



Economía

HOY

ISSN 2308-9911

Noviembre 2014 | Volumen 6 | Número 64
Publicación bimensual

Editorial

Los retos del nuevo gobierno y de la clase trabajadora

Artículos:

Breve aproximación empírica a las raíces del desarrollo desigual
Herrera, E.

Releyendo a Marx en el marco de la toma de posesión del nuevo gobierno
Escobar, B.

Gestión económica gubernamental y el desafío de impulsar un nuevo patrón de acumulación.
Barahona Morales, O.

Los impuestos para unos, no se imponen para otros
Barrera, S.; García, M.



Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas" UCA
El Salvador



Publicación bimensual del
Departamento de Economía,
Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas, UCA

Consejo Editorial

Beatriz Escobar,
catedrática e investigadora del
Departamento de Economía

Mario Montesino,
jefe del Departamento de Economía

Rómulo Ayala,
catedrático e investigador del
Departamento de Economía

Saira Barrera,
catedrática e investigadora del
Departamento de Economía

Edición de textos

Gabriela Burgos

Diseño y Diagramación

Miguel Campos

Dirección: Boulevard de los Próceres,
Antiguo Cuscatlán,
Apartado Postal (01) 168,
San Salvador, El Salvador

Teléfono: 2210 6600 Ext. 460 y 1013

Fax: 2210 6667

Correo electrónico:

economiahoy@uca.edu.sv

Sitio Web:

www.uca.edu.sv/deptos/economia

Los retos del nuevo gobierno y de la clase trabajadora

Luego de una breve pausa en nuestras publicaciones, volvemos a nuestro público lector con una edición cuyos temas, aparte de importantes, son pertinentes y necesarios en el contexto actual de los cambios políticos y los desafíos económicos de nuestro país, y de la influencia del capitalismo global en la superación o permanencia de estos desafíos.

Como punto de partida señalamos que los distintos grados de mecanización de los procesos productivos tienen como resultado la transferencia de plusvalía de los capitales menos tecnificados a los más tecnificados. Son estos últimos los que rigen el proceso de explotación de la clase trabajadora a nivel internacional e imperan en el mercado mundial. Y aunque el capital no tiene "patria", estos capitales altamente tecnificados han tendido, históricamente, y como es natural, a pertenecer a países donde el progreso de la fuerza productiva del trabajo es mayor, valga decir, a los países desarrollados.

Países como El Salvador, con un pobre avance de las fuerzas productivas y, por ende, una raquítica clase capitalista, han estado sometidos a los designios de la división internacional del trabajo (no solo 'qué' se produce, sino también 'cómo' y 'dónde' se produce), ocupando un lugar subordinado y dependiente que redundará en nuevas dificultades para el desarrollo de su capacidad productiva.

Dicho papel subordinado decanta, como es lógico, en poca capacidad competitiva y en ganancias insatisfactorias para el capital que echa mano del mejor mecanismo que conoce para compensarlas: sobre-explotar a la clase trabajadora, es decir, reducir su salario por debajo de lo necesario para un desarrollo normal de las personas en esta sociedad y en este momento. Así, además de tener un salario relativo decreciente, las y los trabajadores también sufren de una pérdida de poder adquisitivo, dando lugar a un sinnúmero de estrategias de sobrevivencia, de sobra conocidas. Una vez más, esto constituye una barrera para el desarrollo capitalista, un elemento adicional del círculo vicioso del subdesarrollo.

Si bien han existido esfuerzos, en los así llamados "países periféricos", por superar esta situación, estos no han dado los resultados esperados. Tal fue el caso, por ejemplo, de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y apoyada por gobiernos populistas durante los años cuarenta y

EDITORIAL

cincuenta. Este esfuerzo, sin embargo, se vio truncado por la expansión hegemónica estadounidense que delegó a las dictaduras militares cimentar las bases del proyecto neoliberal que finalmente fue consolidado por los gobiernos 'democráticos' de finales de la década de los ochenta.

La 'globalización', por su parte, ha permitido procesos de deslocalización de los procesos productivos, por medio de los cuales las empresas transnacionales pueden posicionarse en países subdesarrollados, que se caracterizan por pagar salarios bajos (incluso, sabemos, por debajo del valor de la fuerza de trabajo), lo cual permite que el valor por unidad de mercancía sea (artificialmente) menor que aquellas que se producen donde los salarios son más altos (y la productividad es mayor). Los gobiernos de la periferia ven en el establecimiento de una empresa transnacional oportunidades para el aumento del empleo, el crecimiento e incluso para el desarrollo económico. Con el afán de promover la inversión de las empresas, dichos gobiernos, incluido el de El Salvador, promulgan diversas leyes que las eximen del pago de impuestos. Tales 'incentivos' tienen como contrapartida la renuncia a ingresos fiscales, que son la principal fuente de recursos del Estado, lo que a su vez se traduce en restricciones y reducciones del gasto público y social. Estas exenciones deben entenderse como un mecanismo de valorización

