

## RESEÑA DE LA CONFERENCIA

## POLÍTICA FISCAL SALVADOREÑA, 2007-2013: DIAGNÓSTICO Y CONDICIONANTES FINANCIEROS PARA LA TRANSICIÓN POLÍTICA DE 2014 (Octubre 2013)

**Santiago Humberto Ruiz Granadino**

### I. ORGANIZADORES

Christian Aid, Friedrich Ebert Stiftung y Plan

### II. EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

**Coordinador:** Abelardo Medina Bermejo –  
Economista sénior, Icefi

**Supervisor:** Jonathan Menkos Zeissig – Director  
Ejecutivo, Icefi

**Investigadores:** Abelardo Medina Bermejo –  
Economista sénior, Icefi  
Ricardo Castaneda – Economista  
Investigador, Icefi  
Enrique Maldonado – Economista  
Sénior, Icefi  
Carlos Pérez Trejo – Consultor  
Externo

### III. RESUMEN

La situación financiera actual del Estado Salvadoreño es un factor decisivo para definir y condicionar el inicio del nuevo Gobierno, así como para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los programas sociales en beneficio de la colectividad. Entre dichos programas, las inversiones públicas en la niñez y adolescencia Salvadoreña, segmentos poblacionales que representan la actualidad tangible de la sociedad y su apuesta concreta por un mejor futuro. El desempeño sano y ordenado de las finanzas públicas es una de las condiciones necesarias para lograr una transición política sin sobresaltos, que allane el camino para la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de objetivos de desarrollo. En ese sentido, este trabajo analiza el desempeño fiscal de 2013 y, con base en un marco de supuestos macroeconómicos, pronostica la situación financiera del Sector Público No Financiero (SPNF) hacia el final de 2014 (año de

transición política), poniendo énfasis en los desafíos que enfrentará el próximo Gobierno, ante los cuales se propone una serie de acciones de política que permitan contribuir en la búsqueda de una salida al problema fiscal del país.

### IV. Ingresos Públicos al Alza, Pero Aún Insuficientes

La recaudación tributaria de El Salvador pasó de US\$ 2,876.8 millones (14.3% del PIB) en el año 2007 a US\$ 3,685.4 millones en 2012, cifra equivalente a una carga tributaria del 15.4%, pero esta mayor cantidad de ingresos continúa siendo insuficiente frente a las necesidades de gasto e inversión pública. Esta carga tributaria es poco equitativa y tiene a la base fundamentalmente los impuestos al consumo, lo que la hace vulnerable frente a las crisis económicas. La mayor parte de los ingresos tributarios son pagados por los pobres. Los ingresos no tributarios constituyen, en promedio, casi el 16% de los ingresos totales y entre ellos se encuentran las rentas de la propiedad, la venta de bienes y servicios de administración pública, tasas y derechos por servicios públicos, multas, transferencias corrientes e ingresos financieros. En promedio, las transferencias públicas han representado US\$ 200 millones anuales, es decir, casi un 5% de los ingresos totales. Por su parte, el superávit de las empresas públicas ha oscilado en alrededor de US\$ 138 millones anuales, un poco más del 3% de los ingresos totales, en promedio. Las donaciones en los últimos tres años han representado casi un 4% de los ingresos totales. Los ingresos de capital son los que menos aportan al fisco Salvadoreño.

La reforma tributaria del año 2009 básicamente consistió en una ampliación de la base tributaria, la cual incluyó dos grandes aspectos: el aumento

de tasas aplicables y la ampliación de la base tributaria; fue un esfuerzo por profundizar la progresividad del impuesto sobre la renta en los niveles bajos de la escala de ingresos.

#### V. El Gasto Público: Pocos Recursos Frente a Grandes Desafíos

La característica principal del gasto público en El Salvador es su alta rigidez: cerca del 85% de los recursos está pre asignado por ley, lo que impide de alguna forma a las autoridades gubernamentales priorizar la ejecución de aquellos programas económicos, sociales o sectoriales que pudieran ser de su interés. A esto se suman los

problemas de baja ejecución, posible ineficiencia y baja calidad, resultantes de una aún débil planificación. Esto impide lograr los resultados más importantes de la gestión gubernamental.

