

SITUACION FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL



1989, para las finanzas públicas de la economía de El Salvador, es un año de profundización de la crisis fiscal a niveles alarmantes, llegando el déficit fiscal a romper el record histórico en las cuentas fiscales del Gobierno Central del presente siglo.

La forma de manifestarse el estancamiento económico, los efectos de la recesión económica mundial y la acumulación de calamidades, han incidido fuertemente en la continuidad y ampliación del déficit fiscal, que cada año parece más difícil de poder resolverse.

A continuación se abordará la situación fiscal del Gobierno Central, a la luz del comportamiento de los principales indicadores de las finanzas públicas, para lo cuál se ha utilizado información del Banco Central de Reserva de El Salvador.

ESCENARIO Y ACTORES EN LAS FINANZAS PUBLICAS

En el primer semestre de 1989, la administración del Gobierno Central estuvo en manos del Partido Demócrata Cristiano (PDC); los primeros tres meses de este período se caracterizaron por ser una fase electorera, en el cual el partido oficial quizo canjearse el apoyo de ciertos sectores a través de concesiones, entre estas el alza de sueldos a los empleados públicos. Luego de conocerse en marzo, la derrota del PDC en las urnas, se deterioró aún más la administración de las finanzas (dotando de empleo público a ciertos simpatizantes y adelantando los gastos de capital).

El segundo semestre se inicia con el ascenso de ARENA al poder ejecutivo, los primeros cuatro meses de este período (julio-octubre), el Gobierno Central trató de entrar en un proceso de austeridad, para lograr generar ahorro que sirviera para hacer frente al grave deterioro fiscal, dicho período fue interrumpido con la agudización del conflicto militar, el cuál abrió escenarios de combate en las áreas urbanas en el mes de noviembre. Esta situación creó un nuevo panorama a las finanzas públicas; crecieron vertiginosamente los egresos, debido a: los incrementos en

los gastos de operación de algunas entidades públicas (fundamentalmente Defensa) y gastos en reparación de infraestructura etc.

Al escenario anterior se suman: el escaso crecimiento de la actividad económica (PIB constante creció en 1%), inflación promedio del 17.6% anual, aumento de las tasas de interés a finales del año, modificación del tipo de cambio y el agravamiento del deterioro de los términos de intercambio, etc; variable que de una u otra manera influyen en el comportamiento de los indicadores macroeconómicos de las finanzas públicas.

LOS GASTOS

Durante 1989, los gastos del Gobierno Central alcanzaron los ¢4,530 millones, lo cual representó un incremento de 13% con respecto a los gastos del Gobierno Central en 1988 y un alza de 6.4% en relación a lo presupuestado para dicho año; éste incremento obedeció al incremento en: las remuneraciones a los empleados públicos en el mes de marzo, en los gastos de Obras Públicas (reparación de carreteras), en los gastos militares (fundamentalmente en los meses de noviembre y diciembre), a la deuda del Instituto Nacional del Café con los cafetaleros, y al incremento de los gastos en reparación de algunas infraestructuras públicas dañadas en los acontecimientos de noviembre.

Desde el punto de vista contable, los gastos se orientaron así: Gastos Corrientes 76.8%, Gastos de Capital 15% y amortización de la deuda pública 8.2% (Ver cuadro N° 1).

Los gastos corrientes, conocidos como gastos de funcionamiento, se canalizaron así: pago de remuneraciones a empleados públicos (62%), compra de bienes y servicios (15%), transferencias corrientes al resto del sector público (10%), pago de intereses a la deuda pública (8%) y transferencias corrientes al sector privado y externo (5%).

