

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS



"EFECTOS ECONOMICOS DE LA INFLACION SOBRE
EL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL SALVADOR 1978-1986"

PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

TRABAJO PRESENTADO POR:
JUAN JOSE GUEVARA
JUAN BAUTISTA SALAZAR DUARTE
JUAN CARLOS GRANDE SANCHEZ

ENERO DE 1989



SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMERICA

LIC. JOSE LUIS ARGUETA ANTILLON
RECTOR

LIC. RENE MAURICIO MEJIA MENDEZ
SECRETARIO GENERAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

LIC. MARIA HORTENCIA DUEÑAS DE GARCIA
DECANO

LIC. SATURNINO SERPAS
SECRETARIO

LIC. MIRIAN DE PORTILLO
DIRECTORA ESCUELA ECONOMIA

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTE : LIC. JOSE RIGOBERTO HERRERA MONTES.
PRIMER VOCAL : LIC. FLORA CECILIA BLANDON DE GRAGEDA.
SEGUNDO VOCAL : LIC. RAFAEL ESTEBAN HERNANDEZ CHAVEZ.

ENERO 1989

INDICE

CAPITULO I : CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INFLACION Y EL SISTEMA TRIBUTARIO.

1.1 Diferentes Enfoques sobre la Inflación

- 1.1.1 Keynesiano
- 1.1.2 Monetarista
- 1.1.3 Estructuralista
- 1.1.4 Marxista

1.2 El Sistema Tributario

1.2.1 Funciones del Sistema

- 1.2.1.1 Recaudación
- 1.2.1.2 Redistribución del Ingreso
- 1.2.1.3 Estabilización Económica
- 1.2.1.4 Asignación de Recursos

1.2.2 Efectos Económicos del Sistema Tributario

- 1.2.2.1 Sobre los Ingresos
- 1.2.2.2 Sobre la Distribución del Ingreso
- 1.2.2.3 Sobre el Empleo y los Precios
- 1.2.2.4 Efectos sobre la Asignación de Recursos

1.2.3 Estructura Tributaria

APENDICE : EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUTIVO

1.3 Vinculaciones de la Inflación y el Sistema Tributario

- 1.3.1 La Inflación como Impuesto Disfrazado
- 1.3.2 Inflación y Redistribución del Ingreso
- 1.3.3 Inflación y Equidad Tributaria

1.3.4 Acción de los Impuestos sobre el Proceso Inflacionario.

APENDICE : DEFICIT FISCAL ¿CAUSA, MECANISMO PROPAGADOR O EFECTO DE LA INFLACION?

CAPITULO II : IMPACTO DE LA INFLACION SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO

2.1 Antecedentes, Consideraciones Generales sobre el Sistema Tributario.

2.2 Interpretación del Proceso Inflacionario

2.2.1 Aspectos Generales

2.2.2 Causas de la Inflación

2.2.2.1 Período 1973-1978

2.2.2.2 Período 1979-1984

2.2.2.3 Período 1985-1987

2.3 Política Tributaria Durante el Período

2.3.1 Situación Fiscal del Período

2.3.2 Objetivos de la Política Tributaria

2.3.3 Reformas al Sistema Tributario

2.4 Distorsiones Provocadas por la Inflación al Sistema Tributario

2.4.1 Efectos sobre la Recaudación

2.4.1.1 Inflación e Incremento de Ingresos Tributarios.

2.4.1.2 Ingresos Tributarios en Moneda Constante.

2.4.1 Efectos Sobre la Redistribución del Ingreso

2.4.2.1 Carga Tributaria

2.4.2.2 Distribución de la Carga Tributaria

2.4.2.3 El Gasto Público en los Sectores Sociales

2.4.2.3.1 Evolución del Gasto Público

2.4.2.3.2 Incidencia de la Inflación

2.4.3 Efectos sobre la Equidad Tributaria

2.5 Consideraciones sobre el Sistema Tributario como
Mecanismo de Estabilización Económica

2.5.1 Empleo del Sistema Tributario a los Fines de
Estabilización

2.5.1.1 Elasticidad Ex-Post del Sistema Tributario

2.5.1.2 Factores Condicionantes del Sistema Tri-
butario como Mecanismo de Estabilización.

2.6 Relaciones Entre el Déficit Fiscal y la Inflación

2.6.1 Financiamiento del Déficit Fiscal

2.6.2 Contribución del Déficit Fiscal

2.7 Prognosis

CAPITULO III : CONCLUSIONES

CAPITULO IV : PROPUESTA GENERAL DE AJUSTES AL SISTEMA TRIBUTARIO
PARA REDUCIR LOS EFECTOS DE LA INFLACION.

4.1 Marco y Orientación de Política Tributaria en el
que se Define la Propuesta.

4.2 Ajustes al Sistema Tributario, Aspectos Generales

4.2.1 Impuestos Directos

4.2.2 Impuestos Indirectos

4.2.3 Efectos

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Al configurarse la política económica en función de los intereses de la clase dominante, de acuerdo a los requerimientos del modelo de desarrollo agrario exportador y de sustitución de importaciones que ha estado rigiendo el funcionamiento del aparato productivo salvadoreño, aquella política ha favorecido el proceso de acumulación y crecimiento económico, y en consecuencia, la gama de instrumentos que la integran ha subordinado su accionar en apoyo al logro de dichos objetivos.

En este sentido tenemos que el sistema tributario como parte de los instrumentos de la política económica, ha sido funcional al modelo de desarrollo en cuanto al favorecimiento del proceso de acumulación y crecimiento en el orden señalado. Sin embargo, dicho sistema no ha ejecutado en forma eficiente las distintas funciones que le compete desarrollar, particularmente en una realidad subdesarrollada como la nuestra, en razón de los objetivos e intereses a los que sirve, aspecto que tiende a truncar su accionar al obstaculizar que éste opere en toda la potencialidad con que podría hacerlo, en la solución de los problemas estructurales y/o coyunturales que ha enfrentado el país.

Por otra parte, se considera que con el afianzamiento de la inflación a partir de 1973, las deficiencias del sistema tributario se han acentuado producto de la incidencia que el alza continua del nivel general de precios ha

ejercido sobre la tributación, planteamiento en el cual se expresa la hipótesis general que sirve de guía en la investigación a realizarse del tema que nos ocupa.

Bajo esta perspectiva el presente trabajo pretende analizar los efectos -- económicos que el proceso inflacionario ha causado al sistema tributario, -- definiéndose como período objeto de estudio los años 1978-1986; lapso en el que se analizará las interrelaciones observadas entre la inflación y el sistema tributario en el caso salvadoreño.

Acorde con dicho objetivo general, en el Capítulo I se efectúa una revisión teórica sobre el tema, en el que se encontrará un resumen de los enfoques más relevantes en la actualidad que explican las causas de la inflación; -- una identificación de las funciones que debe desarrollar un sistema tributario como instrumento de la política económica en general y de la fiscal en particular; y cuales son las relaciones existentes de la inflación con un sistema tributario. En forma complementaria se presentan en el capítulo dos apéndices en los que se trata sobre el gasto público como instrumento redistributivo y las vinculaciones entre la inflación y el déficit fiscal.

En el Capítulo II se presenta el resultado principal de la investigación, -- al analizar empíricamente la incidencia ocasionada por la inflación al sistema tributario salvadoreño durante el período de estudio seleccionado; -- iniciándose este capítulo con una serie de consideraciones sobre el sistema impositivo previo a la concurrencia definitiva del fenómeno inflaciona-

rio en el país, a fin de identificar las características estructurales de la tributación y que definen su funcionamiento ineficiente. Se efectúa -- una interpretación del proceso inflacionario y de la política tributaria. Posteriormente, se analiza propiamente los efectos de la inflación sobre la recaudación, redistribución del ingreso y la actuación del sistema tributario en la estabilización económica.

Las conclusiones a que se ha llegado en la investigación se exponen en el Capítulo III; y en el Capítulo IV se proponen un conjunto de medidas orientadas a corregir los efectos que la inflación ha ejercido al sistema tributario, tratando previamente el marco de política sobre el que se sugieren los cambios citados.

Conviene señalar que el análisis del tema ha estado restringido por la información estadística disponible, razón por la que el estudio se ha desarrollado con un carácter general en torno a las áreas tratadas, haciendo un esfuerzo por profundizar en los rubros impositivos más importantes que se relacionan con el tema inflación-tributación.

Así mismo es necesario aclarar que la investigación se ha centrado básicamente en los efectos de la inflación sobre la recaudación, redistribución, equidad y elasticidad tributaria, debido a las restricciones de datos y -- porque se prioriza el análisis de las relaciones de aquel fenómeno macroeconómico y la tributación de cara al sector fiscal y el contribuyente no empresarial.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INFLACION Y EL SISTEMA TRIBUTARIO.

1.1 DIFERENTES ENFOQUES SOBRE LA INFLACION

1.1.1 KEYNESIANO

En lo que respecta a la teoría de los precios, el pensamiento Keynesiano explica la dinámica de éstos (precios) en forma independiente a la cantidad de dinero en circulación, caso contrario de como se observaría en la teoría cuantitativa. Keynes sostiene que "el nivel general de precios depende, en parte, de la tasa de remuneración de los factores productivos que entran en el costo marginal y, en parte, de la escala de producción como un todo, es decir, del volumen de ocupación" ^{1/} de acuerdo con el principio de rendimientos decrecientes. Ahora bien, en una situación de pleno empleo los precios variarán proporcionalmente a los cambios en la cantidad de dinero, puesto que "como el producto ya no puede aumentar, el incremento de la demanda efectiva y de la cantidad monetaria se reflejará necesaria y proporcionalmente en el alza de los precios" ^{2/}.

La inflación no se asocia únicamente a un estado de ocupación plena en la economía, sino que también antes de dicha situación los aumentos de la masa monetaria ejercerán cierto efecto en los precios, en vista de que al no ser homogéneos los recursos se presentan rendimientos decrecientes, los sindicatos presionan por aumentos salariales, la demanda efectiva no cambia proporcionalmente a la masa monetaria, algunos bienes pueden alcanzar una oferta rígida ^{3/}; de manera que no solo se incremen

^{1/}Keynes, J.M. "La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero" pág.294; cita tomada de Antonio Argandoña "La Teoría Monetaria Moderna" Ed. Ariel, Barcelona, 1972, pág. 81.

^{2/}Sacristan, Antonio "Keynes Ante la Crisis Mundial de los años Ochenta" Ed. Siglo XXI; México 1985, pág. 63.

^{3/}Argandoña, Antonio. op cit pág. 83.

ta la producción sino que además los precios.

1.1.2 MONETARISTA

La tesis central del monetarismo plantea que existe un estrecho vínculo causal entre los cambios de la oferta monetaria y los cambios de otras variables económicas, entre las que se destaca los precios. En este -- sentido se dice que las variaciones de la masa monetaria "en primer lugar ejercen una influencia directa sobre lo que Friedman denomina ingreso nominal y posteriormente influir sobre los precios, la tasa de interés, la producción y otras variables semejantes". 4/

Se argumenta que un aumento de la masa monetaria provoca alzas en el nivel general de precios, en razón de que las familias y las empresas tienden a retener una mayor liquidez de la que se desea a los niveles corrientes de ingreso y tasas de interés, produciéndose excesos de demanda 5/. Dentro de este enfoque, la causalidad de la inflación se otorga en forma complementaria a las expectativas de precios vigentes en un momento determinado, lo cual hace que la inflación pueda ser más pronunciada, o se acelere, cuando existan expectativas de que los precios crezcan en el corto plazo 6/, situación que en mucha medida está asociada a la política monetaria vigente.

Bajo este orden de ideas los monetaristas señalan que los procesos inflacionarios resultan de una política monetaria y fiscal inadecuada que de viene en crecimientos excesivos de la masa monetaria, cuyos efectos en

4/Silva Colmenares, Julio. "La interpretación de la Inflación Contemporánea ante la Ley del Valor Trabajo y la Formulación de una Teoría - Explicativa", en Ensayos sobre Teoría y Política Económica. Plaza y Janes Editores, Colombia 1985, pág. 70

5/Ver Brand, Salvador. "El Origen Latinoamericano de las Teorías de la Moneda y la Inflación", Plaza y Janes Editores, Colombia, 1987, pág. 88.

6/Ver Argandoña, Antonio, op cit, pág. 195

cadena alteran la "tasa natural de desempleo" que debe observar una economía de acuerdo a la evolución de su capacidad productiva y características estructurales, a fin de que se encuentre una situación de estabilidad.

1.1.3 ESTRUCTURALISTA

La escuela estructuralista con un planteamiento desde la perspectiva de los países latinoamericanos, considera que las raíces de este fenómeno se encuentran en los desequilibrios de la esfera real del sistema económico, particularmente en ciertas características y rigideces de los sectores externo y agrícola, de manera que las fuerzas básicas de la inflación son de naturaleza estructural.

Se dice que los incrementos en la "oferta monetaria son un factor permisible que permite que la inflación se manifieste y se haga acumulativa. ... (siendo) una condición necesaria para el incremento en el nivel general de precios y por lo tanto de la inflación, pero no es una condición suficiente" 7/, hecho que ocupa el rol de vehículo transmisor o propagador de las alzas de precios generadas por las rigideces del aparato productivo.

Para la escuela estructuralista el fenómeno inflacionario es un hecho inevitable dentro de las economías que realizan la lucha por lograr un crecimiento relativamente acelerado, mientras no se superen los "cuellos de botella" estructurales 8/ que inhiben una expansión de la economía -

7/ Moncarz, Raúl. "Moneda y Banca. Teoría Monetaria, Finanzas e Inflación" Ed. South-Western Publishing. Co. Ohio U.S.A. 1982, pág. 480.

8/ Se califican como "cuellos de botella" a la existencia de una oferta inelástica de comestibles, a la falta de divisas y a las limitaciones de los presupuestos gubernamentales (el desarrollo exige crecientes gastos que no tienen como contrapartida similar comportamiento en los ingresos).

en forma sostenida y que son características en los países subdesarrollados. Al respecto se manifiesta que "la inflación es generada cuando los esfuerzos de desarrollo se enfrentan a rigideces estructurales, es decir, a determinados elementos fundamentales de la estructura socioeconómica, institucional y sociopolítica de un país, que de alguna manera impiden la expansión" 9/, por lo que los límites que enfrenta la oferta la colocan a la zaga de la demanda creciente que origina un proceso desarrollista como también la dinámica poblacional misma, y en consecuencia la tendencia es a que los precios aumenten.

Bajo esta perspectiva, el problema inflacionario nace por una inflexibilidad de la oferta y no por excesos de demanda como lo pregona el monetarismo. Las presiones estructurales que limitan la oferta y que inciden en el nivel de precios se subdividen en básicas y circunstanciales:

- Las primeras están "representadas por la poca movilidad de los recursos productivos 10/, descendiente capacidad para importar, reducida tasa de formación de capital, la inestabilidad del sistema tributario, etc" 11/. Estas presiones crean particularmente una oferta inelástica de comestible debido a las limitaciones estructurales del sector agrícola (tenencia de la tierra, falta de integración del sector); una disponibilidad de divisas no acorde a los requerimientos ascendentes de importaciones que exige el crecimiento económico; insuficiencia de ingresos tributarios que se traducen en déficit fiscales.

9/ Brand, Salvador, op cit pág. 100.

10/ Lo que obstaculiza el que la estructura de la producción se adecúe rápidamente a los cambios de la demanda.

11/ Consuegra, José "Un Nuevo Enfoque de la Teoría de la Inflación", - en Ensayos sobre Teoría y Política Económica". Plaza y Yanes Editores, Colombia, 1985, pág. 113.

- Las segundas están asociadas con los "aumentos masivos de remuneraciones salariales, la elevación del índice de precios de importación, catástrofes inesperadas (pérdida de cosechas), expansión del propio circulante - especialmente por acumulación de reservas de divisas" 12/.

Por otra parte, los mecanismos de propagación pueden agruparse en tres categorías: 1) el mecanismo fiscal, 2) el mecanismo del crédito y 3) el mecanismo de reajuste de precios e ingresos 13/. A través de estos mecanismos se refleja la capacidad de los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para readecuar en forma más o menos continua sus ingresos o gastos reales.

1.1.4 MARXISTA

El enfoque marxista sobre la evolución de los precios señala que la manifestación del fenómeno se presenta en la esfera de la circulación pero - que su origen radica en la esfera de la producción propiamente. Los aumentos de precios son causados por dos situaciones: la inflación monetaria y la formación monopólica de los precios 14/, fenómenos que están interrelacionados y que no se pueden separar mecánicamente, constituyéndose en un proceso dialéctico de causa-efecto-cause.

Debe señalarse que entre los factores monetarios que determinan incrementos en la masa monetaria, "se destaca en especial los referentes al manejo del sistema crediticio-monetario y los efectos que se originan por los déficit estatal y en la balanza cambiaria" 15/. La expansión del crédito interno y el endeudamiento externo por encima de las necesidades en tér-

12/ Ibid, pág. 113 .

13/ Ver Bran, Salvador. op cit pág. 116

14/ Ver Silva Colmenares, Julio op cit, pág. 68

15/ ibid pág. 88

minos reales de la producción en correspondencia con la velocidad de rotación del dinero genera inflación monetaria 16/.

Es importante aclarar que los argumentos en torno a la inflación monetaria no significan que el enfoque marxista se adhiera a la concepción monetarista, puesto que entre ambos planteamientos existe una diferencia en cuanto a la relación de causalidad que rige a los precios-masa monetaria según señalamos arriba. 17/

Por otra parte, en la etapa monopolista que presenta el sistema capitalista en su evolución y aún en su inicio, son los productores y vendedores los que siempre han fijado los precios de las mercancías y servicios, dependiendo de su dominio sobre el mercado. Sobre este particular el economista Julio Silva Colmenares, manifiesta que "lo característico del capitalismo monopolista es que los precios de mercado no se forman alrededor del precio de producción en la competencia entre demanda y oferta, sino salen determinados desde la producción" 18/.

De esta manera puede considerarse que el "dominio monopolista de los precios es la vía más expedita para mejores logros de utilidades" 19/, lo que agiliza el proceso de acumulación y paralelamente el fenómeno de la concentración.

En la parte respectiva del diagnóstico, se asume básicamente los lineamientos teóricos estructuralistas complementados con elementos teóricos pertenecientes a los otros enfoques considerados.

16/ ibid pág. 89

17/ Las mercancías ya entran con precio al mercado y no es el supuesto juego de la oferta y la demanda el que determina los precios.

18/ Op cit. pág. 85

19/ Consuegra Higgins, José "Un Nuevo Enfoque de la Teoría de la Inflación", en Ensayo sobre Teoría y Política Económica, Plaza y Janes Editores, Colombia, 1985, pág. 126.

1.2 EL SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario es uno de los principales instrumentos de la política fiscal en particular y de la política económica en general. A continuación se examinan las funciones que debe desempeñar dicho sistema, los efectos que propicia y su estructuración.

1.2.1 FUNCIONES DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Conforme ha evolucionado la sociedad, el Estado ha ido adoptando funciones crecientes en número e intensidad, superándose la concepción clásica que restringía su accionar a la administración de justicia, seguridad pública y la satisfacción de necesidades que para el sector privado no eran "atractivas", siendo que el factor principal por considerar de parte de las finanzas públicas radicaba en los aspectos referidos al financiamiento del gasto público en aquellas acciones demandan, enarbolándose como principio que debería regular las decisiones a tomar, la no perturbación del libre juego de las fuerzas del mercado.

Tal como lo señala Musgrave 20/, "aún cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras", sino que más bien "son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo", dado que éstos son los problemas que caracterizan la situación de las eco--

20/ Musgrave, Richard A. "Teoría de la Hacienda Pública". Editorial Aguilar, Madrid, 1969. Pág. 3.

nomías capitalistas en el siglo XX, con mayor énfasis dentro de las economías subdesarrolladas, los que requieren en mayor o menor grado la intervención del Estado para su corrección.

Bajo este marco de referencia, existe aceptación general de que la política económica debe orientarse a solucionar aquellos problemas, ante lo cual los distintos instrumentos que la integran desde su especificidad tendrían que asumir determinadas funciones, coherentes con ese marco de política. Para el caso del sistema tributario, se considera que debe realizar las funciones de recaudación y estabilización económica cuyos resultados se orientan al corto plazo, así como de redistribución del ingreso y asignación de recursos que generan efectos de largo plazo.

2.1.1 RECAUDACION

El término recaudación hace referencia a la percepción de recursos -- (ingresos) por parte del Gobierno que no implican ninguna obligación futura de pago.

Una función que tradicionalmente se le asigna al sistema tributario y cuyo objetivo es básicamente de carácter fiscal, es la de captar ingresos por medio de los distintos impuestos que lo integran, a fin de -- disponer de los recursos que demanda la realización del gasto público. Dicha función debe ejecutarse bajo la máxima de generar los ingresos necesarios para cubrir el gasto público, de manera que el sistema tributario debe asumir un diseño dinámico, en forma tal que presente una

capacidad potencial adecuada para atender los requerimientos que va -
exigiendo la evolución de aquel gasto.

La eficiencia para ejecutar esta función depende de: el tipo de tribu -
tos existentes, el nivel medio de la tributación, la amplitud de las
bases imponibles, capacidad de la administración fiscal, el nivel y -
condiciones de la actividad económica y las facilidades para operar -
cambios al sistema tributario. Estas situaciones en asociación con -
el comportamiento del gasto público determinarán que en su accionar -
dicho sistema genere o no la suficiencia de ingresos requerida para -
financiar las operaciones del Gobierno.

1.2.1.2 REDISTRIBUCION DEL INGRESO

Existe amplio reconocimiento de que el ingreso que se genera en la --
economía se distribuye inequitativamente en la población, lo cual in -
cide negativamente en las condiciones de vida de los sectores más afec -
tados, situación que es más característica en los países subdesarro -
llados; dicho fenómeno tiene su origen en el carácter concentrado que
presenta la riqueza, particularmente en cuanto a la propiedad de la -
tierra, de manera que la forma en que el mecanismo de mercado distri -
buye el ingreso no es la más favorable para la sociedad en su conjun -
to.

Al respecto cabe señalar que "las discusiones recientes acerca del de -
sarrollo económico reflejan gran preocupación por la pobreza disemina -
da en los países subdesarrollados, el crecimiento económico no ha po -

dido resolver ni siquiera aliviar el problema en un período de tiempo razonable; además se argumenta que los mecanismos que promueven el -- crecimiento económico también promueven la concentración económica y un empobrecimiento en la posición relativa y a veces absoluta de los grupos de ingreso más bajo" 21/, circunstancia cuya causa inmediata es la distribución marcadamente desigual del ingreso.

Siendo este el panorama típico de nuestras economías, resulta que la actividad del Estado tiene que considerar acciones que propugnen por corregir o aminorar la forma inequitativa en que se distribuye el ingreso a través del mecanismo de mercado. Para esta finalidad existe una amplia gama de medios como son la legislación sobre salarios mínimos, la protección a los precios de ciertos productos agrícolas, reforma agraria, el sistema tributario y otros 22/.

Cabe señalar que a diferencia de otros instrumentos redistributivos, los resultados del sistema tributario en este campo al ser complementados a través del gasto público destinado a satisfacer necesidades sociales (educación, salud, vivienda), observan un alto alcance, puesto que su cobertura es mayor en tanto que se favorecen a distintos -- sectores y no sólo a grupos específicos (obreros, consumidores, campesinos, etc.) 23/. No obstante, es importante aclarar que por no ser

21/ Chenery, Hollys y otros. "Redistribución con Crecimiento" Editorial Tecnos, S.A. Publicado por el Banco Mundial pág. 27

22/ Ver Gómez Sabaini, Juan y González Cano, Hugo, "Manual de Finanzas Públicas y Política Tributaria" OEA/CIET, Buenos Aires, 1978, pag.16

23/ Ver Musgrave, Richard op cit. pág. 19.

permanentes los efectos redistributivos de la imposición y/o además no alteran la causa principal que define el problema, el sistema tributario como mecanismo redistributivo posee menor incidencia que la que podría detentar una reforma agraria en su caso, u otras medidas orientadas a modificar la situación de concentración de la riqueza.

Las acciones de redistribución se justifican considerando que existe concentración en la repartición del ingreso y el sistema tributario: "proporciona un medio para aumentar en forma directa los recursos que pueden transferirse a través de diversos subsidios y esquemas de gastos" 24/. La realización de esta función se canaliza gravando mayormente a los sectores que se benefician de aquella concentración, por lo que es requisito que la tributación se sustente en base al principio de la capacidad de pago, siendo los impuestos más idóneos a tal fin los que se califican como directos (sobre el ingreso, patrimonio y otros).

En este sentido, la estructura tributaria debe ser de naturaleza progresiva, lo que significa que deben gravarse con mayores tasas a quienes detentan mayor patrimonio e ingreso, y que la participación de los sectores más pobres en la conformación del total de ingresos tributarios ocupe la menor proporción. Por otra parte, la potencialidad que en principio poseerá el sistema tributario en esta área de acción pública (la redistributiva), también dependerá de su capacidad recaudatoria (es decir el rendimiento total de ingresos que genere), para financiar mayores o menores niveles de gasto que se destinen a la satisfacción de necesidades. Luego, el grado de eficiencia en el cumplimiento

24/ Chenery, Hollis y otros, op cit pág. 117.

miento de esta función por parte del instrumento en referencia está -- asociada al origen de los ingresos tributarios y su monto.

1.2.1.3 ESTABILIZACION ECONOMICA

Las acciones del sistema tributario en este campo, enmarcadas dentro de lo que se conoce como política fiscal compensatoria, buscan obtener efectos en el corto plazo en orden a enfrentar los frecuentes desequilibrios que caracterizan nuestras realidades. Se dice que "una economía libre que no está controlada tiende hacia fluctuaciones más o menos drásticas de los precios y del empleo, así como también desajustes de naturaleza secular (largo plazo) que pueden conducir hacia el paro o la inflación" 25/, situaciones que son características del sistema capitalista con el predominio de la propiedad privada y los subsiguientes efectos que ello provoca en la dinámica de la actividad económica.

Bajo este contexto el sistema tributario puede contribuir a "mantener un alto nivel de utilización de los recursos económicos disponibles y un valor estable de la moneda" 26/, al propiciar expansiones o contracciones en la demanda agregada por incrementos o reducciones en el nivel de ingresos tributarios, según sea el caso de que exista recesión o inflación en la economía.

Si la situación reinante es de inflación, lo que procede es incrementar la percepción de ingresos tributarios (subiendo tasas, aplicando

25/ Musgrave, Richard. op cit, pág. 23

26/ Gómez Sabaini, Juan, op cit, pág. 17

nuevos impuestos o ampliando la base imponible), a fin de contraer la demanda agregada hasta un nivel acorde con la oferta global del período. Si el problema es de recesión tendría que reducirse el nivel de la tributación a fin de ajustar la demanda agregada a un mayor nivel que presione por un aumento en el uso de los recursos (particularmente en términos de mayor empleo).

Ahora bien, en una situación de pleno empleo el sistema tributario debe contribuir a su mantenimiento, obstaculizando con su acción el que se produzcan desequilibrios producto de una expansión de la demanda agregada no acorde con la capacidad de producción, o manteniendo la recaudación en niveles que no contraigan la demanda.

Es importante destacar que en todas estas situaciones, la efectividad del sistema tributario para la consecución o mantenimiento de la estabilidad económica, estará dado por la flexibilidad del sistema para reaccionar ejerciendo su influencia ante los distintos casos que hemos mencionado 27/, circunstancia que está representada por la elasticidad del sistema tributario.

1.2.1.4 ASIGNACION DE RECURSOS

La necesidad de intervención en este campo obedece a que el mercado, según lo confirma la experiencia, no garantiza una asignación óptima de los recursos a través del mecanismo de precios, en vista de que --

27/ Ver OEA/CIES "Inflación y Tributación". "Análisis de sus Efectos"

por lo general el mercado no funciona en competencia perfecta. El grado de intervención para lograr una asignación aceptable de los recursos dependerá del grado de eficiencia que al efecto presente la economía actuando libremente.

En un sentido amplio se considera que la influencia del Estado en la asignación de recursos tiene como objetivo que la actividad económica satisfaga adecuadamente las necesidades sociales de la población en términos generales, y en ocasiones aquellas preferencias del consumidor que estén siendo insatisfechas 28/.

Concretamente el sistema tributario ejecuta esta función al incentivar determinadas actividades productivas o comerciales por medio de exenciones o deducciones que hagan atractivas para el sector privado invertir en las mismas. Por otra parte, se puede desestimular aquellas actividades que no se califiquen como prioritarias, aplicando fuertes gravámenes que inclusive pueden llevar a un término prohibitivo dichas actividades.

1.2.2 EFFECTOS ECONOMICOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

La ejecución de las distintas funciones que le compete desarrollar al sistema tributario, genera diversos efectos económicos, cuyos resultados contribuyen a los esfuerzos por superar los problemas que generalmente enfrentan las economías (inflación, recesión, desempleo, etc).- Cada una de las funciones que realiza el sistema tiene sus efectos par 28/ Ver Musgrave, Richard. op cit. págs. 7-17.

ticulares.

1.2.2.1 SOBRE LOS INGRESOS

El efecto sobre los ingresos está asociado con la función recaudación del sistema tributario. La imposición en general tiende a reducir -- los ingresos de las personas; el pago de impuestos disminuye el ingreso disponible bajo el supuesto de que no hay evasión, e inclusive, en determinadas circunstancias también puede reducir su patrimonio.

Sin embargo, debe señalarse que en torno a este efecto en algunas ocasiones suele producirse en forma paralela cierta variante, que modifica el resultado apuntado en el párrafo anterior, cuando la función estabilizadora que desarrolla el sistema tributario debe actuar sobre condiciones de recesión.

En este caso como el objetivo podría ser expandir la demanda agregada para estimular un aumento de la producción, se reducirá el nivel de la tributación lo que aumentaría el ingreso disponible de las personas.

1.2.2.2 SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

La participación de los individuos en la distribución del ingreso no es homogénea en una economía capitalista, y además la estructura de esa distribución de ordinario es concentrada en grado tal que existen amplios sectores con niveles de ingreso tan bajo que les son inaccesibles algunos bienes y servicios considerados necesarios o básicos.