El gasto del Gobierno Salvadoreño, mantuvo durante la década de los noventa, un promedio del 19% del PIB; de 2000 a 2008 manifestó un ligero incremento al 20%. El cambio en la orientación ideológica del Gobierno salvadoreño y los efectos de la crisis económica internacional se manifestaron en el período 2009-2012, cuando el gasto ejecutado registró un incremento en el promedio, llegando hasta el 23.1% del PIB.

#### El Salvador: evolución de los principales indicadores macroeconómicos (2007-2012) (Porcentaje de variación anual)

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB Nominal (en millones de US\$)	20,104.9	21,431.0	20,661.0	21,418.3	23,139.0	23,864.4
PIB Real	3.8	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9
Agricultura	8.5	3.0	-2.9	3.1	-2.5	2.5
Industria	2.5	2.3	-3.0	1.9	2.7	1.8
Comercio, restaurantes y hoteles	4.3	1.0	-5.4	1.5	2.3	2.6
Consumo privado real	6.3	1.8	-10.3	2.2	2.4	1.3
Inversión privada real	2.9	-7.4	-19.7	0.6	15.6	-1.6
Tasa de inflación anual	4.9	5.5	-0.2	2.1	5.1	0.8
Empleo formal	4.0	-1.4	-1.6	5.3	2.6	2.3
Exportaciones totales	7.6	15.6	-16.7	16.4	18.0	0.6
Importaciones totales	13.6	11.3	-25.4	14.9	18.4	3.1
Remesas familiares	6.5	1.3	-9.5	1.3	6.3	7.2
Crédito bancario	9.6	2.8	-7.3	-3.0	4.2	6.5
Depósitos totales	16.7	-1.2	3.0	4.8	-1.0	1.0

Fuente: elaboración del ICEFI

Para contrarrestar los efectos de la crisis, en 2008 y 2009 el Gobierno de la República adoptó una política anti cíclica, se trató de expandir el consumo familiar mediante el otorgamiento de algunos subsidios, como el del transporte público, la energía eléctrica y el gas propano; el aumento de los subsidios representó el 42% del incremento del gasto total, el resto se explica por otros gastos

como el aumento de remuneraciones a los trabajadores del Estado.

El gasto de funcionamiento del Gobierno Salvadoreño abarca más del 80 % del presupuesto anual; los gastos de capital el 17 %.

El rubro de salarios para el período 2007-2012 absorbió cerca del 37% de los ingresos; las adquisiciones de bienes y servicios significaron el

19%; las transferencias corrientes representaron cerca del 17%, y el pago de intereses de la deuda pública un 12%, en promedio.

Entre 2007 y 2012, las erogaciones orientadas al desarrollo social (educación, salud pública y desarrollo local) ascendieron a un aproximado de 6.96% del PIB, esto representa un 37.4% de los gastos totales del gobierno central; administración de justicia y seguridad ciudadana el 13.7%; apoyo al desarrollo económico el 11.75%; conducción administrativa (principalmente defensa nacional y hacienda) el 10.2%.

El servicio de la deuda pública representa el 23.2% del total del presupuesto.

Es notable el incremento sostenido en los niveles de gasto social per cápita en El Salvador, los cuales pasaron de alrededor de US\$ 290 durante el período 2001-2004, a cerca de US\$ 305 durante el período 2008-2010.

Los recursos destinados a la niñez y la adolescencia han venido en constante aumento, tanto en valores nominales como en términos del PIB (en donde se pasó de 3.7%, en 2007, a 4.6%, en 2012), no obstante las asignaciones anuales continúan estando lejos de lo que una niña, niño o adolescente requiere para su apropiado desarrollo humano. Sin embargo, debido a la falta de disponibilidad de mayores recursos, el endeudamiento externo utilizado para financiar dicha inversión aumentó de 2.4%, en 2007, a 11.2%, en 2011. El país que más invierte en Centroamérica en este rubro es Costa Rica.

## VI. El Endeudamiento: Una Tarjeta de Crédito Que Está Llegando al Límite

Los altos déficits fiscales y el fuerte incremento experimentado por la deuda entre 2009 y 2012 han derivado en el deterioro de la calificación de riesgo ante Standard & Poors, Fitch Ratings y Moody's Investors Services, así como en la pérdida del grado de inversión que poseía el país con Moody's.

