

# El Impacto del impuesto al valor agregado en la economía familiar

**Alfonso Goitia**

## Introducción

La pronta aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) en El Salvador, tenemos que analizarla desde tres niveles de importancia, primero, en relación con la política fiscal del gobierno y en términos más generales respecto a la política económica desarrollada desde junio de 1989; segundo, desde los impactos o efectos que tendrá sobre la economía familiar y por último desde las formas que habrá que enfrentar esos efectos adversos.

## El IVA: La política fiscal y económica del gobierno

Tenemos ya tres años de gestión económica del actual gobierno. La aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural han sido la principal característica de su manejo económico; los objetivos perseguidos por el gobierno de estabilizar y reactivar la economía, así como el de reducir la pobreza, no parecen mostrarnos signos alentadores; en el último año la profundización de los desequilibrios externo y fiscal son cada vez mayores, las tendencias inflacionarias se han reducido, pero la pobreza sigue aumentando. La economía, lejos de reactivarse sostenidamente, sigue presentando las tendencias de estancamiento y de fragilidad del crecimiento como en la década pasada.

En este marco habrá que analizar la gestión fiscal del gobierno en el último año y la importancia que asume la aplicación del IVA. Los resultados fiscales son poco posi-

tivos. El déficit fiscal alcanzó más de 2,000 millones de colones, nivel nunca alcanzado en la historia económica del país. El hecho que la brecha fiscal siga incrementándose seriamente obedece a varios factores, entre ellos:

1. Durante 1991 el gobierno no ha logrado reducir sus gastos especialmente debido a las fuertes asignaciones presupuestarias a defensa y seguridad pública (25%) y al pago de la deuda externa.

2. Los impactos de la política de ajuste deterioraron los salarios reales de los empleados públicos y generaron una gran presión social por aumentos salariales que compensarán relativamente poco este deterioro.

3. Una política de privatización de empresas y servicios públicos que —magnificada, mal concebida y mal aplicada—, poco efecto tuvo en la reducción del gasto público, debido, a su vez, a que el Estado presenta un reducido nivel de intervención directa en la economía (18%) y que este encontró rápidamente sus límites; la política más bien generó un mayor desempleo.

4. Por el lado de los ingresos, el problema del gobierno era que solamente un 30% de las empresas más grandes pagaban sus impuestos, mientras el resto los evadía. Esto es significativo si tenemos en cuenta que éste es el gobierno de los grandes empresarios y que la persistencia de la gran evasión responde a una práctica tradicional que nunca ha sido

sancionada. A su vez demuestra la poca confianza de estos a la política económica de su gobierno.

5. Ha existido también una política deliberada de reducción de impuestos a la renta, al patrimonio, a las exportaciones de café, a las importaciones, etc. que pretenden estimular la inversión privada, pero cuya respuesta todavía no es significativa para reactivar la economía y menos para compensar con mayores ingresos al Estado por la vía de las nuevas inversiones.

6. La política de ingresos del Estado ha centrado su fuente fundamental en la imposición indirecta (impuesto al timbre), que afecta desproporcionadamente a los sectores de bajos ingresos y beneficia a los grandes empresarios por la vía del traslado de este impuesto a los consumidores finales.

En general, la política fiscal del gobierno no ha sido efectiva en el marco del desarrollo económico y social del país. Se ha centrado más bien en las posibilidades de brindar estímulos a los grandes empresarios reduciéndoles las tasas impositivas y proporcionándoles subsidios a los exportadores a fin de que estos se vean incentivados a invertir en la economía del país. En contraposición a esta orientación, la asignación presupuestaria a los gastos económicos y sociales son de una menor proporción y por lo tanto de un menor impacto en la solución de problemas ya tradicionales en salud, educación, vivienda, etc.

Por otra parte la política económica del gobierno ha sido más bien confrontativa con los sectores trabajadores tanto por la

privatización de las empresas públicas, como por la intransigencia de aumentar los salarios, aún conociendo el impacto negativo que sobre los salarios reales tienen las medidas implementadas hasta el momento. En algunos casos la falta de voluntad concertadora del gobierno originó una mayor conflictividad laboral.

