente con la guerra; sin embargo, muestran cierta rigidez a la baja dadas las fuertes reducciones hechas ya a tales rubros durante la coyuntura; es el caso de salud y educación, por ejemplo.

La captación de ingresos suficientes para financiar la expansión del gasto, también se ha visto mayormente dificultada en estos años, tanto por factores internos como externos. Los ingresos provenientes del gravámen a las exportaciones se contraen drásticamente, reduciendo su participación de 33% en

1979 a sólo 14% de los ingresos corrientes en 1983⁴, como resultado del sensible deterioro en los precios internacionales del café; lo mismo sucede con el gravámen a las importaciones, que reduce su participación de 15% a 7% entre esos mismos años⁵, derivado de las restricciones a la importación de ciertos bienes.

Ante las crecientes necesidades financieras del gobierno, y para compensar la caída de los impuestos sobre el comercio exterior, se ha procedido a incrementar los impuestos de timbres ficiales, objetivo que se ha logrado aumentando su tasa en dos oportunidades, en 1981 que subió a 3% y en 1983 que se elevó a 5%; y luego, en agosto del presente año, se unifican las tasas al 5%. Con todo ello, la participación de este impuesto dentro de los ingresos corrientes del gobierno, sube de 7% en 1979 a más de 28% en 1985⁶, convirtiéndose en la fuente más importante de ingresos corrientes. Además, se ha recurrido a otras fuentes de ingresos corrientes no tributarios, siendo la más significativa el aumento de los derechos de explotación de la Refinería Petrolera de Acajutla.

A pesar de esos esfuerzos por aumentar significativamente los ingresos corrientes, éstos sólo crecen 28% entre 1979 y 1985; mientras los gastos aumentan 85%.

Lo antes expuesto puede ya explicar el acelerado crecimiento del déficit fiscal en estos años. Sin embargo, podemos todavía señalar otros elementos explicativos derivados de la actual coyuntura o que se intensifican con ella; los más destacados en este sentido, serían:

- El cuantioso sacrificio fiscal incurrido por la concesión de incentivos. Sólo entre 1979 y 1985, los ingresos que el gobierno ha dejado de percibir por ese motivo, superarían los $\text{C} 3,700$ millones⁷, que bastaría para sufragar el déficit fiscal acumulado durante ese mismo período.
- La mora de particulares y algunas instituciones como el INCAFE.
- La drástica contracción en la percepción de ingresos tributarios de ciertas zonas conflictivas, y por la reducción de la renta imponible como resultado de la crisis generalizada.
- El proceso inflacionario que aumenta el costo de los bienes y servicios adquiridos por el gobierno.

Indudablemente que todos estos elementos que hemos señalado contribuyen a explicar el carácter explosivo del déficit fiscal en la actual coyuntura; pero nada más. Para comprender la verdadera naturaleza y dimensión del problema, no basta con entender los factores que lo agudizan; es necesario remontarse y descubrir los elementos generadores del fenómeno, que sólo podemos encontrarlos con un análisis de largo plazo.

II. Aproximación a una visión de largo plazo.

Los elementos explicativos que generan y determinan la naturaleza del déficit fiscal en El Salvador, son de carácter estructural. Los graves desequilibrios estructurales internos y del orden económico internacional imperante, constituyen serios obstáculos que agotan las posibili-

dades del modelo de crecimiento implementado en nuestro país y le imprimen a la economía una tendencia inmanente (o secular) al déficit en el largo plazo. Además, la tendencia creciente al déficit fiscal va restringiendo los espacios y posibilidades de crecimiento económico nacional.

Para comprender esta problemática vamos a enmarcarnos en algunos elementos teóricos-explcativos básicos:

En una economía abierta y dependiente como la nuestra, el sector externo impone fuertes restricciones al crecimiento económico, que se ven agudizadas por las características estructurales internas. En la medida que —como resultado de la tendencia a largo plazo del orden económico internacional— el sector externo se va deteriorando, le resta o sustrae impulso al crecimiento económico, volviéndose necesaria la participación de algún agente económico con capacidad suficiente para compensar el efecto contraccionista del sector externo. En El Salvador, ese papel de agente revitalizador del crecimiento le ha correspondido al sector público, principalmente a partir de la década del setenta, cuando ya el sector externo imposibilitaba cualquier expansión económica, el gasto público crece a una tasa promedio anual superior al 18%, arrastrando consigo a la inversión privada y posibilitando un crecimiento real de la economía a una tasa cercana al 5% anual entre 1971-1978⁸.