extraordinaria del capital y, en el caso de los capitales externos, un mecanismo de transferencia de valor perifera-centro. Esto es así porque el plusvalor generado por los trabajadores, aun en los recintos de las empresas extranjeras, es riqueza de carácter social que al ser grabada con impuestos es, en parte, redistribuida socialmente por el Estado a través del gasto; al concederse estas exenciones impositivas, la expropiación de los excedentes se ve magnificada. En países desarrollados, el bienestar social, financiado por los Estados, constituye un elemento esencial de la estabilidad y el desarrollo. En nuestro país, donde no es posible cubrir el valor de la fuerza de trabajo con los ingresos salariales y donde no existe un estado de bienestar, los privilegios fiscales de los que goza el capital son, por otro lado pauperización de la fuerza de trabajo, una expresión característica del neoliberalismo salvadoreño.

Es a este complejo escenario, al que se le suman una variedad de problemas sociales, resultado natural de este 'desarrollo del subdesarrollo', al que se enfrenta el nuevo gobierno, que ha querido presentarse con un rostro 'más humano', que dice querer contribuir en el desarrollo no solo de la clase capitalista (en contra de la vieja aristocracia), sino también de la población trabajadora en general. Se enfrenta asimismo, aparte del reto de demostrar lo que dice a través de,

por ejemplo, llevar a cabo una agresiva reforma fiscal progresiva (esto es, cobrar impuestos a la clase capitalista más que a la clase trabajadora), con el reto de tener que lidiar con un patrón de acumulación neoliberal agotado, cuyos frutos se resumen en exclusión y fragmentación socioeconómica. Dicho patrón deberá ser reemplazado, y en tal sustitución la transformación productiva en pro del cambio técnico será fundamental, sobre todo para un mejor desarrollo capitalista capaz de incrementar la riqueza material y, por ende, el salario real.

Sin embargo, no deben esperarse transformaciones radicales de este nuevo gobierno social demócrata, pues este está lejos de verdaderamente representar y defender los intereses de la clase trabajadora; esta no puede adoptar un papel pasivo frente al gobierno, no se deben amainar los procesos de toma de conciencia, crítica y autodeterminación. El contexto actual debe entenderse más bien como un escenario favorable para que se intensifique una lucha que apenas comienza. Es este, precisamente, el reto de la clase trabajadora: no dejarse absorber, no dejarse utilizar ni conformarse.

Es acerca de estos temas que versan los artículos publicados en la presente edición.

Breve aproximación empírica a las raíces del desarrollo desigual

Edgar Romeo Rodríguez Herrera

Licenciado en Economía de la UCA,

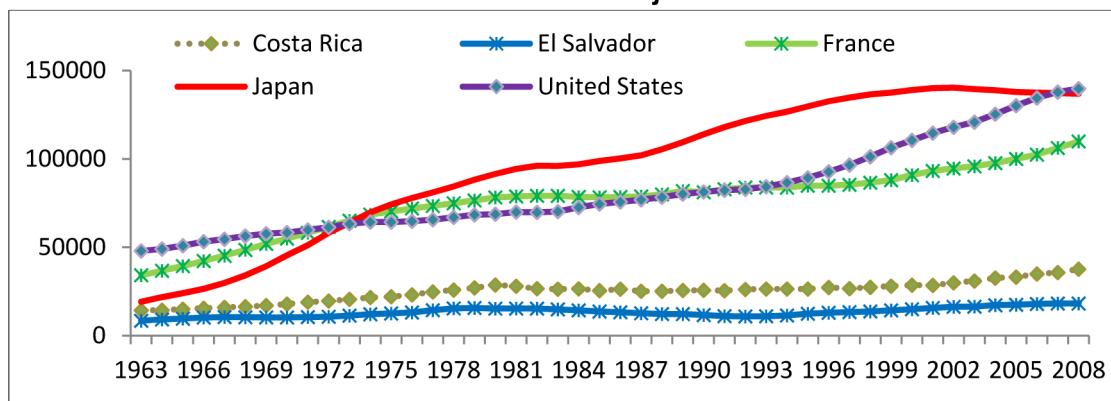
correo electrónico: 00196909@uca.edu.sv

Palabras clave: países desarrollados, países subdesarrollados, productividad, salarios.

Las asimetrías entre países del ‘primer mundo’ capitalista, ‘desarrollados’, del ‘centro’ con países del ‘submundo’ capitalista, ‘subdesarrollados’, de la ‘periferia’, se deben principalmente a la conquista y colonización europea. Este fue un proceso extractivo de los recursos estratégicos latinoamericanos (cobre, bauxita, gas, petróleo, etc.) para financiar el desarrollo ‘industrial’ de las grandes potencias europeas.