De esta forma el diseño de la política fiscal del gobierno orientado a fortalecer al empresariado y a reducir el tamaño del Estado, tiende a mostrar el interés de desarticular el movimiento laboral del sector público por la vía de la privatización y a mantener a los empleados en condiciones de incertidumbre laboral.

Es en esta perspectiva de déficit fiscal creciente, de una inadecuada política impositiva y de recaudación de impuestos, así como de problemas y límites para reducir el gasto público, que debemos entender la aplicación del IVA. Este impuesto parece por lo tanto convertirse en la tabla de salvación de la problemática fiscal.

---

***Ha existido una política deliberada de reducción de impuestos a la renta, al patrimonio y a las exportaciones e importaciones***

---

**Las ventajas del IVA**

La aplicación del IVA, en el próximo mes de julio, debe entenderse también como parte del programa económico del gobierno, es decir es un instrumento necesario del proyecto neoliberal, tendiente a fortalecer al sector empresarial y a modernizar el

Estado en función de la lógica de desarrollo que desean impulsar (Crecimiento sin equidad, pero con compensación social).

Ciertamente es necesario considerar que el IVA es un impuesto que presenta mayores ventajas que el impuesto al timbre, pero esto no quita los efectos desfavorables

que puede tener sobre la economía familiar y los pequeños empresarios. En esta parte trataremos de centrarnos en las ventajas que tiene el IVA respecto al impuesto al timbre.

1. El IVA evita el efecto cascada que provoca el impuesto al timbre, que actualmente es del 5%, pero el efecto cascada hace que el consumidor final pague un acumulado de impuestos que se van trasladando por las distintas transacciones realizadas; actualmente se calcula que el total de impuesto pagado al fisco es de un 18% del precio de venta.

2. El IVA puede reducir la evasión fiscal y propiciar un mayor control de ella. Por lo tanto puede propiciar una recaudación fiscal más efectiva y mayor. Pero para lograr esto se requiere que el Estado, y específicamente el Ministerio de Hacienda, estructure una unidad orientada al control de pago del IVA, para lo cual a su vez necesita crear mecanismos, instrumentos de control y supervisión; así como tener un personal debidamente calificado y preparado para implementar estos nuevos mecanismos.

3. El IVA puede beneficiar a los empresarios ya que estos se preocuparán de llevar su control de pago del IVA por sus compras y así tener un crédito fiscal, el cual podrán descontar del IVA retenido por sus ventas.

4. Se considera que el IVA es un impuesto más transparente y neutral ya que se aplica a todos los productos y servicios por igual, y el consumidor pagará la tasa de impuesto señalada. Sin embargo, al igual que el timbre, el impacto del pago de este impuesto es desigual entre el que tiene altos ingresos y el que tiene bajos ingre-

sos. Esto es producto de las características regresivas de los impuestos indirectos.

En general el gobierno ha encontrado en el IVA un instrumento fiscal más eficiente

en términos de recaudación y control de la evasión. Parece haber pensado en la reducción de la carga impositiva sobre el consumidor final en tanto que ésta sería menor que con el impuesto al timbre, y parece también interesado en entrar en un proceso de modernización fiscal. Pero además,

parece que a pesar de las bondades de este nuevo tipo de impuesto, la ley presentada por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa lleva algunos componentes que tendrían que ser revisados y modificados, por ejemplo la tasa de 12% definida para el IVA y la lista limitada de bienes y servicios que estarán exentos del pago de este impuesto.

### **Efectos sobre la economía familiar**

Como señalábamos anteriormente, si bien el IVA es un impuesto que tiene mayores ventajas respecto al impuesto del timbre, es inconcebible que no tenga efectos negativos sobre la economía familiar; especialmente si consideramos que en El Salvador la mayor parte de las familias tienen bajos ingresos y que más del 70% de éstas se encuentran en situación de pobreza. Sólo a manera de ejemplo podemos citar que, según datos de la Encuesta de Hogares del ministerio de Planificación, el número de familias urbanas en situación de pobreza aumentó de 274,647 en marzo de 1989 a 345,754 para marzo de 1991, es decir en un 26% en sólo dos años; esto dice mucho sobre los impactos de las políticas de estabilización y ajuste. Si queremos ahora tener una

---

## ***En general, la política fiscal del gobierno no ha sido efectiva en el marco del desarrollo económico y social del país***

---

idea más detallada de los impactos de la política económica del gobierno, podemos señalar que los hogares en situación de extrema pobreza también aumentaron en el mismo período de 116,047 en 1989 a 161,737 en 1991, es decir en cerca de un 40%.