En estas situaciones es que actúa el sistema tributario a través de su función redistribuidora del ingreso; bajo una forma indirecta tiene el efecto de alterar esa distribución al gravar con mayores impuestos a las personas que poseen mayores ingresos, por medio de una tributación de carácter progresivo, sustrayendo poder adquisitivo a quienes detenta mayor capacidad de pago 29/,

Los sectores afectados por la desigual distribución del ingreso, son beneficiados por medio del gasto público que se estaría financiando con los impuestos provenientes particularmente de aquellas personas con mayor capacidad de pago, proveyéndoles gratuitamente de algunos bienes y servicios o facilitando su adquisición a bajo costo. En algunos casos el efecto es inmediato y en otros su incidencia llega a producirse en el largo plazo a través de resultados parciales acumulativos.

1.2.2.3 SOBRE EL EMPLEO Y LOS PRECIOS

El sistema tributario tiene efectos sobre el nivel de empleo y el nivel general de precios, al propiciar desplazamientos ascendentes o decrecientes de la demanda agregada, vía cambios en el nivel de la tributación en un período determinado, que pueden ser de tipo discrecional o automático.

Los efectos sobre el empleo y los precios se producen en el corto plazo. La capacidad del sistema tributario para provocar estos efectos

29/ Ver Foxley, Alejandro. "La Política Fiscal como Instrumento Redistributivo". Revista CIEPLAN, 1977.

en mayor o menor tiempo, y por lo tanto el que sean oportunos para actuar sobre los desequilibrios que demandan su actuación, está sujeta a ciertas demoras o rezagos 30/ que pueden presentarse en el desarrollo de la función estabilizadora por parte del sistema, en términos del tiempo que tarde en tenerse conocimiento de la situación, aprobación de las medidas pertinentes (de ser necesario por no ser suficiente la flexibilidad automática que detente el sistema tributario), y por el tiempo requerido para su aplicación.

1.2.2.4 EFECTOS SOBRE LA ASIGNACION DE RECURSOS

El sistema tributario contribuye a mejorar la eficacia en la asignación de recursos, al modificar la estructura relativa de precios existentes con la aplicación selectiva de impuestos, lo que hace atractivo o no el invertir en determinada actividad o consumo de ciertos productos.

Al no ser neutral la tributación por cuanto se otorga diferente tratamiento a los distintos bienes y servicios o actividades económicas, se alteran los precios relativos asociados a estos, lo que posibilita obtener ciertas ventajas en términos de costo para el inversionista o consumidor, en aquellos rubros beneficiados al abaratarlos o afectados al ser encarecidos por la tributación, particularmente a través de la aplicación o exclusión de impuestos selectivos al consumo que es uno de los medios a través del cual se genera el efecto mencionado.

30/ Ver Gómez Sabaini, Juan y González Cano, Hugo. op cit. pág. 76.

1.2.3 ESTRUCTURA TRIBUTARIA

En un sentido amplio la estructura tributaria se refiere al grupo de impuestos que conforman el sistema tributario de un país. Sin embargo, su conceptualización planteada bajo la óptica de instrumento de política económica, se puntualiza en los términos siguientes: "se entiende por estructura tributaria al conjunto de tributos diseñados de tal manera que, coordinándose armónicamente entre sí, cooperan todos a la concepción de unos mismos objetivos o fines, económicos y sociales o de equidad, previamente establecidos por la sociedad a través de sus representantes políticos" 31/.

Para una economía de mercado en general y particularmente la de un país subdesarrollado, los objetivos bajo los que debe diseñarse la estructura tributaria están definidos por las funciones que le compete desarrollar al sistema tributario, según se señaló anteriormente de conformidad a los problemas básicos que de ordinario enfrentan esas economías, y de acuerdo a como se manifiesten coyunturalmente.

Los impuestos que integran la estructura tributaria pueden clasificarse según su base imponible en cinco grandes grupos 32/:

- 1) Impuestos sobre el comercio exterior, conformados por los impuestos a la exportación e importación de mercaderías.
- 2) Impuestos internos sobre mercaderías y servicios, dentro de los que se incluye los impuestos generales y los especiales o selec-

31/ Fernández Cuevas, Antonio. "Sistema Fiscal e Inflación Aspectos Generales". Revista Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pág. 23

32/ De acuerdo con la Clasificación Común de Ingresos Tributarios (CLACIT

tivos con que se grava la producción, comercialización o consumo.

- 3) Impuestos sobre el patrimonio, que gravan la tenencia y transferencia de patrimonio.
- 4) Impuesto sobre los ingresos, que son los gravámenes que se aplican a los sueldos y salarios, utilidades, intereses, ganancia de capital y otros.
- 5) Impuestos varios, todos los impuestos no considerados en los numerales anteriores.

Anteriormente se mencionó las funciones que debe ejecutar el sistema tributario; de manera que una estructura tributaria debe ser diseñada (dinámicamente) en forma tal que le permita a ese sistema cumplir con aquellas funciones, teniendo en cuenta que "sólo la razonable combinación de varias categorías de impuestos, con las específicas ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, puede dar satisfacción a la totalidad de los postulados, al menos tendencialmente, gracias a la recíproca compensación de los efectos de sus diferentes y características propiedades" 33/.

Se considera que una estructura tributaria es progresiva cuando en la recaudación tienen mayor participación relativa los ingresos tributarios provenientes de los sectores con mayor capacidad de pago, y de naturaleza regresiva en el caso contrario. Esta característica está aso

33/ Neumark, F. "Principios de la Imposición" Revista Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pág. 46.

ciada con la distribución de la carga tributaria.

APENDICE: EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUTIVO

Anteriormente hicimos referencia de que los problemas básicos del quehacer fiscal no se restringen a cuestiones meramente financieras. Particularmente en cuanto al gasto público, cabe señalar que su utilización como instrumento de política, de acuerdo a su conceptualización actual, trasciende el objetivo exclusivo de satisfacción de necesidades públicas y de la organización estatal, al retomar el Estado como uno de sus fines esenciales el fomento de la prosperidad social, ante lo cual es necesario "realizar una redistribución social y económicamente justa de la renta nacional, para aumentar el nivel de vida,.... teniendo el Estado en los gastos públicos un instrumento decisivo para el cumplimiento de este fin" */

Por lo tanto se le ubica como uno de los instrumentos a través del cual pueden lograrse objetivos redistributivos; sobre tal aspecto es conveniente reiterar que el accionar redistributivo del gasto público comienza con la captación de ingresos por parte del sistema tributario provenientes de los sectores que se favorecen con la distribución desigual de la renta, de manera que las acciones redistributivas fiscales se efectúen a través del proceso ingreso-gasto público.

Para observar la labor redistributiva que se canaliza por el gasto público, es necesario hacer una distinción de sus distintos componentes (situación --

*/ Faya Viesca, Jacinto, "Finanzas Públicas", Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 23 y 36.

que en cierto sentido tiende a omitirse o simplificarse en los estudios que se realizan), puesto que éstos tienen diferentes efectos económicos sobre -- los distintos sectores. Por ambos rubros de gasto pueden conseguirse efectos redistributivos, algunos de corto plazo y otros que requieren mayor temporalidad para observar sus resultados.

La función redistributiva del gasto público puede asumir modalidades que podríamos calificar de directas o indirectas 34/. En las primeras se incluyen aquellas partidas de gasto destinadas a proporcionar asistencia médica gratuita y otros; en el segundo grupo se consideran los programas subsidiarios que permiten que la población adquiera bienes y/o servicios a bajo precio, cuyo efecto redistributivo no es tan explícito como en los primeros, pero no por ello menos importante.

Bajo este orden de ideas podemos señalar en forma general que la redistribución propiciada por el gasto público se ejecuta por medio del gasto destinado a los sectores sociales (educación, salud, vivienda); sin embargo, es conveniente aclarar que las transferencias que tienen como fin canalizar asistencia financiera a bajas tasas de interés, agua potable y energía eléctrica por debajo de su costo real y otros similares también cumplen esa función.

Así tenemos que el gasto destinado a educación forma parte de las acciones de redistribución. Uno de los elementos que coadyuva a que exista una distribución desigual de la renta resulta ser los bajos niveles de escolaridad, que a su vez son característicos en los sectores de bajos ingresos. Ante ello el Gobierno puede contribuir en la solución de esta problemática destinando gasto público para educación gratuita en todos los niveles (desde primaria

34/ Ver Foxley, Alejandro y otros, "Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

hasta universitaria), lo cual permite que los sectores pobres tengan acceso a este servicio que de otra manera les sería imposible, promoviendo la capacitación, situación que en alguna medida vendría a ayudar a mejorar la situación de los beneficiarios en el largo plazo.

Por otra parte, por lo general el costo de los servicios médico-hospitalario no pueden ser cubiertos por los sectores de bajos ingresos, circunstancia sobre la que puede actuar el gasto público a través del financiamiento de programas de salud preventiva o curativa sin costo para los usuarios, teniéndose como grupos prioritarios a favorecer aquellos que no detentan una capacidad de pago para ser proveídos de tal servicio por parte del sector privado (donde indudablemente prevalece el principio de exclusión).

De igual forma, la acción redistributiva del gasto público puede canalizarse por medio de transferencias hacia empresas públicas o privadas que posibiliten vender a bajo costo los bienes o servicios que producen. Tal es el caso de los subsidios para mantener bajo los precios de alimentos (particularmente cereales); transferencias a entidades financieras para que otorguen crédito en condiciones blandas a sectores de bajos ingresos; financiamiento o construcción directa de viviendas baratas, etc.

Ahora bien, el efecto redistributivo del gasto público dependerá no solo del destino del mismo y de los grupos sociales beneficiarios, sino también de la cuantía que para tal fin posea dentro de su monto el gasto público, aspecto que está fuertemente asociado con la capacidad recaudatoria del sistema tributario.

1.3 VINCULACIONES DE LA INFLACION Y EL SISTEMA TRIBUTARIO

Existe una variada gama de relaciones entre la inflación y el sistema tributario, de las cuales en el presente estudio interesa identificar aquellas propiamente de orden económico; estas relaciones se presentan a partir de las funciones que le corresponde realizar al segundo y la dinámica y características que observe el primero.

Debe señalarse que un proceso inflacionario tiende a provocar ciertos efectos distorsionantes sobre el sistema tributario, en mayor o menor medida dependiendo de si posee o no dicho sistema de mecanismos que le reduzcan su vulnerabilidad ante ese fenómeno.

Un sistema tributario "consiste en una serie de parámetros expresados en términos monetarios de cuantía determinada o en porcentajes de un valor (base imponible) que sirven para calcular la deuda de Impuesto" ^{35/}, de manera que al cambiar el valor de la moneda como resultado de la inflación, este fenómeno también provoca una "modificación de los parámetros y, por tanto, una nueva distribución del gravamen fiscal entre -- los diversos componentes de la colectividad,... (situación que puede) tener lugar fuera de la voluntad política de la clase dirigente, y en tonces contrastar con los preceptos de equidad y de compatibilidad

^{35/} Cosciani, Cesare. "La Influencia sobre el Sistema Tributario de una nueva Devaluación del Dinero", Revista de la Asociación Española de Derecho Financiero, Madrid, Noviembre/75, pág. 6.

con el sistema económico que constituía la base de su determinación antes de la inflación" 36/.

En este sentido, podemos mencionar que entre otros la inflación afecta la base imponible, la estructura de las tarifas impositivas, las deudas tributarias; cuyos resultados son los nexos a través de los cuales el alza de los precios produce distorsiones al sistema tributario que en última instancia vienen a afectar su capacidad para desarrollar las funciones que se le asignan como instrumento de la política fiscal en particular y económica en general.

Si bien en un principio las preocupaciones en torno al sistema tributario radicaban sobre su utilización como medio para combatir y contener la inflación, al convertirse este fenómeno en un hecho prácticamente permanente y de niveles significativos, actualmente también se plantea el problema de cómo proteger al sistema tributario de los efectos que le ocasiona la inflación.

1.3.1 LA INFLACION COMO IMPUESTO DISFRAZADO

La inflación es un fenómeno que genera ingresos adicionales a los que la actividad económica produce en sí misma producto del trabajo utilizado en su realización. Ingresos que mayormente son apropiados por determinados grupos privados (empresarios), y en una menor proporción son absorbidos por el Gobierno a través del sistema tributario por medio de 36/ Ibid, pág. 7.

los impuestos ad-valorem y/o que tienen una estructura progresiva, al grado que algunos países han utilizado la inflación, en forma deliberada o involuntaria, como una fuente importante de financiamiento 37/, -- constituyéndose en una especie de impuesto indirecto y extraordinario.

En este sentido se dice que el alza generalizada de precios es un gravamen que recae sobre determinadas personas principalmente, de manera que se considera que "la inflación es un impuesto oculto que afecta de modo desproporcionado, temporal o definitivamente, algunas rentas y algunos patrimonios" 38/. La calificación de impuesto se debe a que se constituye en una forma de financiamiento de el gasto público, y que por cierto se ha observado que donde más se utiliza es en los países en vías de desarrollo.

Obviamente este impuesto a diferencia de los tributos ordinarios (y que son reconocidos como tal jurídicamente), no requiere de la existencia de mecanismos legales que lo habiliten; sin embargo, pues, opera en la forma antes aludida lo que indica que sus efectos se perciben en la función recaudación que compete al sistema tributario, comunmente incrementando los ingresos del erario público. Por otra parte cabe señalar que la inflación como ingreso impositivo tiene como características fundamentales el ser de difícil evasión, fácil recaudación, gravamen de determinadas clases de riqueza acumulada 39/.

El impuesto inflación "recae sobre una base constituida por los activos

37/ Ver Foxley, Alejandro y otros. "Las Desigualdades Económicas..." pág. 100.

38/ Cosciani, Cesare op cit, pág. 14.

monetarios, los títulos de renta fija, los alquileres, los intereses, los salarios, etc., afectando en mayor o menor grado a todos" 40/, actuando con un carácter arbitrario, razón por la cual puede distorsionar los criterios inicialmente establecidos para el diseño del sistema tributario.

Ahora bien, los resultados que conllevan la inflación en términos tributarios no son siempre favorables a los intereses fiscales vistos desde la óptica recaudación, por cuanto así como deprecia el poder adquisitivo de los saldos monetarios de las personas, de igual forma indudablemente que puede provocar resultados netos negativos al Fisco, situación que se observa cuando los ingresos tributarios medidos en lo que se ha denominado "moneda constante" 41/, a pesar de que experimenten un aumento nominal, en términos reales decrezcan, actuando contrariamente al principio de suficiencia que en términos efectivos debe normar en la recaudación.

39/ Ver Canseco Canseco, José Emilio. "Efectos de la Inflación sobre la Recaudación". Revista Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1981, pág. 115.

40/ Fernández Cuevas, Antonio, op cit pág. 38

41/ Deflactándolos por medio de algún índice de precios.

1.3.2 INFLACION Y REDISTRIBUCION DEL INGRESO

No existe mucha duda de que los procesos inflacionarios provocan cambios en la distribución de la renta, en favor de quienes de ordinario son notablemente favorecidos por la forma en que el mecanismo de mercado distribuye el ingreso, ante la concentración de la riqueza que es característica en los países capitalistas, con lo que se agrava un problema ya existente previo al alza de precios, puesto que como lo manifiesta cierto economista salvadoreño, "normalmente con la inflación salen beneficiados los productores vendedores por cuanto compran relativamente barato y venden relativamente caro; salen beneficiados los deudores (frecuentemente el mismo grupo anterior) por cuanto piden en crédito un dinero relativamente sano y lo devuelven relativamente debilitado; salen netamente perjudicados los acreedores de rentas fijas (jubilados) y quienes solo o principalmente cuentan con salarios fijos como fuente de sus ingresos" 42/. Situación que a su vez tiende a acentuar el fenómeno de la concentración.

Por otra parte, anteriormente señalaremos que la función de redistribución del ingreso que corresponde al sistema tributario, se ejecuta recaudando los ingresos tributarios en mayor proporción de aquellos sectores que tienen más capacidad de pago; acción que se completa con el destino que de los recursos obtenidos se hace por medio del gasto público en favor de los sectores de menores ingresos.

42/ Ibizate, Francisco "¿Un Programa de Estabilización y Reactivación Económica?" "Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, U.C.A. Marzo-Abril/1986, pág. 72.

Sin embargo, ha de mencionarse que la inflación distorsiona la función redistributiva del sistema tributario, merced a que, a la par de que - produce un aumento de los ingresos impositivos, "modifica las cargas - tributarias entre los distintos contribuyentes, según las posibilidades que estos tengan de colocar sus disponibilidades líquidas en formas menos afectadas por la inflación" 43/. Los sectores de más bajos ingresos tienen opciones limitadas de inversión (estas se reducen a lo sumo en cuentas de ahorro y a los seguros), dada su alta propensión al consumo, comparados con quienes disfrutan de un nivel de ingreso o patrimonio más alto, los que tienen variadas posibilidades de protegerse del impuesto inflación.

La inflación tiende a modificar la estructura de las tarifas impositivas al alterar la dimensión real de sus tramos, así como también reduce el significado de las deducciones fijas, de los mínimos exentos, -- etc., lo que conduce a que sectores que no deberían pagar impuestos -- (particularmente los que corresponden a la categoría de directos), con los ajustes en las remuneraciones y en el valor del patrimonio que produce el fenómeno inflacionario, al no adecuarse los parámetros tributarios a las nuevas condiciones que induce la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, o hacerlo con retraso, terminen siendo afectados con cargas tributarias.

43/ Fernández Cuevas, Antonio op cit, pág. 39.

Por lo general la redistribución de la carga tributaria que motiva la inflación, se experimenta en contra de las familias de más bajos ingresos y que también son las más numerosas. En este caso la tan deseada progresividad en los impuestos tiende a volcarse en contra de quienes se pretende excluir del pago de impuesto, puesto que nuestros sistemas tributarios no poseen los mecanismos que corrijan los efectos tributarios que suscita la inflación.

Si bien es cierto, el efecto es general para todos los sectores con diferentes ingresos, y no obstante en términos absolutos los que tienen ingresos más altos tengan que pagar mayores impuestos, la diferencia la determina en contra de aquellos contribuyentes con más bajas rentas, al evaluarse el efecto relativo que produce el incremento en el pago de impuestos de los últimos debido a que su tasa marginal de utilidad de la renta es más elevada que en los primeros.

En suma, puede mencionarse que la inflación no solo puede distorsionar la función redistributiva del sistema tributario, sino que, inclusive, puede llegar a cambiar radicalmente los resultados de esta función dependiendo de la intensidad del fenómeno. 44/

44/ Ver Cosciani, Cesare op cit pág. 11.

1.3.3 INFLACION Y EQUIDAD TRIBUTARIA

Un sistema tributario debe poseer equidad en la aplicación de los gravámenes tanto horizontal como vertical; la primera exige que "las personas que estén en igual posición sean tratadas igualmente por el impuesto" 45/, y la segunda "demanda que las personas que se encuentran en posiciones desiguales soporten cargas desiguales" 46/. La inflación es un hecho económico que causa distorsión al sistema tributario en cuanto al grado de equidad con que se le pretende revestir, mayormente cuando no se producen (o demasiado atrasados) cambios en los parámetros tributarios a fin de ajustarlos para mantener la situación de equidad deseada y que ha sido alterada por la subida de precios.

Además de aplicar una escala de tasas progresivas a los impuestos con el fin de que detenten equidad, las leyes tributarias también establecen mínimos exentos, deducciones personales y familiares y otras exenciones expresadas en valores monetarios que persiguen el mismo objetivo (particularmente en el impuesto sobre la renta). Sin embargo, al subir el nivel de precios y se mantiene el nivel de ingreso real (con o sin aumento del ingreso nominal), resultan rentas imponibles mayores en valores monetarios que están sujetas a tasas marginales más altas, o los deducibles no responden a la nueva situación 47/, lo que deteriora la equidad prevista al momento de diseñar la estructura impositiva.

45/ Fernández Cuevas, Antonio, op cit, pág. 49.

46 Ibid

47/ Ver OEA/CIES op cit, pág. 12

Con esta situación lo que se afecta principalmente es la equidad vertical. Por otra parte un fenómeno que tiende a distorsionar la equidad horizontal, resulta ser la evasión motivada por efecto de la inflación, en tanto que los aumentos impositivos derivados no son absorbidos por todos los contribuyentes que tienen iguales condiciones. Asimismo, -- quienes tienen mayores posibilidades de evasión de ordinario son los productores o comerciantes con mayores niveles de renta, de manera que la presencia de un alza de precios puede modificar la distribución de la evasión por grupos de contribuyentes en favor de los citados, circunstancia que adicionalmente altera la equidad vertical.

En definitiva tal y como lo afirma Fernández Cuevas 48/, la inflación puede distorsionar los criterios inicialmente establecidos para realizar la configuración de los sistemas tributarios atribuibles a las distintas administraciones públicas, con el efecto de modificar las cargas tributarias relativas entre los distintos contribuyentes, saliendo con la peor parte los sectores de más bajos ingresos.

1.3.4 ACCION DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL PROCESO INFLACIONARIO

La tributación es un factor que actúa como freno fiscal sobre el proceso inflacionario, cuando la flexibilidad automática de los impuestos -- supera la de los gastos públicos de manera que obstaculiza una expansión excesiva de la demanda agregada. En efecto, al "aumentar el ingreso nacional esa flexibilidad automática hace crecer la recaudación

48/ Ver Fernández Cuevas, Antonio. op cit. págs. 37-40.

tributaria en una proporción mayor que el crecimiento producido en el nivel de gastos públicos, lo que tiende a producir un efecto anti-inflacionario sobre la economía" 49/.

Esta capacidad de reacción del sistema tributario no necesariamente -- tiene que ser automática, puesto que puede operarse un grado de flexibilidad incorporado" como lo denomina Neumark 50/, cuya magnitud depende de las decisiones de política económica que se adopten y su incidencia en la determinación de la política fiscal coyuntural. Por lo general es en los países desarrollados donde es más característico que el sistema tributario posea flexibilidad automática sin que se requieran medidas discrecionales para tal fin.

Aquellos impuestos advalorem, serán los que actuarán principalmente en la contención de la inflación en virtud de los efectos en cadena que propician antes aludidos. Ello es así puesto que son los más sensibles dentro de una estructura tributaria a los movimientos de las bases imponibles, lo que explica la baja flexibilidad automática de la tributación en los países subdesarrollados dada la baja participación que observan los impuestos directos dentro de la recaudación total.

Un indicador del grado de flexibilidad automática que poseen los impuestos la proporciona lo que se llama elasticidad ex-ante del sistema tributario o también denominada elasticidad automática. En este orden

49/ OEA/CIES, op cit, pág. 2

50/ Neumark, Fritz "Principios de la Imposición", Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1974, pág. 353.

de ideas cabe señalar que una baja elasticidad del sistema tributario resultará un claro indicador de que dicho sistema enfrenta limitaciones para operar como instrumento estabilizador, ante lo cual su contribución a la corrección del alza de precios resulta mínima.

Conviene aclarar que la utilización del sistema tributario, cuando este posee las condiciones arriba citadas, como mecanismo anti-inflacionario prácticamente sólo puede serlo cuando el alza generalizada de los precios se origina por la expansión de la demanda (factores monetarios). Por el contrario en la inflación importada o por costos, no puede actuar, o por lo menos en forma significativa, el mecanismo estabilizador de los impuestos.

Finalmente debe mencionarse que los impuestos como tal pueden ejercer un efecto alcista de precios, situación que resulta en los casos de aumento de impuestos por incrementos de las tasas o alicuotas, particularmente en los tributos indirectos y en los directos cuando sean altamente trasladables. Sin embargo, también debe aclararse que esta causa no es importante en los procesos inflacionarios según lo demuestra la experiencia de inflaciones por incremento de costos.

APENDICE: DEFICIT FISCAL ¿CAUSA, MECANISMO PROPAGADOR O EFECTO DE LA INFLACION?

Las posiciones teóricas en torno a la relación que existe entre el déficit fiscal y la inflación son variadas; sobre tal aspecto actualmente destacan las interpretaciones de las escuelas de pensamiento econó

mico monetarista (Chicago) y la estructuralista.

En la primera sección de este capítulo se expuso que la visión monetarista consideraba como causa exclusiva del crecimiento en el nivel general de precios, a factores de naturaleza monetaria, como son el aumento excesivo de la liquidez en la economía, independientemente del origen o motivos en torno a tal situación.

Señalan los autores que pertenecen a dicha escuela, que producto de decisiones de política económica erradas cuando se pretende combatir el desempleo y retoma el Estado una participación activa, que se traduce en una política expansionista de la demanda vía crédito y/o gasto público 51/.

En este sentido consideran que los déficit fiscales que origina una política fiscal expansionista, merced a que el nivel de gastos no se ajusta a los recursos disponibles que determina las fuentes genuinas de financiamiento presupuestario (fundamentalmente impuestos), son desestabilizadores en tanto que estimulan el crecimiento de precios al provocar aumentos en la demanda agregada producto de la expansión monetaria que genera el financiamiento del déficit con moneda inorgánica, y no se experimenta movimientos proporcionales en la oferta de bienes y servicios, puesto que las exigencias (demanda adicional) superan la capacidad productiva que posee la economía.

51/ Ver Brand, Salvador Osvaldo, op cit. págs. 78-83.

Diferente posición adopta la escuela estructuralista sobre la relación entre inflación y déficit fiscal. Para esta, el papel del déficit es de "mecanismo propagador de un proceso inflacionario ya iniciado como resultado de la existencia de una serie de rigideces en el sistema -- productivo" 52/.

Los estructuralistas consideran que la inflación se debe más que todo a la inelasticidad de la oferta, situación sobre la que se trató en la sección dedicada a esta escuela al presentar algunos enfoques existentes sobre la inflación. En este sentido, dichos autores desproveen de responsabilidad como causa del alza de precios al déficit fiscal y más que todo le asignan el carácter de mecanismo de propagación del proceso inflacionario previamente originado por las rigideces estructurales de la economía; acción propagadora de la inflación que es compartida con otros hechos económicos que motivan "la capacidad de los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso o gasto real relativo (asalariados, empresarios)" 53/.

Cabe señalar que la visión monetarista y estructuralista, no obstante que en un plano de importancia diferente (causa primaria o secundaria), otorgan responsabilidad al déficit fiscal sobre la inflación. Sin embargo existen enfoques que modifican radicalmente el tratamiento a dicho problema, al grado de considerar que la relación es a la inversa de como la aprecian las escuelas antes citadas.

52/ OEA/CIES op cit. pág. 2

53/ Brand, Salvador Osvaldo op. cit. pág. 126.

En efecto, Felipe Pasos señala que la "inflación puede ser generada - por el empuje de los costos y ser ella la que induzca al déficit fiscal; que vendría a ser, así, un elemento pasivo del proceso, y no un factor activo" 54/.

El estudio citado presenta como uno de los resultados observados en - los veinte años que se analizan, que los déficit fiscales más altos - en América Latina se registran en las hiperinflaciones, que son esencialmente inflaciones de costo 55/, de manera que en forma contraria a lo argumentado por los monetaristas y estructuralistas, el examen - de la experiencia confirma en los casos estudiados que "la cuantía -- del desequilibrio fiscal es una función de la tasa de inflación" 56/.

Calificar al déficit fiscal como producto de la inflación, y no al -- contrario, no está alejado de la realidad, puesto que la inflación -- provoca pérdida del poder adquisitivo de la moneda lo que motiva reajustes salariales tanto en el sector privado como público, y por lo - tanto aumentos en el gasto público; por otra parte, otro efecto es la reducción del poder de ejecución real del gasto público que a su vez motiva incrementos en las partidas presupuestarias de compra de bienes y servicios para que se mantenga, o por lo menos no se deteriore en - mayor medida, el mismo nivel de actividades del sector público.

54/ Pasos, Felipe, "Medidas para Detener la Inflación Crónica en América Latina" BID/OEA; Washington, 1969, pág. 72

55/ Ibid, pág. 76.

56/ Ibid, pág. 77.

Asimismo, se dice que el proceso inflacionario afecta en varias formas las recaudaciones; entre éstas se destaca los atrasos que se producen en la recaudación de los impuestos, producto de la iliquidez que puede surgir al combatir la inflación con restricciones monetarias, - que tienden a motivar en las empresas e individuos cierta posposición del pago de los tributos, de manera que descende la recaudación o se percibe con rezago, generándose déficit en tanto que el nivel de gasto se mantiene y los recursos no se disponen oportunamente.

IMPACTO DE LA INFLACION SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO

2.1 ANTECEDENTES, CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO.*

Antes de abordar el análisis del tema que nos ocupa es conveniente presentar algunas consideraciones generales en torno al sistema tributario referentes al período previo al afianzamiento de la inflación en el país, de manera que podamos identificar las deficiencias ya latentes en el sistema con anterioridad a dicho fenómeno.

En el segundo quinquenio de los años cincuenta y década de los sesenta, la política económica se orientó a la promoción de un proceso de sustitución de importaciones, con el objetivo de consolidar la producción industrial dentro del modelo agroexportador que ha estado rigiendo la acumulación y funcionamiento de la economía salvadoreña 57/; acciones en las cuales la política fiscal está considerada como uno de los pilares importantes para la implementación de aquel proceso.

Por lo tanto al igual que otros instrumentos utilizados por la política económica, invariablemente el sistema tributario apoyó el proceso de acumulación auspiciado por el modelo económico, contribuyendo directamente a la consolidación y desarrollo del mismo otorgando un ----

* La generalidad de comentarios aquí presentados no sólo son válidos para los años 50 y 60 sino que siguen teniendo vigencia.

57/ Ver Dada Hirezi, Héctor "La Economía de El Salvador y la Integración Centro Americana 1945-1960", UCA Editores, 1978; y Depto. de Economía "Dinámica y Crisis de la Economía Salvadoreña" ECA Enero/Febrero 1986.

tratamiento favorable al recurso capital, dada su orientación a promover la inversión de acuerdo a las modalidades determinadas por los intereses de la clase dominante, lo que condujo a que la tributación recayera con más fuerza sobre el sector asalariado.