Los países de América Latina no se desarrollaron como lo hicieron los europeos. Su configuración económica estuvo ligada, desde la ‘independencia’ europea, al proceso de valorización del capital internacional como productores de materias primas. Es con el desarrollo del capitalismo y con su más reciente modalidad neoliberal, que las formas de apropiación de ganancia se han incrementado aceleradamente. En los países subdesarrollados, esta se obtiene por la explotación a la clase trabajadora, pagándole por debajo del valor de su fuerza de trabajo (VFT), mediante los incrementos de la productividad del trabajo, la evolución desfavorable de los términos de intercambio (abaratamiento de los productos exportados y encarecimiento de los productos importados), etc. En cambio, en los países ‘desarrollados’, se da por medio de la explotación del trabajo vía innovación tecnológica, el desarrollo del capital bancario (endeudamiento de los países ‘subdesarrollados’ con los países ‘desarrollados’), etc. Para medir el grado de desarrollo técnico, en el gráfico 1 se muestra el ratio K/L (capital/trabajo) a Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) 2005.

Gráfico 1. Ratio del stock de capital fijo y el número de trabajadores, 1963-2008.
Dólar PPA 2005/trabajadores

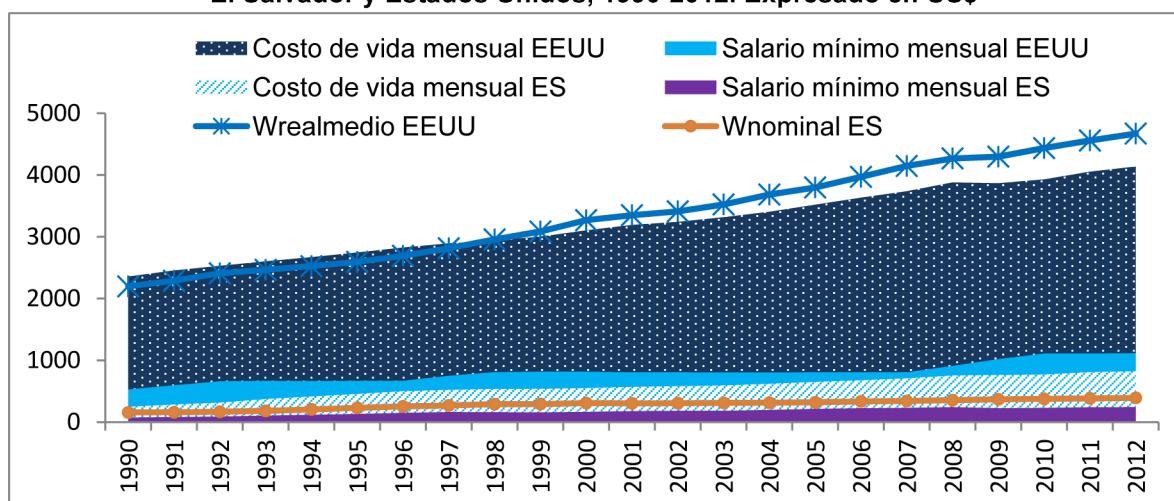


Fuente: Elaboración propia con base en Marquetti y Foley en EPWT.

Este gráfico describe la evolución relativa del progreso técnico entre países ‘desarrollados’ (Japón, Francia, y Estados Unidos) y países ‘subdesarrollados’ (El Salvador y Costa Rica), mostrando que las economías “subdesarrolladas” son intensivas en trabajo y, por lo tanto, presentan un rezago en cuanto al grado de mecanización o automatización de las estructuras productivas, en contraste con las economías ‘desarrolladas’, que son intensivas en capital. Además del grado tecnológico, existen grandes asimetrías en la retribución de los salarios, explicado desde la teoría neoclásica por la baja productividad, aunque cabe aclarar que esta afirmación es falsa¹. La capacidad de compra, es decir, el salario real, es mayor en países del centro que en países periféricos, esto debido en parte al traslado de excedente y riqueza de los últimos a los primeros (a cambio de salarios paupérrimos, condiciones laborales deplorables, deterioro medio ambiental, etc.). Al realizar una contrastación empírica entre El Salvador (ES) y Estados Unidos (EEUU.), podemos observar la desigual remuneración de la fuerza de trabajo (gráfico 2).

Los países de América Latina no se desarrollaron como lo hicieron los europeos. Su configuración económica estuvo ligada desde la “independencia” europea, al proceso de valorización del capital internacional como productores de materias primas, subsumido de acuerdo a los intereses de las élites dominantes.

Gráfico2. Relación entre el costo de la vida y los salarios mínimo y promedio nominales en El Salvador y Estados Unidos, 1990-2012. Expresado en US\$²



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BEA, ISSS, EHPM & WDI.

