

SITUACION FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL

1990 ha sido un año en el cual la Política Fiscal y el resto de medidas económicas implementadas por el Gobierno de la República, empezaron a dar los primeros resultados favorables para los sectores privilegiados. En lo Fiscal esto se comprueba al revisar la profundización de la regresividad tributaria, así como por el lado de los gastos sociales, ya que se denota un decrecimiento real que tiende a reducir los salarios sociales.

En las páginas que vienen no se pretende efectuar un análisis profundo y exhaustivo de la situación Financiera del Gobierno, sino más bien se pretende describir en forma breve y sintética dicho fenómeno.

LOS GASTOS.

De acuerdo a cifras de Contabilidad Central del Ministerio de Hacienda, los gastos totales del Gobierno Central en 1990 con respecto a 1989, se incrementaron en 24%. Está alza es muy considerable en cuanto el costo de la vida creció en 19% (Índice Precio al Consumidor), lo cual indica un crecimiento real de aproximadamente 5% en los gastos totales.

Sin embargo, al comparar las modificaciones de los gastos corrientes y de capital, apreciamos que el primero creció en términos absolutos en ₡433 millones; alza del 15% y los gastos de capital, aumentaron en ₡449 millones, alza del 73%. Esto demuestra que el mayor dinamismo lo experimentaron los gastos de capital.

Al estudiar más detenidamente los gastos corrientes, observamos que el aumento del 15%, no compensa el alza de los precios de 1990 (19%). Por lo tanto, lo que efectivamente sucedió fue un decrecimiento en términos reales del 4% en los gastos corrientes. Dentro de los componentes de los gastos corrientes los que mostraron una mayor dinámica fueron, el de remuneraciones y las transferencias corrientes al sector público.

Las remuneraciones se modificaron debido al incremento salarial mensual de ₡150.00 para los empleados públicos (a partir del mes de agosto) y al incremento del aguinaldo en ₡100.00.

El incremento de transferencias corrientes evidencia la

CUADRO N° 1

INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL (En Miles de Colones)

	1989	1990
I. INGRESOS CORRIENTES	2,623,575.7	3,367,022.4
a) Tributarios	2,457,274.2	3,200,747.1
b) No Tributarios	120,956.4	109,092.8
c) Transferencias Corrientes	40,569.9	48,083.3
d) Otros Ingresos Corrientes	4,775.2	9,099.2
II. GASTOS CORRIENTES	3,135,325.4	3,568,210.6
a) Gastos de Consumo	2,353,173.5	2,696,037.3
a.1. Remuneraciones	2,030,066.3	2,307,869.0
a.2. Bienes y Servicios	323,058.7	387,540.8
a.3. Arrendamiento de Terrenos	48.5	627.5
b) Intereses de la Deuda Pública	287,643.2	310,648.1
b.1. Deuda Pública Interna	100,226.3	143,301.1
b.2. Deuda Pública Externa	187,416.9	167,347.0
c) Transferencias	494,508.7	561,525.2
c.1. Al Sector Privado	130,406.2	73,047.0
c.2. Al Sector Público	354,934.1	477,009.3
c.3. Al Exterior	9,168.4	11,468.6
III. AHORRO CORRIENTE (I-II)	(511,749.7)	(201,188.2)
IV. INGRESO DE CAPITAL	100,410.3	515,091.3
a) Venta de Activos	107.5	1,283.4
b) Transf. de Capital del Exterior	100,302.8	513,807.9
V. REEMBOLSO DE PRESTAMOS CONCEDIDOS	2,643.4	67,551.4
VI. GASTOS DE CAPITAL	578,421.4	1,027,707.4
a) Inversión Real	185,784.1	167,411.8
b) Inversión Financiera	48,551.2	556,767.1
c) Transferencias	18,433.4	95,476.4
d) Amortización de la Deuda	325,652.7	208,052.0
d.1. Interna	171,553.0	22,981.4
d.2. Externa	154,099.7	185,070.7
VII. DEFICIT FISCAL (III+IV+V-VI)	987,117.4	646,252.9
VIII. FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO		
a) Préstam. Directos Obtenid. del exter.	53,606.8	609,868.6
b) Créd. en Valores Públicos (Bonos)	550,000.0	233,208.0
c) Otros	(383,510.6)	(196,823.8)
IX. DEFICIT FISCAL	987,117.4	646,252.1