Debe mencionarse que durante el período citado se impulsó la industrialización de la economía salvadoreña, proceso al cual el sistema tributario contribuyó significativamente, al permitir la transferencia de parte del excedente generado por la exportación de café al sector manufacturero, a través del gasto público en infraestructura que posibilitó la expansión de la actividad industrial ^{58/}, financiado parcialmente con los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior del café; contribución que también se canalizó a través de los incentivos fiscales otorgados al sector manufacturero, bajo la forma de exenciones en el pago de impuestos sobre la renta, patrimonio, importación, etc., lo cual aumentó la tasa de ganancia de las empresas, y además por la protección arancelaria que éstas recibieron. Conjunto de acciones que en esa época se consideraron imprescindibles para la factibilidad y éxito del proceso de sustitución de importaciones impulsado como medio de alcanzar el desarrollo.

Al regirse la política tributaria por los lineamientos de una política económica que favorecía la acumulación y crecimiento económico, se conformó un sistema tributario que si bien fue funcional al modelo de

^{58/} En el período 1962-1968 la producción industrial registró un crecimiento promedio de 9.7% por año. Wally, Meza "Estudio Económico de El Salvador", OEA, 1978, pág. 5.

desarrollo vigente en tanto que promovió la industrialización 59/, -- adoleció de importantes limitaciones que obstaculizaron su operación en toda la dimensión potencial con que pudo ser capaz de actuar dicho instrumento sobre los problemas económicos producidos por el mismo modelo económico; refiriéndose con ello a las funciones que debe desempeñar un sistema tributario y que fueron expuestas en el Capítulo I, -- a saber: recaudación, redistribución del ingreso, estabilización económica y asignación de recursos.

Con el predominio del objetivo en pro de la acumulación, el sistema tributario fue diseñado en forma inequitativa, altamente regresiva e inelástica; elementos que con su presencia prácticamente truncaron la capacidad del sistema para ejecutar sus funciones con eficacia y justicia.

En efecto, debe señalarse que las mayores exigencias de recursos que demandó los crecientes gastos del Estado al adoptar un rol activo en la actividad económica, en el área de tributación fundamentalmente -- fueron cubiertas con incrementos de los impuestos indirectos (60.3% -- en los años 1960-1970, Ver Anexo N° 11)

El Cuadro N° 1 presenta la estructura de los ingresos tributarios por fuentes de origen para algunos años de la década cincuenta y sesenta.

59/ A través de un conjunto de medidas, como por ejemplo: deducción hasta del 100% por las utilidades reinvertidas de las sociedades anónimas que se dediquen a la industria; las personas jurídicas pagaban una tasa marginal máxima del 15% en el impuesto sobre la renta y exentas del impuesto patrimonial; franquicias o bajos impuestos sobre la importación de bienes de capital e intermedios; exenciones impuesto sobre la renta; etc.

Los impuestos indirectos ocuparon la mayor proporción de estos ingresos (arriba del 75%), y en consecuencia los directos asumieron una baja participación en la tributación (menor al 25%).

Cuadro N° 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

(Porcentajes)

	1955	1960	1965	1970
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Directos</u>	<u>10.8</u>	<u>13.4</u>	<u>20.9</u>	<u>24.4</u>
- Sobre la Renta	7.2	8.7	16.3	15.0
- Sobre Patrimonio y Transferencia de Propiedad	3.6	4.7	4.6	9.4
<u>Indirectos</u>	<u>89.2</u>	<u>86.6</u>	<u>79.1</u>	<u>75.6</u>
- Comercio Exterior	68.7	62.5	47.0	43.1
- Transacciones Internas	20.5	24.1	32.1	32.5

FUENTE: Anexo # 11

Se observa que los impuestos sobre la renta, patrimonio y transferencia de propiedades incrementaron su participación relativa, lo que se explica por el efecto expansionista en las bases imponibles que propició el proceso de industrialización 60/; situación que también se presentó en la tributación sobre las transacciones internas , lo que generó un aumento absoluto y relativo en la recaudación de estas fuentes.

60/ Ver SIECA "El Desarrollo Integrado de Centro América en la Presente Década". Tomo N°10 Armonización Tributaria. BID/INTAL 1973, pág. 13.

La evolución de los ingresos tributarios en el período 1955-1970 muestra que a pesar de los cambios experimentados por la imposición directa (duplicó su peso relativo), se mantuvo inalterable en términos cualitativos el carácter regresivo del sistema tributario salvadoreño, - al continuar siendo mayor la recaudación de impuestos indirectos (75% del total), que como se sabe recae mayormente en los sectores de menores ingresos. No obstante debe mencionarse que se incrementó la participación de la tributación de origen interno (de 31.3% a 56.9%), -- llegando a ser mayor que la producida por el comercio exterior (pero sin que esta última dejara de ser importante), dado el decrecimiento relativo de los gravámenes a la importación (de 45.4% en 1960 pasó a 24.6% en 1970 Anexo #11), debido al cambio que se operó en "la estructura de las importaciones del resto del mundo, con una creciente participación de bienes de capital y productos intermedios (hasta un 70%) y un paulatino desplazamiento de bienes de consumo (a un 30%), sobre todo los no duraderos" 61/, por lo que se redujo la base imponible de las importaciones que pagaban aforos relativamente elevados (bienes de consumo), que conllevó al efecto señalado sobre la recaudación.

Puesto que se buscaba facilitar la acumulación fomentando el ahorro e inversión, relativamente se les impusieron bajas cargas tributarias a quienes detentaban capacidad para ello, aspecto que se demuestra en - el Cuadro N° 1, ya que la tributación directa, no obstante que aumentó su peso relativo, participó con un bajo porcentaje (menor al 25%).

La estructura que muestran los ingresos tributarios conduce a afirmar

61/ Ibid, pág. 11

que la acción redistribuidora del ingreso que estaba propiciando el sistema tributario no era acorde a las necesidades, considerando que existía fuerte concentración del ingreso (el 20% de la población más pobre captaba menos del 4% del ingreso nacional en los años sesenta, y el 20% más rico recibió más del 66% del ingreso 62/, en vista de lo cual se afirma que dicho sistema favoreció una mayor concentración de la riqueza cuyo fenómeno debería tratar de subsanar, por cuanto los impuestos directos tuvieron una baja participación y además por "la preponderante participación de los impuestos que gravan el consumo, y las disposiciones contenidas en la ley del impuesto sobre la renta -- que tiende a discriminar a los sectores asalariados" 63/.

Por otra parte, durante el período 1960/1970 el sistema tributario observó una baja elasticidad con un valor de 0.94 como promedio anual 64/, es decir, ni siquiera igual a la unidad que permitiera un crecimiento proporcional en términos relativos de la recaudación comparada con el P.I.B., y en consecuencia débil capacidad de actuación reguladora por parte del sistema tributario sobre la demanda agregada, lo que reflejaba una deficiente aptitud para ejecutar la función estabilizadora.

Situación a la que en mucha medida contribuyó la variada gama de incentivos fiscales vigentes a partir de los primeros años de la década

62/ MIPLAN "Diagnóstico Económico y Social 1978-1984", Mayo/1984, págs. 15-15.

63/ SIECA op cit, pág. 15

64/ Ver OEAYCIET "Inflación..." op cit. pág. 3

que exoneraban el pago de impuestos (sobre la renta, patrimonio importación), originados por la política económica pro sustitución de importaciones, circunstancias que introdujo un factor erosionador al rendimiento del sistema tributario en la captación de ingresos 65/. Aun -- cuando el proceso de industrialización permitió incrementar algunos impuestos internos, las exigencias en materia de incentivos fiscales redujeron el potencial tributario derivado de los resultados de aquel -- proceso.

Adicionalmente hay que mencionar que el sistema tributario arrastró -- una administración fiscal deficiente que posibilitó altos niveles de evasión e incapacidad para hacer efectivo el pago de los impuestos que caen en mora, entre otros, lo que incidió en el bajo rendimiento del sistema tributario 66/.

Es así como por los diferentes incentivos fiscales introducidos al sistema tributario que erosionaron las bases imponibles, inadecuada administración fiscal y la baja imposición directa, se conformó una estructura tributaria de bajo rendimiento según se comprueba en el Cuadro -- N° 2, en el que se observa que la carga tributaria osciló alrededor -- del 10%, diferente a la que presentan los países desarrollados en los que dicho indicador fluctúa alrededor del 20%.

65/ Ibid, pág. 12. Inclusive se afirma que en algunos casos se excedieron los límites razonables de exención a la importación de bienes de capital y materias primas.

66/ El Plan de Desarrollo Económico y Social 1968-1972 señalaba la urgencia de mejorar la administración tributaria como parte de medidas requeridas para aumentar los fondos que necesitaba el programa de inversiones que se pretendía impulsar. (Pág. 32).

La calificación de baja capacidad recaudatoria se afirma no sólo por el bajo coeficiente experimentado por la tributación, sino además, por ser menor al que observó el gasto público, (ver Cuadro N° 2) de lo que resultó una insuficiencia de ingresos para el Gobierno no acorde a los requerimientos financieros que estaba enfrentando al impulsar el proceso de industrialización en el marco de los esfuerzos por desarrollar el país.

Cuadro N° 2
RELACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEL
GASTO PUBLICO CON EL P.I.B.
 (porcentajes)

	1955	1960	1965	1970
Coeficiente Tributario	10.8	10.9	9.9	10.3
Coeficiente Gasto Público	10.9	12.2	10.9	10.3

FUENTE: "La Crisis en Centro América: Orígenes, Alcances y Consecuencias". CEPAL 1985.

Conviene señalar que este problema de rendimiento de la estructura tributaria también estuvo fuertemente ligado a su carácter "expuesto" en tanto que una gran proporción de los impuestos provenían de las exportaciones de café, de manera que los altibajos que experimentara dicho producto en el mercado internacional propició fluctuaciones en ocasiones negativas sobre la recaudación (ver Anexo N° 11); característica tributaria conformada históricamente por la dependencia que la economía misma muestra de la actividad cafetalera, a partir del modelo de crecimiento económico dominante en el país.

De acuerdo a los comentarios anteriores, se evidencia que antes de que se iniciara el brote inflacionario en la economía salvadoreña, eran latentes ciertas deficiencias del sistema tributario que le impedían ejecutar adecuadamente las funciones que le son inherentes; limitaciones que podríamos calificar de estructurales en razón de que provienen de las características con que se ha diseñado el sistema.

Así mismo, es necesario señalar que el sistema tributario no tenía incorporado mecanismos de ajuste automático a los efectos de la inflación, de manera que los parámetros impositivos (particularmente de la tributación directa) pudieran adecuarse oportunamente a los cambios -- que genera ese fenómeno.

El sistema tributario estaba diseñado para operar suponiendo condiciones de precios estables. Esta característica del sistema parece lógica si consideramos que en aquella época dichas condiciones fueron las vigentes, ya que antes de 1973 existió una situación de precios relativamente estable en el país. Por lo tanto el sistema tributario presentaba cierto grado de vulnerabilidad a la influencia que pudiese ejercerle dicho fenómeno, en mayor o menor magnitud dependiendo de la fuerza que asumiera, ante cuya circunstancia podría acentuarse las deficiencias del sistema para ejecutar sus funciones.

2 INTERPRETACION DEL PROCESO INFLACIONARIO

2.1 ASPECTOS GENERALES

"La experiencia reciente de América Latina muestra que el poco éxito -

logrado con la implementación de programas de estabilización y ajuste por varios países de la región, está íntimamente relacionado con dos tipos de errores: los errores de diagnóstico o conceptualización de la inflación, lo cual ha conducido a atacar las causas secundarias o síntoma, en lugar de sus causas principales; y los errores de instrumentación, que ha llevado a que en la práctica pese a lo muy bien diseñados que pueden estar los programas, las medidas adoptadas para su --- aplicación no hayan sido las más idóneas" 67/.

Para ello y a fin de diseñar una política antiinflacionaria eficaz, es necesario identificar claramente los dos componentes que acompañan generalmente a toda inflación. El componente que explica el "Brote Inflacionario" (componente inesperado o de desequilibrio) y el componente que hace que el nivel de precios se torne persistente (componente esperado o de desequilibrio).

Identificar tales componentes es fundamental, ya que como sostiene la CEPAL "Mientras más baja u ocasional sea la inflación, menor será el componente de inercia y mayor será, por lo tanto, la necesidad de diseñar políticas para modificar los elementos básicos que dieron lugar al desequilibrio, y más crucial será controlar los factores de propagación" 68/.

Dichos aspectos se relacionan con la naturaleza de la inflación, que

67/ CEPAL "El Desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, Requisitos y Opciones". pág. 26-24

68/ IBID pág. 36.

a su vez está ligada con el origen del proceso inflacionario. En el caso particular salvadoreño, este se identifica en diferentes factores que han actuado aislada o en forma combinada en las últimas dos décadas.

Cabe señalar que el alza de precios generalizada y permanente a que ha estado sometida la economía salvadoreña desde 1973, ha sido motivada por: incrementos de costos, expansión de demanda agregada acompañada o no de contracciones en la oferta de bienes y servicios, rigideces estructurales, condiciones de mercado oligopólicas, expectativas inflacionarias y expansión de la oferta monetaria.

2.2 CAUSAS DE LA INFLACION

2.2.1 PERIODO 1973 - 1978

En torno al proceso inflacionario cabe señalarse que hasta 1972, este había sido moderado y prácticamente insignificante. Sin embargo, a partir de 1974, la inflación muestra un cambio cualitativo al presentar tasas de crecimiento mayores a los dos dígitos y en forma sostenida -- (ver Cuadro N°3 y Gráfica N°1), cuyo origen se identifica en factores externos, puesto que la situación inflacionaria que experimentan los -- países industrializados 69/, nos es trasladada vía importaciones, lo cual repercute de manera generalizada en la economía en razón del carácter estratégico que aquellas tienen en la producción nacional y, por lo tanto en --

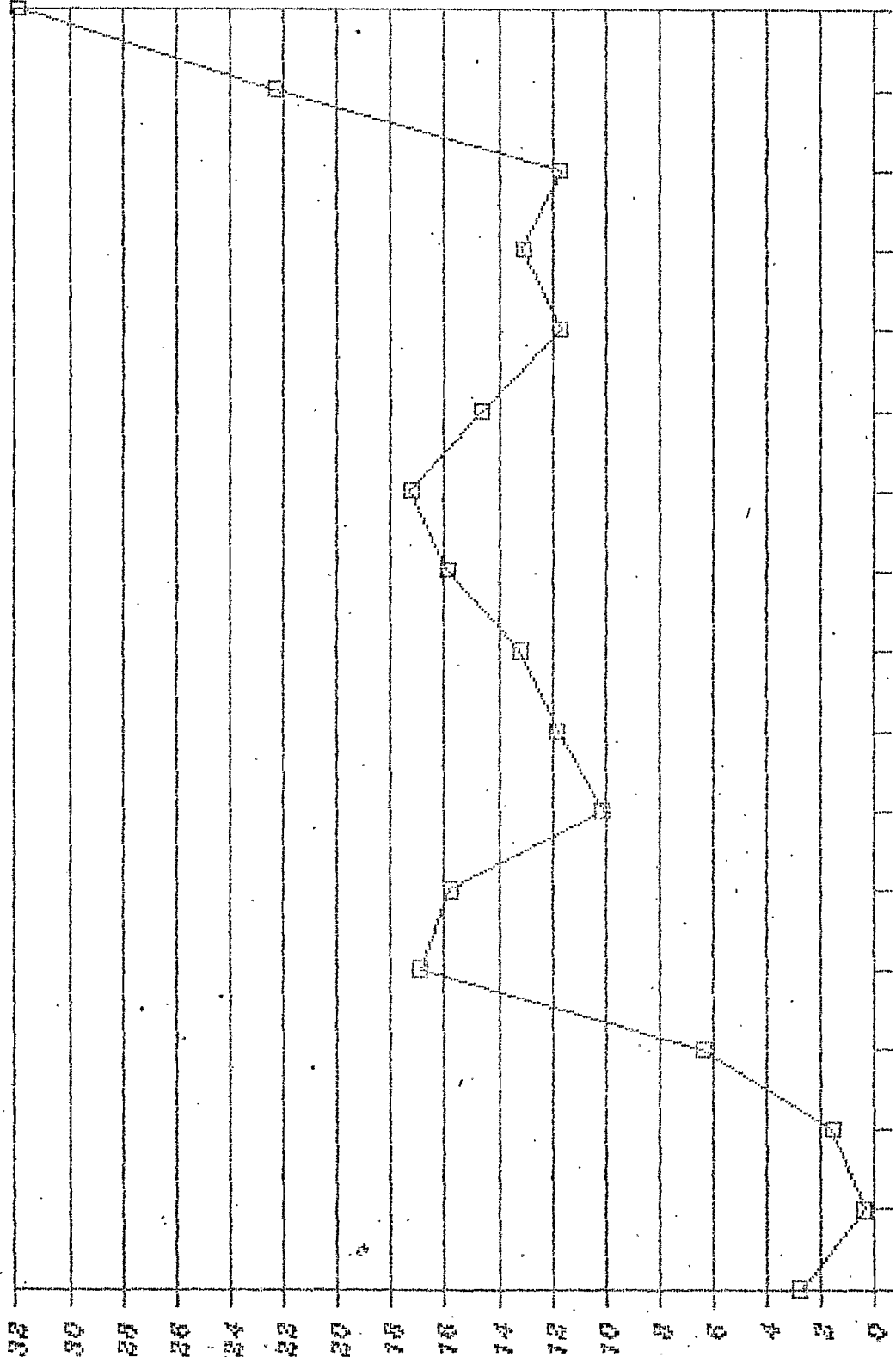
69/ La tasa de inflación de los países desarrollados fue de 8.6% en promedio durante la década de los años setenta, a diferencia de los años sesenta que fue de 4.2%. Massada, Carlos "Ajuste Recesivo, Ajuste Expansivo y Condicionabilidad" en Conferencias Conmemorativas del 50° Aniversario del BCR, 1984, pág. 144.

Cuadro N° 3VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR1967 - 1986

<u>AÑO</u>	<u>%</u>
1970	2.8
1971	0.4
1972	1.6
1973	6.4
1974	16.9
1975	15.8
1976	10.1
1977	11.8
1978	13.2
1979	15.9
1980	17.3
1981	14.6
1982	11.7
1983	13.1
1984	11.7
1985	22.3
1986	31.9

FUENTE: Banco Central de Reserva (1970-1978)

MIPLAN (1979-1986)



1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988

PERIODO
 □ PORC. DE INFLACION

PORCENTAJES

los costos. Problema dentro del cual tiene mención especial el alza - inusitada y sustancial de los precios del petróleo (se cuadruplicaron).

No obstante debe señalarse que también existieron factores internos -- que contribuyeron al proceso inflacionario; identificándose entre éstos la rigidez de la estructura productiva y la expansión monetaria a un ritmo de 30.4% anual (ver Anexo N° 18), que originó la política crediticia y de gasto público, sostenida durante el período. Pero en el lapso de 1973 a 1978 los elementos explicativos de este fenómeno se encuentran fundamentalmente en factores externos, ocupando los factores monetarios un carácter propagador del fenómeno.

2.2.2.2 PERIODO 1979 - 1984

Como puede observarse en el Anexo 1, la tasa promedio mensual de crecimiento del nivel general de precios, fue alrededor del 1%. A diferencia del período antes citado (1973-1978), durante este la inflación deja de ser un proceso inducido por factores externos y se convierte en un problema básicamente de origen interno, siendo dos los factores que principalmente explican el "brote inflacionario" (a partir de la década de los 80'); en primer lugar la reducción drástica de la producción material, especialmente la producción de alimentos agrícolas y la producción industrial de bienes - salario, y en segundo término, la expansión de la demanda agregada ocurrida durante 1979 - 1982. (Ver Cuadro 4 y Anexos 2 y 3).

Se observa en Cuadro 4 y Anexo 2 que durante el período 1979 - 1982 el ---

Cuadro N° 4PRODUCCION DE GRANOS BASICOS

1979 - 1986

Año Cosecha

(Miles de Quintales)

Cosecha	Maíz	Variación Anual	Frijol	Variación Anual	Arroz	Variación Anual	Maicillo	Variación Anual
1978-1979	11.021	33.5	933	27.1	718	55.1	3.518	7.
1979-1980	11.365	3.1	1.011	8.4	823	14.1	3.485	-.
1980-1981	11.448	0.7	867	- 14.2	858	0.4	3.041	- 12.
1981-1982	10.868	- 5.1	832	- 4.0	727	- 15.3	2.950	- 3.
1982-1983	9.000	- 17.2	830	-.-	513	- 29.4	2.700	- 8.
1983-1984	9.633	7.0	918	10.6	583	13.6	2.677	-.
1984-1985	11.462	19.0	1.056	15.0	899	54.2	3.054	14.
1985-1986	10.769	6.1	751	- 28.9	n.d.	-.-	2.883	- 5.

FUENTE: Revista del Banco Central de Reserva.

producto interno bruto (PIB) disminuyó cerca del 25%, lo cual pone de manifiesto la gravedad de la crisis económica del país. En ese período la producción del sector agropecuario se redujo en un 17.6% y en el sector industrial un 40.6%, lo cual refleja la drástica caída de la producción material ocurrida en dichos sectores.

Paralelamente a la reducción de la Producción Material ocurrida a inicios de la década de los "80, el país experimentó una expansión considerable en la demanda agregada, como resultado de la política expansionista seguida en el período 1979-1982. Estas dos situaciones, por un lado la caída de la producción y por otra el aumento de la demanda -- agregada, se tradujo en una presión para el nivel general de precios, generándose las condiciones para el surgimiento de presiones inflacionarias (Brote) en la presente década.

En el período 1979-1982, la Política Económica practicada se caracterizó por ser expansiva, ante la necesidad de buscar una salida a los problemas sociales y económicos, otorgar financiamiento a las Reformas efectuadas (Agraria-Bancaria-Comercio Exterior), cubrir los crecientes gastos del conflicto *(En 1978 gastos en defensa nacional fue de 74.5 millones y para 1987, 765 millones) y el compromiso de asumir la responsabilidad de la reactivación económica, lo que propició una expansión acelerada del gasto público, *(en 1978 el gasto público pasó de 1,095.0 millones a 3,473 en 1978) acentuándose fuertemente el déficit fiscal cuyo financiamiento interno constituyó uno de los factores que expandieron la oferta monetaria (ver Anexo N° 18), y consiguientemente la demanda agregada.

* Ver Anexo N° 9

2.2.3 PERIODO 1985 - 1987

Según se analiza en el Anexo 1, puede visualizarse el crecimiento promedio mensual de las tasas inflacionarias pasando del 1% en el período anterior al 2% en este período; por este incremento de las tasas - se considera que para fines de 1984, los distintos agentes económicos ven a la inflación no como fenómeno pasajero, sino como un problema - con el cual se tiene que convivir y por lo tanto defenderse (trasladar inflación).

Se considera que las razones que explican dicho fenómeno son las siguientes: el cambio de gobierno ocurrido en 1984, el cambio en el manejo de la Política Económica (que se da a partir del cambio de gobierno) y expectativas en torno a medidas económicas importantes, (devaluación, aumento a los precios del combustible); dentro de éstas expectativas, entran en juego factores económicos y extraeconómicos (muchas veces de mayor influencia que los primeros).

Desea resaltarse que, con la llegada del nuevo gobierno, la Política Económica experimentó un giro importante comparada con la del período 1982-1984, en tanto que el gobierno anterior buscaba una estabilización económica mediante la reducción de la demanda agregada, en cambio dentro de la nueva política se buscó la reactivación a través de la expansión de la demanda agregada. Como puede observarse, el cambio de dirección de la Política Económica era contradictoria (respecto a la anterior); las medidas tales como aumento en los sueldos y salarios, aumento del crédito, reducción de las tasas de intereses e incremento de la oferta monetaria confirman lo dicho. Este cambio gene

ró y acentuó la desconfianza del Sector Privado; para quienes la política adoptada era lo contrario de la que según ellos debiera de hacerse, surgiendo en el afianzamiento definitivo de las expectativas inflacionarias.

En ese sentido, los insistentes rumores que surgieron con la llegada del nuevo gobierno con relación a la inminente adopción de medidas económicas como una devaluación y el alza en el precio de los combustibles, fueron los factores que terminaron de asegurar el afianzamiento de las expectativas inflacionarias. La conjugación de estos factores ha promovido lo que se ha llamado "cultura de la inflación", producto directo de las expectativas.

Por otra parte, con la devaluación de Enero/86 se suscitó un incremento significativo en los costos de producción, principalmente por el alza que experimentó el combustible, el cual es un insumo estratégico en la economía, lo que provocó efectos en cadena que también presionaron el aumento del nivel general de precios.

Es importante mencionar que en mucha medida el fenómeno inflacionario tiene como causa de fondo que ha estado vigente en todos los períodos analizados, el carácter oligopólico del mercado, mayormente cuando los movimientos de precios son impulsados por factores internos de índole monetaria, en tanto que el dominio que ejercen sobre el mercado los empresarios 70/, les permite explotar a su favor la expansión en

70/ El 45% de la producción nacional es generada por las grandes empresas, las cuales constituyen menos del 1% del total. Ver --- MIPLAN op cit, pág. 14-15.

la demanda que pudiera surgir, y/o por la menor disponibilidad de bienes y servicios ante una reducción de la oferta agregada.

2.3 POLITICA TRIBUTARIA DURANTE EL PERIODO

La política tributaria ejecutada durante la coyuntura ha perseguido - fundamentalmente objetivos fiscales, por cuanto el problema financiero ha constituido para el sector fiscal el obstáculo principal a superar, al consolidarse la situación de persistentes y crecientes déficits fiscales, pasando de 201.5 en 1978 a 951.4 millones en 1981, reduciéndose para los años subsiguientes hasta 278.2 millones para 1986 */.

2.3.1 SITUACION FISCAL DEL PERIODO

El Anexo N° 4 resume la situación financiera detentada por el Gobierno Central durante el período 1978-1986. Dicho cuadro permite apreciar los resultados que la crisis económica produjo en términos financieros al sector fiscal.

Llama la atención el cambio operado en el ahorro corriente del Gobierno a partir de 1980, puesto que no sólo se redujo el saldo positivo - que anteriormente presentaba esa cuenta, sino que inclusive éste ocupó cifras negativas hasta 1984, (de 290.4 millones pasó a -232.9 millones) debido al acelerado crecimiento experimentado por el gasto público, particularmente en el rubro de defensa por el estado de guerra que atraviesa el país, de manera que los ingresos corrientes no fueron suficientes ni siquiera para cubrir los gastos de funcionamiento, situación en si misma alarmante dada su novedad, siendo el peor año - 1983 en el que se tuvo un saldo negativo de 250.5 millones.

*/Datos tomados del Anexo N° 4.

Sin embargo, a partir de 1985 la cuenta corriente del Gobierno ha arrojado resultados positivos al superar los ingresos corrientes al gasto corriente, como resultado de los cambios de política operados (alza de tasas, devaluación y otros), con cuyo remanente se ha podido cubrir parte de los gastos de capital como sucedía antes de la crisis económica; aún cuando no en el mismo nivel del pasado.

Por otra parte, durante todo el período el resultado global de las operaciones del Gobierno muestra un saldo desfavorable que se ha mantenido sin interrupción. El período 1980-1981 recoge la situación financiera de mayor déficit durante la coyuntura debido al efecto combinado de la reducción de ingresos corrientes y fuerte crecimiento de los gastos corrientes y de capital, particularmente en el segundo año donde el saldo fue cercano a los mil millones de colones. A partir de entonces se observa una tendencia a disminuir el déficit fiscal, pero no a desaparecer o llegar a bajas cifras que no presente problema su manejo.

El relativo mejoramiento del panorama financiero ha descansado en buena medida en elementos exógenos a la política fiscal, al ocupar creciente importancia los donativos de origen externo que recibió el Gobierno, principalmente del Gobierno estadounidense. De manera ilustrativa puede mencionarse que en 1983 el Gobierno obtuvo cerca de \$550.0 millones donados por A.I.D. que se utilizaron para el pago del servicio de la deuda interna 71/

71/ Ver M. de Hacienda. Informe Complementario Ejercicio 1983.

Bajo este contexto se identifica que la situación fiscal a lo largo de la coyuntura ha sido totalmente negativa, con leves mejoramientos temporales, y que la tendencia es al agravamiento o por lo menos persistencia del problema en referencia, en vista de que los ingresos corrientes (dentro de los que se encuentran los tributarios) presentan un comportamiento insuficiente para compensar la dinámica observada por el gasto público, a pesar de haberse incrementado las transferencias del exterior en forma significativa, que de no haberse percibido el problema asumiría un grado desfavorable mucho mayor, lo que indica que el aumento que experimentaron los ingresos tributarios producto del alza de tasas impositivas, efecto inflación etc., no ha estado acorde a los requerimientos financieros que enfrentó el Gobierno en la coyuntura.

2.3.2 OBJETIVOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA

Ante la situación financiera negativa detentada por el Gobierno, la política tributaria asumió como objetivo prioritario resolver el problema del déficit fiscal a lo largo de la coyuntura, con leves cambios de forma (eliminarlo, reducirlo...) pero que en esencia se mantuvo el lineamiento principal: atacar la insuficiencia de ingresos derivada de los requerimientos crecientes que demandó la dinámica del gasto público.

Por esta circunstancia es que se ha calificado anteriormente como fiscalista la orientación de la política tributaria, al prevalecer en su diseño el criterio recaudación, vale decir, la necesidad imperiosa de incrementar los recursos disponibles para atender los egresos. Orien-

tación que prevaleció indistintamente del marco de política económica correspondiente a los diferentes subperíodos en que podría subdividirse la coyuntura en función de esta última, la cual osciló entre estabilización y reactivación.

Paralelamente pero con menor rigor, la política tributaria persiguió otros objetivos como son el apoyar los esfuerzos de reactivación y/o estabilización contenidos en la política económica del momento, y más débilmente corregir la injusticia tributaria que gradualmente fue acentuándose producto de la modalidad seleccionada para conseguir el primer objetivo arriba citado (incremento de ingresos tributarios).