## Deuda Pública de El Salvador 2008-2012



Fuente: FUSADES, BCR, Ministerio de Hacienda, artículo completo en: <http://www.laprensagrafica.com/deficit-fiscal-llegara-al-4-del-pib-este-año>

El déficit fiscal y el alto endeudamiento tienen varias explicaciones, entre las que deben destacarse dos: los ingresos del Estado están creciendo menos rápido de lo que crecen los gastos; así como la presión de la deuda previsional.

El incremento de la deuda se ha manifestado tanto en el aumento de los préstamos de apoyo presupuestario provenientes de los organismos multilaterales (BID y Banco Mundial), como en la emisión de deuda de corto plazo (Letras de Tesorería, o Letes). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda (MH), hacia abril de 2013 la deuda de corto plazo (Letes) ascendía a US\$ 715.4 millones, previéndose que al cierre del ejercicio sobrepasara el umbral de los US\$ 800 millones.

El costo de la deuda tenderá a crecer como consecuencia del aumento de las tasas de interés en los próximos años, así como el hecho que los nuevos préstamos tendrán que soportar un aumento de la tasa de interés de riesgo generada por el deterioro de la calificación de riesgo del país.

Una de las causas de este desequilibrio permanente es que no se incluye en el

presupuesto la totalidad de los gastos a ejecutar (devoluciones de impuestos, los subsidios a los servicios básicos y otras demandas «imprevistas»).

Los problemas de ingreso y gasto, las deficiencias de liquidez y los frecuentes «canjes» o reestructuración de Letes hacia un plazo más lejano, complican la solvencia en el mediano plazo, mientras aumenta el riesgo crediticio del país y el costo financiero es mayor.

### VII. Principales Condicionantes Financieros Para la Transición Política de 2014

La crisis financiera internacional sigue estando presente, la recuperación es muy débil en los EE.UU. y en la Unión Europea, existe preocupación por la disminución del ritmo de crecimiento de los países que forman el BRICS (*Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica*), especialmente de China, así como la fuga de capitales de los países emergentes.

El FMI prevé que si se mantiene la ejecución de las actuales políticas públicas, el crecimiento real del PIB de El Salvador se ubicaría en 1.5% en 2013 y 2014, y en 2% a mediano plazo, lo que implicaría un crecimiento per cápita cercano a cero.

Un gran desafío para las nuevas autoridades económicas y fiscales es administrar las finanzas públicas en medio de una crisis de liquidez y credibilidad. Los ingresos tributarios dependerán del crecimiento económico real, variación de los precios, comportamiento de las importaciones y variación de las remesas familiares, así como la eficiencia recaudatoria de la administración tributaria; se estima que aumentarán en 5.1 %. La carga tributaria se estima en 15.3 %. Los gastos aumentarán pero en forma inferior a lo ocurrido en el año 2013. La deuda previsional es una amenaza a la liquidez presupuestaria, en la medida que el servicio anual aumente, volverá a significar una presión creciente para la caja fiscal. El déficit fiscal será el 4 % del PIB y se financiará con deuda pública, además esta variable se verá incrementada por la inminente reestructuración de la deuda de corto plazo y el *roll over* de unos bonos emitidos en el año 2009, entonces el

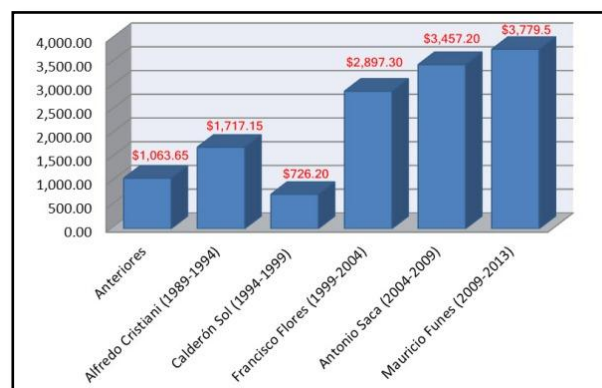
Gobierno afrontará el compromiso de colocar deuda en los mercados financieros en 2014 por alrededor de US\$ 1,150 millones.

