

# Análisis de la situación fiscal

La dimensión alcanzada por la crisis fiscal, su tendencia explosiva y aparentemente irreversible y las propuestas alternativas para paliar el desequilibrio presupuestario, convirtieron a la problemática fiscal en uno de los temas más candentes del acontecer económico nacional durante 1986. Ciertamente, 1986 parece marcar el inicio de una verdadera "explosión fiscal", que se manifestaría en la imposibilidad de continuar sosteniendo un gasto público creciente recurriendo a las fuentes tradicionales de financiamiento; la estructura tributaria y los mecanismos de financiamiento del déficit, avanzan aceleradamente hacia sus límites estructurales y su agotamiento se vuelve transparente.

## 1. Antecedentes inmediatos

Los factores generadores de la crisis fiscal son de carácter estructural, pero se propagan y aceleran en la década de los ochenta con la profundización de la crisis económica y la guerra.<sup>1</sup> Si bien el financiamiento de la guerra se ha convertido en una de las prioridades del presupuesto público, la provisión de paliativos al gran capital ante el agudizamiento de la crisis ha contribuido al aceleramiento del desequilibrio fiscal.

La programación presupuestaria de cada año refleja la importancia atribuida por el Estado al gran capital; uno de los rubros presupuestarios que se destaca por su acelerado crecimiento es el destinado al "desarrollo de la producción", que aumentó 2.6 veces, de ¢379 millones en 1979 a ¢986 millones en 1985; más aún, sólo los gastos destinados al "fomento" de la producción industrial y comercial crecieron 5 veces entre esos años<sup>2</sup>, es decir, una tasa de crecimiento más acelerada que la experimentada por los gastos de guerra en ese mismo período. En otras palabras, tanto la guerra como los requerimientos del gran capital han sido quizás igualmente significativos para el aceleramiento del gasto público y para la propagación de la crisis fiscal.

La dinámica coyuntural de la crisis fiscal no sólo ha excluido acelera-

damente de los beneficios del gasto público a las mayorías marginadas de nuestro país, también ha hecho recaer sobre ellos el peso de su financiamiento. Así, mientras la participación de los impuestos directos dentro de la estructura tributaria se mantiene en un 23% entre 1979 y 1985, las recaudaciones del impuesto de timbres aumentan 5 veces en esos años, de ¢87 millones en 1979 a ¢433 millones en 1985, por lo que su participación dentro de los ingresos tributarios pasa de 7,5% a 26% en ese período, superando al café como fuente fundamental de ingresos fiscales. Para 1985, los impuestos sobre transacciones y consumo interno participaban con el 45% de los ingresos tributarios de ese año<sup>3</sup>.

Resulta evidente que el aceleramiento del gasto público ha tratado de sostenerse recurriendo a fuentes de financiamiento fundamentalmente regresivas. A pesar de eso, los ingresos corrientes sólo aumentaron 28% entre 1979 y 1985; mientras los gastos lo hicieron en 85%<sup>4</sup>. No obstante los donativos de AID para "reforzar" el presupuesto, que sólo en 1984 fueron de ¢490 millones, el déficit fiscal se reflejó en un aceleramiento del endeudamiento público; sólo entre 1981 y 1984, el monto acumulado de préstamos recibidos para financiar el déficit fiscal creció casi cuatro veces, de ¢602 millones a ¢2,343 millones, de los cuales el 73% correspondía a financiamiento interno<sup>5</sup>.

Ya para 1985 la crisis fiscal se había vuelto transparente y su naturaleza explosiva era evidente. A pesar de los esfuerzos por reducir aquellos gastos "prescindibles", no relacionados directamente con la guerra y/o con la acumulación de capital, el gasto público se distanció aún más de los ingresos corrientes del gobierno. No sólo resultaba preocupante el monto, sino también la composición misma del gasto; de un gasto total de ¢2,360 millones, el 83% correspondía a gastos corrientes, mientras que el 34% de los reducidos gastos de capital se destinaba a la amortización de la deuda pública.<sup>6</sup> El 70% de los gastos totales se destinaba a 3 grandes rubros: defensa y seguridad pública (¢710 millones), remuneraciones excluyendo defensa y seguridad pública (¢631 millones), pago de intereses y amortización de la deuda pública (¢313 millones)<sup>7</sup>. Estos tres rubros absorbieron la totalidad de los ingresos tributarios de ese año.