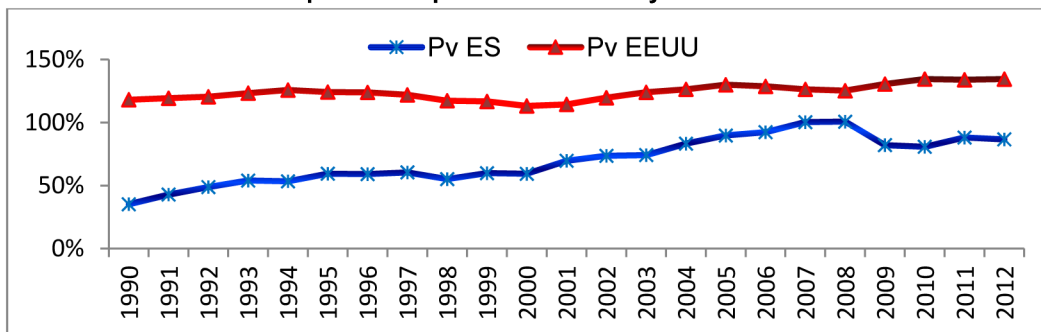
1: Esto se encuentra demostrado, mediante la utilización de modelos econométricos, en la tesis de pre-grado en Economía de la UCA denominada Contrastación teórica y empírica de la teoría neoclásica y marxiana sobre la relación entre el trabajo cualificado, la productividad, y el salario, elaborada por Bukele, Yusef; Marroquín, César; Méndez, Juan & Rodríguez, Edgar (2014).

2: Para calcular el VFT (valor de la fuerza de trabajo, o bien costo de la vida) se estimó la inversa de la productividad real, este sería el valor de los medios de consumo en un año base, finalmente este valor se multiplica por el valor de la canasta de mercado.

Los salarios mínimos en ambos países no logran cubrir el costo de la vida, equivalente al valor de la fuerza de trabajo (VFT), el cual es entendido como el valor del cúmulo de valores de uso que, en una sociedad determinada y en un momento determinado, las personas necesitan para reproducir su vida en condiciones normales. Los salarios medios nominales, en el caso estadounidense, logran la cobertura plena del VFT; mientras que en el caso salvadoreño, existe una descobertura del VFT, lo cual impacta negativamente en las condiciones de desarrollo y de eficiencia productiva de la sociedad. De allí que en los países del centro se desarrolle ampliamente la ciencia, la tecnología de la información, la cultura, la música, el deporte, entre otras actividades. Mientras que en El Salvador existe una tendencia a que migre mano de obra 'productiva', tanto que en el año 2013 se recibieron US\$3,953.9 millones en remesas, un equivalente al 16.30% del PIB³.

Comúnmente se cree que como en los países desarrollados se tiende a cubrir el VFT, los trabajadores en estos países sufren una menor explotación que en los países subdesarrollados, donde no se cubre el VFT—y por ende, hay sobre-explotación. Pero sucede que en los países desarrollados existe una mayor explotación de la fuerza de trabajo, producto del mayor grado de mecanización de la economía. Si observamos la relación entre Estados Unidos y El Salvador, se puede afirmar que las condiciones salariales en Estados Unidos son mucho mejores que en El Salvador, pero esto es debido a que los empresarios capitalistas en Estados Unidos se apropian de una mayor cantidad de excedente.

Gráfico3. Tasa de explotación para El Salvador y Estados Unidos 1990-2012⁴



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BEA, ISSS, EHPM & WDI.

Descontando el salario gerencial en Estados Unidos, podemos observar, en el gráfico 3, que hay una mayor explotación en los países del centro (EEUU.), que en los países de la periferia (ES): en el año 2012 la tasa de explotación en El Salvador fue de 86.71%; mientras que en Estados Unidos fue de 134.52%. Esto implica que el mayor salario que se paga en los países desarrollados se debe a una mayor ganancia para los empresarios (vía innovación tecnológica), así como a mecanismos gubernamentales para distribuir la riqueza (vía carga impositiva u otros mecanismos de intervención estatal).

De acuerdo con esta evidencia empírica, es necesario realizar un incremento gradual de los salarios a fin de que cubran el VFT, principalmente en los países subdesarrollados. En estos últimos también, se debe promover un mayor desarrollo tecnológico, siempre y cuando este no genere un impacto negativo en el medio ambiente ni atente contra el desarrollo de la principal fuerza productiva de la sociedad, la fuerza de trabajo. Así se podrían reducir

3: *Ibid.* (véase: Implicaciones de la insuficiente cobertura del VFT en El Salvador).

4: La tasa de explotación se obtuvo de la división entre el excedente bruto de explotación y la remuneración de asalariados en ambos países.

las asimetrías salariales y productivas entre los países subdesarrollados y los países desarrollados. En EEUU, por su parte, se debe incrementar el salario mínimo, el cual no logra cubrir el VFT, así como aplicarse una serie de medidas de política económica que reduzcan las desigualdades sociales y mejoren las condiciones de vida de los y las propietarias de la fuerza de trabajo.

REFERENCIAS

- Bukele, Y., Marroquín, C., Méndez, J. y Rodríguez, E. (2014). Contrastación teórica y empírica de la teoría neoclásica y marxiana sobre la relación entre el trabajo cualificado, la productividad, y el salario. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Economía, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador.

BIBLIOGRAFÍA

- Bureau of Economic Analysis (BEA) (1990-2012). Disponible en <http://www.bea.gov/>
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (1990-2012). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. El Salvador.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (1990-2012). Anuario estadístico. El Salvador.
- Extended Penn World Tables (EPWT) (1963-2008). Disponible en: <https://sites.google.com/a/newschool.edu/duncan-foley-homepage/home/EPWT>
- World Development Indicators (WDI) (1990-2012). Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Releyendo a Marx en el marco de la toma de posesión del nuevo gobierno

Beatriz Escobar,
catedrática e investigadora del Departamento de Economía, UCA,
correo electrónico: bescobar@uca.edu.sv
Palabras clave: Marx, nuevo gobierno, clase trabajadora.