FUENTE: Dirección de Contabilidad Central, Ministerio de Hacienda de El Salvador. 1991.

continuidad de una política de subsidio por parte del Gobierno Central a las entidades autónomas, las cuales en su mayor parte funcionan con déficit.

Con respecto a los gastos de capital, cabe destacar que las inversiones reales o sea las que comprenden inversión física (maquinaria, equipos, inmuebles, materias primas), se deprimieron al igual que las amortizaciones a la deuda; caso contrario sucedió con los rubros de inversión financiera y transferencias de capital, las cuales crecieron notablemente.

Lo anterior pone al descubierto que el crecimiento de los gastos de capital se efectuó en función de solventar los desequilibrios presupuestarios de otras instituciones del sector público, ya que las inversiones financieras fueron préstamos para entidades autónomas y las transferencias se orientaron de igual forma. Por lo tanto, el crecimiento de los gastos de capital no ha sido para el desarrollo de las propias unidades del Gobierno Central.

Otras clasificaciones importantes para estudiar la orientación de los gastos del Gobierno Central son dos, la primera, con respecto a los grupos sectoriales atendidos y una segunda, en relación a las unidades primarias atendidas.

- Orientación de los gastos con respecto a los grupos sectoriales.

Según el Cuadro N° 2, la estructura de los gastos del Gobierno Central en 1990, muestra ciertas diferencias con respecto a 1989, las principales anotaciones que podemos hacer, son las reducciones que experimentan en la participación en el total de gastos a los siguientes grupos: Desarrollo Social, Sectores Económicos y Financieros, Administración y Servicios Generales. Caso contrario sucedió con Desarrollo de la Infraestructura y de la Producción que incrementaron su participación.

- Orientación de los gastos con respecto a las principales unidades atendidas.

Al analizar la estructura de los gastos del Gobierno Central en el Cuadro N° 3, nos damos cuenta que los gastos sociales -Salud Pública y Educación-, en forma conjunta, reflejan un deterioro en su participación; en 1989 representaban el 25% del total de gastos y en 1990 alcanzaron el 21.2%.

Lo anterior pone en evidencia la política Neoliberal de efectuar estabilizaciones y ajustes en función de reprimir los salarios sociales de los pobres. Pero, suena más interesante cuantificar el crecimiento porcentual de los gastos sociales y compararlos con la tasa de crecimiento de los precios al consumidor (IPC).

CUADRO N° 2

**EL SALVADOR
GRUPOS SECTORIALES ATENDIDOS
POR EL GOBIERNO CENTRAL (%)**

	1989	1990
Desarrollo de Recursos Naturales	0.7	0.7
Desarrollo Social	26.7	23.9
Desarrollo de la Infraestructura	9.6	19.8
Desarrollo de la Producción	6.4	11.3
Sectores Económicos y Financieros	19.4	13.9
Admón. y Servicios Generales	37.2	30.4
Total	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda 1989 y 1990.

Los gastos sociales en educación y salud crecieron en 10% y el índice de inflación alcanzó el 19%, esto demuestra una reducción de los gastos sociales reales en 9%, situación que conduce a una mayor desestabilización y desajuste social que solo contribuye a elevar las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, insalubridad e inseguridad social.