La situación fiscal de 1985 se volvía más alarmante al considerar las fuentes de financiamiento público. Los ingresos tributarios parecían estar sobre sus límites estructurales. Los impuestos directos, que participaban escasamente con un 23% de los ingresos tributarios de ese año, no podían incrementarse a menos que se estuviese dispuesto a "desestimular" la inversión privada y/o a sufrir las protestas desestabilizadoras del gran capital nacional; la continua disminución de los impuestos sobre la exportación (que llega a sólo 22% de los ingresos tributarios en 1985) y la poca confiabilidad de esta fuente de financiamiento, hacía más difícil la situación del gobierno y evidenciaba la debilidad y el deterioro secular de esta alter-

nativa fiscal, que en las dos décadas anteriores tuvo una participación promedio superior al 35%. Los impuestos sobre el consumo y transacciones internas se habían convertido en la principal fuente tributaria, específicamente el impuesto de timbres; pero este mayor rendimiento del impuesto de timbres se había logrado aumentando su tasa en 500% entre 1980 y 1983 y dada su naturaleza regresiva, agudizada por el efecto "cascada", se ha convertido en otra causa importante del deterioro del ingreso real de la mayoría de la población, por lo que incrementos adicionales en su tasa parecen enfrentarse a límites políticos bastante peligrosos. Por otro lado, los ingresos de capital no constituyen ninguna alternativa financiera adecuada; en 1985 este rubro sólo contribuyó con el 6.4% de los ingresos totales del gobierno.

El endeudamiento público alcanzaba ya niveles peligrosos. La deuda directa del gobierno central había aumentado 5 veces entre 1979 y 1985, dentro de ésta, la deuda interna creció más de 10 veces; este aceleramiento del endeudamiento interno se refleja también en la mayor participación del gobierno central en los créditos otorgados por el sistema bancario nacional, aumentando de 4.1% en 1979 a 29.5% en 1985<sup>8</sup>. Esto, además de agitar las protestas empresariales, incidía en el proceso inflacionario, descargando de esta manera sobre los sectores populares una parte de ese gravamen financiero a través de mayores precios.

## **2. La situación fiscal de 1986**

Los efectos directos e indirectos de la guerra y la profundización de la crisis económica, aceleraron el deterioro fiscal y agudizaron los desequilibrios internos y externos, a tal grado de acrecentar las presiones del FMI y la AID, así como de grupos locales principalmente aquellos más vinculados a las exportaciones, por la implementación de medidas "estabilizadoras" y "reactivadoras". Así el 22 de Enero de 1986 el presidente Duarte anunció el "primer paquetazo", presentado como un "programa de estabilización y reactivación económica", cuyo objetivo en el área fiscal era reducir el déficit presupuestario y fijar el financiamiento otorgado por el Banco Central al gobierno en un máximo de ¢100 millones para ese año.

El "impuesto de emergencia" sobre el café, la extraordinaria y por lo tanto temporal alza en los precios internacionales de ese grano, junto con la devaluación, incidieron notablemente en el área fiscal. Si bien la devaluación aumentaría en un 35% los gastos corrientes y en 68% los gastos de capital, se esperaba un incremento de más de mil millones de colones en ingresos tributarios fundamentalmente provenientes del impuesto a las exportaciones de café. A pesar de que el café no se exportó a los \$200 previstos sino a un precio promedio de \$167/quintal, lo que ocasionó pérdidas operacionales al INCAFE de alrededor de ¢50/quintal<sup>9</sup>, un 75% del incremento experimentado por los ingresos como resultado del "primer paquetazo",

fueron aportados por las exportaciones de café, aumentando en un 60% los ingresos tributarios de ese año.

Un 90% de esos ingresos adicionales, en su mayoría "extraordinarios" o fortuitos, obtuvieron una respuesta de gasto que se vuelve permanente: los pagos de intereses y amortización de la deuda pública aumentaron en un 30%; los empleados públicos lograron un aumento salarial promedio de 17%; el aumento salarial y parte del incremento en los costos de las instituciones autónomas sería subvencionado por el Estado, por lo que hasta mayo de 1986 las transferencias presupuestadas para estas instituciones ascendían a ¢500 millones, con lo que su participación en el presupuesto general aumentaba a 14%; así mismo, las transferencias al sector externo aumentaron en 100% como resultado de la devaluación y los gastos en adquisición de activos fijos subieron un 48%. Sólo un 10% de los ingresos adicionales se destinaron a gastos de capital.

Al impacto fiscal del "primer paquetazo" habría que agregarle los efectos derivados del terremoto, que podría aumentar el déficit fiscal proyectado para 1986 en un 25%.