Sin embargo, es importante resaltar que en el fondo la Política Tributaria no ha cambiado su orientación estructural en favor de los sectores o grupos económicos dominantes, en tanto que se ha mantenido prácticamente casi invariable la situación de tratamiento relativamente preferencial para el capital, puesto que las restricciones sociopolíticas que ha enfrentado esta política durante la década 72/ han impedido que asuma el objetivo de incrementar la participación absoluta y

72/ Sobre este particular podemos mencionar en forma ilustrativa la campaña contra la reforma tributaria de diciembre/86 impulsada -- por organizaciones empresariales y otras afines en el último trimestre de 1986 y principios de 1987, ante cuya presión la propuesta presentada por el Gobierno a la Asamblea Legislativa, fue aprobada con modificaciones que redujeron el efecto potencial sobre los impuestos directos en cuanto a aumentar la recaudación de esta fuente en los sectores de mayores ingresos. Por otra parte, en el período 1978-1985 se otorgaron gran cantidad de prórrogas sobre los incentivos fiscales concedidos a las empresas favorecidas, y que habían vencido según los términos de las leyes respectivas.

relativa de los impuestos sobre la renta y patrimonio en grado tal que se modifique el carácter regresivo del sistema tributario. Por el -- contrario, se ha mantenido cualitativamente la estructura de distribución de la carga tributaria, y los impuestos directos donde se puede aplicar el principio de la capacidad de pago, tienden a mantener su participación en la generación de ingresos tributarios, e incluso se observa un descenso del peso relativo de esta fuente en la recaudación tributaria (ver Anexo 6).

2.3.3 REFORMAS AL SISTEMA TRIBUTARIO

Anteriormente se señaló que el objetivo principal de la política tributaria fue incrementar los ingresos tributarios pero sin alterar la situación relativamente preferencial en favor de los que se benefician de la concentración en la distribución del ingreso y la riqueza, aspecto que se detecta por las características adoptadas en las medidas tributarias.

En efecto, la política de ingresos orientada a incrementar la recaudación básicamente se perfiló por la vía de los impuestos indirectos, -- causa por la cual la regresividad del sistema tributario se acentuó -- durante la coyuntura. Desde 1978 hasta 1986, a excepción de 1980, -- año en el que se cambió la tasa del impuesto sobre la renta para em-- presas no domiciliadas (el cual tiene importancia marginal en la re-- caudación), el aumento de las tasas impositivas afectó exclusivamente la tributación indirecta, destacándose dentro de estas, diferentes mo-- dificaciones experimentadas por el impuesto de timbre fiscales, que --

de una tasa del 1% sufrió un aumento a la tasa del 5% con alzas intermedias en el período, de manera tal que dicho tributo ha llegado a ocupar el mayor peso relativo en la recaudación, relegando a un segundo plano de importancia los ingresos provenientes de la exportación de café. Por otra parte, se incrementó el impuesto a licores, y se revisó el selectivo al consumo; pero las intenciones formalizadas en distintos planes económicos de reformar los impuestos directos se fueron postergando año con año.

Es hasta 1987, que la política tributaria aún cuando siempre perseguía incrementar la recaudación, se adoptó como objetivos secundarios mejorar la equidad del sistema tributario, de manera que la reforma impositiva ejecutada consideró algunos cambios en la tributación directa que podríamos calificar de importantes como son: introducción del impuesto al patrimonio que sustituye al de vialidad serie "A", en el que se amplía la base imponible incorporando a las empresas y se incrementan las alícuotas; cambio en los parámetros del impuesto sobre la renta que propician la exoneración del pago de este impuesto a numerosos contribuyentes de bajos ingresos; cambio en los parámetros de los gravámenes sobre las transferencias de bienes e incremento de tasas 73/.

73/ En el impuesto sobre la renta personal se incrementó el número exento (según tarifa) de Q7 mil a Q12 mil, el crédito básico subió de Q0.5 mil a Q1 mil, se aumentó de Q1 mil a Q2 mil la deducción por hijo y se incorporó la deducción por el conyuge (Q1 mil). En el impuesto de sucesiones y donaciones se incrementó de Q6 mil a Q10 mil el mínimo exento y además leve aumento de las deducciones. En las transferencias a título oneroso se incrementó la alícuota a partir de un monto de Q100 mil.

A estas medidas se adicionaron algunos cambios en impuestos que afectan bienes no esenciales (cigarrillos, pasajes aéreos, licores y otros), de manera que los impuestos indirectos no fueron totalmente eliminados como vía para incrementar la recaudación, circunstancial que en parte contrarrestó el efecto en la progresividad del sistema tributario que habría provocado los cambios en la imposición directa.

DISTORSIONES PROVOCADAS POR LA INFLACION AL SISTEMA TRIBUTARIO.

El sistema tributario salvadoreño adolece de una serie de deficiencias (tales como inelástico, regresivo y de fácil vulnerabilidad) en la ejecución de las funciones generales que le compete realizar como instrumento de política económica, de acuerdo a las acciones correctivas que exigen los problemas macroeconómicos que estructural y/o coyunturalmente enfrenta nuestro país, los cuales tienden a ser más o menos común denominador en la globalidad de naciones subdesarrolladas.

Anteriormente hicimos mención de que esas deficiencias en el caso salvadoreño, tienen como origen al marco de política económica determinado por la evolución del modelo agroexportador subordinado a las modalidades que han convenido a los intereses de las clases dominantes, y que desde finales de los años cincuenta se configuró sobre la base -- del proceso de sustitución de importaciones, cuyos resultados definieron un sistema tributario inequitativo, regresivo, inelástico, de bajo rendimiento y con carácter "expuesto". Limitantes insertadas en el sistema desde antes de que se arraigara el fenómeno inflacionario en

el país.

Bajo esta perspectiva, debe esperarse que la agudización del fenómeno inflacionario a partir de 1973 minara la capacidad de operación del sistema tributario, de no corregirse los parámetros impositivos, por lo que interesa conocer las repercusiones que ha tenido la inflación sobre las funciones de dicho sistema, cuyo análisis permita identificar el efecto sobre las deficiencias que arrastra, a fin de sugerir algunos cambios que busquen eliminar o por lo menos atenuar la incidencia tributaria que ejerce la inflación.

4.1 EFFECTOS SOBRE LA RECAUDACION

El alza del nivel general de precios genera flujos de ingresos que hemos calificado como adicionales merced a su naturaleza; ingresos que son absorbidos por los sectores empresarial y fiscal, correspondiendo la mayor proporción al primero. De esta forma se afirma que la inflación pone en marcha una tendencia regresiva en la distribución del ingreso, principalmente en los países subdesarrollados, lo que agudiza la concentración que de ordinario caracteriza la situación de esa distribución.

Por lo que se refiere al sector fiscal, debe reiterarse que los beneficios no son únicamente positivos puesto que si bien es favorecido con el aumento de la recaudación que produce el "Impuesto inflación", pudiera ocurrir que ese incremento no sea en la magnitud suficiente para compensar el efecto negativo sobre los ingresos tributarios que

causa la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. A continuación

examinamos la situación que al respecto ha observado nuestro sistema tributario.

2.4.1.1 INFLACION E INCREMENTO DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Actualmente los impuestos específicos o fijos ^{74/} existentes en el -- sistema tributario guardan poca importancia en la captación de ingresos, siendo los impuestos ad-valorem (de alicuotas proporcionales o progresivas) los de mayor peso relativo en la recaudación, lo que se comprueba en el Anexo N° 8. Dada esta característica de la estructura impositiva, los ingresos tributarios tienen que ser altamente sensibles a los cambios que se operen en el nivel general de precios.

Por lo tanto nos preguntamos ¿cuál es el impacto que ha tenido la inflación en la recaudación durante el período 1978-1986?. En primera instancia la respuesta sería, en términos cualitativos, que al ser -- creciente la tendencia de los precios los ingresos tributarios recibieron un impulso en igual dirección por parte de ese fenómeno. Para intentar precisar cuantitativamente la incidencia aludida, necesariamente tenemos que auxiliarnos de algún modelo econométrico para llegar a enunciar respuestas cuantitativas sobre la relación inflación-ingresos tributarios.

En este sentido se ha elaborado un modelo que se basa en los siguientes criterios.

- La inflación (local) afecta básicamente a los impuestos internos,

^{74/} Son aquellos que gravan el aspecto físico (unidad, peso, etc.) del producto y los que aplican una suma invariable por cada producto, respectivamente. Estos contribuyeron con el 5% en la recaudación de 1987.

puesto que en la tributación sobre el comercio exterior los valores - que conforman las bases imponibles son determinados fundamentalmente fuera de nuestras fronteras (precios de exportación e importación) 75/. Por lo tanto únicamente se consideran los impuestos sobre transacciones internas y directos.

- Según la teoría sobre tributación, las variables económicas que tienen la mayor participación en la formación de las bases imponibles de los impuestos seleccionados ^{/son:/} el crecimiento económico, la inflación y los cambios en la política tributaria (incremento de tasas, nuevos impuestos, mejoras en la eficiencia de la administración tributaria, etc.)
- En la estimación de la variable "cambios en la política tributaria", - se excluyeron las medidas tributarias que no han ejercido importancia significativa en la recaudación del período 1978-1986. De esta forma solo se han considerado los cambios operados en el impuesto de timbres, cuyo valor representativo es el resultado de la ponderación de la tasa de crecimiento en la(s) alicuota(s) respectivas, con el peso relativo de la base imponible y el tiempo que estuvo vigente durante el año en que se implementó.

75/ La inflación local únicamente afecta los costos y por lo tanto los precios de venta de aquellos productos de exportación no tradicionales, los cuales o están exentos o su participación en la recaudación total es marginal.

Bajo las consideraciones anteriores se determina que la tributación interna es función de la tasa de crecimiento económico, tasa de inflación y los cambios en el nivel medio de las tarifas impositivas.

$$YTi = L_0 + L_1 CRE + L_2 INF + L_3 CPT \cdot *$$

DONDE:

YTi = Ingresos tributarios de origen interno

L_n = coeficientes de regresión

CRE = tasa de crecimiento económico

INF = tasa de inflación

CPT = cambios producidos por la política tributaria en el nivel medio de las tarifas impositivas.

Modelo de Regresión Múltiple.

Cuadro N° 5

AÑOS	YT1 (Millø)	CRE (%)	INF (%)	CPT (%)
1978	686.9	6.4	13.3	100.000
1979	603.5	- 1.7	15.9	100.000
1980	615.3	- 8.7	17.4	100.000
1981	668.3	- 8.3	14.7	114.400
1982	674.3	- 5.6	11.7	114.400
1983	801.3	0.8	13.1	128.400
1984	974.4	1.5	11.7	143.200
1985	1,126.4	2.0	22.4	147.470
1986	1,412.9	1.0	31.9	153.448

Al procesar el modelo de regresión por medio del método de mínimos cuadrados para el período 1978-1986 los resultados son los siguientes: (Ver Cuadro N°5 y 6):

$$T I = - 447.1 + 7.8 \text{ CRE} + 16.9 \text{ INF} + 8.2 \text{ CPT}$$

$$(29.00) \quad (1.05) \quad (0.92) \quad (0.26) \text{ ET}$$

$$(-15.4) \quad (7.5) \quad (18.4) \quad (31.8) \text{ T.STAT}$$

$$R^2 = 0.996 \quad D. W. = 2.49$$

El valor del coeficiente de determinación (R^2), nos indica que el modelo de regresión formulado tiene una capacidad explicativa del 99.6% del comportamiento observado por los ingresos tributarios internos que le da robustez - al modelo como para ser usado en el análisis de los efectos de la inflación sobre la recaudación que nos proponemos hacer 76/

76/ Las pruebas de hipótesis indican la ausencia de multicolinealidad, heterocedasticidad y autocorrelación en el modelo.

CUADRO No. 6

1ST ORDER AUTOCORRELATION
 SAMPLE RANGE: 1-9

DEPENDENT VARIABLE IS YT

R = -0.713813

	COEFFICIENT	STANDARD ERROR	T-STATISTIC
CONST	-447.0708	29.00317	-15.41483
CRE	7.825252	1.045636	7.485504
INF	16.30475	0.917341	18.40513
CPT	8.250243	0.259202	31.82941
R-squared	0.937304	Mean of depend var	840.3867
Adjusted R-squared	0.935686	Std dev depend var	277.6235
Std err of regress	18.23420	Residual sum	15.23023
Durbin Watson stat	2.494057	Sum squared resid	1662.430
F Statistic	616.3034		

COVARIANCE MATRIX

CONST, CONST	841.1840	CONST, CRE	17.36621
CONST, INF	0.358762	CONST, CPT	-5.565020
CRE, CRE	1.093355	CRE, INF	0.037661
CRE, CPT	-0.130203	INF, INF	0.841514
INF, CPT	-0.114935	CPT, CPT	0.067186

Residual Plot				obs	RESIDUAL	ACTUAL	FITTED
1	:	1	*	1979	8.48319	603.500	595.015
1	:	1	*	1980	-13.0001	615.300	628.300
1	:	1	*	1981	0.04081	668.300	668.239
1	:	1	*	1982	17.3773	674.300	656.923
1	:	1	*	1983	-13.9363	601.300	618.226
1	:	1	*	1984	0.59483	974.400	973.805
1	:	1	*	1985	-1.71587	1126.40	1128.12
1	:	1	*	1986	2.17949	1412.90	1410.72

Dados los coeficientes de regresión estimados, podemos afirmar que la variable cuyos cambios relativos han tenido mayor impacto en la tributación interna durante el período 1978-1986 fue el proceso inflacionario, de manera que el alza del nivel general de precios provocó una tendencia creciente en la recaudación a pesar del período de recesión experimentado en los primeros años de la presente década.

A partir de los resultados dados por el modelo podemos estimar cuantitativamente el impacto de la inflación en la recaudación. En este sentido, cabe señalar que en el período 1978-1987, el "impuesto inflación" promovió el 34.0% del crecimiento nominal que observaron los ingresos tributarios de origen interno, y el 21.9% en los ingresos tributarios totales. Estimación que podemos considerar consistente tomando en cuenta que durante el período no obstante que hubo contracción de 1979 a 1982 y leve recuperación de 1983 en adelante, la recaudación de origen interno creció en 110.1% 77/, y además el efecto de la devaluación sólo se hizo sentir en la tributación desde finales de 1985.*

Según estas consideraciones sustentadas en el modelo de regresión múltiple empleado, podría señalarse entonces que desde 1978 a 1986 el fisco obtuvo \$2,570.5 millones de ingresos adicionales por causa del fenómeno inflacionario que ha enfrentado el país; ingresos que cubrieron parte de las necesidades crecientes de financiamiento demandado por el acelerado aumento del gasto público (que como se verá más adelante en parte fue originado por la inflación).

77/Las diferentes tasas de crecimiento aquí presentadas reflejan el crecimiento acumulado en los rubros señalados durante el período.

* Debe mencionarse que aun cuando la devaluación oficial fue en Enero/86, los impuestos sobre las importaciones comenzaron a convertirse al tipo de cambio del mercado paralelo en Oct/85.

La forma en que ha operado el impuesto inflación se identifica por los efectos en cadena que induce el alza del nivel general de precios. En efecto, el crecimiento de los precios generó un aumento de las bases imponibles al subir el valor de venta de los productos gravados, de manera que los impuestos ad-valorem en igual sentido propiciaron un comportamiento creciente de los ingresos tributarios: a mayor precio, mayor impuesto (ejemplo: impuesto de timbres).

Por otra parte, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda que --- arrastró la inflación, motivó aumentos salariales, lo cual hizo aumentar incrementos en los niveles de renta imponible a los que corresponde mayores alícuotas; también el aumento de los precios provocó mayores utilidades, aumento en el valor de los bienes raíces, etc. Situaciones que en conjunto determinaron los efectos sobre la recaudación --- antes apuntados 78/.

78/ En el apartado referido a los efectos de la inflación sobre la función redistribución del ingreso, se analizan con mayor detalle dichos aspectos.

2.4.1.2 INGRESOS TRIBUTARIOS EN MONEDA CONSTANTE

En la sección anterior señalamos que el fenómeno inflacionario en términos generales propició un aumento de los ingresos tributarios, alza que debemos calificar como nominal puesto que en la medición respectiva no se ha considerado su valuación a precios constantes.

Por lo tanto resulta conveniente deflactar la recaudación a fin de medir la evolución real de dicho flujo de recursos, de manera que se puede apreciar con mayor precisión el beneficio neto ocasionado por la inflación sobre los ingresos tributarios, ya que si bien es cierto dicho fenómeno tiende a generar ingresos adicionales al fisco (y a los empresarios mayormente, también es cierto que la inflación ha provocado una pérdida en el "poder adquisitivo" de los ingresos, entre los que se incluye los tributarios.

Cuadro N° 7

INGRESOS TRIBUTARIOS MEDIDOS EN MONEDA CONSTANTE (Año Base 1962)

<u>AÑO</u>	<u>INGRESOS TRIBUTARIOS NOMINALES (Mill. ¢)</u>	<u>INDICE PRECIOS IMPLICITOS PIB</u>	<u>INGRESOS TRIBUTARIOS REALES (Mill. ¢) *</u>
1978	972.0	209.0	465.1
1979	1,162.2	239.0	486.3
1980	989.2	272.2	365.0
1981	990.3	286.6	345.5
1982	952.2	314.9	302.4
1983	1,079.8	353.7	305.3
1984	1,350.6	397.1	340.1
1985	1,659.4	478.7	346.7
1986	2,581.3	657.7 ^{a/}	392.5

a/ Cifras Preliminares.

FUENTE: - Anexo N° 5
- Banco Central de Reserva. Memorias.

* Resulta de dividir los ingresos tributarios nominales sobre IPI del PIB por Cien. así $972.0/209.0 \times 100$.

El Cuadro N° 7 muestra que los ingresos tributarios medidos en "moneda constante" presentaron una tendencia decreciente durante el período 1980-1983, existiendo un punto de inflexión en el último año, lo que indica que comenzaron a recuperarse posteriormente, situación que se mantuvo en forma sostenida. En este período los ingresos tributarios tuvieron un descenso acumulado de 37.2% en términos reales, a pesar de que nominalmente crecieron 92.9% en forma acumulada durante esos cinco años. Por lo tanto para este período el efecto neto producido por la inflación sobre la recaudación fue negativo.

Tal como se mencionó, a partir de 1984 se observa que los ingresos tributarios reales presentan una tendencia creciente; no obstante el aumento observado no fue suficiente para compensar el descenso del período anterior, en vista de que los ingresos de 1986 fueron menores al monto obtenido en 1979, lo que demuestra que la recaudación todavía no había superado los efectos de la crisis, por lo menos en cuanto a los efectos ocasionados por la inflación.

Otra forma a través de la cual se ha deteriorado la función recaudación por la incidencia del proceso inflacionario, se identifica en la captación de impuestos en que existe cierto desfase entre el momento en que se efectúa el hecho generador y el momento en que efectivamente se cancela la obligación impositiva 79/, puesto que el fisco recibe ingresos de menor poder adquisitivo por el efecto depreciación que

79/ Este hecho negativo en términos recaudatorios se presenta con mayor trascendencia en el caso de los impuestos complementarios que se tasan como resultado de fiscalizaciones a contribuyentes, quienes disponen de varios recursos legales con los que pueden postergar su pago (de 1 a 2 años). Además debe tomarse en cuenta que el impuesto sobre la renta y patrimonio se devenga en el ejercicio siguiente al que se genera.

arrastra la inflación; efecto que depende de la tasa de inflación y del tiempo que se retarde la percepción del impuesto.

Cuadro N° 8

VARIACION DE IMPUESTOS POR COBRAR

(en millones de colones)

AÑO	Variación Nominal (1)	Variación Real (2)*
1978	59.8	28.6
1979	83.3	34.8
1980	108.6	40.1
1981	126.0	44.0
1982	131.2	41.7
1983	137.0	38.7
1984	145.0	36.5
1985	138.5	28.9
1986	179.5	27.3

* Valores de la columna (1) deflactados con el I.P.I. del PTB.

FUENTE: M.de Hacienda. Informes Complementarios Constitucionales.

Además como se observa en el Cuadro N° 8, el aumento de impuestos no cancelados durante el período analizado repercute doblemente en las Finanzas del Gobierno: por una parte disminuyó en términos nominales los ingresos que pudo haber recaudado anualmente, y por otra parte dado el proceso inflacionario cuando lleguen a percibirse parcial o totalmente,

Los recursos obtenidos tendrán menor valor real comparado con el momento en que se produjo el hecho generador.

En este sentido, cabe señalar que el resultado a lo largo del período analizado (1978-1986) fue totalmente desfavorable, puesto que si bien la inflación generó aumentos nominales en la recaudación, estos no fueron en la magnitud requerida a fin de compensar la pérdida de "poder adquisitivo" que los ingresos tributarios experimentaron producto del alza del nivel general de precios.

De acuerdo a lo analizado anteriormente debemos calificar de negativos los efectos provocados por la inflación sobre la función recaudación que compete ejecutar al sistema tributario. La evolución de -- los ingresos impositivos nominales presenta una tasa de crecimiento promedio anual de 20.7%, por cuyo nivel podría considerarse aceptable los esfuerzos de la administración fiscal por aumentar las disponibilidades de recursos, pero que sin embargo dada la fuerza con que evolucionó el proceso inflacionario, la función recaudación se deterioró por la incidencia de este fenómeno.

2.4.2 EFFECTOS SOBRE LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO

Los ingresos tributarios observaron una tendencia creciente a lo largo del período 1978-1987, tanto en su monto total como a nivel de los impuestos directos e indirectos que conforman la estructura impositiva. Sin embargo, debe aclararse que si bien el comportamiento -

que presentaron ambas categorías de impuestos fue semejante en valores absolutos, la situación desde el punto de vista relativo mostró un panorama distinto .

Bajo esta perspectiva es necesario examinar con cierto grado de detalle las repercusiones acaecidas en torno al monto y distribución de la carga tributaria, y en forma complementaria sobre el gasto público de los sectores sociales, a fin de analizar los efectos que la inflación provocó en la función de redistribución del ingreso que realizó el sistema tributario, cuya tarea se pretende abordar en las siguientes secciones del presente apartado.

2.4.2.1 CARGA TRIBUTARIA

Es importante conocer la magnitud de la carga tributaria 80/, por cuanto dicha medida estadística refleja en términos relativos un indicador sobre la capacidad potencial de redistribución del ingreso por parte del sistema tributario, en una primera instancia, ya que se mencionó en el Cap.I que uno de los factores condicionantes del alcance de esa función resulta ser el nivel de recursos que se pueda disponer para financiar el gasto público, cuya apreciación cuantitativa se logra obtener no por el valor absoluto de los ingresos tributarios, sino por la proporción que estos representan del P.I.B.

La carga tributaria durante el lapso 1978-1987 se ha mantenido prácti-

80/ Definida como la razón porcentual de los ingresos tributarios con respecto al P.I.B., también llamada presión tributaria.

camente constante alrededor de un valor promedio de 11.7% según se observa en el Cuadro N° 9 ; cabe señalar que las oscilaciones en sentido decreciente en torno a ese valor medio coinciden con el período de recesión que enfrentó la economía. Por otra parte se observa que los -- años de mayor carga tributaria fueron 1979 y 1986, a raíz del fuerte - impulso que recibió la tributación sobre exportación (ver Anexo N° 6) de café, ante los elevados volúmenes de venta y/o precios de tal pro-- ducto en el mercado internacional.

Cuadro N° 9

CARGA TRIBUTARIA

AÑO	YNGR TRIBUT. (Mill. ¢)	P.I.B (Mill. ¢)	CARGA TRIBUTARIA %
1978	972.0	7,692.1	12.6
1979	1,162.2	8,607.1	13.5
1980	989.2	8,916.6	11.1
1981	990.3	8,646.5	11.5
1982	952.2	8,966.2	10.6
1983	1,079.8	10,151.8	10.6
1984	1,350.6	11,657.2	11.6
1985	1,659.4	14,330.8	11.6
1986	2,702.3	19,762.9	13.7
1987	2,517.0	23,767.7 ^{a/}	10.6
			<u>CT = 11.7</u>

a/ Preliminar.

FUENTE:-Anexo N° 6

-Banco Central de Reserva. Revista Mensual

De manera ilustrativa podemos mencionar que la carga tributaria en -- E.E.U.U. en el lapso 1972-1981 fue de 18.9% como promedio anual 81/, por lo que en principio debería esperarse que para un país como el -- nuestro con mayores necesidades en materia de desarrollo (y por ende redistributivas), aquel valor debería ser igual, si es que no mayor, -- a fin de que el Gobierno dispusiera de los recursos requeridos para -- la satisfacción adecuada de las necesidades insatisfechas.

Según este orden de ideas es evidente entonces que la baja carga tributaria experimentada en nuestro país durante 1978-1987, demuestra de entrada una capacidad limitada del sistema tributario en el campo redistributivo.

La causa del bajo rendimiento del sistema tributario se encuentra en múltiples factores, siendo estos:

- Poca amplitud de la base imponible correspondiente a la tributación directa, producto de la persistencia del objetivo pro acumulación y crecimiento económico en favor de la clase dominante, -- lo que también se expresa en franquicias 82/ por importación de maquinaria e insumos otorgados a las empresas; aspectos que en -- conjunto erosionan considerablemente la recaudación.

81/ OEA/CIET "La Política..." pág. 24

82/ Algunas estimaciones sobre el sacrificio fiscal derivado de estas acciones señalan que de 1979 a 1985 el Gobierno dejó de percibir arriba de \$3,000 millones por concesión de estas franquicias. Ver Alvarado, José Antonio "Algunos Elementos de Análisis de la Política Fiscal" Boletín de CC.EE. y SS. UCA, 1986.

- Alta vulnerabilidad del sistema tributario a las fluctuaciones del mercado internacional de nuestros principales productos de exportación, dada la elevada participación que tiene la tributación de esta actividad en la recaudación total.
- Deficiente administración fiscal que posibilita significativos niveles de evasión e incapacidad para la recuperación de la mora tributaria.

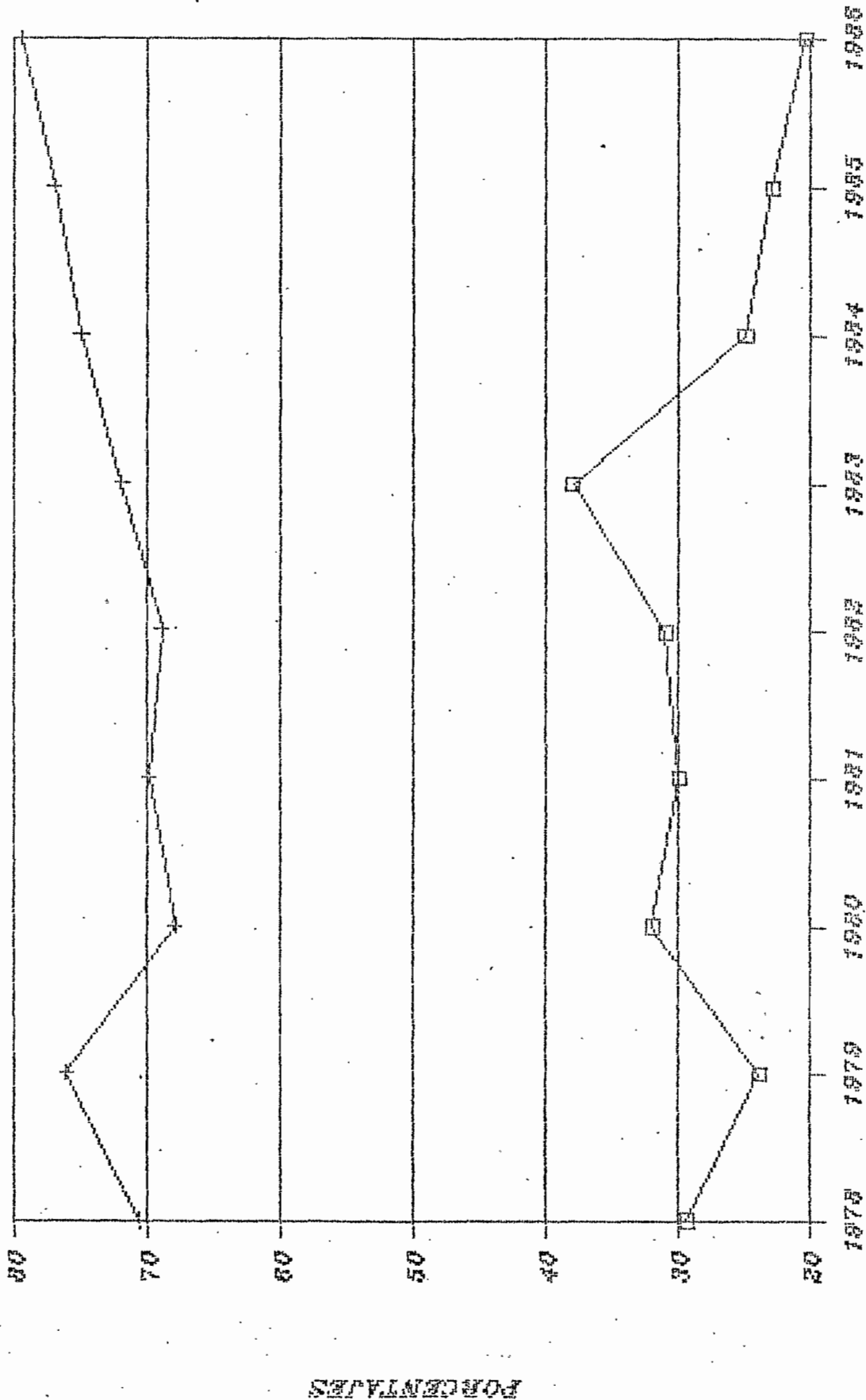
2.4.2.2 DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA

El Anexo N° 6 muestra la distribución de la carga tributaria en impuestos directos e indirectos, así como los componentes que comprenden estas categorías de impuestos. El Cuadro N°10 es un resumen de ese anexo, a partir del cual podemos identificar que la distribución de la carga tributaria se redistribuyó en forma tal que su tendencia fue a incrementar la participación de los impuestos indirectos. De 70.6% en 1978, la tributación indirecta pasó a conformar el 79.6% del total de ingresos impositivos en 1986; en cambio los impuestos directos redujeron su participación de 29.4% a 20.4% en esos años; experimentándose leve mejoramiento de esta situación en 1987.