Esa expansión económica a expensas de un mayor gasto público, transgrediendo los límites impuestos por el sector externo, fue

gestando el apareamiento de dos grandes desequilibrios: por un lado, el desequilibrio en el presupuesto de la Nación, derivado del acelerado crecimiento en el gasto y de la poca elasticidad-ingreso fiscal. El déficit fiscal se hacía ya presente en forma creciente en la década pasada, al subir de menos de ₡ 2 millones en 1969 a más de ₡ 190 millones en 1978⁹. La magnitud del déficit no alcanzó niveles drámaticos al ser compensado por factores contingenciales favorables, el alza en los precios internacionales del café en 1976/77, por ejemplo, que permitieron una mayor recaudación tributaria.

Por otro lado, el crecimiento económico logrado sobrepasando los límites impuestos por el sector externo, generó fuertes presiones sobre este sector, sentando las bases para la explosión del desequilibrio externo.

Para compensar temporalmente esos desequilibrios se recurrió al endeudamiento externo, que aumentó de ₡ 304 millones en 1970 a ₡ 2,488 millones en 1978¹⁰, es decir, éste se vió incrementado en ocho veces; esto ejercería presiones adicionales sobre el sector externo por los gastos relacionados con la administración de la deuda.

Al arribar a la actual coyuntura ya se encontraba en marcha la espiral: agotamiento del modelo... mayor gasto público como elemento compensador... expansión del déficit fiscal y agudizamiento del desequilibrio externo... mayor endeudamiento externo... profundización del déficit fiscal y externo por la administración de la deuda... en fin, continuado agotamiento del modelo en

la medida que se profundizan los desequilibrios estructurales.

Se puede constatar, pues, que las causas explicativas del problema del déficit fiscal son de naturaleza estructural, y que ya se encontraban presentes en la economía nacional antes de arribar a la coyuntura actual. En este período, la crisis económica y el conflicto armado han contribuido al agudizamiento del déficit y de las debilidades y límites al crecimiento del modelo económico vigente en El Salvador.

III. Reflexiones finales: en busca de posibles alternativas de solución.

Para encontrar posibles alternativas de solución al problema del déficit fiscal, éste debe abordarse desde su doble dimensión: coyuntural y estructural.

A nivel coyuntural, las medidas de política fiscal implementadas hasta ahora, no solo no han evitado el acelerado crecimiento del déficit, sino más bien tienden a agudizarlo y a profundizar los desequilibrios estructurales que lo originaron. Así, el recurrir al endeudamiento interno y externo, si bien alivia temporalmente el problema, en el mediano y largo plazo lo profundiza, al multiplicarse los desembolsos por la Administración de la Deuda; lo que lleva no sólo a incrementar el déficit fiscal, sino a generar fuertes presiones inflacionarias cuando los préstamos provienen del Banco Central. Según técnicos de AID, por cada colón que el Banco Central presta al gobierno, la oferta monetaria aumenta casi tres colones; y en la medida que aumentan los precios de los bienes y servicios nacionales,

tiende a demandarse productos importados, generando presiones sobre la balanza de pagos.

Cuando los préstamos provienen de otros países, el desequilibrio externo se profundiza con el pago de intereses y amortización del capital. A medida que se deteriora el sector externo, se restringen aún más las posibilidades de crecimiento económico; aparte de la mayor dependencia que ésto trae consigo. La capacidad de endeudamiento de la economía salvadoreña por su parte, no es tan grande; a esta altura, los servicios de la deuda externa pudieran estar absorbiendo casi la mitad de las divisas generadas por las exportaciones.

Por otro lado, el tratar de compensar el acelerado crecimiento de algunos rubros del gasto restringiendo otros, presenta serias limitaciones. Ya antes hemos señalado que aquellos gastos que pudieran reducirse, muestran cierta rigidez a la baja; además que no es aconsejable hacerlo por los efectos contraccionistas que generaría y por el agudizamiento de los problemas sociales y políticos que de ello se derivaría.

Por último, de las medidas de política fiscal implementadas para incrementar los ingresos corrientes del gobierno, la que ha mostrado mayor efectividad es la relacionada con el impuesto de timbres; sin embargo, no es aconsejable seguir extrayendo recursos de esa fuente ya que conduce al estrangulamiento del mercado interno, deteriorando aún más las condiciones de vida de la población y los desequilibrios estructurales. Tratar de mejorar los ingresos tributarios liberalizando las importaciones conduciría al agudi-

zamiento del desequilibrio externo. Ni siquiera podemos esperar mayores recaudaciones tributarias derivadas de las exportaciones, dada la tendencia a la baja de los precios internacionales del café; y en todo caso, de mejorar el mercado internacional de este producto, sería algo puramente contingencial, no confiable como fuente duradera o permanente de financiamiento del gobierno.