Este contexto de deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, es un factor fundamental a tomar en cuenta al momento de aplicar alguna medida de política económica, por lo que es necesario un mayor grado de realismo por parte de las autoridades

del gobierno para establecer las características que asumirá el IVA en nuestro país. Para ello mencionaremos algunos efectos que se podrían esperar sobre la economía familiar y la pequeña empresa:

1. El IVA generará ciertamente un incremento en el precio de los productos. Esto no significa que se provoque un proceso inflacionario, ya que el impuesto se cargará una sola vez sobre los productos y servicios. Pero realmente el efecto esperado por las características del impuesto, es que los precios deberían tender a disminuir una vez eliminado el impuesto al timbre, ya que la tasa del impuesto al valor agregado sería menor. Las posibilidades de disminución de los precios dependerán del comportamiento de los empresarios, es decir de su solidaridad o no con los consumidores. Los precios actualmente vigentes en el mercado tienen incorporado el impuesto al timbre; con la aplicación del IVA la tasa global se reduciría y por lo tanto los empresarios tendrían que ajustar los precios hacia abajo. Sin embargo, creemos que el comportamiento tradicional antisolidario de los empresarios los llevará a aplicar el IVA sobre el precio actual. Esto significaría un

---

***El gobierno debería reconsiderar la tasa del IVA a un nivel de entre 8% y 10% y optimizar los mecanismos de recaudación***

---

deterioro mayor de las capacidades adquisitivas de amplios sectores de la población. Comprendemos que hay evasión, y que si ésta se controla con la aplicación del IVA, los precios de estos productos aumentarán. De todas maneras, esto impactará en las capacidades adquisitivas. Con esto no queremos decir que no se controle la evasión, sino que nuevamente esto demostraría la forma tradicional con la que operan los empresarios así como la poca capacidad del Estado de controlar este delito fiscal.

2. Las exenciones de productos y servicios planteadas en la ley muestran limitaciones ya que consideran sólo un grupo reducido de productos de la canasta básica familiar. Es decir, no se consideran exentos una importante cantidad de productos de dicha canasta como: azúcar, café, aceite, vestuario, etc. Esto significa que el impacto en la capacidad adquisitiva de los sectores pobres del país se verá seriamente deteriorada. Llama la atención el hecho que en otros países la cantidad de productos exentos sea mayor. Nuevamente el impacto del IVA recaerá sobre los sectores de bajos ingresos y sectores medios. Adicionalmente, en el marco de las exenciones, parecen haberse considerado este tipo de beneficios a las exportaciones de café y las exportaciones en general. El argumento parece estar en relación a la capacidad de generación de divisas y a la necesidad de crear competitividad de nuestros productos en el exterior. El argumento parece razonable, pero desgraciadamente, mientras se beneficia a un sector reducido de la población, se carga a la gran mayoría con una serie de medidas que cada vez lo conduce a condiciones de vida más precarias. Tal parece que se impone la lógica del modelo neoliberal.

3. En relación a la tasa del 12%, ésta parece haberse calculado sobre la base de un nivel de recaudación similar o igual al que proporciona el actual impuesto al timbre. Es decir que lo que se trata de garantizar por lo menos es el mismo nivel de ingresos que proporciona el actual impuesto al timbre. Esta tasa del IVA, considerando la precaria realidad en la que vive la mayoría de la población en El Salvador, es muy alta y tendrá un efecto negativo sobre ellos. Más si consideramos que esta población ha visto deteriorar sus ingresos en los últimos tres años gracias a las políticas de estabilización y ajuste aplicadas por el actual gobierno. Bajo esta perspectiva el gobierno debería reconsiderar la tasa del IVA a un nivel de entre 8% y un 10%, no buscando que sea la tasa de impuestos la que permita recaudar lo mismo que el timbre, sino considerando que para aumentar la recaudación deberá afinar mejor los mecanismos de control de la evasión especialmente de las grandes empresas. Esto en definitiva será lo que garantice realmente enfrentar los requerimientos de mayores ingresos tributarios y la posibilidad de ir reduciendo la actual brecha fiscal.