La recaudación de ingresos tributarios por debajo de lo esperado, aunado a la irreversible dinámica del gasto, condujo a un déficit fiscal global (excluyendo donativos) en 1986 que oscilaría entre ¢600 y 800 millones, muy superior al de 1985 que fue de ¢538 millones. Las donaciones, multiplicadas por la devaluación, jugaron nuevamente un papel relevante para paliar la crisis financiera del gobierno; gracias a ellas el déficit financiero se reduciría a sólo ¢173 millones en 1986<sup>10</sup>.

Los resultados fiscales de 1986 y las previsiones para 1987 mostraban la insuficiencia del "primer paquetazo" y la "explosión" de la crisis fiscal se vuelve transparente. El "programa de estabilización" se traducía en un incremento de los gastos permanentes del Estado, mientras gran parte de los ingresos adicionales desaparecían con la baja en los precios internacionales del café. Ciertamente, el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento y las previsiones de una contracción de más de ¢300 millones en el rendimiento del impuesto a las exportaciones de café, a pesar de mantenerse la sobretasa "temporal" a la exportación de este grano, adelantaban el anuncio del "segundo paquetazo" que de acuerdo con su fundamento "filosófico" pretendería "avanzar un paso más en la búsqueda de justicia en nuestro país"<sup>11</sup>, ya que hasta ahora la tributación "cargaba más a los sectores desposeídos que pagaban el 86% del total que percibía el gobierno; y los que tenían más y ganaban más, sólo pagaban el 14%"<sup>12</sup>.

La reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo y aprobada por los 33 diputados del PDC en diciembre pasado, contemplaba incrementos en los siguientes impuestos: impuesto sobre pasajes aéreos y marítimos, sobre cervezas, bebidas gaseosas, licores, desalmacenamiento de aguardiente, cigarrillos, sobre transferencias de propiedades, la mantención del "im-

puesto de emergencia" sobre el café, reformas a la ley del impuesto sobre el patrimonio (antes "viabilidad serie A") a la ley del impuesto sobre la renta, además de la sobretasa del gravamen al patrimonio derivada del impuesto de "soberanía"; ciertamente, estos tres últimos serían los más importantes en términos de recaudaciones tributarias. Según estimaciones oficiales optimistas, de llevarse a cabo la "reforma tributaria", se esperarían ingresos adicionales por unos ¢350 millones, de los cuales el 80% provendría de los tres impuestos mencionados.

Si bien estas reformas podían contener algún grado de progresividad, principalmente en lo referente al impuesto sobre el patrimonio y al de "soberanía", su escasa afectación sobre el gran capital y las reducidas recaudaciones esperadas, las desvirtuaban desde un principio como alternativa ante el monto y urgencia de los requerimientos financieros del Estado. Ciertamente, a pesar de haber sido presentadas como un paso más hacia una "mayor justicia tributaria", sólo se esperaba aumentar la "contribución de los grandes propietarios en unos ciento cincuenta millones"<sup>13</sup>, es decir, un 5% de los ingresos tributarios de 1986; además, con las modificaciones propuestas, el impuesto sobre la renta gravaría más a los sectores de ingresos medios, algunos asalariados y pequeños empresarios, con una renta imponible entre ¢27,500 y ¢60,000<sup>14</sup>.

Sin embargo, parece ser que precisamente la relativa progresividad de algunos de estos tributos, fundamentalmente y en su orden, el impuesto de "soberanía", el del patrimonio y el de la renta de las empresas, constituye una característica sobresaliente de esa reforma tributaria en cuanto estaría reflejando la urgencia financiera y el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento público. Ciertamente, la urgencia financiera del Estado es real y de grandes dimensiones; en diciembre de 1985 se pudo ceder posponiendo la implementación de las reformas del impuesto al patrimonio contempladas en el "primer paquetazo", pero parece ser que el programa de estabilización y reactivación económica "exprimió" las fuentes tradicionales de financiamiento público. Ciertamente, el incremento de 60% en los ingresos tributarios de 1986 se logró a costa de una devaluación del 100%, un incremento del 15% en la tasa del impuesto al café y una situación extraordinariamente bonancible en los precios internacionales de este grano; condiciones tales que no es realista suponer que pudieran presentarse en el corto plazo y, sin embargo, la urgencia financiera del gobierno se acrecienta y no puede posponerse.