Entonces, ¿qué se puede hacer para contener el acelerado crecimiento del déficit fiscal en la coyuntura? Pudiera tratar de aumentarse los impuestos directos que, a diferencia de los gravámenes indirectos, no son contraccionistas ya que pudieran sustituir ahorro privado por gasto público; sin embargo, consideramos que ello no es practicable en el corto plazo ya que requeriría reformas de la estructura tributaria y, en general, cambios sustanciales en la orientación de la economía; en todo caso, aunque algo pudiera hacerse en el corto plazo, los ingresos que generaría no serían suficientes si el gasto público sigue creciendo como lo ha hecho en los últimos años. Esto nos lleva precisamente a la causa coyuntural explicativa que condiciona el aceleramiento del déficit fiscal: el conflicto armado; son los gastos de Defensa y la Administración de la Deuda, íntimamente ligados con la guerra, los que han conducido a la explosión del déficit en los últimos años. Por lo tanto, para contener el déficit, es indispensable, como primer paso, buscar una alternativa de solución a la guerra, que termine para siempre con ella. Una vez logrado eso, deberá comenzarse a buscar alternativas de solución a las causas estructurales del déficit fiscal; alternativas

que necesariamente deberán conducir a reformas estructurales.

Habrà que corregir los desequilibrios estructurales que le imprimen a la economía esa tendencia al déficit a largo plazo y que limitan las posibilidades de crecimiento económico.

En materia fiscal, dada la necesidad de la participación del sector público, que se verá incrementada por los requerimientos de un proceso de reconstrucción y de cambios estructurales, deberá hacerse un uso verdaderamente racional de los recursos presupuestarios. El gasto público debe orientarse hacia aquellas actividades que efectivamente beneficien a la sociedad. Como mecanismo de financiamiento es indispensable recurrir a la tributación directa, que podría mejorarse perfeccionando los mecanismos de administración y control de esos impuestos y reformando las leyes que los regulan, de manera que se vuelvan efectivamente progresivos como sucede en todos los países occidentales desarrollados o en vías de serlo.

Sería ingenuo suponer que los ingresos tributarios bastarán para sufragar los compromisos adquiridos en el pasado y financiar una mayor participación del sector público.

El endeudamiento externo será necesario y deberá contratarse en las condiciones más favorables y asegurándose la ampliación de la capacidad productiva que genere los recursos necesarios para cancelar esas deudas.

También se deben revisar los incentivos fiscales, con vistas a usarlos racionalmente y reducirlos significativamente.

Por último, si bien estas recomendaciones, de ser implementadas, sólo se verían sus resultados en el largo plazo; en lo posible deberían tratar de implementarse aunque el conflicto armado persista por algunos años más, ya que, de continuar la tendencia de la política fiscal como hasta ahora, no sólo se profundizará la crisis económica, política y social de la coyuntura, sino también se coadyuvaría al agudizamiento de los desequilibrios estructurales y se eliminaría toda posibilidad de recuperación económica.

NOTAS

1. Rodríguez, Rafael. "50 años de política monetaria en El Salvador". (Conferencias conmemorativas del quincuagésimo aniversario del Banco Central de Reserva de El Salvador (B.C.R.). Publicación del Banco Central de Reserva de El Salvador, Septiembre de 1984, p. 118, San Salvador, El Salvador.
2. Banco Central de Reserva de El Salvador (B.C.R.), Déficit estimado para 1985.
3. Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (B.C.R.).
4. Ministerio de Hacienda. "Informe Complementario Constitucional". San Salvador, El Salvador. Informes de varios años.
5. Ibid.
6. García C., Raúl y Arévalo R., María "Los impuestos sobre ventas en la reconstrucción. El caso del impuesto de timbres". Tesis de Grado. Departamento de Economía, UCA, San Salvador, El Salvador. Septiembre de 1985.
7. Calculado en base a estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador. (B.C.R.).
8. Las tasas de crecimiento del gasto público y de la economía fueron calculadas en base a la información presentada por el Lic. Rafael Rodríguez Loucel, "50 años de política monetaria en El Salvador". Op. Cit., pp. 112 y 118.
9. Ibid. pp. 118.
10. FUSADES. "¿Cómo está nuestra economía?". Septiembre de 1983, San Salvador, El Salvador. P. 45.