Si a lo anterior le sumamos la amortización a la deuda pública, deducimos que el 85% de los gastos totales del Gobierno Central fueron improductivos

CUADRO N° 1
GOBIERNO CENTRAL GASTOS FISCALES CONSOLIDADOS*
 (En millones de colones)

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO	1988	1989
I. GASTOS CORRIENTES (A+B+C+D)	3042.2	3480.5
A. DE CONSUMO	2332.3	2705.3
1. Remuneraciones	1321.0	2166.3
2. Compra de Bienes y Servicios	511.3	539.0
B. INTERESES DE LA DEUDA	243.8	289.4
1. Deuda Interna	62.9	97.4
2. Deuda Externa	180.9	192.0
C. PROVISION P/GASTOS DEL EXTERIOR + INTERESES	0.0	0.0
D. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	466.1	485.8
1. Al resto del Sector Público	351.7	336.6
1.1 Inst. Descent.-Rest. Gbno. Gral.	232.6	279.5
1.2 Empresas Public. No. Financ.	113.2	47.1
1.3 Instituc. Public. Financ.	0.0	0.0
1.4 Gobiernos Municipales	5.9	10.0
1.5 No Especificadas	0.0	0.0
2. Al Sector Privado	105.0	139.2
3. Al Sector Externo	9.4	10.0
II. GASTOS DE CAPITAL	588.0	679.9
A. FORMACION DE CAPITAL	467.5	644.0
B. ADQUISICION DE ACTIVOS EXIST.	1.1	1.3
C. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	119.8	34.6
1. Al Resto del Sector Público	119.8	34.6
1.1 Inst. Descent.-Res. Gbno. Gral.	119.8	16.5
1.2 Empresas Públic. No Financ.	0.0	5.8
1.3 Instituc. Public. Financ.	0.0	12.3
1.4 Gobiernos Municipales	0.0	0.0
2. Al Sector Privado	0.0	0.0
III. CONCESION NETA DE PRESTAMOS	60.0	- 4.6
1. Al Resto del Sector Público	0.0	- 4.6
1.1 Inst. Descent.-Res. Gbno. Gral.	0.0	0.0
1.2 Empresas Públic. No Financ.	0.0	0.0
1.3 Instituc. Públic. Finac.	0.0	- 4.6
1.4 Gobiernos Municipales	0.0	0.0
2. Al Sector Privado	60.0	0.0
IV. AMORTIZACION DE LA DEUDA	318.3	374.3
A. DEUDA INTERNA	142.5	177.9
B. DEUDA EXTERNA	175.8	196.4
1. Préstamos	175.8	196.4
2. Bonos 0.0	0.0	
V. GASTOS TOTALES (I + II)	3630.2	4160.4
VI. GASTOS TOTALES + CONCES. NETA DE PREST. (V+III)	3690.2	4155.8
VII. EGRESOS TOTALES (IV + VI)	4008.5	4530.1



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

desde el punto de vista económico.

Con respecto a los Gastos de Capital, estos fueron incrementados en 15.6% con respecto a los de 1988, pasando de ¢588 millones a ¢679.9 millones, cifra superior en ¢226.1 a lo presupuestado para dicho año (¢453.8 millones, según presupuesto de 1989). Este incremento se debió a una mayor asignación de gastos de capital a las partidas del presupuesto de 1980, al alza de los gastos de capital (inversión) en el primer semestre y por el incremento ocasionado en los gastos de reparación de infraestructura pública, dañada en los sucesos de noviembre.

En lo concerniente al destino de los gastos por institución u obligaciones, tenemos que en 1989 los gastos se orientaron así: 27.4% Defensa y Seguridad Pública y el 15.9% al pago de la deuda pública. Esto demuestra que aproximadamente un 43.3% de los gastos se destinaron a guerra y deuda pública, dos tipos de gastos completamente improductivos. Dicha estructura de los gastos va en detrimento de las asignaciones para los proyectos de asistencia social y de desarrollo económico.

INGRESOS

Los ingresos totales del Gobierno Central se deprimieron en 10% pasando de ¢3,385.8 millones en 1988 a ¢3,048.4 millones en 1989; esta reducción provino del decrecimiento en la recaudaciones corrientes y de capital (al respecto véase cuadro N° 2).

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS CORRIENTES

Uno de los principales componentes de los ingresos corrientes del Gobierno Central son las recaudaciones tributarias, que en 1989 representaron el 93.8% de los ingresos corrientes y el 80% de los ingresos totales. De manera que cualquier modificación de estos incide en el comportamiento de los ingresos del fisco.