En el marco de la toma de posesión del nuevo gobierno social demócrata (burgués), es pertinente visitar algunos fragmentos de un escrito que Marx diera a conocer en un ambiente con características hasta cierto punto similares a las nuestras en la actualidad, a saber: la Europa después de la revolución de 1848 contra el absolutismo, y la llegada al gobierno de un partido político que se oponía a la burguesía y oligarquía tradicionales en Alemania.

El objetivo de releer estos fragmentos no es primariamente histórico —aunque también resulten interesantes desde esa perspectiva—, sino que sirva como un recordatorio claro de lo que, los que tenemos que trabajar para vivir, no debemos dejar de lado en estas circunstancias: partido político social-demócrata y clase trabajadora organizada en pro de sus intereses, son dos cosas totalmente distintas.

Los fragmentos que nos parece imperativo tener presentes son los siguientes:

1. Mientras el partido democrático, el partido de la pequeña burguesía, amplía y robustece su organización... la clase obrera pierde su cohesión o forma organizaciones locales para fines locales, y así se ve envuelt[a] en el movimiento democrático y cae bajo la influencia de la pequeña burguesía. Este estado de cosas debe terminar; la independencia de la clase trabajadora debe ser restablecida.
2. La clase trabajadora revolucionaria actúa de acuerdo con ese partido [el partido democrático pequeño-burgués] mientras se trata de luchar y abolir la coalición aristocrático-libera; en todas las demás cuestiones, la clase trabajadora revolucionaria necesita actuar independientemente. **La pequeña burguesía democrática está muy lejos de desear la transformación de toda la sociedad;** su finalidad tiende únicamente a producir los cambios en las condiciones sociales que puedan hacer su vida en la sociedad actual más confortable y provechosa... Cuanto a los trabajadores, ellos deberán continuar siendo asalariados, para los cuales, no obstante, el partido democrático procurará más altos salarios, mejores condiciones de trabajo y una existencia más segura... En concreto: aspiran a corromper a la clase trabajadora con la tranquilidad, y así adormecer su espíritu revolucionario con concesiones y comodidades pasajeras. [La negrita es nuestra]
3. Mientras la democrática pequeña burguesía desearía que la revolución terminase tan pronto como ha visto sus aspiraciones más o menos satisfechas, nuestro interés y nuestro deber... [es mantener] la marcha hasta que las más importantes fuerzas de producción estén en manos del proletariado. Para nosotros no es cuestión de reformar la propiedad privada, sino abolirla; paliar los antagonismos de clase, sino abolir las clases; mejorar la sociedad existente, sino establecer una nueva.

4. [E]llos [los del partido social-demócrata] tratarán de convertir al proletariado en una organización de partido en el cual predominen las frases generales social-demócratas, tras del cual sus intereses particulares estén escondidos y en que las particulares demandas proletarias no deban, en interés de la concordia... pasar a un primer plano. Una tal unificación sería hecha en exclusivo beneficio de la pequeña burguesía democrática y en perjuicio del proletariado... Semejante unificación debe ser resueltamente rechazada.
5. Se preguntarán qué medidas... deberán ser propuestas por los trabajadores... se puede compeler a los demócratas a atacar el viejo orden social por tantos puntos como sea posible, perturbar sus procedimientos regulares, comprometerlos a ellos mismos y concentrar en las manos del Estado, en la proporción que se pueda, las fuerzas productivas, los medios de transporte, fábricas..., etc. las determinaciones de los demócratas, los cuales en ningún caso son revolucionarios, sino simplemente **reformistas**, deben ser estimuladas hasta el punto de que se conviertan en ataques directos a la propiedad privada... [La negrita es nuestra]

(Circular del Comité Central a la Liga Comunista. Escrita por Karl Marx en Londres, Marzo de 1850)

A pesar de que fueron escritos hace más de 150 años, estos fragmentos son de una actualidad apabullante. Resulta lógico, el modo de producción imperante continúa siendo el capitalismo, tecnológicamente más desarrollado y territorialmente más propagado (la ley del valor se ha diseminado prácticamente por todo el planeta), pero capitalismo al fin y al cabo. En efecto, las relaciones sociales de producción a las que nos enfrentamos, las relaciones salariales, continúan siendo las mismas que en ese momento, y las mismas dos clases sociales continúan enfrentándose a cada lado de la transacción y del proceso productivo, con resultados que también continúan siendo desiguales y conflictivos: los capitalistas, quienes se especializan en ganar —y tener el aparato del Estado a su favor y bajo su control facilita sin duda este resultado—, y los trabajadores y trabajadoras, especialistas en perder.