El comportamiento de los gastos de Defensa y Seguridad Pública, manifiesta un leve crecimiento del 3% y una reducción en la participación en la estructura total de gastos, pasando del 30.8% en 1989 al 24.2% en 1990. La anterior situación se explica por el hecho que en 1989, los gastos militares crecieron aceleradamente, debido a la dinámica del conflicto armado -ofensiva guerrillera del FMLN en 1989-, acontecimiento que infló los gastos en "Defensa y Seguridad Pública". Sin embargo, al comparar los datos de 1990 con 1988 apreciamos un alza del 25% en los gastos militares y si a esto le añadimos el hecho que el Gobierno Central asumió toda la deuda "pública" (secreta) del Ministerio de Defensa, es de esperar que lejos de reducir los gastos en la guerra, estos han crecido con una dinámica muy parecida a la efectuada en años anteriores. 1/

La reducción en los servicios a la deuda pública se explica por los acuerdos del Gobierno Central y los organismos internacionales (Club de París), para reprogramar la deuda externa vencida y corriente. Esto permitió que el Gobierno consolidara la deuda externa del sector público en

1/ Ver INVE; "Situación Financiera del Gobierno Central en 1988" en El Salvador: Coyuntura Económica No.24, Universidad de El Salvador.

un sólo paquete y le proporcionarían períodos de gracia.

El crecimiento de los gastos en obras públicas, se debe a que los daños del conflicto armado en la infraestructura - Nov. 1989-, demanda por parte del Gobierno mayores recursos para reparar los daños.

Otro factor que infló los gastos en obras públicas fue el donativo que efectuó la AID para financiar proyectos de inversión en obras públicas (agosto 1990), por ₡213 millones, recursos canalizados a través del presupuesto ordinario.

CUADRO N° 3

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SEGUN UNIDADES ATENDIDAS POR EL GOBIERNO CENTRAL
(En Millones de Colones y %)

	1989		1990	
	₡	%	₡	%
- Defensa y Seguridad Pública.	1,200.1	30.8%	1,235.9	24.2%
- Deuda Pública	613.3	15.7	511.5	10.0
- Salud Pública y - Asistencia Social.	308.4	8.0	377.2	7.4
- Educación y Cultura	663.9	17.0	701.5	13.8
- Obras Públicas	298.1	7.6	942.9	18.5
- Otras Unidades	812.9	20.9	1.332.1	26.1
		100.0		100.0

LOS INGRESOS.

Los ingresos del Gobierno Central en 1990, manifestaron un nutrido crecimiento del 45%, pasando de ₡2,726.00 millones en 1989 a ₡3,945.00 millones en 1990, incremento que responde al aumento de las recaudaciones tributarias y al alza de los donativos provenientes del exterior. (Ver Cuadro N° 1).

Los Ingresos Corrientes.

El principal rubro de los ingresos corrientes, son los ingresos tributarios ^{2/}, los cuales mostraron para 1990, un crecimiento del 30% con respecto a las recaudaciones tributarias de 1989 y la carga tributaria, crece levemente sin llegar a los niveles de 1988 (al respecto véase Cuadro N° 4).

El mayor incremento de los ingresos tributarios provino, fundamentalmente, del alza de los impuestos indirectos, los cuales experimentaron en términos absolutos y relativos un

crecimiento superior que los generados por los impuestos directos. (Véase Cuadro N° 5).

En lo concerniente a la estructura de los ingresos del fisco por recaudaciones de impuestos indirectos, apreciamos que los impuestos sobre el comercio exterior, alcanzaron una mayor participación, pasando del 26% en 1989 al 32% en 1990 (dentro de los impuestos indirectos).

CUADRO N° 4

CARGA TRIBUTARIA
(MILES DE COLONES)

AÑOS	INGRESOS TRIBU TARIOS	PTB	CARGA TRIBU-TARIA %
1985	1,659,370.7	14,330,800	11.6
1986	2,702,310.8	19,762,900	13.7
1987	2,517,050.1	23,140,600	10.9
1988	2,539,633.1	27,365,800	9.3
1989	2,457,274.1	32,230,000	7.6
1990	3,200,247.1	39,481,000	8.1

FUENTE:Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO N° 5
EL SALVADOR
INGRESOS TRIBUTARIOS
(En Miles de Colones)