La participación de los distintos impuestos en los ingresos tributarios sufrieron ciertas alteraciones en 1989 con respecto al año anterior, tanto en montos como en la estructura tributaria.

Según cuadro N° 3, los impuestos indirectos experimentaron una mayor participación en la estructura tributaria en detrimento de los impuestos directos, esto evidencia la tendencia a la regresividad de la tributación salvadoreña.

Al interior de los impuestos indirectos se experimentaron variaciones, una de estas es que la par-

ticipación de los impuestos sobre las exportaciones fue menor en 1989, este fenómeno se debe a los impactos que experimentó el ingreso de divisas en concepto de exportaciones de café, las cuales decrecieron como resultado del deterioro del precio del grano en el mercado mundial.

En 1988, las recaudaciones de impuestos a la exportación de café constituyeron el 14% de los ingresos tributarios y en 1989, llegaron al 5% cambio que en términos absolutos significó una merma en el ingreso de ¢240 millones.

La anterior reducción fue compensada con una mayor captación de impuestos indirectos sobre las importaciones, las cuales aumentaron en ¢105 millones; sin embargo, los impuestos indirectos sobre el comercio exterior, se deprimieron en ¢134 millones.

Caso contrario sucedió con las recaudaciones de impuestos indirectos sobre las transacciones internas, las cuales se incrementaron en términos absolutos y relativos, esencialmente la recaudación de timbres fiscales y de los impuestos sobre el consumo de productos, alzas que pueden apreciarse en el cuadro N° 4.

Los incrementos en las recaudaciones, de los impuestos anteriores, se explican por: la alta elasticidad tributaria de estos impuestos ante variaciones del PIB y por la presencia de un proceso inflacionario.²

El comportamiento experimentado por los ingresos tributarios en forma global, condujeron a una menor presión tributaria, la cual bajó de 9.8% en 1988 a 7.7% en 1989 (al respecto véase cuadro N° 5).

Otros componentes de los ingresos corrientes son los ingresos no tributarios; estos tienen una pequeña participación en la estructura de los ingresos corrientes (9.8% en 1988), sin embargo en 1989, estos se redujeron drásticamente, pasando de ¢281 millones en 1988 a ¢162 millones en 1989, esto representó una contracción de ¢119 millones (cantidad muy significativa), este fenómeno obedeció a la reducción en las utilidades de las empresas públicas no financieras.

DEFICIT FISCAL

La brecha entre los ingresos corrientes y los gastos totales del gobierno central, alcanzó los ¢1,539.4 millones, déficit que significa que de cada colón que recibió el gobierno, en concepto de ingresos corrientes, gastó ¢1.54.

Este elevado desequilibrio macroeconómico del fisco se logró cubrir así: 64% con financiamiento

CUADRO Nº 2
GOBIERNO CENTRAL OPERACIONES FINANCIERAS CONSOLIDADAS
 (En millones de colones)