La lectura de la situación particular del país a la luz de la obra de este científico social, quien fuera capaz de estudiar la fisiología y genética de la fase histórica actual de la sociedad y comprender su dinámica, debe proporcionarnos elementos valiosos para configurar la acción; o bien, parafraseando al Prof. Guerrero, la clase trabajadora debe comprender que comprender es bueno contra el capital.

**"...no
debemos
dejar de
lado en estas
circunstancias:
partido
político social-
demócrata y
clase trabajadora
organizada
en pro de sus
intereses, son dos
cosas totalmente
distintas"**

Gestión económica gubernamental y el desafío de impulsar un nuevo patrón de acumulación

Oscar Morales Barahona,
catedrático del Departamento de Economía, UCA.

Correo electrónico: ogmorales@uca.edu.sv

Palabras clave: toma de posesión, Sánchez Cerén, patrón de acumulación

En su discurso de toma de posesión, el presidente Salvador Sánchez Cerén destacó la necesidad de impulsar cambios estructurales para encarar los principales problemas que afectan a El Salvador, los cuales deberán viabilizarse mediante la construcción de acuerdos nacionales e internacionales.

Sus principales apuestas en materia económica destacaron el impulso de un proceso de desarrollo económico con énfasis en la transformación productiva y una economía inclusiva en beneficio de todos y todas, que estimule la generación de empleo, el pago de salarios dignos y el respeto a los derechos laborales de la clase trabajadora; la consolidación de las relaciones con los principales socios comerciales así como su extensión a otras regiones como América Latina, El Caribe, Europa y Asia; la mejora de la infraestructura vial, aduanera, portuaria y aeroportuaria en favor del crecimiento económico y la generación de empleo mediante el auge de la capacidad logística del país y el incremento de las exportaciones. En materia de finanzas públicas, acentuó en la necesidad de impulsar un proceso de combate a la corrupción, la evasión de impuestos y la elusión fiscal.

Con base en los énfasis estratégicos en materia económica identificados en el discurso presidencial, se advierte el siguiente desafío que deberá encarar el actual gobierno a fin de impulsar un proceso de transformación productiva:

La necesidad de impulsar un nuevo patrón de acumulación

Ante el agotamiento del modelo agroexportador en El Salvador y la implementación de políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington y después de diferentes ensayos de modelos económicos impulsados en los noventaⁱ; diversos investigadoresⁱⁱ coinciden en que el ingreso permanente de remesas familiares —que revistieron el papel de excedente externo— fue fundamental para la consolidación de un nuevo patrón de acumulación, cuyo sustento reposa en la exportación de población, la captación intensiva de remesas familiares, el auge de los sectores comercio, servicios y la maquila. En el caso salvadoreño, el binomio **emigración internacional a Estados Unidos y las remesas familiares** son el flotador que permite mantener el régimen dolarizado.

Sin embargo, este modelo se ha caracterizado por:

- **Limitada capacidad de crecer:** desde 1996 al 2013, ha experimentado un crecimiento medio del Producto Interno Bruto de 2.3%, siendo el nivel más bajo de Centroamérica.

i: Ver: Segovia (2002)

ii: Ver: Segovia, Informe de Desarrollo Humano: El Salvador 2005 del PNUD y Gammage.

...se vuelve fundamental priorizar esfuerzos para desarrollar una base productiva que permita establecer encadenamientos productivos intersectoriales a nivel nacional que promuevan el apoyo a las pequeñas y medianas empresas...

- **No hubo un crecimiento equilibrado y articulado de los diferentes sectores económicos:** las medidas económicas impulsadas desde 1989, basadas en la apertura comercial y financiera así como por el abandono de las políticas sectoriales, contribuyeron al crecimiento de los sectores no transables en detrimento de la agricultura y la industria, agudizando así la desarticulación sectorial y territorial de los procesos productivos, dando lugar a más emigración internacional y marginación.
- **No ha generado suficiente empleo decente para absorber a la mano de obra del país,** por el contrario ha sido expulsor de población.
- **Desarrollo exiguu de las exportaciones,** ya que no se ha gestado un proceso de diversificación de las mismas y el actual régimen monetario-cambiarío sistemáticamente las ha encarecido en términos reales.

Lo anterior pone en perspectiva la necesidad de impulsar la configuración y profundización de un nuevo patrón de acumulación, que dé continuidad a las políticas de transformación económica y recuperación del tejido productivo nacional, implementadas por la pasada administración. Sin embargo, se vuelve fundamental priorizar esfuerzos para desarrollar una base productiva que permita establecer encadenamientos productivos intersectoriales a nivel nacional que promuevan el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la generación de empleo y faciliten el surgimiento de una base exportadora competitiva; el fortalecimiento de un sistema financiero de fomento para las actividades productivas; un papel más activo del Estado en la coordinación, con todas las fuerzas productivas y sociales, del proceso de desarrollo económico nacional.

Referencias

- Gammage, S. (2005). *Exporting people and recruiting remittances: a development strategy for El Salvador*, Working paper. [En línea] Recuperado de: <http://lap.sagepub.com/content/33/6/75.refs>
- Segovia, A. (2002). *Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador*. Guatemala: F&G Editores.