Por lo tanto se deduce que el carácter regresivo que adolece estructuralmente el sistema tributario, no solo continúa vigente sino que además se ha incrementado en los últimos cinco años, al disminuir la participación de los impuestos que gravan el ingreso y la riqueza, comparado con las tres décadas anteriores y primeros años de la presente -

DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA

PARA LOS AÑOS DE 1978/1986



□ IMF. DIRECTOS + IMF. INDIRECTOS PERIODOS

PORCENTAJES

(ver Anexo Nos. 6 y 11), en cuyos años estos impuestos mantuvieron -- una tendencia gradualmente creciente.

Cuadro N° 10
DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA
(Porcentajes)

A ñ O	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS
1978	29.4	70.6
1979	23.8	76.1
1980	31.5	68.5
1981	30.2	69.9
1982	30.9	69.1
1983	28.4	71.6
1984	25.3	74.8
1985	23.2	76.8
1986	20.4	79.6
1987	28.3	71.7

FUENTE: Anexo N° 6

Los cambios operados en la distribución de la carga tributaria en impuestos directos e indirectos, básicamente se debe al comportamiento de los impuestos sobre la renta, patrimonio y transferencias, timbres y exportación de café. Como causas principales de la evolución de estos impuestos se identifica a la orientación seguida por la política tributaria, las fluctuaciones del mercado internacional del café y el proceso inflacionario.

En efecto, la política tributaria asumió una orientación fundamental--

mente fiscalista ante la situación deficitaria que enfrentó el Gobierno, lo que exigió la adopción de medidas tendientes a mejorar el rendimiento de la estructura tributaria a fin de acrecentar los ingresos; - en el campo tributario esta acción se canalizó casi exclusivamente a través de los impuestos indirectos, lo que contribuyó a la obtención del resultado apuntado. Alternativa adoptada por las menores restricciones socio-políticas que podría enfrentar el Gobierno por parte de los sectores más afectados, diferente de la situación que caracteriza a cualquier acción de incremento de los impuestos directos, muestra de lo cual se vió con la reforma tributaria de diciembre/86, y por que -- además se mantiene vigente el objetivo estructural de la política tributario pro acumulación y crecimiento económico en favor de los intereses de la clase dominante, ante lo cual se soslaya implementar cambios impositivos que busquen incrementar la tributación de los sectores de mayor capacidad de pago.

Bajo este panorama de política tributaria particularmente conviene destacar lo sucedido en el impuesto de timbre, que de una tasa del 1% experimentó una serie de incrementos que llevaron esta tasa a un nivel del 5%, lo que significó un aumento del 400% en la tasa. Por ello la recaudación del timbre subió continuamente, al grado que en algunos -- años constituyó la primera fuente de ingresos impositivos.

.....

Cuadro N° 11
PARTICIPACION DE IMPUESTOS SELECCIONADOS
EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
 (porcentajes)

A Ñ O	RENTA	PATRIMONIO Y TRANSF. BIENES	TIMBRES	EXPORTACION C A F E
1978	20.8	8.6	8.3	13.0
1979	16.6	7.7	7.6	33.7
1980	23.8	7.8	8.2	27.7
1981	22.8	7.1	14.3	23.4
1982	23.6	7.3	15.7	20.6
1983	21.7	6.6	23.3	16.8
1984	19.8	5.4	27.4	17.7
1985	17.9	5.2	26.0	21.5
1986	17.0	3.0	21.0	37.0
1987	22.3	6.0	27.9	17.2

FUENTE: Anexo N° 6

El aumento de la tasa del impuesto de timbre no solo posibilitó mejores recaudaciones generadas directamente por dicha alza, sino que también amplió las posibilidades de actuación del "impuesto inflación" al facilitar una mayor impacto del alza de precios en los ingresos tributarios, y que por cierto como dijimos antes constituye la otra causa del cambio operado en la distribución de la carga tributaria, con un grado de importancia mayor (o por lo menos igual) al correspondiente a la orientación de la política tributaria.

Con el aumento de la tasa en el impuesto de timbre, dicho tributo aumentó - considerablemente su participación del 8.3% en 1978 hasta un nivel de 27.4%

en 1984 (ver Cuadro N° 11); en los siguientes años el peso relativo de este impuesto ha decrecido en razón del alza que han experimentado los ingresos por exportación de café, ante el "boom" de precios experimentado por este producto desde finales de 1985 hasta mediados de 1986 y el efecto devaluación, elementos que son la tercera causa de la modificación en la distribución de la carga tributaria.

Sin embargo puede calificarse que ha sido el aumento de la recaudación del impuesto de timbre el factor que en forma permanente ha estado presionando durante los años 80's por un aumento de la regresividad del sistema tributario, circunstancia que se origina, según lo afirmamos anteriormente, en la orientación de la política tributaria y el accionar de la inflación sobre los ingresos impositivos (ver sección 2.4.1.)

Aún cuando los resultados que produjo el modelo econométrico utilizado para cuantificar el efecto del alza del nivel de precios en la recaudación, deben aceptarse con las reservas del caso, existen suficientes elementos de juicio 83/ que confirman las presunciones que arroja el modelo, lo que a su vez valida la importancia otorgada al fenómeno inflacionario.

De esta manera la inflación contribuyó en medida bastante trascendente al incremento de los impuestos indirectos en valores absolutos y relativos (comparados con los ingresos tributarios totales), al acrecentar la base

83/ Que podríamos resumir de la forma siguiente: existió una tendencia al crecimiento de los ingresos tributarios en niveles significativos a pesar de la fuerte recesión de 1979 a 1982 y lenta recuperación de la actividad económica posteriormente.

(precios de los bienes y servicios) sobre la que se aplican las alícuotas, - lo que favoreció al accionar recaudatorio de los impuestos de tipo ad-valorem.

La situación analizada produjo entonces distorsiones a la función redistribu - tiva que tendría que realizar el sistema tributario, considerando el grado - de concentración existente en la distribución del ingreso en nuestro país 84/, puesto que sucedió lo contrario a lo requerido: los sectores de mayor capaci - dad de pago relativamente tendieron a pagar menos impuestos y los sectores - de menores ingresos tendieron a incrementar su participación en la formación de ingresos tributarios.

Para la comprensión de la afirmación anterior debe tomarse en cuenta las di - ferentes tasas de utilidad marginal que suponen los ingresos de los contribu - yentes en los diferentes tramos de renta, siendo más altas para los niveles de ingreso más bajo, de manera que mientras la distribución del ingreso se - ha concentrado mayormente y por lo tanto los sectores de bajos ingresos tie - nen menor participación en esa distribución, estos últimos tienden a pagar - relativamente (merced a las tasas de utilidad referidas) mayores impuestos.

Si ya la carga tributaria estaba siendo soportada mayormente por los secto - res de menores ingresos antes de 1978, por efecto de la inflación se agudizó dicha situación en forma desfavorable para estos sectores en los últimos --- cinco años de la presente década particularmente.

Es importante señalar que las repercusiones de la inflación en la distorsión

84/ Que según datos de 1980 es mayor a la de 1960. Ver MIPLAN "Diagnós - tico...." pág. 14-15.

de la función redistributiva del sistema tributario, no solo se canalizaron por la vía de la imposición indirecta que se ha estado comentando, sino que también los efectos de ese fenómeno en contra de tal función operaron a través de la tributación directa.

A fin de comprobar en alguna medida que existió un efecto negativo por parte del alza de precios en la función redistributiva del sistema tributario, a través de su incidencia en la imposición directa, analizaremos el impuesto sobre la renta de personas naturales. A pesar de que no se obtuvo información completa para formar la serie correspondiente y además son cifras -- parciales, los datos disponibles son suficientes para analizar la tendencia en tal impuesto.

Cuadro N° 12

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES. RENTA IMPONIBLE MENOR A Ø 10 MIL. *

<u>AÑO</u>	<u>N° DE CONTRIB.</u>	<u>IMPUESTO (MILL Ø)</u>
1978	46,219	0.8
1979	42,506	0.8
1980	49,903	0.9
1981	53,623	0.7
1984	62,950	1.1
1987	--	--

FUENTE: Anexo N° 7

En este sentido el Cuadro N° 12 muestra que para el tramo de renta imponible menor de Ø10 mil, el número de contribuyentes presentó una tendencia al al-

* Los datos utilizados son cifras parciales que representan más del 85% de la recaudación en este impuesto.

za con un crecimiento acumulado del 36.2% en el período 1978-1984, y - la recaudación de este grupo se incrementó en 37.5% ; debe esperarse - que en el período 1985-1986 se mantuviera la misma tendencia al no mo- dificarse los parámetros impositivos 85/ (ver Cuadro N° 12). Es hasta 1987 que este grupo de contribuyentes podría decirse que fue relevado de la obligación de pagar impuestos, al subir a $\text{Ø}12.0$ mil el mínimo de renta imponible por la Reforma Tributaria de Diciembre/86.

Para el tramo de renta imponible de $\text{Ø}10.$ mil a $\text{Ø}25$ mil la situación -- fue más o menos similar a la del grupo anterior. El número de contri- buyentes se incrementó en 118.8% en el período 1978-1984, y la recauda- ción en 77.7%; mejorándose levemente la situación del presente grupo - en 1987. (Ver Cuadro N° 13)

Cuadro N° 13
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATU-
RALES. RENTA IMPONIBLE DE $\text{Ø}10$ MIL A $\text{Ø}25$ MIL

<u>A Ñ O</u>	<u>N° DE CONTRIB</u>	<u>IMPUESTO (MILL Ø)</u>
1978	20,919	11.2
1979	24,860	13.4
1980	31,927	14.8
1981	34,273	15.4
1984	45,767	19.9
1987	36,058	16.6

FUENTE: Anexo N° 7

*/ Ibid

85/ deducciones, crédito básico, mínimo imponible.

Los contribuyentes a que nos hemos referido forman parte del sector de más bajos ingresos (particularmente el de renta imponible menor a ----
Q10 mil); este sector tendió a pagar más impuestos o a incorporarse co
como contribuyentes. Sin embargo, en el período 1979-1984 hubo contrac
ción o relativo estancamiento de la actividad productiva por lo que de
creció el nivel de empleo, y además decreció el nivel del ingreso re-
al 86/.

La causa entonces de que estos sectores se encontraran tributando en -
mayor cuantía, se debió a los efectos indirectos de la inflación, pues
to que con la pérdida de poder adquisitivo en la moneda, dicho fenóme-
no presionó a que se efectuaran aumentos salariales en términos nomina
les que produjeron cambios en los tramos de renta imponible de los con
tribuyentes, o inclusión de nuevos al sobrepasar los ingresos los nive
les mínimos de renta sujeta al pago de impuesto, en razón de que no se
ajustaron los parámetros tributarios. Ello explica el que haya creci-
do significativamente el número de contribuyentes en los niveles bajos
de renta imponible, a pesar de que para este grupo sus ingresos reales
no solo no aumentaron sino que además bajaron.

Conforme estas consideraciones puede mencionarse que la inflación gene
ró un efecto negativo doble para la población de bajos ingresos: por -
una parte provocó directa o indirectamente que pagaran mayores impues-
tos y paralelamente redujo sus ingresos en valores reales. De esta ma

86/ Ver Rivera Cámpos, Roberto "La Inflación en El Salvador" Rea
lidad Económico-Social, UCA. Enr/Feb/88.

nera, el fenómeno inflacionario minó el accionar redistributivo del -- sistema tributario durante el período de 1978-1986, situación que se - deteriora con más fuerza ^{/por/} los efectos sobre el gasto público propicia-- dos por la inflación y que son analizados a continuación.

2.4.2.3 EL GASTO PUBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES

Se expuso en el Capítulo I (apartado 1.3) el accionar complementario - del gasto público dentro del proceso redistributivo que realiza el sec tor fiscal en la economía, y que se inicia con la recaudación de ingre^u sos por parte del Sistema Tributario provenientes de aquellos grupos - que tienen mayor capacidad de pago, y que luego se destinan a los sec^u tores poblacionales de bajos ingresos.

En ese sentido conviene analizar la evolución que ha experimentado el Gasto Público en El Salvador durante el período objeto de estudio, a - fin de evaluar en alguna medida la función Redistributiva realizada -- por dicho instrumento, y los efectos que a esta función ha provocado - el proceso inflacionario, por el lado del gasto público.

2.4.2.3.1 EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO

Según muestra el Anexo N°9 , la evolución del gasto público en el perío do objeto de estudio presenta un crecimiento nominal elevado al pasar

de 1095.0 millones en 1978 a 3,473.1 millones (24.1% promedio anual). Sin embargo, el panorama de los diferentes componentes de este gasto no refleja una evolución favorable de carácter general, puesto que al interpretar las cifras correspondientes a los distintos sectores de gasto, se visualiza aumentos absolutos y relativos de las asignaciones presupuestarias (ejecutadas) desproporcionales a lo largo de la coyuntura. Los gastos de defensa y servicio de la deuda fueron los más favorecidos con altas tasas de crecimiento (arriba del 100% anual); en cambio el gasto en los sectores de desarrollo social presenta bajas tasas de crecimiento en términos comparativos (10.3%).

Cuadro N°14

VARIACION PORCENTUAL PROMEDIO ANUAL DE
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL. PERIODO -
1978 - 1987.- *

<u>C O N C E P T O</u>	<u>VARIACION</u>
- General	24.1
- Desarrollo Social	10.3
- Educación	14.6
- Salud	14.4
- Asistencia Social	19.0
- Trabajo y Previsión Social	- 2.0
- Vivienda	- 10.6
- Servicio de la Deuda	105.6
- Defensa	103.0

FUENTE: Anexo # 9.

De manera general cabe señalar que los distintos rubros que integran el gasto público social (educación, salud, vivienda...), presentaron una -

* Véase gráficas Nos. 5, 6 y 7 al final del apartado.

tendencia creciente, pero indiscutiblemente en menor cuantía que el promedio general, lo que sugiere que existieron otras prioridades en la asignación del gasto durante el período.

En efecto, el acelerado ascenso de los gastos de defensa absorbió fuertes proporciones del presupuesto en forma creciente, ya que de 074.5 millones en 1978 llegó a ocupar un monto de 0765.3 millones en 1987 -- (ver Anexo # 9), conforme la agudización que ha ido experimentando el conflicto político-militar, al grado que desde 1982 estos egresos detentan la mayor participación relativa en la estructura del gasto público, desplazando en importancia a los rubros de educación y salud.

Por otra parte conviene resaltar la importancia que ha venido ganando en los últimos años el servicio de la deuda en cuanto a la absorción de recursos, cuyo comportamiento en mucha medida responde a los requerimientos de los gastos de defensa que han impulsado el crecimiento -- significativo de la deuda pública, y por ende los compromisos financieros resultantes han provocado la evolución aludida de aquel rubro de gasto (de 055.3 millones en 1978 pasó a 0580.8 millones en 1987).

De esta forma son los egresos para defensa y servicio de la deuda los elementos fundamentalmente responsables de la dinámica del gasto público a lo largo de la coyuntura, circunstancia que ha tenido ciertas repercusiones en el campo social.

En efecto, debe señalarse que la evolución del gasto público en el resto de partidas ha estado restringida producto de lo anterior. Particu

larmente el gasto público para desarrollo social ha sido el más afectado, ya que las necesidades mínimas que en esta materia debe cubrir el gasto público no han sido satisfechas adecuadamente, dado el deterioro persistente a que han estado sometidos los servicios sociales que el Gobierno presta a la población, puesto que tal como se mencionó, el crecimiento observado por los gastos respectivos ni siquiera fue equivalente a la tasa promedio general, merced a que dicho gasto ocupó segunda prioridad frente a los otros egresos arriba citados.

2.4.2.3.2 INCIDENCIA DE LA INFLACION

En el apartado anterior se analizó la evolución del gasto público en general, identificándose cierta cuota de sacrificio en los egresos destinados a desarrollo social, ante la presión por aumentar los gastos de defensa y el servicio de la deuda pública. Sin embargo, debe aclararse que dicho análisis se realizó sin considerar los efectos que ocasiona el fenómeno inflacionario, es decir que se visualizó la evolución referida en valores nominales; por lo que es necesario ampliar el análisis incluyendo esta última variable a fin de conocer su incidencia en la función redistributiva del gasto público.

Cuadro N° 15

VARIACION PORCENTUAL PROMEDIO ANUAL DE LOS
GASTOS DEL GOBIERNO MEDIDOS EN MONEDA CONS
TANTE. PERÍODO 1978 - 1986 *

<u>C O N C E P T O</u>	<u>VARIACION</u>
- General	1.0
- Desarrollo Social	- 4.5
- Educación	- 3.7
- Salud	- 3.4
- Asistencia Social	- 3.1
- Trabajo y Previsión Social	- 8.1
- Vivienda	- 10.7
- Servicio de la Deuda	38.2
- Defensa	24.6

FUENTE: Anexo # 10.

Al deflactar los gastos del Gobierno utilizando el índice de precios -- implícitos del P.T.B. (ver Anexo #10), se aprecia que en el período -- 1979 - 1984 en términos reales el gasto público fue menor al realizado en 1978, siendo hasta 1985 que logró superarse ese nivel aún cuando en una baja cuantía. En el Cuadro N° 15 puede identificarse fácilmente -- la situación totalmente desfavorable que sostuvieron los gastos para -- desarrollo social, en tanto que la tasa de crecimiento promedio anual (real) fue negativa con un valor de 4.5%.

En cambio los rubros defensa y servicio de la deuda presentan un creci -- miento promedio anual positivo y además considerable (38.2% y 24.6% -- respectivamente), como resultado de las crecientes asignaciones a un --

* Véase gráficas Nos. 5, 6 y 7 al final del apartado.

ritmo acelerado con que fueron favorecidas según vimos anteriormente.

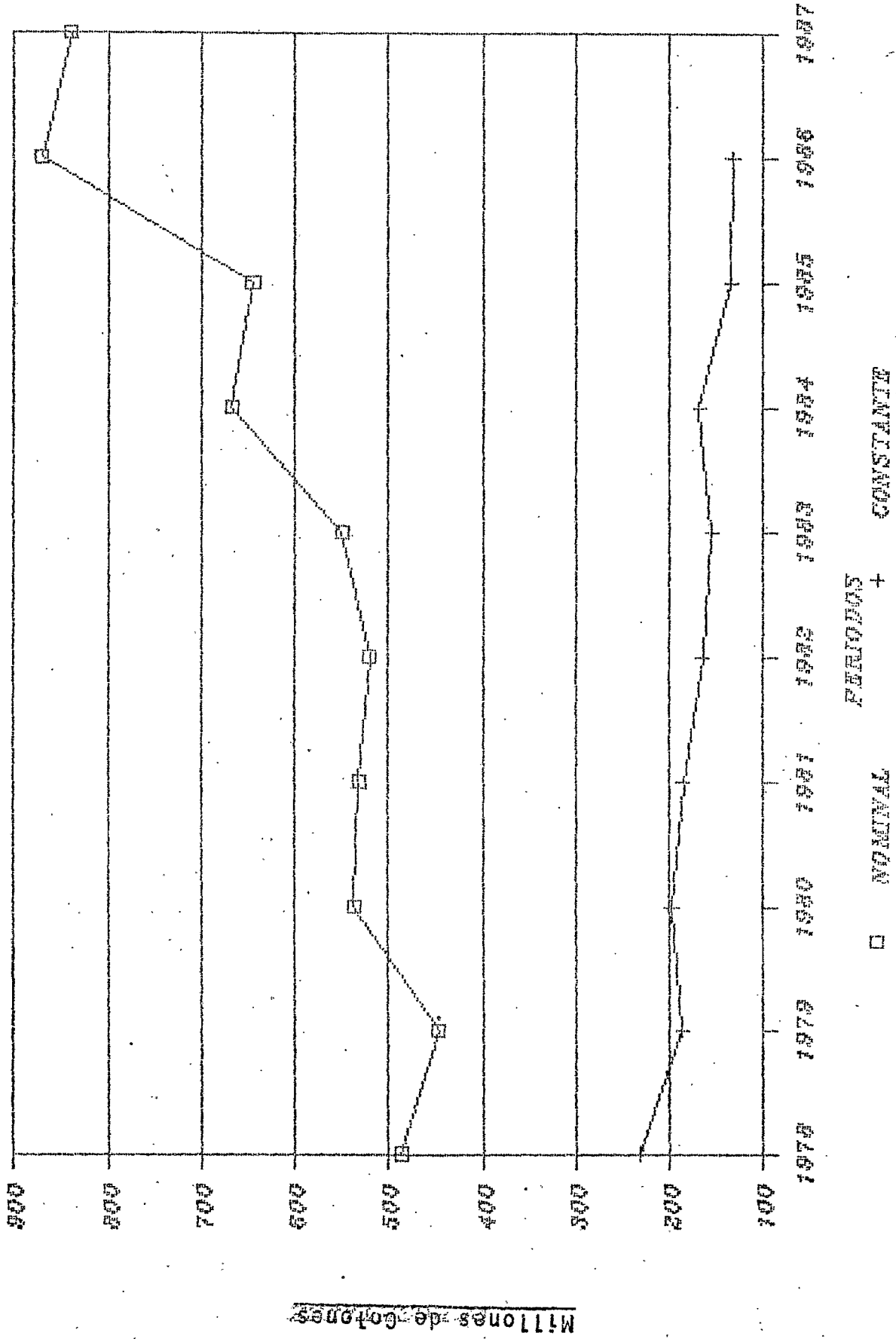
Las condiciones definidas por lo tanto para el gasto destinado a los sectores sociales, condujo a una disminución del nivel de satisfacción de las necesidades sociales que se cubren con esas erogaciones, debido a dos causas: por una parte bajo crecimiento de las asignaciones presupuestarias considerando que la dinámica poblacional promueve crecientes necesidades que demandan mayor atención del Gobierno, y por otra - el efecto "depreciación" que arrastró la inflación sobre los egresos públicos, de manera que la capacidad satisfactoria de necesidades sociales por cada unidad monetaria destinada a tal fin sufrió un deterioro persistente.

Es así como por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda y que eleva los costos de operación del Gobierno, e insuficiente dinámica de las asignaciones para gasto social ante la primera prioridad que recibieron los gastos de defensa, que los sectores poblacionales de menores ingresos recibieron continuamente menores beneficios comparado con el nivel correspondiente a 1978, en vista del deterioro de los servicios públicos sociales que determinó la tendencia decreciente en cuanto a la asignación de recursos en términos reales para esta área de gasto.

Bajo esta perspectiva puede señalarse que la acción redistributiva que debió ejercer el gasto público orientada a combatir la injusta distribución del ingreso que caracteriza al país, como medio para elevar los niveles de vida de los sectores poblacionales de bajos ingresos, se quedó corta frente a las necesidades imperantes dado el presupuesto defi-

RELACION DE GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

PARA LOS AÑOS DE 1978/1987



Fuente: Elaborado en base a Anexos Nos. 9 y 10

citario (en términos reales) asignado para los rubros educación, salud y otros, puesto que el crecimiento nominal del gasto público destinado a desarrollo social no alcanzó los niveles requeridos para compensar - efectivamente los efectos del proceso inflacionario, ya que si bien el gasto público mostró un ritmo acelerado de crecimiento, los rubros mayormente favorecidos por dicha dinámica fueron defensa y el servicio - de la deuda (cuya evolución en la presente década está fuertemente asociada con el primero).

2.4.3 EFFECTOS SOBRE LA EQUIDAD TRIBUTARIA

La inflación ha generado incrementos en la recaudación según lo apuntamos en la sección 2.4. Por la forma en que se canalizó dicho aumento - de los ingresos tributarios, surgieron efectos distorsionantes sobre - la función redistributiva que debió realizar el sistema tributario en el período analizado. Es así como por los efectos en cadena que se sucedieron, que la inflación además motivó cambios en la equidad de la - tributación, en unión de otros factores (como por ejemplo el carácter de la política impositiva y las acciones de evasión).

Cabe señalar que el hecho de modificarse la distribución de la carga - tributaria significó un deterioro del grado de equidad con que estuvo revestido el sistema impositivo hasta 1978, tomando este año como base de comparación sobre la situación comentada.

El desplazamiento de la participación de los impuestos indirectos en - la formación de los ingresos tributarios, de 70.6% en 1978 a 79.6%, ^{en 1986} de

terminó un agudizamiento de la regresividad del sistema tributario en 12.7% a nivel de los impuestos indirectos, ante el impulso observado por los impuestos internos, principalmente el de timbres.

Ahora bien, para observar mejor los efectos al respecto, es necesario examinar de manera desagregada, en la medida que sea posible, los resultados globales de la tributación, con el objeto de conocer cómo se expresa las distorsiones aludidas sobre la equidad en forma gruesa anteriormente.

La inflación tuvo una participación activa de preponderancia en la tendencia creciente de la recaudación, en tanto que contribuyó fuertemente al aumento de la misma según vimos anteriormente, por lo que constituyó uno de los factores determinantes del cambio en la redistribución de la carga tributaria. En efecto, el alza de precios al incrementar la base imponible (monetariamente) de los impuestos indirectos, causó buena parte del crecimiento de los ingresos que se perciben por esa categoría de tributos.

Este es el caso del impuesto de timbres, productos alcohólicos, cigarrillos, etc. (ver Anexo N° 5), que al experimentar aumentos en sus precios de venta causaron mayores ingresos al fisco dado que pagan impuestos ad-valorem, con lo que los sectores más afectados por estos gravámenes incrementaron su participación absoluta y relativa en la formación de los ingresos tributarios indirectos, lo cual refleja la forma en que se estaba canalizando la pérdida de equidad por esta vía (equidad vertical).

Por otra parte, en los impuestos directos el fenómeno que estamos analizando se identifica en el impuesto sobre la renta de personas naturales; en los cuadros Nos. 12 y 13 se visualiza la evolución del número de contribuyentes de este rubro impositivo. En el período 1978-1984 aumentaron las personas naturales sujetas al pago de impuestos sobre la renta; sin embargo, en ese lapso existió recesión o leve recuperación de la actividad económica, aunando a la contracción de los ingresos en términos reales, situación que no justifica el comportamiento ascendente del número de contribuyentes, particularmente en los tramos de renta imponible menor a $\$$ 25 mil.

¿Cuál es la causa que motivó esa situación considerando que inclusive en 1978 se ajustaron los parámetros impositivos del impuesto sobre la renta (montos deducibles por el número de hijos, gastos médicos, crédito básico) ?. Los incrementos de sueldos y salarios realizados durante tal período condujo a que muchos contribuyentes aumentaran su renta imponible del pago de impuestos, o que otros más con el crecimiento de sus ingresos nominales se ubicaran en tramos a los que correspondían mayores tasas impositivas marginales; a pesar de que en ambos grupos de contribuyentes no aumentara su ingreso real ante la depreciación monetaria causada por la inflación.

Esta circunstancia produjo distorsiones a la equidad con que estaba revestido el impuesto sobre la renta formalmente en base a las condiciones económicas vigentes en 1978, puesto que no se operaron cambios correctivos sobre los parámetros impositivos respectivos, dado que no existen mecanismos en el impuesto sobre la renta que ajusten automáticamente los parámetros correspondientes, de acuerdo a las modificacio-

nes que en sus valores reales va generando la inflación.. De manera que los sectores de bajos ingresos aumentaron su contribución absoluta a la recaudación (ver Cuadros Nos. 12 y 13).

Cuadro N° 16

VALOR REAL PARAMETROS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

A Ñ O	DEFLACTOR	MINIMO EXENTO	CREDITO BASICO	DEDUCCION MAXIMA		
				POR CADA HIJO	POR GAST. EDUCATIV.	POR GASTO HOSP. Y MED.
1978	100.0	7.000.0	250.0	1.000.0	1.000.0	1.000.0
1979	114.3	6.124.2	218.7	874.9	874.9	974.9
1980	129.7	5.397.1	192.7	771.0	771.0	771.0
1981	137.1	5.105.8	182.3	729.4	729.4	729.4
1982	150.7	4.645.0	165.9	663.6	663.6	663.6
1983	169.2	4.137.1	147.8	591.0	591.0	591.0
1984	190.0	3.684.2	131.6	526.3	526.3	526.3
1985	229.1	3.055.4	109.1	436.5	436.5	436.5
1986	314.7	2.224.3	79.4	317.8	317.8	317.8
1987	393.1	3.052.7	127.2	658.0	--	--

* Año base: 1978.

El cuadro N° 16 presenta los valores reales de los parámetros impositivos contenidos en el impuesto sobre la renta de personas naturales, los cuales resultan al deflactar los valores nominales vigentes en cada año considerado, tomando como año base 1978.

Según se observa en el Cuadro N° 16, dichos parámetros muestran un -- descenso continuo en el período 1978-1986 dada la persistente alza -- del nivel general de precios aunado a que no se modificó estos valores en ese período; con cierta recuperación en los valores correspondien-

tes a 1987 merced a reformas aplicadas en el impuesto sobre la renta - 87/ en dicho año, pero que sin embargo no se logró alcanzar la situación correspondiente al respecto en 1978, por lo que se deduce que los sectores de menores ingresos (que es a quien benefician ^{principalmente} las deducciones referidas), incrementaron su participación en términos reales en la recaudación del impuesto sobre la renta en medida mayor a la identificada cuando se analizó su situación en base a valores nominales anteriormente, y por lo tanto mayor deterioro en la equidad vertical del sistema tributario.

Así mismo conviene mencionar cierta característica que se aprecia en la tributación sobre la renta de personas naturales en el tramo de renta imponible de ¢100 mil a ¢200 mil (ver Anexo N° 9). Se observa que en el período 1978-1984 existió una tendencia a decrecer el número de contribuyentes y el nivel de impuesto pagado, situación que presuntamente fue producto de un aumento de la evasión de ese grupo, circunstancia que representaría distorsiones en la equidad horizontal (a nivel de estrato).