Los límites estructurales no sólo parecen alcanzarse en lo que respecta a tributación, sino también en cuanto al financiamiento mediante emisión monetaria y endeudamiento externo. Algunos estudios realizados por el Ministerio de Planificación señalan que la máxima recaudación posible mediante emisión monetaria se alcanzaría cuando la inflación llegue a un 60%<sup>15</sup>; según cifras oficiales, la inflación habría sido de un 40% en 1986 y se

esperaría no menos del 60% en 1987. Pero los límites de la emisión monetaria como instrumento de financiamiento público no sólo se han alcanzado en términos técnico-económicos; el acelerado deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de salvadoreños, el agotamiento político del gobierno y los niveles alcanzados por la organización laboral, parecen marcar los límites políticos de ese instrumento tradicional de financiamiento público.

Por su lado, la deuda pública externa creció más de 3 veces entre 1979 y 1985. El servicio de la deuda representa un 40% de las divisas generadas por nuestras exportaciones y aún esto a costa de continuas renegociaciones que difieren para el futuro inmediato el mayor peso acumulado de este tipo de endeudamiento.

Ya para 1985, la deuda directa del gobierno central representaba un 30% del PIB y su servicio absorbía el 20% de los ingresos tributarios; sólo como resultado de la devaluación la amortización de la deuda pública aumentó más del 100%, que aunado con el pago de intereses absorbería un 19% del presupuesto de 1986.

### 3. Perspectivas

Según cifras oficiales, 1986 significó un incremento de unos ¢1,000 millones en el presupuesto general de la nación, "herencia" legada al presupuesto de 1987 que se mantendría básicamente a los mismos niveles del año anterior, es decir, alrededor de ¢3,500 millones. La estructura de este presupuesto es similar al del presupuesto ajustado de 1986: los gastos de la deuda y defensa y seguridad pública absorberían un 44% del presupuesto; mientras las asignaciones a educación, salud, agricultura y obras públicas, representarían un 36%; a la inversión directa le correspondería sólo un 10% del presupuesto y dependería fundamentalmente de financiamiento externo<sup>16</sup>. Con el aumento de ¢100 en los sueldos de los empleados públicos, el peso de las remuneraciones aumentaría en 1987 respecto al presupuesto de 1986, en el que ya representaba el 87% de los gastos corrientes.

Para el financiamiento de este gasto se esperaba contar con las recaudaciones adicionales que generaría la "reforma tributaria" y que optimistamente se estimaban en unos ¢350 millones; además, se esperarían donaciones superiores a los ¢500 millones y para cubrir la brecha financiera se recurriría a financiamiento externo por un monto de ¢600 millones<sup>17</sup>, lo que significaría un incremento de 132% en este tipo de endeudamiento respecto a lo contratado en 1986.

El déficit global, excluyendo donativos, proyectado para 1987 alcanzaría los ¢763 millones, es decir, 26% superior al de 1986.

Ciertamente, la situación fiscal para 1987 será peor que la planteada por las proyecciones oficiales. Este empeoramiento provendrá fundamentalmente de la "marcha atrás" del gobierno en la implementación de la reforma

tributaria. En una "sesión de emergencia" convocada por los diputados del PDC el 20 de Enero, se aprobaron las primeras modificaciones al "impuesto de soberanía" y dos días después se dejó sin efecto el aumento del impuesto a los cigarrillos; posteriormente, el 12 de febrero, el Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa importantes reformas a la ley del impuesto sobre la renta y el patrimonio, derogando algunas de las modificaciones contempladas en el "segundo paquetazo". Por último, el 19 de febrero, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad del "impuesto de guerra", esfumándose los ¢120 millones que se esperaba recaudar con dicho impuesto. Un día después, el Viceministro de Hacienda señaló que la decisión de la Corte aumentaría el déficit fiscal en unos ¢600 millones, ya que a esos ¢120 millones que dejarían de percibirse habría que sumar la contracción de ¢400 millones esperada en las recaudaciones del impuesto al café como resultado de la baja en los precios internacionales de ese grano<sup>18</sup>.

Con las modificaciones hechas hasta ahora a la "reforma tributaria", sólo se esperaría obtener de ella unos ¢60 millones de ingresos adicionales, con lo que el déficit global alcanzaría fácilmente los ¢1,000 millones, es decir, el mayor déficit fiscal en toda la historia del país y a un nivel verdaderamente explosivo.

El gran capital ha mostrado nuevamente su poder y su rechazo a participar, ni siquiera mínimamente, en el financiamiento de la guerra, a pesar que con ésta se defienden fundamentalmente sus intereses. Ciertamente, tal como lo declarara el presidente Duarte, el impuesto de soberanía aportaría "apenas un 10% de los costos de la guerra durante 1986" y serviría "sobre todo para que puedan vivir con tranquilidad aquellos que tienen millones"<sup>19</sup>. La marcha atrás de la reforma tributaria refleja muy claramente los límites políticos a que se enfrentan las fuentes de financiamiento público.