Bibliografía

- Sánchez Cerén, S. Discurso de toma de posesión, 1 de junio de 2014. Recuperado de: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/95967/2014/06/01/Discurso-de-toma-de-posesion-de-Salvador-Sanchez-Ceren>

Los impuestos para unos, no se imponen para otros

Por: Saira Barrera y Marielos García,
catedráticas e investigadoras del Departamento de Economía, UCA,
correos electrónicos: sbarrera@uca.edu.sv; magarcia@uca.edu.sv
Palabras clave: impuestos, incentivos fiscales, evasión fiscal.

Dada la relevancia del tema fiscal, especialmente para un país dolarizado como El Salvador y la discusión actual sobre una posible reforma fiscal, es pertinente ofrecer algunos datos y reflexiones que dan luz sobre un par de aspectos de la fiscalidad salvadoreña: la pérdida de ingresos tributarios debido a las exenciones y evasión, y la redistribución como otra arista a considerar en materia tributaria.

Como punto de partida, se destaca que las dificultades de El Salvador para financiar el gasto público con recursos propios no es un problema reciente. Las razones de esta insuficiencia se ubican tanto en el monto de los ingresos como en la magnitud y destino del gasto. Ahora bien, la visión derivada de los Programas de Estabilización Económica (PEE) y los Programas de Ajuste Estructural (PAE) sobre el papel del Estado en lo económico, sesga el peso del déficit fiscal sobre el componente del gasto y, por tanto, este se presenta como la variable de ajuste más inmediata.

Pese al reconocimiento de la importancia y necesidad de la moderación y eficiencia en el gasto público como medidas para corregir el déficit, la atención se dirigirá a los ingresos tributarios que constituyen la más grande fuente de ingresos para el erario público: en promedio, 73% de ingresos totales del Sector Público No Financiero (SPNF) han sido ingresos tributarios durante 2000-2013. Específicamente se hará énfasis en aquellos ingresos no percibidos por el Estado como fruto de incentivos fiscales para promover ciertas actividades productivas, o como fruto del incumplimiento de las normativas tributarias por parte de entidades privadas (evasión).

Ingresos no percibidos: incentivos fiscales y evasión fiscal

El sistema tributario salvadoreño ofrece incentivos fiscales para alentar la inversión interna y extranjera directa, esto favorece a determinados sectores productivos e implica una renuncia de ingresos para el erario público. Algunas de las leyes que recogen estos incentivos son:

- a. Ley de Zonas Francas Industriales y Comerciales: otorga a las compañías una exención del Impuesto Sobre la Renta e impuestos municipales por diez años si se encuentra dentro del área metropolitana y por quince si se ubica fuera. Se incluyen, además, exoneraciones del Impuesto sobre Transferencia de Bienes raíces.
- b. Ley de turismo: incluye exoneraciones sobre los aranceles de los insumos e impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles y una exención parcial sobre los impuestos municipales por cinco años. Para gozar de estos beneficios fiscales se exige una inversión mínima de US\$50.000, lo que implica una discriminación en contra de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

- c. Ley de Servicios Internacionales: exime por quince años del Impuesto sobre la Renta a empresas internacionales que inviertan en el país, y regula el funcionamiento de los parques y centros de servicios.
- d. Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad: establece la exención del pago del Impuesto sobre la renta por un período máximo de veinte años, en el caso de los proyectos de más de 20 megavatios (MW), a partir de la entrada en operación comercial del proyecto, correspondiente al ejercicio fiscal en que obtenga ingresos.
- e. Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación: se reintegran los derechos a la importación de los insumos incorporados o consumidos directamente en el proceso de producción de los bienes industriales y agroindustriales exportados bajo el “régimen de exportación definitiva” a países que no son parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Estas leyes se propugnaron con la finalidad de promover mayores montos de inversión, generación de empleos e incremento en el volumen de exportaciones en las actividades beneficiadas. Ahora bien: ¿han cumplido estos incentivos con estos objetivos? Según la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto (UASP) el costo de oportunidad ha sido alto

(...) debido a que se dejó de percibir recursos y aumentó el endeudamiento público para cubrir la demanda complementaria del sector privado; mientras que las empresas privadas han utilizado los incentivos fiscales para continuar obteniendo rentabilidad y no para incrementar la inversión como objetivo de las políticas públicas de desarrollo (UASP, 2011, p. 4).

Por ejemplo, en El Salvador, la inversión privada ha sido muy poco dinámica en el período 2001-2013, ya que según datos del Banco Central de Reserva, creció en promedio 4.18%.

Además, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés, 2010, p. 45) sostiene que los incentivos

(...) con algunas excepciones, no están hechos para promover objetivos específicos de desarrollo, tales como mejora tecnológica, creación de empleos o desarrollo de clúster. Hasta cierto punto, la disposición de incentivos fiscales muy generosos en base indiscriminada puede ser excesiva y llevar al país a renunciar a muchos ingresos.