4. Los pequeños y medianos empresarios podrán verse impactados con el IVA, en el marco de la liquidez monetaria necesaria para sus transacciones. Ciertamente no es lo mismo que una gran empresa desembolse un 12% de impuestos, que una pequeña empresa que tiene un reducido capital de trabajo. Esta situación hace necesario analizar detenidamente nuevos mecanismos para que los pequeños y medianos empresarios no se vayan a encontrar con el problema de paralizar sus actividades.

---

***La política fiscal debe garantizar el desarrollo económico y social posibilitando la redistribución indirecta del ingreso***

---

## Conclusiones

Hemos considerado los efectos negativos que sobre la economía familiar tendrá el IVA, así como el impacto o dificultades que ocasionará al pequeño y aún al mediano productor. También hemos establecido que la aplicación de este impuesto está muy articulado a la política económica del actual gobierno y especialmente a las dificultades que tiene en el marco fiscal para resolver su déficit creciente. Se ha señalado que el IVA presenta mayores ventajas que el impuesto al timbre y que por lo tanto su aplicación puede ser positiva si se toma en cuenta algunas modificaciones en la tasa definida, así como en las exenciones y otros mecanismos que faciliten la recaudación. Pero para poder enfrentar los efectos adversos sobre las familias y pequeños empresarios será necesario proponer lo siguiente:

1. Ampliar la lista de los productos de la canasta básica exentos de este impuesto y reducir la tasa impositiva a un nivel entre el 8% y 10%, considerando las condiciones precarias en las cuales se debate la mayoría de la población en El Salvador.

2. Establecer mecanismos que faciliten las actividades de la pequeña y mediana empresa tanto por la vía de la aplicación del impuesto como de otras medidas alternativas (crédito, etc.), a fin de que no se vean paralizadas debido a la falta de liquidez monetaria.

3. Establecer paralelamente a la implementación del IVA una ley de protección al consumidor, que luego derive en la creación de la

Procuraduría del Consumidor. Estos aspectos permitirían regular las imperfecciones del mercado y especialmente las decisiones arbitrarias de los empresarios de aumentar

los precios, y establecerían mecanismos de control de calidad de los bienes y servicios.

4. Definir una nueva política salarial, que modifique tanto el salario mínimo actual, como la forma de determinación de dicho salario en el área rural así como la urbana. Se debe considerar los aumentos salariales en función de los impactos inflacionarios y la necesidad de recuperar el poder adquisitivo perdido por lo menos en los últimos años.

5. Establecer una nueva política laboral que garantice la estabilidad laboral y mejores prestaciones sociales para los trabajadores.

6. Modificar la política fiscal, garantizando su orientación hacia el desarrollo económico y social. Esto significa establecer medidas por el lado de los ingresos y gastos que posibiliten la redistribución indirecta del ingreso. Es decir, revisar la actual política impositiva centrada en impuestos indirectos, y establecer una decidida política de gasto público que fortalezca la prestación de servicios sociales básicos y las inversiones productivas del Estado.

7. Establecer una política social por parte del gobierno que enfrente seriamente las

grandes deficiencias existentes en el marco de la educación, salud, vivienda, servicios básicos, etc.

8. Establecer mecanismos de control eficientes del pago del IVA a fin de garantizar la no evasión de este impuesto. Para ello es necesario crear una nueva unidad de control, capacitar personal, establecer métodos de supervisión y control a las empresas, etc.

En general, la necesidad de establecer medidas complementarias a la aplicación del IVA, son importantes para evitar los impactos negativos o adversos de ésta

sobre las mayorías pobres de nuestro país. Si bien es necesaria la modernización del Estado y de los instrumentos de política fiscal, éstos deben articularse en una nueva visión de desarrollo económico y social, donde las mayorías populares son los grandes beneficiarios. Nuestro país

requiere de una nueva estrategia de desarrollo que transforme una economía y sociedad excluyente en otra que vaya estableciendo las bases de un nuevo orden económico y social realmente democrático y participativo.

---

***La modernización del Estado debe articularse con una política fiscal donde las mayorías populares sean las grandes beneficiarias***

---