### VIII. Reflexiones finales

Continuar manteniendo altos déficit fiscales y un sistema previsional insostenible, podrían provocar el fin de la dolarización de El Salvador, en el mediano plazo.

Con estos antecedentes, 2014 se presenta como un año de grandes desafíos para El Salvador, en el que vuelven a presentarse dos difíciles retos para el Gobierno: aumentar los ingresos y contener el gasto de manera urgente, evitando de esa forma que la deuda pública siga en aumento; y potenciar el financiamiento del gasto social, especialmente el dirigido a los grupos sociales vulnerables, evitando de esa forma que se deterioren aún más las condiciones de vida de la población más necesitada.

### Deuda Pública en El Salvador Adquirida Por las Administraciones Presidenciales



Fuente Transparencia Activa y BCR. Artículo completo en: <http://mediolleno.com.sv/noticias/funes-y-saca-endeudan-al-pais-con-7-mil-236-7-millones>

El comportamiento reciente y proyectado indica que las finanzas públicas ya no son sostenibles de la manera como se han venido administrando, por lo que es urgente que se tomen decisiones estratégicas para corregir el rumbo y no caer en una crisis severa en el corto-mediano plazo.

La necesidad de llegar a un pacto fiscal a mediano plazo, para:

- Profundizar la eficiencia, equidad y neutralidad del sistema impositivo;
- Nuevos impuestos selectivos al consumo de ciertos productos;
- Fortalecer y simplificar el sistema sancionatorio;
- Fortalecer las capacidades de la administración tributaria. Esto significa supresión de asignaciones innecesarias o dudosas; revisión de las asignaciones de recursos pre-establecidas en la legislación nacional (organismo judicial, organismo legislativo, transferencias a municipalidades y otras entidades); optimización de los programas de subsidio al gas licuado y a la energía eléctrica, focalizando los beneficios de manera eficiente y equitativa y otorgándolos a quienes realmente lo necesitan; revisión de las funciones de las instituciones públicas, para adaptarlas a la búsqueda de objetivos y resultados; revisión de la política salarial del estado, definiéndola de acuerdo con las competencias y funciones efectivas de los trabajadores; rediseño del sistema previsional, garantizando el pago de las prestaciones a los pensionados y beneficiarios del antiguo sistema, además de la necesidad de estudiar los escenarios que permitan la sostenibilidad de la previsión social en el país; implementación de un sistema de evaluación del gasto público mediante indicadores de desempeño en todas las instituciones del estado, incluyendo las que gozan de autonomía financiera; creación de un sistema nacional de inversión pública que asigne recursos con base en un proceso de evaluación pública y social de los proyectos de inversión, garantizando la mayor vinculación posible a argumentos de desarrollo y priorización social y territorial; formulación de reformas al sistema de adquisiciones y contrataciones

del estado, encaminadas a darle mayor eficiencia y transparencia; formulación de una ley general de endeudamiento público que establezca los criterios y tipos de deuda, destino de los recursos, mecanismos de aprobación, gestión estratégica del portafolio, etc., y sobre todo los límites de dicha deuda.

## IX. Comentario Propio

El diagnóstico es bastante certero desde el punto de vista económico y político pero en las recomendaciones plantea la continuación de la política de ampliación de la base tributaria, que trata de cubrir con la frase “profundizar la eficiencia, equidad y neutralidad del sistema impositivo”; pero en el diagnóstico, en lo relativo al endeudamiento, se hizo el comentario propositivo siguiente “Los cambios fundamentales a seguir para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo están supeditados, principalmente a una mayor generación de ingresos corrientes, con énfasis en los tributarios, se debe contar con bases impositivas más estables y amplias”.

De esta manera los autores evaden el problema estructural de la política fiscal Salvadoreña que consiste en que en el país los gastos del Estado son financiados principalmente por los trabajadores, que los que tienen más ingresos no pagan más impuestos, que la estructura tributaria es regresiva. Por tanto, en sus propuestas no aparece la necesidad de un impuesto a la propiedad o de darle más progresividad al impuesto sobre la renta.