Esto es importante tenerlo en cuenta de cara a la reciente propuesta del sector empresarial sobre la creación de zonas económicas especiales que podrían implicar una ampliación o profundización de estas renuncias, reduciendo aún más la base tributaria y socavando la progresividad de la política tributaria.

Por otra parte, en cuanto a la evasión tributaria, la Unidad de Estudios Tributarios (UET, 2012, p. 5) de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda, la define como “la disminución intencional u omisión del pago de impuesto que legalmente le toca pagar a un contribuyente”. Esta se considera un problema porque no solamente resta recursos al Estado —con todas las implicaciones que ello tiene en lo que respecta a proyectos para desarrollo económico y social—, sino que produce inequidades (tanto horizontales como verticales) entre contribuyentes.

En El Salvador, la UET ha estimado que la evasión del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) ha sido, en promedio, de US\$635 millones anuales en el lapso 2000-2010, equivalente al 36% de la recaudación de IVA potencial estimada. Ello daría como resultado una pérdida acumulada de aproximadamente US\$6,987 millones en ese período. Téngase en cuenta, además, que el IVA representó, en promedio, 52% de los ingresos tributarios percibidos por el Estado salvadoreño; por tanto, el impacto de esta evasión en los ingresos corrientes del Gobierno Central sería, en promedio, una pérdida equivalente al 17.6% de esos ingresos.

Una estimación propia basada en cálculos realizados por la UASP (2011), sugiere que la pérdida tributaria, en el período 2001-2013, fue en promedio US\$1065.8 millones anuales (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Estimaciones de la pérdida tributaria
2001-2013
(En millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2012*	2013*
ISR	296.5	325.2	334.8	342.9	357.4	353.0	372.0	431.4	472.8	501.2	531.3	563.2	597.0
IVA^{a)}	716.4	612.0	634.0	663.1	626.0	587.5	579.0	661.4	670.5	665.0	659.5	654.1	648.7
TOTAL	1012.9	937.3	968.8	1005.9	983.3	940.5	951.0	1092.8	1143.3	1166.2	1190.8	1217.3	1245.7

Fuente: Período 2001-2009 UASP (2011). Los datos correspondientes a 2010-2013 son cálculos propios resultado de extrapolar los datos calculados por UASP (2011).

El sistema tributario salvadoreño ofrece incentivos fiscales para alentar la inversión interna y extranjera directa, esto favorece a determinados sectores productivos e implica una renuncia de ingresos para el erario público

a) Estos montos difieren de los presentados por UET (2012) debido a que UASP (2011) calculó una pérdida tributaria total, que luego distribuyó entre los diferentes impuestos de acuerdo con su peso en los impuestos ejecutados. Por su parte, UET (2012) calculó una base de consumo agregado imputable (sin exenciones) y sobre ella calculó una recaudación potencial de IVA; la diferencia de esta con el IVA recaudado, sería la evasión de este impuesto.

Para ilustrar mejor el impacto de estos ingresos no recaudados, pueden compararse con el monto de recursos destinados al rubro de Salud y Educación para este año 2014: la pérdida promedio equivaldría a 1.2 veces el presupuesto para Educación, o bien, 1.8 veces el presupuesto para Salud.

Finalmente, las discusiones sobre reforma fiscal suelen resaltar la necesidad de mayor recaudación, dejando en segundo plano el aspecto redistributivo de la tributación. La evaluación de la efectividad de los sistemas de incentivos a ciertos sectores productivos y el control de la evasión y la elusión; irían justamente en la línea de mejorar la recaudación y redistribución, porque además de reportar más ingresos al Estado, modificaría las inequidades en el reparto de la carga tributaria. Esto es así porque la evasión y elusión introducen inequidades horizontales (trato diferente a dos iguales) y verticales (trato igual para diferentes) en el pago de

impuestos. Y también, porque los incentivos fiscales introducen condiciones de rentabilidad diferenciadas entre sectores productivos y entre empresas de diferente tamaño; y no siempre se hace una evaluación de los retornos económicos y sociales de estas renuncias.

Referencias

UASP, (2011). Estudio sobre el gasto tributario. *MEMORANDUM* No. 1/2011. Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

UET, (2012). *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador*. El Salvador.

UNCTAD, (2010). *Análisis de la Política de Inversión: El Salvador*. Nueva York y Ginebra.


Bibliografía

Cabrera, M. y Guzmán, V., (2009). *La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador*. CEPAL-GTZ, recuperado de: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/37114/P37114.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl

ICEFI, (2014). Centroamérica: urge fortalecer las administraciones tributarias. *Observatorio fiscal*. No. 12, época II. Recuperado de: <http://icefi.org/centroamerica-urge-fortalecer-las-administraciones-tributarias/>

Economía HOY

Noviembre 2014 | Volumen 6 | Número 64
Publicación bimensual



Vea las normas editoriales en el sitio web del Departamento de Economía (<http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/>) en "Información para autores" y envíenos su contribución al correo economiahoy@uca.edu.sv. Recibimos contribuciones durante todo el año.