AHORRO EN CUENTA CORRIENTE, SUPERAVIT/DEFICIT FISCAL Y FINANCIAMIENTO NETO	1988	1989
I. INGRESOS CORRIENTES AJUSTADOS	2843.8	2616.4
II. GASTOS CORRIENTES	3042.2	3480.5
III. AHORRO CORRIENTE (I-II)	- 198.4	- 864.1
IV. INGRESOS DE CAPITAL	542.0	432.0
V. GASTOS DE CAPITAL	588.0	679.9
VI. CONCESION NETA DE PRESTAMOS	60.0	- 4.6
VII. SUPERAVIT/DEFICIT (-) FISCAL (III+IV-V-VI)	- 304.4	- 1107.4
VIII. FINANCIAMIENTO NETO (A + B + C)	<u>304.4</u>	<u>1107.4</u>
A. FINANCIAMIENTO INTERNO-NETO (1+2+3)	<u>26.4</u>	<u>982.8</u>
1. BANCO CENTRAL-CREDITO NETO (1.1-1.2)	- 69.6	888.1
1.1 CREDITO E INVERSION	214.2	991.5
a) Préstamos de L.P.	0.4	- 11.7
b) Adelantos de C.P. a Tesorería	30.0	- 413.1
c) Inversión Financiera-Bonos	183.8	1416.3
1.2 DEPOSITOS*	- 283.8	- 103.4
2. BANCOS COMERCIALES-CREDITO NETO (1.1-1.2)	- 92.8	97.2
1.1 CREDITO E INVERSION	- 91.9	102.8
a) Préstamos de L.P.	0.0	0.0
b) Adelantos de C.P. a Tesorería	0.0	0.0
c) Inversión Financiera-Bonos	- 91.9	102.8
1.2 DEPOSITOS	0.0	- 5.6
3. OTRAS FUENTES INTERNAS	<u>188.8</u>	<u>- 2.5</u>
3.1 CIAS. DE SEGUROS	15.9	30.0
3.2 INST. SALV. SEG. SOCIAL	0.0	6.0
3.3 TESORERIA GUBERNAMENTAL (Bonos y cupones recibidos en pago de impuestos)	- 54.9	- 61.1
3.4 VARIACION DEL SALDO DE ORDENES LEGALIZADAS PENDIENTES DE PAGO	219.5	79.1
3.5 SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO	0.0	- 21.5
3.6 OTRAS CUENTAS	8.3	- 35.0
3.7 RENEGOCIACION DE DEUDA PUBLICA INTERNA	0.0	0.0
B. FINANCIAMIENTO EXTERNO-NETO (1-2+3-4)	<u>278.0</u>	<u>124.6</u>
1. Desembolsos de Préstamos	453.0	321.0
2. Amortización de Préstamos	175.8	196.4
3. Colocación de Bonos	0.0	0.0
4. Amortización de Bonos	0.0	0.0
C. BRECHA NO FINANCIADA	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>
PARTIDAS INFORMATIVAS:		
1. DEFICIT FISCAL-(INCLUYENDO DONATIVOS EXTERNOS)	304.4	1107.4
(Como % del PTB Corriente)	1.1%	3.5%
2. DEFICIT FISCAL-(EXCLUYENDO DONATIVOS EXTERNOS)	- 846.4	- 1539.4
(Como % del PTB corriente)	- 3.1%	- 4.8%
3. PTB A PRECIOS CORRIENTES	27365.8	32079.1

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva

CUADRO Nº 3
EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS. (%)

	1988	1989
1. INGRESOS TRIBUTARIOS	100	100
1. Impuestos Directos	29	28
1. sobre la renta	22	23
2. sobre el patrimonio	5	4
3. sobre transf. de propiedad	2	1
2. Impuestos Indirectos	71	72
1. Comercio Exterior	23	19
1. Exportación	15	6
1. Café	14	5
2. Azúcar	0.2	0.2
3. Camarón	0.2	0.2
4. Otros	—	—
2. Importación	8	13
2. Transacciones Internas	48	53
1. Consumo de Productos	17	18
2. Sobre uso de Servicios	2	2
3. Timbres Fiscales	28	32
4. Papel Sellado	0.4	0.4
5. Otros Impuestos y Gravámenes	—	0.4

FUENTE: Elaborados por el INVE, con base en datos de Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

CUADRO Nº 4
EL SALVADOR: COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	1988	1989	
I. INGRESOS CORRIENTES	2843.8	2616.4	(227.4)
A. INGRESOS TRIBUTARIOS	2531.9	2454.1	(77.8)
1. IMPUESTOS DIRECTOS	739.0	695.1	(44)
1. Sobre la renta	560.7	566.0	(5.3)
2. Sobre el patrimonio	119.8	105.1	(14.7)
3. Sobre transf. de propiedad	58.5	24.0	(34.5)
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	1792.9	1759.1	(33.9)
1. Comercio Exterior	592.2	457.9	(134.3)
1. EXPORTACION	377.9	137.9	(240)
1. Café	368.3	127.5	(240)
2. Azúcar	4.2	5.4	1.2
3. Camarón	5.2	5.0	(0.2)
4. Otros	0.2	0.1	(0.1)
2. IMPORTACION	214.3	320.1	105.8
2. Transacciones Internas	1200.7	1301.2	100.5
1. Consumo de Prod.	431.3	440.2	8.9
2. Sobre uso de Servicios	51.1	40.3	(10.8)
3. Timbres Fiscales	707.1	800.0	92.9
4. Papel Sellado	10.8	10.8	0
5. Otros Imp. y gravamen	0.4	9.7	9.3
B. VARIACIONES. Saldo Imptos. DIRECTOS POR COBRAR	- 30.6		
C. INGRESOS NO TRIBUTARIOS + TRANSF. CTES. Y OTROS	281.3	162.3	(119)
II. INGRESOS DE CAPITAL	542.0	432.0	(110)