Ello se presume que fue producto indirecto de la inflación, en tanto que con tal fenómeno, algunos de los contribuyentes de mayor ingreso buscaron protegerse del pago de impuestos más altos que les correspondería pagar con el incremento nominal de sus ingresos, lo que podría afectar la tasa de ganancia obtenida, ante lo cual el resultado final fue una redistribución de la evasión que se realiza en este grupo de contribuyentes.

87/ En la cita de pie de página N° 73 se resumen las modificaciones al impuesto sobre la renta que interesan en el presente estudio.

2.5 CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO COMO MECANISMO DE ESTABILIZACION ECONOMICA

Hemos mencionado que dentro del conjunto de funciones que compete realizar al sistema tributario se encuentra aquella referente a su papel regulador de la demanda agregada, que tiene como objetivo contribuir al marco de acciones dirigidas a mantener una situación de estabilidad económica, a través de aumentos o reducciones del nivel de la tributación durante un período, según el caso que se enfrente (recesión-inflación). Por lo tanto es conveniente analizar el rol desempeñado por el sistema tributario sobre tal aspecto de 1978 a 1987.

Sobre ello es importante recordar desde un principio que las condiciones en que se ha desenvuelto la economía salvadoreña en ese lapso, fueron altamente complejas en tanto que existió un proceso inflacionario ininterrumpido que se combinó con momentos de contracción de la actividad económica, y posteriormente con cierta recuperación de dicha actividad.

2.5.1 EMPLEO DEL SISTEMA TRIBUTARIO A LOS FINES DE ESTABILIZACION

2.5.1.1 ELASTICIDAD EX-POST DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Debería de medirse la elasticidad automática (ex-ante) del sistema tributario para conocer su valor depurado del impacto que ejercen las

medidas discrecionales en la recaudación. Sin embargo, dadas las dificultades casi insuperables en nuestro país para calcular los coeficientes de elasticidad en los términos descritos, se decidió alternativamente emplear el análisis de elasticidad ex-post (buoyancy).

Para el cálculo de este coeficiente se ha utilizado la fórmula:

$$T = C.PIB^a$$

DONDE

T. = Ingresos Tributarios

C = Constante de la ecuación

a = Coeficiente de elasticidad

PIB = Producto Interno Bruto

Al procesar dicho modelo para el cálculo de la elasticidad tributaria 88/ utilizando el método de mínimos cuadrados, se obtienen los resultados que aparecen en el Cuadro N° 17. Cabe señalar que el modelo empleado es válido en los casos en que no existe autocorrelación entre las variables consideradas, en forma alternativa al uso de ecuación - que mide aritméticamente la relación entre las variaciones porcentuales de estas variables.

En este sentido el Cuadro N° 17 nos muestra que la elasticidad de los ingresos tributarios para el período 1978-1987, fue de 0.99 (coeficiente de regresión de la variable Log PIB). Dado que dicho valor es po-

88/ Es la relación causal entre los cambios porcentuales de ingresos tributarios y los cambios porcentuales en el Producto Interno -- Bruto.

sitivo, indica que los ingresos tributarios se comportaron en la misma dirección del P.I.B.; pero al ser menor que uno el coeficiente, la siguiente conclusión es que el sistema tributario tuvo un carácter inelástico durante el período.

Por lo tanto al ser la elasticidad menor que la unidad, aún cuando levemente, puede afirmarse que el sistema tributario en términos de tendencia no cumplió la función estabilizadora que le compete desarrollar; es decir, que no crecieron los ingresos impositivos en proporción mayor a lo observado en el P.I.B., de manera que su capacidad reguladora sobre la demanda agregada fue mínima, en cuanto a la contención de la expansión de esa variable (medida en valores nominales).

```
=====
obs      T          PIE          LOGT          LOGPIB
=====
1978     972.0000     7692.100     6.879356     8.947949
1979     1162.2500     8687.100     7.058070     9.060343
1980     989.2000     8916.600     6.896896     9.095670
1981     990.3000     8646.500     6.898008     9.064910
1982     952.2000     8966.200     6.858775     9.101217
1983     1079.8000     10151.800    6.984531     9.225407
1984     1350.6000     11657.200    7.208304     9.363679
1985     1659.4000     14330.800    7.414211     9.570167
1986     2702.3000     19762.900    7.901858     9.891562
1987     2517.0000     23767.700    7.830823     10.07608
=====
```

```
SMPL 1978 - 1987
10 Observations
LS // Dependent Variable is LOGT
```

```
=====
VARIABLE      COEFFICIENT      STD. ERROR      T-STAT.      2-TAIL SIG.
=====
C              -2.0951550       0.8213635       -2.5508256    0.034
LOGPIB         0.9944902       0.0878759       11.316979     0.000
=====
R-squared          0.941208      Mean of dependent var    7.193083
Adjusted R-squared 0.933860      S.D. of dependent var    0.395096
S.E. of regression 0.101610      Sum of squared resid     0.082597
Durbin-Watson stat 1.818051      F-statistic              128.0740
Log likelihood      9.792468
=====
```

Covariance Matrix

```
=====
C,C              0.674638      C,LOGPIB          -0.072123
LOGPIB,LOGPIB   0.007722
=====
```

Residual Plot

```
=====
obs RESIDUAL ACTUAL FITTED
=====
|      :      |      * :      | 1978  0.07586  6.87936  6.80349
|      :      |      : :      | 1979  0.14200  7.05807  6.91527
|      : *    |      : :      | 1980 -0.05350  6.89690  6.95040
|      : *    |      : :      | 1981 -0.02180  6.89801  6.91981
|      : **   |      : :      | 1982 -0.09714  6.85878  6.95592
|      : **   |      : :      | 1983 -0.09489  6.98453  7.07942
|      : *    |      : :      | 1984 -0.00863  7.20830  7.21693
|      : *    |      : :      | 1985 -0.00807  7.41421  7.42228
|      :      |      : * :      | 1986  0.15995  7.90186  7.74191
|      : **   |      : :      | 1987 -0.09458  7.83082  7.92541
=====
```

Dada esta característica del sistema tributario, se deduce por lo tanto que el empleo de dicho instrumento en los esfuerzos por combatir la inflación; actuando contra aquellas causas sobre las que puede operar y que formaron parte de los determinantes del proceso inflacionario (expansión demanda global), no estuvo a la altura de las necesidades, a pesar de los cambios discrecionales que se implementaron sobre la estructura tributaria, que de no haberse realizado aquel coeficiente indiscutiblemente hubiese sido menor.

Asi mismo el nivel de elasticidad de los ingresos tributarios no solo determinó una deficiente capacidad del sistema tributario en su función estabilizadora, sino que también en alguna medida provocó dificultades para que las necesidades de financiamiento que demandó el creciente presupuesto gubernamental, fuesen satisfechas adecuadamente sin tener que recurrir a las operaciones de crédito público.

2.5.1.2 FACTORES CONDICIONANTES DEL SISTEMA TRIBUTARIO COMO MECANISMO DE ESTABILIZACION.

Cuando un sistema tributario es inelástico surgen dificultades para que pueda emplearse dicho instrumento como mecanismo de estabilización económica, lo cual tiende a ser característico en los países latinoamericanos, en los que de ordinario es requerido se implemente medidas discrecionales continuamente para que no decrezca el nivel de elasticidad.

El propósito de buscar elevar dicho coeficiente resulta ser que por lo menos los sistemas tributarios no se conviertan en elementos desestabilizadores del nivel general de precios, producto de que el incremento nominal de los gastos públicos no alcance a ser cubierto por los ingresos tributarios, ante lo cual emerjan déficits fiscales por cuya forma de financiarlos se constituyan en mecanismos propagadores o inductores del proceso inflacionario.

Hay una variada gama de factores que han causado la baja elasticidad de nuestro sistema tributario. En primera instancia debe mencionarse la baja elasticidad que observaron los impuestos sobre la renta e importaciones (ver Cuadro N° 18), en razón de los mecanismos erosionadores de las bases imponibles (incentivos fiscales) que obstruyeron un mayor crecimiento en su recaudación, como por las medidas restrictivas que enfrentaron las importaciones en el caso del segundo impuesto.

Cuadro N° 18

ELASTICIDAD DEL SISTEMA
TRIBUTARIO, 1978-1987.

<u>Concepto</u>	<u>Elasticidad</u>
Ingresos Tributarios	0.99
Impuestos Directos	0.83
Impuestos Indirectos	1.03
Impuestos sobre la Renta	0.88
Impuesto sobre Importación	0.74
Impuesto sobre Exportación de Café	1.09
Impuesto sobre Timbre	1.96

FUENTE: = Cuadro N° 17

- Anexos Nos. 13, 14, 15, 16, 17, 18

La baja elasticidad de los impuestos directos por la erosión a que están sujetas sus bases (o por desactualización en la del patrimonio), y que son los que por presentar tasas progresivas podrían haber contribuido a una situación inversa a la sucedida, fue factor condicionante de la ineficacia con que cumplió el sistema tributario la función estabilizadora.

El grupo de impuestos indirectos presentó una elasticidad levemente superior a la unidad a pesar del coeficiente elevado que muestra el correspondiente a timbres, cuyos valores al ponderarse con el observado por la tributación del comercio exterior redujeron el coeficiente representativo de esta categoría de impuestos.

Sobre dicho punto cabe señalar que la fuerte dependencia de la tributación que causan las exportaciones de café, hizo descender la elasticidad de los impuestos indirectos, dada la forma errática con que evolucionó esta actividad durante el período. Es decir que el carácter "ex puesto" del sistema tributario constituyó otro elemento determinante de la actuación inadecuada del sistema tributario como estabilizador.

Así mismo desea resaltarse el efecto sobre este problema que generan la evasión y retardos en el pago de los impuestos ante la deficiente administración tributaria, situaciones que combinadamente también ejercieron presión al deterioro de la capacidad del sistema tributario para operar como mecanismo de estabilización en la economía.

Finalmente, cabe señalar que durante el período el objetivo estabiliza

ción económica (interna) se ha tratado de alcanzar principalmente a -- través de la política monetaria, relegándose una participación indirecta a la política tributaria en el logro de tal fin, la cual se ha canalizado a través de las acciones implementadas para superar el problema de la insuficiencia de ingresos que ha enfrentado el Gobierno, cuya situación podría convertirse en factor de presión sobre el nivel general de precios. Pero ello según hemos visto no ha sido en la medida requerida.

2.6 RELACIONES ENTRE EL DEFICIT FISCAL Y LA INFLACION

Entre la inflación y el sistema tributario existen relaciones causales de doble dirección, es decir, que el alza del nivel general de precios incide en la tributación al afectar la capacidad con que esta última ejecuta sus funciones (recaudación, redistribución....), y por otra parte, la tributación puede actuar sobre el proceso inflacionario.

La forma en que el sistema tributario puede incidir sobre el proceso inflacionario es de orden directa e indirecta; la primera se canaliza por el aumento de costos que podría estimular un aumento de tasas impositivas o inclusión de nuevos impuestos, siempre que estas medidas tengan un impacto de cierta magnitud sobre los costos y de alcance más o menos general; la segunda por medio de la insuficiencia de ingresos que pueda estar propiciando el sistema tributario al no cubrir un nivel determinado de gasto, lo que exige recurrir a las operaciones de deuda pública.

Sin embargo es importante aclarar que el efecto indirecto del sistema tributario sobre la inflación, con la utilización obligada de financiamiento crediticio, únicamente se presenta cuando se realiza emisión -- inorgánica de moneda que promueve la expansión monetaria al no existir acciones que compensen dicho efecto por parte de la política monetaria.

Por otro lado es necesario señalar que en cuanto al efecto del sistema tributario en el alza del nivel general de precios vía déficit fiscal, habría que identificar de qué tipo o naturaleza es, porque podría asumir un papel esencial o secundario (pero no por ello necesariamente insignificante) en la explicación del fenómeno inflacionario, es decir, que el déficit fiscal sea un factor causante de aquel fenómeno, o mecanismo propagador de este, siendo otras las causas que lo originan.

2.6.1 FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FISCAL

En la sección 2.3.1 se identificó que la situación financiera del Gobierno Central en los años 1978-1987, asumió un estado deficitario sucesivamente, pero que sin embargo los saldos respectivos observaron a partir de 1982 una tendencia decreciente aún cuando sin perspectivas de solventarse totalmente.

Ahora bien, ¿cómo es que se financió el déficit en dicho lapso?. Los resultados desfavorables que muestra la comparación de las operaciones del Gobierno (ingreso-gasto), demuestra que las medidas adoptadas en las áreas tributaria y de gasto público fueron insuficientes para solucionar el problema financiero, de manera que se tuvo que acudir al uso continuo de empréstitos internos y externos para cubrir las necesida--

des de financiamiento insatisfechas por las fuentes de ingreso genuinas (impuestos, derechos...).

Cuadro N° 19
ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO NETO DEL GOBIERNO CENTRAL

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INTERNO	65.8	51.2	80.1	73.3	63.3	13.8	29.8	30.6	2.8
EXTERNO	34.2	48.8	19.9	26.7	31.7	86.2	70.2	69.4	102.8

FUENTE: Anexo N° 4.

Según muestra el Cuadro N° 19, fue en el período 1978-1982 que el déficit fiscal fue cubierto con mayor participación de préstamos internos en términos porcentuales, tiempo dentro del cual además se observó el mayor volumen de recursos obtenido por esta fuente (ver Anexo N° 4), situación que constituye la modalidad en que el déficit puede ejercer efectos de importancia sobre el fenómeno inflacionario.

A partir de 1983 las fuentes externas ocuparon el mayor peso relativo en el financiamiento del déficit, y en un nivel significativo, reduciéndose la participación absoluta y relativa de los préstamos internos, producto de la política fiscal orientada a minimizar dicha fuente de recursos como parte de los esfuerzos por reducir los estímulos que pudiera recibir el proceso inflacionario de parte del sector fiscal.

2.6.2 CONTRIBUCION DEL DEFICIT FISCAL

Conforme lo analizado anteriormente podría afirmarse que se presentaron dos etapas en relación a esta situación. Una primera etapa de 1980 a 1982 en la que existieron las condiciones requeridas para que el déficit fiscal pudiese haber generado efectos de importancia sobre el fenómeno inflacionario, en razón de los elevados recursos utilizados provenientes de fuentes de financiamiento interno; y una segunda etapa en la que si no desaparecieron dichas condiciones, por lo menos atenuaron en buena medida su presencia al contraerse el monto de financiamiento de origen interno para el déficit.

Al contrastar estas situaciones con la evolución del proceso inflacionario en El Salvador (Cuadro N°3), se derivan algunas conclusiones en cuanto a la relación experimentada entre las variables analizadas.

En primera instancia se interpreta que el déficit fiscal no ha sido causa generadora del problema inflacionario que abate al país, en vista de que los momentos ^{en/} que el primer elemento mostró las condiciones requeridas para tal efecto, el alza de los precios se mantuvo en dimensiones iguales o menores que antes de 1980; y en los momentos que declinaron aquellas condiciones arreció el fenómeno inflacionario. Sin embargo, debe reiterarse que en la presente década el origen de la inflación se encuentra en causas internas, más no en el déficit fiscal.

Ahora bien, debe aclararse que el déficit fiscal no estuvo totalmente

exento de responsabilidad en la evolución de la inflación. En efecto podemos afirmar que el rol desempeñado por esta variable en el proceso inflacionario, fue como mecanismo propagador de ese fenómeno al propiciar estímulos expansionistas sobre la oferta monetaria y por ende en la demanda agregada, que como vimos en la Sección 2.2 constituyó una de las causas del brote inflacionario en el país; la calificación de mecanismo propagador por tanto obedece a que el déficit fiscal contribuyó (en unión de otros factores) a la creación de las condiciones necesarias para que las causas del brote inflacionario pudieran canalizarse a la actividad económica, al posibilitar la expansión de la liquidez que exige un incremento general de precios para ser factible.

Cabe señalar que otros estudios sobre bases analíticas alternativas (uso de métodos econométricos) 89/, han relevado al déficit fiscal de haber ocupado un papel preponderante en el proceso inflacionario, asignándole al primero un rol ^{más} o menos similar al que le hemos otorgado en esta investigación.

También es importante considerar la relación déficit-inflación en sentido inverso, es decir, qué incidencia tiene el alza del nivel de precios en la situación financiera del Gobierno. Al respecto en primera instancia debe mencionarse que el fenómeno inflacionario ha sido uno de los elementos que ha presionado por un incremento en el gasto público, aún cuando es necesario aclarar que no ha sido en la misma magnitud que el ejercido por los gastos de defensa y servicio de la deuda, tal como lo apuntamos anteriormente.

89/ Ver Rivera Cárdenas, Roberto "La Inflación en El Salvador" Realidad Económico-Social UCA, Enr-Feb/88.

La inflación ha elevado el costo de adquisición de los bienes y servicios, razón por la cual durante el período analizado las partidas presupuestarias respectivas se incrementaron a fin de compensar, sino totalmente, parte de la reducción del gasto en esos rubros que estaba propiciando aquel fenómeno. Además, el proceso inflacionario ha obligado a que el Gobierno aumente los sueldos y salarios de los empleados públicos, con el objeto de restaurar parte del deterioro que experimentaron sus ingresos reales producto de la inflación.

Sobre este particular, el Anexo N° 19 nos muestra que el gasto público prácticamente se triplicó en las partidas de bienes y servicios, y cuadruplicó en el rubro remuneraciones, circunstancia que en parte se debió al proceso inflacionario, factor al que podríamos calificar como la tercera causa determinante del crecimiento acelerado del gasto público, únicamente superada por la incidencia del conflicto político militar y la evolución de los compromisos financieros por la deuda pública. Ello repercutió en la situación financiera del Gobierno ante lo cual podría calificarse como más trascendente los efectos ocasionados por la inflación sobre el déficit fiscal, que la incidencia ejercida por este último sobre la primera.

2.7 PROGNOSIS

De acuerdo a las consideraciones estructurales y coyunturales que presenta la evolución de la actividad económica, existen fuertes presunciones de que el proceso inflacionario que enfrenta el país no pueda -

ser solucionado en el mediano plazo, de manera que continuarán presentándose los efectos que ocasiona este fenómeno a los distintos sectores económicos.

Por lo tanto se espera que el "impuesto inflación" prosiga generando fondos al fisco; más sin embargo, el incremento que pueda producirse en la recaudación no será suficiente para compensar la pérdida de poder adquisitivo que a su vez arrastra el alza del nivel general de precios sobre los ingresos tributarios, dado la tasa de crecimiento de ambas variables.

El deterioro de la función redistributiva del sistema tributario, recuperada en parte durante 1987, seguirá acentuándose por el efecto de la inflación en razón de que no existen mecanismos que ajusten los parámetros impositivos a los cambios que produce este fenómeno en sus valores reales; así como también por el descenso en términos reales del gasto público social por cuanto su incremento nominal no es acorde a la evolución del costo de los bienes y servicios utilizados en esta actividad.

La inflación hará crecer las bases imponibles de los impuestos indirectos por lo que existirá una tendencia a que aumente su participación en la estructura de los ingresos impositivos, de manera que seguirá agravándose la regresividad y por ende la equidad del sistema tributario; problema que será agudizado por la mayor tributación en términos reales a que se verán sometidos los contribuyentes de menores ingresos,

en vista de la situación crecientemente negativa que impulsará la inflación sobre los parámetros impositivos.

Dada la baja elasticidad del sistema tributario, dicho instrumento seguirá desarrollando inadecuadamente su función reguladora de la expansión de la demanda agregada que en forma continua está experimentando la economía durante la coyuntura, no acorde al ritmo de crecimiento de la producción de bienes y servicios.

El descenso en el rendimiento del sistema impositivo originado por la baja tributación de las exportaciones de café, sin perspectivas de mejoría sustancial en el corto plazo por los bajos precios de este producto en el mercado internacional, podría aumentar el uso de crédito interno por parte del Gobierno, y en consecuencia acentuar el rol de mecanismo propagador del proceso inflacionario con que ha estado actuando el sector fiscal sobre ese fenómeno.

CAPITULO III

CONCLUSIONES

En base al análisis efectuado sobre la situación del sistema tributario en cuanto a su funcionamiento previo al afianzamiento del proceso inflacionario en el país, así como por las repercusiones que dicho fenómeno ha ejercido sobre tal sistema en el período 1978-1986, se han verificado las hipótesis formuladas al inicio de la presente investigación. A continuación se mencionan las conclusiones obtenidas en torno a la capacidad del sistema tributario en la ejecución de las funciones que le compete realizar, y qué efectos ha producido el alza del nivel general de precios sobre estas funciones, particularmente en los años que comprende la coyuntura por la que actualmente atravieza el país.

- 1 - El sistema tributario salvadoreño ha contribuido activamente a la acumulación y crecimiento económico regida en las últimas décadas por el proceso de sustitución de importaciones, apoyando directamente la industrialización a través del financiamiento de gasto público en infraestructura proveniente en parte de los excedentes del comercio exterior, la concesión de exenciones y deducciones en el pago de impuestos que aumentan la tasa de ganancia de las empresas, así como por la protección arancelaria de que ha gozado la producción manufacturera.

Sin embargo, no obstante que el sistema tributario ha sido funcional al modelo económico, dada la orientación que ha seguido la política tributaria en favor de los intereses de la clase dominante, dicho ins--

trumento detenta ciertas características (regresivo, inelástico, inequitativo, expuesto) que reducen su capacidad para ejecutar con eficiencia las funciones que le compete desarrollar.

- 2 - El proceso inflacionario en el país presenta dos grandes períodos según el origen de las causas que lo determinan. De 1973 a 1978 en el cual los factores principales que originan (brote) el alza del nivel general de precios son de carácter externo (inflación importada); y de 1979 a 1987 en cuyos años la causa principal del fenómeno inflacionario radica en factores internos, con la contracción de la producción de bienes y servicios y expansión de la demanda agregada, complementada por la situación fiscal, el alza de costos y el surgimiento de una "cultura de la inflación".
- 3 - La política tributaria del período 1979-1987 muestra una orientación fiscalista, tendiente a incrementar las recaudaciones por cuanto el objetivo prioritario ha sido superar el déficit fiscal. Dado que se mantiene el objetivo secular de la política tributario en favor del proceso de acumulación y crecimiento económico en favor de determinados grupos económicos, el incremento de los ingresos tributarios fundamentalmente se ha canalizado a través de cambios en los impuestos indirectos.
- 4 - El proceso inflacionario ha generado ingresos adicionales al fisco -- por el efecto directo o indirecto en la ampliación de las bases imponibles, contribuyendo con el 34.0% al incremento de los ingresos tri-

butarios de origen interno, lo que representa para el período 1978-1986 un monto de 2,570 millones en concepto del "impuesto-inflación". No obstante, por la pérdida de poder adquisitivo que a su vez arrastra la inflación sobre los ingresos, el efecto neto sobre la recaudación ha sido negativo en dicho período, de manera que el aumento nominal acumulado de 92.9% en los ingresos tributarios, en términos reales se convierte en un decremento del 37.2% comparado con 1978.

- 5 - En el período 1978-1986, la distribución de la carga tributaria se modificó en favor de los impuestos indirectos (70.6% pasó a 79.6%), reduciéndose la participación de los impuestos directos (de 29.4% pasó a 20.4%). Esta situación aumentó la regresividad del sistema tributario, por lo que los sectores con mayor capacidad de pago tendieron a pagar menos impuestos relativamente, ocurriendo lo inverso en los sectores de más bajos ingresos en consecuencia.

Dicha situación se expresa no solo por el cambio de la tributación indirecta, sino además en los impuestos directos, dado que en el impuesto sobre la renta de personas naturales, aumentó fuertemente el número de contribuyentes con bajos ingresos a pesar de que no existió justificación para ello en términos de las condiciones económicas reales de estos..

A estos cambios de la imposición directa e indirecta contribuyó significativamente el proceso inflacionario, puesto que al aumentar los precios y presionar por ajustes salariales, permitió una mayor actuación recaudatoria de los impuestos ad-valorem. Por otra parte, la inflación

provocó una contracción del gasto público destinado a los sectores sociales, de manera que en forma combinada dicho fenómeno minó el accionar redistributivo del sistema tributario.

- 6 - Dado que no existen mecanismos de ajuste en el sistema tributario contra los efectos de la inflación, el mantenimiento nominal de los parámetros impositivos sin cambios, o por que no fueron suficientes, significó un deterioro de la equidad con que está revestido el impuesto sobre la renta a partir de las condiciones de 1978. Deterioro de la --- equidad que se refuerza por el incremento de la tributación indirecta durante la presente década.
- 7 - El carácter inelástico del sistema tributario ha obstaculizado que dicho instrumento contribuya directamente a la estabilización económica, a través de una regulación de la demanda agregada que se ha estado expandiendo en forma continua, en el período analizado, y con ello reducir la incidencia sobre el fenómeno inflacionario en lo que ha competido a los factores monetarios.
- 8 - La situación financiera deficitaria que ha enfrentado el Gobierno durante la presente década, no ha constituido un factor determinante del proceso inflacionario, aún cuando si ha participado en este problema el déficit fiscal, pero como mecanismo propagador del fenómeno inflacionario, al contribuir a que se presenten las condiciones de liquides en la economía que se requiere para que sea factible un alza continua del nivel general de precios.

Se presume por el contrario que ha sido la inflación la que ha tenido mayor incidencia en la situación financiera deficitaria del Gobierno, por la presión que genera al aumento del gasto público por ajustes salariales y en las partidas presupuestarias para adquisición de bienes y servicios ante el aumento de costos respectivos; situación que en unión al conflicto y servicio de la deuda constituyen los principales factores determinantes de la dinámica observada por el gasto público en la presente coyuntura.

CAPITULO IV

PROPUESTA GENERAL DE AJUSTES AL SISTEMA TRIBUTARIO PARA REDUCIR LOS EFECTOS DE - LA INFLACION.

4.1 MARCO Y ORIENTACION DE POLITICA TRIBUTARIA EN EL QUE SE DEFINE LA PROPUESTA.

Con el análisis de las interrelaciones entre inflación y tributación durante el período 1978-1986, hemos identificado la incidencia que el alza de precios ha tenido sobre el segundo rubro en la ejecución de -- las funciones que le compete realizar. Por otra parte, mencionamos -- que dichas funciones son desarrolladas en términos globales de manera deficiente, problema secular que no ha surgido por la presencia del fe -- nómeno inflacionario, sino más bien por la orientación e intereses do -- minantes en la política económica implementada en las últimas cuatro -- décadas, dentro de cuyo contexto el factor inflación lo que ha hecho -- es agudizar una situación previamente existente.

En efecto, al tratar de favorecer el proceso de acumulación y crecimien -- to económico de acuerdo a los lineamientos del modelo económico vigen -- te, se ha diseñado un sistema tributario que tiene como características:

- Falta de elasticidad que deviene en constante insuficiencia en la capacidad de captar recursos del sector privado y una notoria pre -- ponderancia en la imposición indirecta, con la consiguiente regre -- sividad que ello involucra.
- La existencia de generosos sistemas de incentivos fiscales, cuyas excenciones erosionan indiscriminadamente las bases imponibles.

- Altamente sensible a las fluctuaciones a que están sujetos los precios y volúmenes de venta de nuestros principales productos de exportación en el mercado internacional.
- Deficiente administración fiscal que impide un control adecuado del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Dadas estas características, el sistema tributario ha desarrollado en forma ineficiente sus funciones, acentuándose dicho problema con la emergencia de una tendencia alcista del nivel general de precios a -- partir de 1973, y particularmente en la década de los años "80. Pero la inflación no es el único elemento coyuntural que afecta el sistema tributario; la situación de crisis económica y el conflicto político militar por el que atravieza el país también inciden significativamente en el deterioro de las funciones que ejecuta el sistema tributario, por lo que la solución del problema aludido trasciende además a otras áreas que no son estrictamente económicas.

Cualquier propuesta para corregir los efectos de la inflación sobre el sistema tributario, no debe formularse de manera aislada sin considerar con la mayor amplitud posible la realidad en que se desenvuelve el problema que se pretende resolver, a fin de que aquella detente -- viabilidad y cierto grado de eficacia. Así mismo debe tenerse en cuenta que el sistema tributario es un instrumento de la política económica, y puesto que existen otros más, estos deben guardar cierta armonía de manera que no se anule la consecución de un determinado obje-

tivo sectorial por la acción conjunta de resultados contradictorios en otras áreas de política económica.

La economía enfrenta dificultades estructurales y coyunturales que deben enfrentarse a través de políticas económicas de largo, mediano y corto plazo, que impliquen una redefinición del modelo económico vigente, en el que aún cuando se mantenga como objetivo lograr la maximización de la tasa de crecimiento económico, el principal objetivo radica en la promoción de una adecuada distribución de los beneficios que se deriven de ese crecimiento, basado en la expansión y desarrollo del mercado interno a fin de reducir gradualmente el carácter dependiente de nuestra economía, y por otra parte mejorar las condiciones de vida de los sectores tradicionalmente marginados de los frutos del desarrollo en el país.

En este sentido, en la presente propuesta adquiere primera prioridad el objetivo redistributivo frente al objetivo crecimiento económico, como premisa que debe regir la política económica y por consiguiente la política tributaria. Ahora bien, no puede soslayarse la situación financiera deficitaria que arrastra el Gobierno por lo que en el corto plazo aquel objetivo calificado como prioritario tiene que ajustarse a los requerimientos del sector fiscal.

Dado que el problema coyuntural del sistema tributario en parte es generado por el proceso inflacionario, dicho fenómeno tendría que ser combatido por la política económica a fin de reducir sus efectos a la economía en su conjunto, en forma tal que los costos sociales resul-

tantes sean mínimos, aspecto que indudablemente traería beneficios para el futuro, en tanto que por lo menos este rubro no seguiría presionando un mayor deterioro de las funciones que realiza el sistema tributario. Sin embargo, puesto que existen efectos acumulados para cuya superación no es suficiente ni siquiera la eliminación total de la inflación, es prácticamente imprescindible implementar acciones específicas de orden impositivo, correctores de los efectos ocasionados por la inflación y que arrastra la tributación, las cuales son las -- que se tratarán en la presente propuesta.