Todo indica que las intenciones del gran capital es obtener las mayores ganancias mientras se pueda, sin ceder un ápice en ese cometido; y tal como lo afirmara el presidente Duarte, las medidas de su gobierno están encaminadas a beneficiar a la empresa privada "y tan cierto es esto que los créditos al sector privado han aumentado de ¢3,321.9 millones en 1984 a ¢5,107.6 millones en 1986, es decir, un aumento de más del 80%; además de haber refinanciado el café, subsidiado el algodón y la caña de azúcar, impulsado la ganadería; además de refinanciar la industria, evitando las quiebras empresariales y de incentivar la exportación"<sup>20</sup> y además, diríamos nosotros, de dar marcha atrás con los intentos de lograr una "mayor justicia tributaria".

El afán de lucro del gran capital conduce al gobierno al borde de la quiebra fiscal y hasta el momento, según el Viceministro de Hacienda, se le presentan al gobierno 3 alternativas: emitir nuevos impuestos, que lógicamente no recaerían sobre el gran capital, decretar empréstitos forzosos

y/o disminuir las asignaciones a ministerios de servicio público, que aunque dichos servicios ya están muy deteriorados "ante una emergencia se puede dejar sin ningún centavo dichas carteras"<sup>21</sup>. Según el presidente Duarte, otra medida no descartable para financiar el déficit podría ser una nueva devaluación, ya que "todo puede suceder cuando comienza la espiral inflacionaria"<sup>22</sup>.

Las perspectivas fiscales para 1987 son, realmente, alarmantes; y todo parece indicar que las alternativas para enfrentarla significarían un mayor deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de salvadoreños.

Ciertamente, una reforma tributaria progresiva es verdaderamente necesaria y urgente para las finanzas públicas, tanto por el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento como por el aceleramiento de gastos fijos o que se vuelven permanentes y se agudizan en la medida que la crisis estructural alcanza mayores dimensiones y se complejiza.

Pero, nuevamente, reformar para financiar la guerra es profundizar el principal elemento propagador del déficit fiscal y de la crisis económica. Ciertamente, existe otra alternativa que el gobierno y el sector privado se niegan a ver; se trata de la alternativa popular de trabajar seriamente por la paz y terminar con esta guerra que cada vez nos acerca más a un límite del cual quizás más tarde no podamos retornar.

#### NOTAS:

1. Un análisis más detallado de los factores generadores y propagadores de la crisis fiscal se publicará más adelante, en el contexto de una investigación que se titularía "crisis fiscal y alternativas para enfrentarla".
2. Ministerio de Hacienda. "Análisis por sectores del presupuesto general" (incluye el sector público en su conjunto), 1979-1985, San Salvador.
3. Ministerio de Hacienda. "Informe complementario constitucional de la hacienda pública", 1979-1985, San Salvador.
4. Alvarado, J.A. "Algunos elementos de análisis de la política fiscal", en Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, enero-febrero de 1986, UCA, San Salvador.
5. Datos procesados por FUSADES, en "Opciones para financiar el déficit fiscal de 1987", San Salvador, pag. 3.
6. Ministerio de Hacienda. "Presupuesto general de la nación", 1985.
7. Ibid.
8. FUSADES. "Análisis crítico de la política fiscal", San Salvador, pag. 13, cuadro N. 5.
9. FUSADES, "Opciones para financiar el déficit fiscal de 1987". San Salvador, pag. 6.
10. Estadísticas del BCR. San Salvador.
11. PDC. "La reforma tributaria, justicia para el pueblo", La Prensa Gráfica, 18 de Diciembre de 1986, San Salvador, pag. 57.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. FUSADES. "Análisis crítico de la política fiscal".
15. MIPLAN. "Documento de Trabajo". Citado por Arévalo C., Margoth et. all. "Las políticas de estabilización y su incidencia en El Salvador". Tesis de grado, Departamento de Economía, UCA, San Salvador, pag. 178.



16. Ministerio de Hacienda. "Presupuesto general de la nación", 1987.
17. Ibid.
18. Véase Proceso No. 276, 25 de febrero de 1987. "Alternativas fiscales para financiar la guerra", pag. 10.
19. Ibid, pag. 9.
20. Véase Proceso No. 275, 18 de febrero de 1987. "Reformas a las reformas", pag. 4.
21. Véase Proceso No. 276, pág. 10.
22. Ibid.

**J. A. A.**