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

CUADRO N° 5
EL SALVADOR: CARGA TRIBUTARIA
 (En millones de colones)

	1987	1988	1989
1. Ingresos Tributarios	2588.1	2531.9	2454.1
2. PTB a Precios Corrientes	23140.6	27365.8	32079.1
3. Carga Tributaria (1: 2 (%))	11.2%	9.3%	7.7%

FUENTE: Elaborado por el INVE con base en información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

interno, 28% son donaciones precedentes del exterior y 8% con financiamiento externo. (Al respecto ver cuadro N°2).

Cabe resaltar dos hechos importantes en las finanzas públicas al finalizar 1989; el primero es que la mayor parte del financiamiento provino de la colocación de bonos, algunos de éstos sirvieron para convertir y consolidar, en una sólo deuda las obligaciones vigentes al 31 de diciembre³, y un segundo hecho es la autorización, otorgada por la Asamblea Legislativa al Ministerio de Hacienda, para tomar recursos del Fondo General de la Nación (se tomó dinero de ciertas asignaciones del Ramo de Planificación, Economía, Hacienda etc.) las cuales alcanzaron los ¢101 millones, y destinados a otras partidas ¢53 millones al Ministerio de Defensa como refuerzo presupuestario y ¢48 millones se canalizaron al Instituto Nacional del Café, para terminar de liquidar la cosecha a los caficultores.⁴

CONCLUSION

La gravedad de la crisis económica y la dinámica del conflicto armado, se han vuelto a imponer en la situación fiscal del Gobierno Central.

Los gastos continuaron orientados a actividades improductivas como la guerra y la deuda pública. Por el lado de los ingresos se manifestó un deterioro de aquellos ingresos que dependen de condiciones exógenas, como es la baja en el precio del café, lo cual repercutió en una fuerte restricción del ingreso de divisas al país. Sin embargo, la característica del sistema impositivo en el país, hizo caer el peso de esta situación sobre las mayorías populares a través

de una mayor recaudación de impuesto sobre el consumo y timbres fiscales. Pese a esta situación, el déficit fiscal "se amplió", el cuál fue cubierto fundamentalmente con la creación de bonos.

Los acontecimientos de noviembre incidieron en el incremento de los gastos de defensa, gastos que fueron cubiertos con recursos de otras partidas, situación que va en detrimento para la rentabilidad del capital.

Todo el panorama anterior nos conduce a la confirmación que el contexto de la situación fiscal, solo puede resolverse en la medida que gradualmente se superen los problemas de la crisis económica y militar, lo que necesariamente pasa por soluciones de orden político que desemboquen en soluciones concretas que superen las causas estructurales que dieron origen a la actual crisis nacional.

NOTAS

1. Nota: Hacemos referencia a los ingresos totales, consolidados; o sea, que tomamos en cuenta ingresos corrientes e ingresos de capital, este último abarca solamente venta de activos fijos y transferencias del sector externo (donativos).
2. Al respecto consulte: LAZO, Francisco; "La elasticidad tributaria en El Salvador", San Salvador en Boletín de Ciencias Económicas y Sociales N° 5, UCA, septiembre-octubre de 1987.
3. Diario Oficial; Decreto N° 395 del 15 de diciembre de 1989.
4. Diario Oficial; Decreto N° 402 del 13 de diciembre de 1989.