Ante los requerimientos financieros derivados de la expansión del gasto público, el sistema tributario se ha visto afectado mayormente por el proceso inflacionario en razón de la orientación que ha seguido la política tributaria tendiente a incrementar la disponibilidad de recursos para financiar el gasto público. Ya que existe cierta rigidez hacia la baja en dichos egresos, debe fortalecerse la función recaudación del sistema tributario pero sin deteriorar su función redistribuidora del ingreso, y por el contrario ampliar la capacidad de ejecución de esta última función.

El objetivo específico de los ajustes que se propondrán radica en modificar gradualmente las características que detenta el sistema tributario, en el corto y mediano plazo. Obviamente el carácter expuesto del sistema tributario únicamente puede atenuarse con los resultados que en el largo plazo pueda ir generando una redefinición del modelo de desarrollo en los términos que en forma gruesa se han señalado --- arriba; sin embargo, el carácter regresivo e inelástico del sistema -

tributario son susceptibles de modificarse en medida relativamente -- sustancial en el mediano plazo, dependiendo de la capacidad del Gobierno para franquear las restricciones sociopolíticas que dificultan la ejecución de una política tributaria como la aludida.

4.2 AJUSTES AL SISTEMA TRIBUTARIO, ASPECTOS GENERALES

En torno a esta situación se presentan dos elementos sobre los que se tiene que decidir, previo a las sugerencias de cambios que deben efectuarse al sistema tributario para la corrección de los efectos que se derivan de la inflación. La primera referida al tipo de mecanismos de ajuste que se utilizarán y en segundo término la priorización de funciones que se favorecerán con los ajustes.

Sobre el primer elemento consideramos conveniente seleccionar mecanismos de ajuste discrecional frente a los mecanismos automáticos, puesto que el primero, orientado a la realización de ajustes periódicos en los parámetros impositivos, permite que dichos cambios se adecúen a las necesidades que en diferentes momentos pueda ir presentando la evolución de la actividad económica.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que al favorecer la recaudación, redistribución, equidad y/o elasticidad del sistema tributario, existen resultados aislados en cada uno de estos campos que pueden deteriorar los logros en el resto al realizarse en forma combinada, de manera que debe optarse por uno u otro objetivo o buscar la mayor armonía posible entre las medidas.

En este sentido, en relación al segundo elemento tal y como se mencionó en la sección 4.1, la función que se ha optado por favorecer es la definida como redistribución del ingreso. Sin embargo, dados los requerimientos financieros que enfrenta el Gobierno, deben considerarse medidas que compensen o neutralicen los efectos negativos que observaría la recaudación. Además, dichos ajustes deben mejorar o recuperar el grado de equidad del sistema tributario por lo menos a los niveles imperantes a finales de los años setenta.

Las medidas aquí propuestas buscan generar resultados para enfrentar la problemática inmediata del sistema tributario, de manera que según cambien las condiciones económico-financieras sobre las que se formula esta propuesta, deberá realizarse periódicamente los ajustes necesarios para mejorar el grado de equidad, capacidad redistributiva y rendimiento de la tributación.

4.2.1 IMPUESTOS DIRECTOS

1) En estos impuestos se propone ampliar la base imponible y que se ajusten en forma selectiva los parámetros impositivos utilizando los índices de precios existentes según los diferentes tributos pertenecientes a esta categoría, a fin de reproducir o acercarse en términos reales a las condiciones imperantes por lo menos en 1980.

-Para el impuesto sobre la renta de personas naturales, particularmente se sugiere se reformen las deducciones personales, el crédito básico y la tarifa, tomando como base los niveles de 1980, de manera que se recupere la equidad y función redistribuidora que ejecuta ese impuesto y que permite la presencia y montos de dichos parámetros, procediendo a reajustar los valores actuales por medio del deflactor citado en el Cuadro N°16, en forma tal que los secto

res de menores ingresos reduzcan los montos de tributación a que están sujetos actualmente, por medio de que las deducciones orientadas a facilitar el gasto mínimo necesario para el mantenimiento de la fuente y su grupo familiar, corresponda a la situación de precios vigente, según la tabla siguiente:

	<u>VALOR ACTUAL</u>	<u>VALOR PROPUESTO</u>
- Mínimo Exento	¢ 12.000.00	¢ 16.400.00
- Crédito Básico	¢ 500.00	¢ 1.180.00
- Deducción máxima por cada Hijo	¢ 2.000.00	¢ 3.030.00 *
- Por Gastos Educativos	¢ .-.	¢ 2.340.00
- Por Gastos Médicos	¢ .-.	¢ 2.340.00

* Deducción autorizada para un máximo de tres hijos y para contribuyentes con rentas imponibles no mayor de ¢90.000.00.

Además se propone reformar la tarifa de este impuesto, bajo el criterio de adecuar la tributación a que dichos contribuyentes corresponde según la situación de ingresos reales que detentan, pero que por incrementos en los ingresos nominales propiciados en buena medida por la inflación, se encuentran pagando mayores impuestos. Por otra parte, dada la necesidad del Fisco de mejorar la recaudación, se propone que la nueva tarifa implique un aumento de la contribución que los sectores de mayores ingresos presentan actualmente. En cuadro adjunto se sugiere una alternativa sobre el diseño de la nueva tarifa bajo los lineamientos mencionados, comenzando con una tasa marginal de 4% en el nivel de renta imponible de ¢ 16.4 mil, la cual aumente en forma progresiva hasta una tasa marginal de 60% en un nivel de renta imponible superior a ¢ 195.0 mil; con un máximo de ocho tramos de ingreso que pagan impuesto.

T A R I F A *

IMPUESTO A PAGAR

RENDA IMPONIBLE

Hasta	Desde	Hasta	Desde	Exento				
	∅	16.4	∅	16.4				
	∅	16.4	hasta	∅	20.0		4 %	
	∅	20.0	hasta	∅	25.0		6 %	sobre el excedente de ∅ 20.0
	∅	25.0	hasta	∅	30.0		9 %	sobre el excedente de ∅ 25.0
	∅	30.0	hasta	∅	40.0		13 %	sobre el excedente de ∅ 30.0
	∅	40.0	hasta	∅	55.0		18 %	sobre el excedente de ∅ 40.0
	∅	55.0	hasta	∅	75.0		24 %	sobre el excedente de ∅ 55.0
	∅	75.0	hasta	∅	105.0		31 %	sobre el excedente de ∅ 75.0
	∅	105.0	hasta	∅	145.0		39 %	sobre el excedente de ∅ 105.0
	∅	145.0	hasta	∅	195.0		48 %	sobre el excedente de ∅ 145.0
	∅	195.0		∅	59.7		60 %	sobre el excedente de ∅ 195.0

* Los valores monetarios son aproximados y están expresados en miles de colones.

Adecuar la tabla de retenciones que se aplican a los sueldos y salarios contenida en el reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de acuerdo a las modificaciones propuestas anteriormente.

- 2) Incorporar en el cómputo de la renta imponible los intereses que devengan los depósitos de ahorro.
- 3) Considerar como patrimonio sujeto al pago de impuesto los depósitos en el sistema financiero.
- 4) Introducir en el impuesto de transferencia de bienes raíces, exención de la obligación tributaria en la compra-venta de inmuebles cuyo valor sea menor a ¢ 30.000.00.
- 5) Incrementar el mínimo exento en la tarifa de los impuestos de sucesiones y donaciones, hasta una masa líquida de ¢ 18.500.00.

Obviamente con las medidas anteriores se produciría un efecto negativo en la recaudación como costo financiero derivado del mejoramiento de la equidad que observaría el sistema tributario. Frente a ello se propone revisar exhaustivamente los incentivos fiscales contenidos en los impuestos sobre la renta y patrimonio, a fin de minimizar las exenciones que se conceden en estos impuestos y reducir el sacrificio fiscal.

Revisión que debe extenderse al conjunto de leyes de fomento que están vigentes cuya aplicación genera un sacrificio fiscal */, con el mismo

* Según estimaciones antes citadas, existe un sacrificio arriba de ¢3,000 millones que se puede manipular para compensar los efectos negativos en la recaudación al corregir las distorsiones causadas por la inflación.

129

objetivo de minimizar las exenciones otorgadas por dichos instrumentos y que ya no se justifican tanto por el tiempo con que se han favorecido a los contribuyentes beneficiarios y/o por el costo-beneficio que implica al sacrificio fiscal correspondiente.

4.2.2 IMPUESTOS INDIRECTOS

Los impuestos indirectos son los que mayormente determinan el carácter regresivo del sistema tributario, maxime en la presente década en la cual ha existido una clara preponderancia de la imposición al consumo como vía para incrementar los ingresos que ha demandado la expansión del gasto público, por lo que revertir esta situación es algo necesario para modificar la regresividad y mejorar el grado de equidad del sistema tributario.

Sin embargo, esta realidad no puede ser cambiada significativamente -- por cuanto no es una causa sino más bien una consecuencia del patrón de política vigente, a cuyo efecto la modificación de esta última es una condición requerida para ampliar las bases imponibles directas, a fin de ir atenuando gradualmente la situación aludida.

Por lo tanto, en orden a alcanzar los objetivos señalados, para esta categoría de impuestos se propone lo siguiente:

- 1) Sustituir el impuesto de timbres por el impuesto de valor agregado (IVA) con el objeto de mejorar el control administrativo sobre este tributo, la recaudación y su carácter regresivo.

La tarifa del nuevo impuesto estaría integrada por una tasa única - que genera una recaudación equivalente al rendimiento del impuesto de timbres con una tasa del 3% (es decir que se reduciría la tarifa nominal y vigente de este impuesto). Suponiendo, una evasión del - 30%, dicha tasa se estima que podría ser 8.5%.

- 2) Transformar los impuestos fijos o específicos vigentes a impuestos advalorem, en aquellos casos que sea posible y conveniente realizar la conversión; en los otros casos debe actualizarse los valores periódicamente con el objeto de evitar el deterioro de su rendimiento real.
- 3) Minimizar el otorgamiento de franquicia para la importación de bienes intermedios y de capital, según la propuesta en la sección ---- 4.2.1., a través de la revisión de los diferentes instrumentos que contienen incentivos fiscales.

Como medida de orden general es conveniente mejorar sustancialmente la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, tendiente a reducir los niveles de evasión en el pago de impuesto, situación que aún cuando no existen estudios formales con profundidad y amplitud sobre el problema de deficiencia que arrastra la administración fiscal, - en base a la experiencia se presume que observa niveles considerables, cuya solución propiciaría incrementos en la recaudación suficientes como para solventar los graves desequilibrios financieros del Gobierno - Central, y que por lo tanto se convierte en alternativa con potencialiidad más efectiva que las medidas tradicionales de aumento de las tari-

fas actuales e implementación de nuevos impuestos.

Bajo este orden de ideas resulta conveniente administrativamente que se simplifique la estructura tributaria, a fin de reducir la amplia gama de impuestos vigentes, algunos de los cuales inclusive no justifican su existencia ante el bajo rendimiento que detentan.

Por otra parte es conveniente que se "haga una evaluación de la actual estructura de las Direcciones Generales de Contribuciones de manera tal de maximizar la eficiencia tanto de su personal como de los métodos -- que se aplican para llevar a cabo un adecuado control respecto a presentación efectiva de declaraciones, revisión de las mismas, chequeo de los datos, recolección de impuestos, auditoría y aplicación de sanciones que correspondan" 90/.

4.2.3 EFFECTOS

La aplicación de las medidas antes propuestas contribuiría en mucha medida a la superación de las deficiencias con que ejecuta sus funciones el sistema tributario, particularmente en cuanto a un mejoramiento o reducción del deterioro ocasionado por los efectos negativos de la inflación. Estas modificaciones tendrían como resultado en el corto y mediano plazo favorecer, principalmente, una recuperación del grado de equidad del sistema tributario y su función redistribuidora del ingreso, en tanto que disminuiría la tributación de los sectores de menores

90/ Méndez, Juan Carlos y Severín, Manuel José. "Política Fiscal. Análisis de la Estructura Tributaria de El Salvador y Sugerencias de Política Tributaria". Consultoría Oct/85.

ingresos.

Asimismo, con la ampliación de las bases imponibles de algunos impuestos (renta y patrimonio) y la reducción de exenciones y franquicias propuestas; se reforzará la capacidad recaudatoria del sistema tributario en medida significativa, lo cual compensará la pérdida de ingresos que estaría propiciando las acciones orientadas a mejorar la función de redistribución. En este mismo sentido operaría el mejoramiento de la administración fiscal: tanto en cuanto a incrementar los ingresos impositivos como en términos de la equidad horizontal, al contribuir a la reducción de la evasión.

Cuantificar los efectos que tendría los ajustes aludidos resulta en -- cierta forma dificultoso debido a la no disponibilidad e insuficiencia de información estadística que amerita cada una de las medidas. Sin embargo se ha hecho un esfuerzo por cuantificar los resultados a obtener en el corto plazo, para las que ha sido factible al disponerse de una base de datos mínimos o por ajuste a proyecciones efectuadas en el trabajo realizado por Méndez y Severín antes citado.

En este sentido se considera que el incremento del crédito básico reduciría la tributación de los contribuyentes cuya renta imponible es menor a 100.0 mil (en el monto que se incrementa este parámetro 680), favoreciéndose a 82.6% de los contribuyentes. Estos además se verían beneficiados por cuanto las tasas impositivas en esos niveles serían más bajas, aunado a que las deducciones personales por hijos o gastos médicos y educativos serían mayores. Sin embargo aquellos cuya renta

imponible sea superior a ¢105.0 mil pagarían más impuestos.

Al incrementar a ¢ 16.4 mil el nivel de renta imponible exento del pago de impuesto, se favorecería al 36.5% de los contribuyentes, a quienes puede calificarse como sectores de bajos recursos que tributan más que por incrementos en sus ingresos reales, por los efectos derivados de la inflación según se analizó en el Capítulo II. Estos sectores también serían beneficiados por las modificaciones en los impuestos sobre transferencia de propiedades: a título oneroso 63.1% de los contribuyentes; en sucesiones 40.4% de los contribuyentes; y en donaciones 49.2 % de los contribuyentes.

El sacrificio fiscal estimado para algunas de estas medidas ocupa un monto de 88.5 millones, cuyo monto representa la pérdida de ingresos neta que estaría enfrentando el Fisco producto de los ajustes propuestos.

	<u>SACRIFICIO FISCAL</u>
- Impuesto sobre la Renta	¢ 84.6 mill
- Crédito Básico	¢ 8.4 mill
- Gastos Educativos	¢ 29.0 mill
- Gastos Médicos	¢ 3.5 mill
- Mínimo Exento	¢ 3.9 mill
- Tarifa	¢ 39.8 mill
- Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces	¢ 3.7 mill
- Impuesto sobre Sucesiones	¢ 0.1 mill
- Impuesto sobre Donaciones	¢ 0.1 mill
T O T A L	<u>¢ 88.5 mill</u> =====

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Diciembre 1976 = 1001)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Porcentaje de Variación - Fin del Período									
<u>Anual</u>	<u>15.9</u>	<u>17.3</u>	<u>14.6</u>	<u>11.7</u>	<u>13.1</u>	<u>11.7</u>	<u>33.3</u>	<u>31.9</u>	
Trimestre I	18.0	14.0	18.7	11.0	12.7	14.6	13.2	32.4	
Trimestre II	16.3	18.5	15.1	11.5	10.9	14.3	18.7	32.6	
Trimestre III	18.9	19.1	13.4	11.4	14.3	9.6	25.5	32.3	
Trimestre IV	15.4	17.3	13.5	13.0	14.5	9.0	31.3	30.6	
Enero	15.3	13.5	17.8	11.8	13.1	14.5	11.3	32.0	36.5
Febrero	13.3	13.1	19.5	11.1	13.5	14.5	13.4	33.1	37.0
Marzo	20.2	15.4	19.6	11.5	13.1	14.5	14.9	32.3	28.0
Abril	18.0	17.3	15.9	11.3	10.7	14.8	15.2	22.2	
Mayo	16.6	18.6	14.6	11.5	10.3	14.6	18.3	33.1	
Junio	14.3	19.6	14.9	11.6	11.4	12.6	23.5	33.1	
Julio	12.2	21.0	13.2	11.0	12.2	11.3	23.8	31.0	
Agosto	13.6	19.8	13.7	10.6	15.4	9.1	25.1	33.3	
Septiembre	15.9	16.5	13.3	12.6	14.7	7.1	25.1	32.0	
Octubre	15.6	17.3	13.5	2.5	14.4	7.0	30.5	31.0	
Noviembre	15.8	17.1	12.3	2.7	14.3	7.3	31.5	27.3	
Diciembre	14.2	15.6	11.6	13.4	14.7	9.8	31.9	39.0	
(Porcentaje de Variación - Promedio de cada 12 meses)									
Enero		15.7	17.5	14.1	11.9	13.3	11.4	24.1	31.5
Febrero		15.2	12.4	13.3	12.1	13.4	11.4	35.0	31.3
Marzo		14.2	12.5	12.9	12.1	13.5	11.4	33.0	
Abril		14.9	18.3	12.6	12.0	14.0	14.5	33.5	
Mayo		15.1	18.0	18.3	13.0	14.3	11.5	23.7	
Junio		15.5	17.6	12.0	12.0	14.4	12.7	39.6	
Julio		16.3	15.9	11.9	12.1	14.3	13.7	31.1	
Agosto		16.8	16.4	14.6	12.5	13.7	15.1	31.8	
Septiembre		16.8	16.1	11.6	12.7	13.1	16.7	32.2	
Octubre		16.7	15.7	11.5	12.9	12.5	18.6	32.3	
Noviembre		17.0	15.4	11.6	13.0	12.1	20.5	32.1	
Diciembre		17.3	14.8	11.7	13.1	11.7	22.3	31.3	
(Porcentaje de Variación - Mensual)									
Enero	1.5	0.4	1.5	1.0	0.7	0.7	3.3	1.8	2.1
Febrero	1.9	1.5	1.6	0.6	0.4	0.3	3.3	3.4	0.7
Marzo	1.5	3.6	0.8	2.1	1.4	1.5	2.3	2.1	2.9
Abril	0.6	2.2	1.6	1.3	0.0	1.0	2.2	2.6	
Mayo	1.0	2.1	0.9	1.2	1.3	0.3	1.9	2.3	
Junio	0.3	1.2	1.5	1.5	2.0	0.2	3.3	2.6	
Julio	1.1	2.3	0.5	0.3	1.6	0.5	2.2	1.3	
Agosto	1.2	0.2	0.6	0.2	2.5	0.5	1.5	3.2	
Septiembre	3.9	1.0	0.6	2.4	1.7	0.5	2.5	2.0	
Octubre	0.3	0.9	0.6	0.5	0.3	0.1	2.5	1.8	
Noviembre	0.5	0.5	0.3	0.7	0.5	2.1	2.9	1.5	
Diciembre	0.2	1.4	0.4	0.9	1.3	1.8	2.1	2.5	
Promedio Anual	1.2	1.4	0.9	1.1	1.3	0.3	2.3	2.2	
Prom. Período 1979-1984: 1.17									
Prom. Período 1985-1987: 2.3									

VALOR AGREGADO A PRECIOS CONSTANTES DE 1962, PERIODO 1979-1986

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Productos Alimenticios	239.321	233.986	217.786	204.977	216.651	233.131	253.532	263.076
Bebidas	96.388	96.427	87.999	86.425	75.438	71.350	74.025	79.605
Tabaco	28.249	29.201	27.245	24.103	23.053	21.415	19.945	19.560
Textiles	31.846	26.193	21.012	14.227	15.058	14.459	12.305	13.484
Calzado y Vestuario	32.927	21.692	20.347	18.496	14.813	15.353	15.281	14.886
Productos de Madera	4.664	4.190	3.769	3.771	7.308	7.453	7.442	7.555
Muebles de Metal y de Madera	14.886	13.593	14.606	12.893	14.764	12.968	13.495	13.699
Papel, Cartón y Derivados	12.445	11.923	9.600	7.247	8.829	7.702	6.946	5.975
Imprentas, Editoriales y Conexos	13.236	11.906	10.601	6.414	6.425	6.161	5.954	6.045
Productos de Cuero	5.159	4.445	4.405	3.669	3.483	3.279	2.778	2.820
Productos de Caucho	2.232	1.912	1.412	1.348	1.177	1.044	893	906
Productos Químicos	31.651	16.207	14.709	15.184	17.069	17.540	15.579	15.831
Productos Derivados del Petróleo	43.963	34.998	29.608	27.561	28.596	27.725	27.387	26.513
Productos no Metálicos	23.331	26.519	22.903	22.214	23.495	21.365	22.426	22.662
Industria Metálicas Básicas	10.688	8.989	6.533	5.134	5.886	8.149	9.228	9.368
Productos Metálicos	8.050	4.068	3.511	3.303	3.286	2.385	2.580	2.458
Maquinaria, Excepto Eléctrica	10.034	5.664	4.871	4.331	4.709	4.969	5.855	4.976
Maquinaria Eléctrica	24.899	21.153	13.972	10.997	11.968	11.229	11.213	9.530
Material de Transporte	3.012	1.352	1.358	1.191	1.128	1.093	1.092	1.109
Industrias Diversas	19.847	11.781	8.722	7.390	7.357	8.099	7.442	7.542
T O T A L	656.828	586.199	524.969	480.875	490.493	496.869	515.398	527.600

Cifras Provisionales

FUENTE: Revista del Banco Central de Reserva.

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1979-1986(Precios Constantes de 1962)(Variaciones Anuales)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<u>Producto Interno Bruto</u>	- 1.6	- 8.7	- 8.3	- 5.6	0.8	2.3	2.0	1.0
Agropecuario	1.5	- 6.6	- 6.4	- 4.7	- 3.2	3.3	- 1.1	- 2.1
Minería y Canteras	3.1	2.6	- 2.6	0.0	- 2.6	2.7	0.0	2.6
Industria Manufacturera	-4.9	-16.9	-10.4	- 8.4	2.0	1.3	3.7	2.4
Construcción	-10.5	-15.1	-15.3	- 4.2	2.0	- 5.7	4.6	4.4
Electricidad, Agua y S. S.	7.5	4.5	- 3.1	- 2.4	5.0	2.7	5.0	1.9
Transp. Almac. y Com.	- 6.5	8.2	-10.9	- 6.5	5.0	2.8	1.8	1.9
Comercio	- 3.6	-12.5	-14.9	-12.0	2.1	1.9	0.5	0.8
Financiero	2.1	- 8.0	- 9.3	5.8	0.2	1.0	3.0	2.3
Propiedad de Viviendas	3.5	3.0	2.9	2.6	2.0	1.6	1.5	0.3
Administración Pública	5.4	3.8	1.2	3.0	2.8	5.0	7.0	4.3
Servicios Personales	- 3.2	- 8.9	- 8.6	-11.5	- 1.1	1.0	0.2	0.1

FUENTE: Banco Central de Reserva de El Salvador.

OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL

(en millones de colones)

CLASIFICACION ECONOMICA DE LAS OPERACIONES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	a/ 1986
I. Ingresos Corrientes	1.013.3	1.192.0	1.014.5	1.090.0	1.108.7	1.256.5	1.537.5	1.918.7	2.845.9
II. Gastos Corrientes	833.6	901.6	1.104.2	1.239.1	1.311.8	1.507.0	1.770.4	1.908.9	2.567.2
III. Ahorro Corriente	179.7	290.4	- 89.7	- 149.1	- 203.1	- 250.5	- 232.9	9.8	278.7
IV. Ingresos de Capital	--	--	51.8	0.5	0.0	556.1	384.0	150.8	314.2
V. Gastos de Capital	384.6	384.7	515.5	724.4	448.9	677.3	474.4	541.6	601.9
VI. Conc. Neta de Préstam.	- 3.4	20.2	82.5	77.9	111.6	- 30.7	- 21.6	6.2	269.2
VII. Superávit o Déficit (-)	- 201.5	- 114.5	- 635.9	- 951.4	- 763.6	- 341.0	- 301.3	- 387.2	- 278.2
(III + IV - V - VI)									
VIII. Financiamiento Neto	201.5	114.5	635.9	951.4	763.6	341.0	301.3	387.2	278.2
A. Interno	132.5	58.6	509.4	697.6	521.8	47.1	89.9	118.4	- 7.9
B. Externo	69.0	55.9	126.5	253.8	241.8	293.9	211.4	268.8	286.1

a/ Cifras Preliminares.

Fuente: Revista Banco Central de Reserva.

INGRESOS TRIBUTARIOS
(en millones de colones)

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
INGRESOS TRIBUTARIOS	<u>972.0</u>	<u>1,162.2</u>	<u>989.2</u>	<u>990.3</u>	<u>952.2</u>	<u>1,079.8</u>	<u>1,350.6</u>	<u>1,659.4</u>	<u>2,581.3</u>	<u>2,517</u>
IMPUESTOS DIRECTOS										
1 Renta	285.6	277.3	311.9	297.3	294.4	306.2	341.1	384.6	525.7	711.
Personas Naturales	201.7	192.8	235.1	226.1	224.6	234.8	267.4	297.7	432.8	560.
Personas Jurídicas	90.4	97.8	115.8	112.2	107.8	103.7	115.8	135.5	183.3	199.
Otros	77.8	73.2	92.5	90.9	88.0	99.7	120.8	123.0	200.6	316.
2 Patrimonio	33.5	21.8	26.8	23.0	28.8	31.4	30.8	39.2	48.9	44.
3 Transferencia de Bienes	61.7	61.0	59.8	55.9	52.3	50.0	49.0	53.2	57.1	108.
	22.0	23.4	17.0	15.1	17.4	21.4	24.7	33.7	35.8	42.
IMPUESTOS INDIRECTOS										
1 Comercio Exterior	686.5	884.9	677.3	693.1	657.9	773.6	1,010.2	1,274.8	2,055.6	1,805.5
1 Importaciones	285.1	571.2	374.9	322.5	278.9	278.5	372.6	533.0	1,168.4	701.
2 Exportaciones	157.4	178.3	98.5	86.9	79.4	89.5	125.2	170.3	204.1	258.
(Café)	127.7	392.9	276.4	235.6	199.5	189.0	247.4	362.7	964.3	442.
	(126.9)	(392.0)	(273.6)	(232.0)	(195.9)	(181.3)	(293.5)	(357.4)	(955.1)	(431.)
Transacciones Internas	401.4	313.7	302.4	370.6	379.0	495.1	637.0	741.8	887.2	1,104.
1 Timbres	80.3	87.8	81.1	142.0	149.0	251.3	370.2	432.8	550.2	703.
2 Productos Alcohólicos	73.7	76.6	77.5	82.7	78.9	81.6	87.1	97.9	108.5	123.
3 Cigarrillos	30.5	38.1	44.0	45.4	48.7	51.7	55.0	62.6	78.6	94.
4 Bebidas Gaseosas	6.7	15.2	18.9	19.3	20.8	23.0	22.2	28.2	37.8	49.
5 Derivados del Petróleo	30.1	36.2	26.5	24.3	27.2	28.6	35.2	36.1	28.9	33.
Otros	180.1	59.8	54.4	56.9	54.4	58.9	67.3	84.2	296.4	100.

FUENTE: Informes Complementarios Constitucionales.

DISTRIBUCION CARGA TRIBUTARIO
(PORCENTAJES)

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<u>INGRESOS TRIBUTARIOS</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>IMPUESTOS DIRECTOS</u>	29.4	23.8	31.5	30.2	30.9	28.4	25.3	23.2	20.4	28.3
- Renta	20.8	16.6	23.8	22.8	23.6	21.7	19.8	17.9	17.0	22.3
+ Personas Naturales	9.3	8.4	14.7	11.3	11.3	9.6	8.6	8.2	7.0	7.9
+ Personas Jurídicas	8.0	6.3	9.4	9.2	9.2	9.2	8.9	7.4	8.0	12.6
+ Otros	3.4	1.9	2.7	2.3	3.0	2.9	2.3	2.4	2.0	1.8
- Patrimonio	6.3	5.2	6.1	5.6	5.5	4.6	3.6	3.2	2.0	4.3
- Transferencia de Bienes	2.3	2.0	1.7	1.5	1.8	2.0	1.8	2.0	1.0	1.7
<u>IMPUESTOS INDIRECTOS</u>	70.6	76.1	68.5	69.9	69.1	71.6	74.8	76.8	79.6	71.7
Comercio Exterior	29.3	49.1	37.9	32.6	29.3	25.8	27.6	32.1	45.0	27.9
+ Importaciones	16.2	15.3	10.0	8.8	8.3	8.3	9.3	10.3	8.0	10.3
+ Exportaciones	13.1	33.8	27.9	23.8	20.9	17.5	18.3	21.8	37.0	17.6
(Café)	(13.0)	(33.7)	(27.7)	(23.4)	(20.6)	(16.8)	(17.7)	(21.5)	(37.0)	(17.2)
<u>TRANSACCIONES INTERNAS</u>	41.3	27.0	30.6	37.4	39.8	45.9	47.2	45.0	34.0	43.8
+ Timbres	8.3	7.6	8.2	14.3	15.7	23.3	27.4	26.0	21.0	27.9
+ Productos Alcohólicos	7.6	6.6	7.8	8.4	8.3	7.6	6.4	6.0	4.0	4.9
+ Cigarrillos	3.1	3.3	4.4	4.6	5.1	4.8	4.1	4.0	3.0	3.7
+ Bebidas y Gaseosas	0.7	1.3	1.9	1.9	2.2	2.1	1.6	2.0	1.0	2.0
+ Derivados de Petróleo	3.1	3.1	2.7	2.5	2.9	2.7	2.6	2.0	1.0	1.3
+ Otros	18.5	5.1	5.5	5.7	5.7	5.4	5.0	5.0	3.0	4.0

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES

	1 9 7 8		1 9 7 9		1 9 8 0							
	No. de Contrib. (%)	Impuesto (Millones ¢)	No. de Contrib. (%)	Impuesto (Millones ¢)	No. de Contrib. (%)	Impuesto (Millones ¢)						
Hasta ¢ 10 mil	46.219	61.7	0.8	1.0	42.506	55.9	0.8	0.9	49.903	55.0	0.9	1.0
10 mil a 25 mil	20.919	27.9	11.2	13.8	24.860	32.7	13.4	14.4	31.927	35.0	14.8	17.1
25 mil a 100 mil	7.185	9.6	38.4	47.2	7.952	10.5	41.8	45.0	8.022	9.0	40.4	46.6
100 mil a 200 mil	512	0.7	17.9	22.0	522	0.7	17.8	19.2	468	1.0	16.3	18.8
Más de 200 mil	107	0.1	13.0	16.0	166	0.2	19.0	20.5	117	0.0	14.3	15.5
	74.943	100.0	81.3	100.0	76.006	100.0	92.8	100.0	90.437	100.0	86.7	100.0

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES

	1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	No. de Contrib.	Impuesto (Millones \$)	No. de Contrib.	Impuesto (Millones \$)	No. de Contrib.	Impuesto (Millones \$)	No. de Contrib.	Impuesto (Millones \$)	No. de Contrib.	Impuesto (Millones \$)	No. de Contrib.	Impuesto (Millones \$)
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Hasta 10 mil	53.623	55.5	0.7	0.8	62.950	52.7	1.1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10 mil a 25 mil	34.273	35.4	15.4	18.4	45.767	38.3	19.9	19.0	36.058	73.0	16.6	13.1
25 mil a 100 mil	8.203	8.5	41.3	49.3	10.094	8.4	51.4	50.0	12.573	25.4	67.3	53.1
100 mil a 200 mil	418	0.4	14.2	17.0	477	0.4	16.5	16.0	614	1.2	22.6	17.8
Más de 200 mil	100	0.1	12.1	14.5	126	0.1	14.80	14.0	161	0.3	20.2	15.9
	96.617	100.0	83.7	100.0	119.414	100.0	103.2	100.0	49.406	100.0	126.7	100.0

ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO POR TIPO DE IMPUESTOS,
SEGUN FORMA DE RECAUDACION, ASPECTO DE LA BASE IMPONIBLE
Y MODALIDAD DE LA ALICUOTA * /

<u>SEGUN FORMA DE RECAUDACION</u>	<u>ASPECTO BASE IMPONIBLE</u>	<u>TIPO ALICUOTA</u>
<u>DIRECTOS</u>		
<u>Impuesto sobre la renta</u>		
Personal	Ad-valorem	Progresiva
Empresas	Ad-valorem	Progresiva
<u>Impuesto sobre Patrimonio y Propiedades</u>		
<u>Sobre Patrimonio</u>		
Capital-Vialidad Serie A	Ad-valorem	Progresiva
Propiedad inmobiliaria - Pavimentación	Específico	-.-
Territorial agropecuario	Ad-valorem	Proporcional
Transferencia de propiedades		
Impuesto de Alcabala	Ad-valorem	Proporcional
Donaciones	Ad-valorem	Progresiva
Sucesiones	Ad-valorem	Progresiva

INDIRECTOSComercio ExteriorImportación

Animales vivos y prod. del Reino animal.	Ad-valorem	Proporcional
Productos del Reino vegetal	Ad-valorem	Proporcional
Prod. de grasas y aceites animales y vegetales	Ad-valorem	Proporcional
Prod. de ind. alimenticias, bebidas, líquidos, alcohólicos y vinagre, tabaco.	Ad-valorem	Proporcional
Productos minerales,	Ad-valorem	Proporcional

*/El 95% de los ingresos tributarios correspondientes a 1987 fue generado por impuestos ad-valorem, participando con el 5% los impuestos específicos.

Prod. de industrias químicas y de ind. conexas.	Ad-valorem	Proporcional
Materias plásticas artificiales, éteres de la celulosa, resinas artif. y manuf. de estas materias, caucho natural o sintético, caucho ficticio y manuf. de caucho.	Ad-valorem	Proporcional
Pielés, cueros peletería y manuf. de estas materias, artículos de guarnicería y talabartería, artic. de viaje, bolsos de mano y continentes similares, manufacturas de tripas.	Ad-valorem	Proporcional
Maderas, carbón vegetal y manuf. de madera, corcho y sus manuf., manuf. de espartería y cestería.	Ad-valorem	Proporcional
Materiales utilizados en la fabricación del papel, papel y artículos de papel.	Ad-valorem	Proporcional
Materiales textiles y sus manufacturas.	Ad-valorem	Proporcional
Calzado, sombrería, paraguas y quitasoles, plumas preparadas y artículos de plumas, flores artificiales, manufacturas de cabello.	Ad-valorem	Proporcional
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica y materias análogas productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio.	Ad-valorem	Proporcional
Perlas finas, piedras preciosas, semipreciosas y similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias, bisutería de fantasía, monedas.	Ad-valorem	Proporcional

Metales comunes y manuf. de estos metales.	Ad-valorem	Proporcional
Máquinas y aparatos, material eléctrico.	Ad-valorem	Proporcional
Material de transporte.	Ad-valorem	Proporcional
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida de comprobación y precisión, medicoquirúrgicos, relojería, música, registro y reprodución del sonido e imágenes de T.V.	Ad-valorem	Proporcional
Mercancías y productos diversos no expresados ni comprendidos en otras partidas.	Ad-valorem	Proporcional
Objetos de arte, para coleccionar y antigüedades.	Ad-valorem	Proporcional

Exportacion

Café	Ad-valorem	Progresiva
Camarón	Específico	.-
Azúcar	Específico	.-
Mercaderías N. C.	Específico y Ad-valorem*	*Proporcional

Impuesto sobre cons. de productos y servicios

Consumo de productos		
Productos alcohólicos	Ad-valorem	Proporcional
Cigarrillos	Ad-valorem	Proporcional
Azúcar	Específico	.-
Bebidas gaseosas	Específico	.-
Harina	Específico	.-
Derivados del petróleo	Específico	.-
Selectivo al consumo	Ad-valorem* (y Específico)	*Proporcional
Fosforos,	Específico	.-
Productos N. C.	Específico y Ad-valorem*	*Proporcional

Uso de Servicios.

Pasajes aéreos y marítimos	Ad-valorem	Proporcional
Primas de seguros	Ad-valorem	Proporcional
Espectáculos públicos	Específico	--
Matrículas de vehículos	Específico	--
Servicios particulares N.C.	Específico y Ad-valorem	*Proporcional

Impuestos y gravámenes sobre actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones.

Actividades productivas y comerciales.

Patentes para expender aguardiente, alcohol y licores extranjeros.

Específico --

Matrículas de comercio sobre establecimientos comerciales e industriales.

Específico --

Ingresos por exhibición de películas.

Ad-valorem Proporcional

Licencias de droguerías, laboratorios y farmacias.

Específico --

Matrículas de compañías y agencias de seguros.

Específico --

Otros sobre actividades productivas y comerciales N. C.

Específico y Ad-valorem* *Proporcional

Actos jurídicos y transacciones.

Timbres fiscales.

Específico y Ad-valorem* *Proporcional

Papel sellado

Específico y Ad-valorem* *Proporcional

Otras especies fiscales

Específico y Ad-valorem* *Proporcional

Otros sobre transacciones N.C.

Específico y Ad-valorem* *Proporcional

Otros impuestos y gravámenes diversos

Migración	Específico	--
Otros impuestos N. C.	Específico y Ad-valorem *	*Proporcional
Otros gravámenes N. C.	Específico y Ad-valorem *	*Proporcional

FUENTE: Martínez Rodríguez, Mario "Evolución y Análisis Crítico de la
Tributación en El Salvador", UCA, Marzo/87.

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
(millones de colones)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTALES	1,950.0	1,169.9	1,364.0	1,581.5	1,644.8	1,715.2	2,637.4	2,242.2	3,742.2	3,473.1
DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES	22.9	27.1	30.9	31.7	48.5	33.1	35.0	29.9	36.8	29.4
01 Estudios e Investigaciones Generales	12.1	13.4	15.5	15.2	24.3	14.0	14.1	13.5	16.5	18.3
02 Recursos Minerales	0.7	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	1.0	1.4
03 Recursos Naturales Renovables	9.8	12.9	14.0	15.1	22.2	13.9	14.7	13.0	14.9	4.6
04 Recursos Hidrológicos	0.3	0.3	0.8	0.8	1.5	4.6	5.7	3.0	4.4	5.0
DESARROLLO SOCIAL	487.7	447.2	537.2	531.7	520.6	550.2	667.6	645.1	870.9	939.6
11 Educación	256.1	271.0	329.5	320.7	322.8	309.6	353.0	399.1	535.9	591.8
12 Salud	104.3	108.5	137.2	138.9	129.7	142.0	167.1	159.6	226.3	239.1
13 Asistencia Social	10.0	11.9	14.2	14.1	13.4	14.9	18.7	17.6	22.6	27.1
14 Trabajo y Previsión Social	98.9	47.9	44.9	49.2	52.2	53.3	113.0	68.5	84.0	80.7
15 Vivienda	18.3	7.8	11.4	8.7	2.4	30.3	15.8	0.3	2.1	0.8
DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA	172.5	200.2	234.1	290.8	175.0	186.0	206.8	187.1	304.9	332.8
21 Transporte y Almacenaje	2	128.1	114.8	142.2	122.5	111.4	118.2	116.2	190.4	196.2
22 Comunicaciones y Correos	--.3	11.3	13.6	13.4	12.9	14.5	14.5	17.3	28.4	25.2
23 Energía	2.0	2.1	41.9	79.6	0.6	--	--	--	--	--
24 Acueductos y Alcantarillados	20.4	17.1	18.8	4.8	0.4	0.6	2.8	0.6	80.6	5.4
25 Desarrollo Urbano y Comunal	36.2	41.6	45.0	50.7	38.6	59.5	69.7	52.8	85.4	105.9
DESARROLLO DE LA PRODUCCION	122.9	146.4	128.0	126.9	128.5	138.4	230.2	153.0	369.7	283.0
31 Agropecuario	73.9	86.5	92.2	107.1	100.8	120.7	177.8	135.0	344.5	259.0
32 Industria y Comercio	37.9	51.5	27.2	9.6	19.9	12.4	44.4	9.7	15.5	12.2
33 Turismo	9.5	7.1	6.5	8.3	5.9	3.9	6.6	6.7	7.9	8.7
35 Servicios	1.6	1.3	2.1	1.8	1.9	1.4	1.4	1.5	1.8	3.0
SERVICIOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS	99.9	107.1	137.1	246.3	375.8	335.8	777.6	417.1	1,054.6	717.6
41 Servicios Económicos	11.7	12.6	24.8	42.9	74.0	15.2	14.4	33.5	180.8	11.4
42 Servicios Fiscales	32.9	37.8	42.6	44.8	48.4	51.2	54.8	70.5	132.6	125.4
44 Servicios de la Deuda Pública	55.3	56.7	69.7	158.6	253.4	269.4	708.3	313.0	741.2	580.8
ADMINISTRACION Y SERVICIOS GENERALES	189.1	241.8	296.5	354.3	396.2	471.7	720.2	810.3	1,105.2	1,170.6
51 Administración General	14.6	10.4	8.8	16.7	15.3	13.2	31.5	16.6	20.3	53.5
52 Poderes Públicos	16.7	16.3	17.4	16.2	19.1	21.6	21.2	22.6	29.3	34.9
53 Relaciones Exteriores	10.4	10.0	12.7	12.7	12.4	12.1	13.0	12.0	27.0	28.3
54 Gobernación, Policía y Justicia	72.9	88.1	125.3	148.6	155.0	166.0	196.2	222.0	178.8	288.6
55 Defensa Nacional	74.5	117.0	132.3	159.9	194.4	258.8	458.2	537.1	749.5	765.3

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Informe Complementario.

GASTO PUBLICO MEDIDO EN MONEDA CONSTANTE
(Millones de Colones)

CONCEPTO/AÑOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
T O T A L	521.67	489.49	503.13	551.81	522.32	484.90	464.10	568.35	568.98
- DESARROLLO SOCIAL	232.34	187.11	198.15	185.51	165.32	155.55	168.1	134.76	132.41
Educación	122.0	113.3	121.54	111.89	102.05	87.53	88.89	83.37	81.48
Salud	49.69	45.39	50.61	48.46	41.18	40.14	42.08	33.34	34.40
Asistencia Social	4.76	5.0	5.23	4.9	4.25	4.21	4.7	3.6	3.4
Trabajo y Previsión Social.	47.11	20.04	16.56	17.16	16.57	31.95	17.25	14.31	12.77
Vivienda	8.72	3.26	4.21	3.0	0.76	8.56	4.0	0.06	0.32
- SERVICIO DE LA DEUDA	25.39	237.23	25.71	55.33	80.46	76.16	178.36	65.38	112.69
- DEFENSA NACIONAL	35.49	48.95	48.8	55.79	61.73	73.16	115.38	112.19	113.96

FUENTE: - Elaborado en base al Anexo # 11.

- Valores del I.P.I. tomados de Revista del Banco Central de Reserva.

INGRESOS TRIBUTARIOS (1955-1970)
(millones de colones)

<u>F U E N T E / A Ñ O</u>	<u>1 9 5 5</u>	<u>1 9 6 0</u>	<u>1 9 6 5</u>	<u>1 9 7 0</u>
<u>DIRECTOS</u>	<u>16.4</u>	<u>20.7</u>	<u>44.4</u>	<u>64.6</u>
- Renta	11.0	13.4	34.7	39.7
- Patrimonio	2.6	3.6	5.1	17.8
- Transferencia de Propiedades	2.8	3.7	4.6	7.1
 <u>INDIRECTOS</u>	 <u>135.7</u>	 <u>133.1</u>	 <u>167.9</u>	 <u>199.9</u>
- Comercio Exterior	104.5	96.1	99.8	113.9
- Importaciones	55.5	69.8	62.9	65.0
- Exportaciones	49.0	26.3	36.9	48.9
- Transacciones Internas	31.2	37.0	68.1	86.0
 <u>T O T A L E S</u>	 <u>152.1</u> =====	 <u>153.8</u> =====	 <u>212.3</u> =====	 <u>264.5</u> =====

FUENTE: Informes Complementarios Constitucionales del Ministerio de Hacienda (varios años).

Anexo N° 12

obs	TDIR	PIB	LOGTDI	LOGPIB
1978	285.0000	7692.100	5.652489	8.947949
1979	311.9000	8607.100	5.742683	9.060343
1980	311.9000	8916.600	5.742683	9.095670
1981	297.3000	8646.500	5.694742	9.064910
1982	224.6000	8966.200	5.414321	9.101217
1983	234.8000	10151.80	5.458734	9.225407
1984	341.6000	11657.20	5.833641	9.363679
1985	384.6000	14330.80	5.952204	9.570167
1986	525.7000	19762.90	6.264731	9.891562
1987	711.1000	23767.70	6.566813	10.07660

SMPL 1978 - 1987

10 Observations

LS // Dependent Variable is LOGTDI

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	-1.8847016	1.3086837	-1.4401505	0.188
LOGPIB	0.8262586	0.1400133	5.9012864	0.000
R-squared	0.813194	Mean of dependent var	5.832304	
Adjusted R-squared	0.789843	S.D. of dependent var	0.353154	
S.E. of regression	0.161896	Sum of squared resid	0.209682	
Durbin-Watson stat	0.936464	F-statistic	34.82518	
Log likelihood	5.134354			

Covariance Matrix

C,C	1.712653	C,LOGPIB	-0.183093
LOGPIB,LOGPIB	0.819684		

Residual Plot

obs	RESIDUAL	ACTUAL	FITTED
1978	0.14387	5.65249	5.50862
1979	0.14120	5.74268	5.60148
1980	0.11201	5.74268	5.63067
1981	0.08948	5.69474	5.60526
1982	-0.22094	5.41432	5.63526
1983	-0.27914	5.45873	5.73787
1984	-0.01848	5.83364	5.85212
1985	-0.07053	5.95220	6.02273
1986	-0.02356	6.26473	6.28829
1987	0.12607	6.56681	6.44075

Anexo N° 13

```

=====
obs      TIND      PIB      LOGTIN      LOGPIB
=====
1978      686.5000      7692.100      6.531606      8.947949
1979      884.9000      8607.100      6.785475      9.060343
1980      677.3000      8916.600      6.518114      9.095670
1981      693.1000      8646.500      6.541174      9.064910
1982      657.9000      8966.200      6.489053      9.101217
1983      773.6000      10151.80      6.651055      9.225407
1984      1010.200      11657.20      6.917903      9.363679
1985      1274.800      14330.80      7.150545      9.570167
1986      2055.600      19762.90      7.628323      9.891562
1987      1775.900      23767.70      7.482063      10.07608
=====

```

SMPL 1978 - 1987

10 Observations

LS // Dependent Variable is LOGTIN

```

=====
VARIABLE      COEFFICIENT      STD. ERROR      T-STAT.      2-TAIL SIG.
=====
C              -2.7934767      1.0926329      -2.5566470      0.034
LOGPIB         1.0346167      0.1168985      8.8505574      0.000
=====

```

```

R-squared              0.907335      Mean of dependent var      6.869531
Adjusted R-squared    0.895752      S.D. of dependent var      0.418640
S.E. of regression    0.135168      Sum of squared resid      0.146164
Durbin-Watson stat    1.874162      F-statistic                78.33237
Log likelihood        6.938670
=====

```

Covariance Matrix

```

=====
,C              1.193847      C,LOGPIB      -0.127629
LOGPIB,LOGPIB  0.013665
=====

```

Residual Plot

```

=====
obs RESIDUAL      ACTUAL      FITTED
=====
:      | *      :      | 1978  0.06739  6.53161  6.46422
:      |      :      | * 1979  0.20497  6.78547  6.58051
: *    |      :      | 1980 -0.09894  6.51811  6.61705
:      | *    |      :      | 1981 -0.04406  6.54117  6.58523
*      |      :      | 1982 -0.13374  6.48905  6.62279
: *    |      :      | 1983 -0.10023  6.65105  6.75128
:      | *    |      :      | 1984  0.02356  6.91790  6.89434
:      | *    |      :      | 1985  0.04257  7.15055  7.10798
:      |      :      | * 1986  0.18782  7.62832  7.44050
* :    |      :      | 1987 -0.14934  7.48206  7.63140
=====

```

Anexo N° 14

obs	TR	PIB	LOGTR	LOGPIB
1978	201.7000	7692.100	5.306781	8.947949
1979	192.8000	8607.100	5.261653	9.068343
1980	235.1000	8916.600	5.460011	9.095670
1981	226.1000	8646.500	5.420978	9.064910
1982	224.6000	8966.200	5.414321	9.101217
1983	234.8000	10151.80	5.458734	9.225407
1984	267.4000	11657.20	5.588746	9.363679
1985	297.7000	14330.80	5.696086	9.570167
1986	432.8000	19762.90	6.070276	9.891562
1987	560.5000	23767.70	6.328829	10.07608

SMPL 1978 - 1987
 10 Observations
 LS // Dependent Variable is LOGTR

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	-2.5612991	0.5868475	-4.3985855	0.002
LOGPIB	0.0760391	0.0627856	13.952872	0.000

R-squared	0.960529	Mean of dependent var	5.600641
Adjusted R-squared	0.955596	S.D. of dependent var	0.344519
S.E. of regression	0.072598	Sum of squared resid	0.042164
Durbin-Watson stat	1.846964	F-statistic	194.6826
Log likelihood	13.15447		

Covariance Matrix

C,C	0.344390	C,LOGPIB	-0.036817
LOGPIB,LOGPIB	0.003942		

Residual Plot				obs	RESIDUAL	ACTUAL	FITTED	
	:		*		1978	0.04933	5.30678	5.25745
	*		:		1979	-0.09426	5.26165	5.35592
	:		:		1980	0.07315	5.46001	5.38686
	:		*		1981	0.06106	5.42098	5.35992
	:		:		1982	0.02260	5.41432	5.39172
	:		*		1983	-0.04178	5.45873	5.50052
	:		:		1984	-0.03290	5.58875	5.62165
	*		:		1985	-0.10645	5.69609	5.80254
	:		*		1986	-0.01382	6.07028	6.08410
	:		:		1987	0.08309	6.32883	6.24574

Anexo N° 15

obs	TIM	PIB	LOGTIM	LOGPIB
1978	157.40000	7692.100	5.058790	8.947949
1979	178.30000	8607.100	5.183467	9.060343
1980	98.500000	8916.600	4.590056	9.095670
1981	86.900000	8646.500	4.464758	9.064910
1982	79.400000	8966.200	4.374490	9.101217
1983	89.500000	10151.80	4.494239	9.225407
1984	125.20000	11657.20	4.829913	9.363679
1985	170.30000	14330.80	5.137562	9.570167
1986	204.10000	19762.90	5.318610	9.891562
1987	258.60000	23767.70	5.555283	10.07608

SMPL 1978 - 1987

10 Observations

LS // Dependent Variable is LOGTIM

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	-2.0300742	2.4940778	-0.8139579	0.439
LOGPIB	0.7420788	0.2660361	2.7810284	0.024

R-squared	0.491551	Mean of dependent var	4.900710
Adjusted R-squared	0.427995	S.D. of dependent var	0.407954
S.E. of regression	0.308540	Sum of squared resid	0.761574
Durbin-Watson stat	0.659231	F-statistic	7.734119
Log likelihood	-1.314618		

Covariance Matrix

C, C	6.220424	C, LOGPIB	-0.665001
LOGPIB, LOGPIB	0.071201		

Residual Plot

	obs	RESIDUAL	ACTUAL	FITTED
	1978	0.44878	5.05879	4.61001
	1979	0.49085	5.18347	4.69341
	1980	-0.12957	4.59006	4.71963
	1981	-0.23204	4.46476	4.69680
	1982	-0.34925	4.37450	4.72375
	1983	-0.32167	4.49424	4.81590
	1984	-0.08860	4.82991	4.91851
	1985	0.06582	5.13756	5.07174
	1986	0.00837	5.31861	5.31024
	1987	0.10611	5.55528	5.44717

Anexo N° 16

```
=====
```

obs	TC	PIB	LOGTC	LOGPIB
1978	126.9000	7692.100	4.843400	8.947949
1979	392.0000	8607.100	5.971262	9.060343
1980	273.6000	8916.600	5.611667	9.095670
1981	232.0000	8646.500	5.446737	9.064910
1982	195.9000	8966.200	5.277604	9.101217
1983	181.3000	10151.60	5.200153	9.225407
1984	239.5000	11657.20	5.478553	9.363679
1985	357.4000	14330.80	5.878856	9.570167
1986	955.1000	19762.90	6.861816	9.891562
1987	431.7000	23767.70	6.067731	10.07600

```
=====
```

SMPL 1978 - 1987
 10 Observations
 LS // Dependent Variable is LOGTC

```
=====
```

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	-4.5118511	3.2251271	-1.3989685	0.199
LOGPIB	1.0895029	0.3450495	3.1575265	0.013

```
=====
```

R-squared 0.554813 Mean of dependent var 5.663778
 Adjusted R-squared 0.499165 S.D. of dependent var 0.563768
 S.E. of regression 0.398977 Sum of squared resid 1.273461
 Durbin-Watson stat 2.130541 F-statistic 9.969974
 Log likelihood -3.885151

```
=====
```

Covariance Matrix

C,C	10.40144	C,LOGPIB	-1.111977
LOGPIB,LOGPIB	0.119059		

```
=====
```

```
=====
```

Residual Plot

	obs	RESIDUAL	ACTUAL	FITTED
* :	1978	-0.39357	4.84340	5.23697
: :	1979	0.61184	5.97126	5.35942
: * :	1980	0.21376	5.61167	5.39791
: * :	1981	0.08234	5.44674	5.36440
: * :	1982	-0.12635	5.27760	5.40395
: * :	1983	-0.33910	5.20015	5.53926
: * :	1984	-0.21135	5.47855	5.60990
: * :	1985	-0.03602	5.87886	5.91487
: * :	1986	0.59678	6.86182	6.26504
* :	1987	-0.39834	6.06773	6.46607

```
=====
```

Anexo N° 17

```
=====
obs      TT      PIB      LOGTT      LOGPIB
=====
1978     80.30000    7692.100    4.385770    8.947949
1979     87.80000    8607.100    4.475061    9.060343
1980     81.10000    8916.600    4.395683    9.095670
1981    142.00000    8646.500    4.955827    9.064910
1982    149.00000    8966.200    5.003946    9.101217
1983    251.30000   10151.80    5.526648    9.225407
1984    370.20000   11657.20    5.914043    9.363679
1985    432.80000   14330.80    6.070276    9.570167
1986    550.20000   19762.90    6.310282    9.891562
1987    703.00000   23767.70    6.555357   10.07608
=====
```

SMPL 1978 - 1987

10 Observations

LS // Dependent Variable is LOGTT

```
=====
VARIABLE      COEFFICIENT      STD. ERROR      T-STAT.      2-TAIL SIG.
=====
C              -12.962131      2.8269348      -4.5852245    0.002
LOGPIB         1.9616715      0.3024478      6.4859845    0.000
=====
```

```
=====
R-squared          0.840217      Mean of dependent var    5.359289
Adjusted R-squared 0.820244      S.D. of dependent var    0.824851
S.E. of regression 0.349717      Sum of squared resid     0.978416
Durbin-Watson stat 0.760691      F-statistic              42.06800
Log likelihood     -2.567358
=====
```

Covariance Matrix

```
=====
C,C              7.991561      C,LOGPIB          -0.854346
LOGPIB,LOGPIB   0.091475
=====
```

Residual Plot

```
=====
obs RESIDUAL  ACTUAL  FITTED
=====
|      *      |      |      | 1978 -0.20504  4.38577  4.59081
|      *      |      |      | 1979 -0.33622  4.47506  4.81129
| *      :      |      |      | 1980 -0.48490  4.39568  4.88059
|      :      |      |      | 1981  0.13558  4.95583  4.82024
|      :      |      |      | 1982  0.11248  5.00395  4.89147
|      :      |      | *      | 1983  0.39156  5.52665  5.13509
|      :      |      |      | *      | 1984  0.50771  5.91404  5.40633
|      :      |      | *      | 1985  0.25888  6.07028  5.81139
|      :      | *      |      | 1986 -0.13158  6.31028  6.44187
|      :      | *      |      | 1987 -0.24847  6.55536  6.80383
=====
```

ANEXO No.18OFERTA MONETARIA.

(En millones de Colones)

AÑO	MEDIO CIRCULANTE	CUASI DINERO	OFERTA MONETARIA
1970	316.5	300.2	616.7
1971	344.6	342.8	687.4
1972	411.1	417.5	828.6
1973	483.4	491.5	974.9
1974	593.1	559.7	1,152.8
1975	693.0	704.8	1,397.8
1976	998.7	853.7	1,852.4
1977	1,097.4	1,015.3	2,112.7
1978	1,190.2	1,154.5	2,344.7
1979	1,427.7	1,124.8	2,552.6
1980	1,558.8	1,134.7	2,693.4
1981	1,568.5	1,397.0	2,965.5
1982	1,628.3	1,865.2	3,493.5
1983	1,585.3	2,004.3	3,589.5
1984	1,811.9	2,496.2	4,308.1
1985	2,310.4	3,207.6	5,518.0
1986	2,611.1	4,348.4	6,959.5

FUENTE: Banco Central de Reserva.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarado, José Antonio.
"Algunos Elementos de Análisis de la Política Fiscal". Boletín de CC.EE. y SS. N° 1, UCA, Ene-Feb. 1986.
- Brand, Salvador
"Diccionario de Ciencias Económicas y Administración". Ed. Impresora Salvadoreña, 1978.
- Canseco Canseco, José Emilio
"Efectos de la Inflación sobre la Recaudación". Revista Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- Castro y Lessa
"Introducción a la Economía, Un Enfoque Estructuralista". Ed. Siglo XXI, México, 1976.
- Cosiani, Cesare
"La Influencia sobre el Sistema Tributario de una Devaluación del Dinero" A. E. D. F., Madrid, 1976
- Chenery, Hollis; Ahluwalia, M.; Duloy, I.; Lolly, R.
"Redistribución con Crecimiento". Ed. Tecnos, Madrid, 1976.
- Departamento de Economía
"Dinámica y Crisis de la Economía Salvadoreña", ECA, Ene-Feb. N° 447/48, UCA, 1986.
- Fernández Cuevas, Antonio
"Sistema Fiscal e Inflación. Aspectos Generales". Revista Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- Foxlex, Alejandro
"La Política Fiscal como Instrumento Redistributivo. El Caso Chileno". Revista CIEPLAN, 1977.

- Foxlex, Alejandro; Aninat, Eduardo; Arellano, José Pablo
"Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado". E. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Gómez Sabaini I y González Cano.
"Manual de Finanzas Públicas y Política Tributaria". OEA, Brasil, 1975.
- Herschel, Federico J.
"Política Fiscal y Desarrollo Integrado". Revista de la CEPAL Segundo Semestre de 1977.
- Lagares Calvo, Manuel J.
"Déficit Público y Crisis Económica". Ed. I.E.E., Madrid, 1982.
- Martínez Orosco, Modesto Ogea
"Los Ajustes Fiscales en Función de la Inflación. Experiencias en Diferentes Países". Revista Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- MIPLAN
"Causas de la Inflación en El Salvador e Implicaciones Económicas de una Nueva Devaluación". Mayo 1987.
- Musgrave, Richard A.
 - "Sistemas Fiscales". Ed. Aguilar, España, 1973.
 - "Teoría de la Hacienda Pública". Ed. Aguilar, España, 1964.
- Napoleón, Claudio
"Diccionario de Economía Política". Ed. Alfredo Ortells, España, 1982.
- Pasos, Felipe
"Medidas para Detener la Inflación Crónica en América Latina". BID-OEA, Washington, 1969.
- O. E. A.
 - "Inflación y Tributación". Seminario Buenos Aires, Argentina, 1987.
 - "La Política Tributaria en Latinoamérica". Seminario San José, Costa Rica, 1984.

- Peacock y Shaw
"Teoría Económica de la Política Fiscal". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Rodríguez, Carlos Alfredo; Genberg, Haus; Swoboda, Alexander
"Política Cambiaria en El Salvador". Documento Informe Consultoría Internacional, MIPLAN, 1985.
- Siegel, Barry N.
"Agregados Económicos y Política Pública". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Tanzi, Vito
"La Estructura Tributaria y Los Objetivos de Política en Países en Desarrollo", Mimlo para Simposium Internacional sobre Tributación y Desarrollo celebrado en París, FMI, 1972.