	1989	1990
I. IMPUESTOS DIRECTOS	758,040.5	922,664.4
1.1. Sobre la Renta	581,384.0	725,486.1
1.2. Sobre el Patrimonio	118,816.3	124,878.5
1.3. Sobre Transf. de Propied.	57,840.2	72,299.8
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	1,699,233.7	2,278,082.7
2.1. Comercio Exterior	445,521.6	720,140.0
2.1.1. Exportación	132,762.6	255,375.4
a) Café	123,979.9	253,303.3
b) Otros	8,782.7	2,072.1
2.1.2. Importación	312,759.0	464,764.6
2.2. Transacciones Internas	1,253,712.1	1,557,942.7
2.2.1. Consumo de Product.	429,400.1	477,121.7
2.2.2. Uso de Servicios	40,496.6	51,387.8
2.2.3. Timbres Fiscales	763,931.9	1,009,678.8
2.2.4. Papel Sellado	10,623.7	9,558.6
2.2.5. Otros Imp. y Gravám.	9,259.8	10,195.8
A. INGRESOS TRIBUTARIOS	2,457,274.2	3,200,747.1

FUENTE: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda 1991.

^{2/} Los ingresos tributarios constituyen el 95% de los ingresos corrientes del fisco para 1990.

Esto fue la consecuencia de las eliminaciones de una serie de exoneraciones y exenciones fiscales al sector industrial, así como el mayor ingreso de divisas en concepto de las exportaciones del café.

Los impuestos sobre transacciones internas mostraron una menor participación en la estructura de los impuestos indirectos, sin embargo, experimentaron un incremento absoluto muy considerable y una alza en relación al año anterior del 24%, destacándose en este comportamiento el impuesto de timbres y el de consumo de productos.

La anterior dinámica, fue el resultado de las reformas fiscales y el auge en la actividad económica del país (el PIB creció en 3.4%).

Al apreciar el comportamiento de los impuestos directos, observamos que el crecimiento de estos depende en gran medida de los impuestos sobre la renta, los cuales se expandieron en 24%; las causas de esta alza, las encontramos en las mejores condiciones que el capital ha gozado en 1990, lo cual se ha traducido en el incremento de ganancia e inversiones; por otro lado, las reformas tributarias como el pago a cuenta han colaborado a mejorar los ingresos tributarios.

Los Ingresos no Tributarios

Este tipo de ingresos lo constituyen la venta de activos financieros, venta de activos fijos, venta de productos, materiales y servicios; tasas por servicios públicos, pago de derechos (marcas, patentes, licencias, etc.) y utilidades de empresas públicas. En 1990 estos ingresos decrecieron en 10% en relación a los ingresos no tributarios de 1989.

Las transferencias corrientes y los otros ingresos corrientes se modificaron muy favorablemente para el fisco, sin embargo, su participación en el total de ingresos es mínimo.

Ingresos de Capital

El otro componente importante de los ingresos totales del Gobierno Central, son los ingresos de capital, estos crecieron en forma espectacular pasando de ₡100 millones en 1989 a ₡515 millones en 1990. Esta alza del 415% se debe, fundamentalmente, al comportamiento de los donativos procedentes del exterior, los cuales llegaron a constituir el 99% de los ingresos de capital.

El total de donativos, procedentes de USA para el presupuesto ordinario, alcanzaron los ₡513 millones, de estos, ₡300 millones provinieron del donativo de AID-0355 y 0356, del Programa de Apoyo a la Balanza de Pagos, orientándose

a gastos de funcionamiento del Gobierno Central, el resto, o sea ₡213 millones, fueron otorgados por AID a través del convenio de donaciones para financiar proyectos de inversión del ramo de Obras Públicas (Gastos de Capital).

El otro componente de los ingresos de capital son las ventas de activo, los cuales pasaron de 100 mil colones en 1989 a ₡1.2 millones, si bien esta cantidad representa un porcentaje muy bajo en la estructura de ingresos, cabe resaltar su importancia desde el punto de vista económico, ya que esto constituye un financiamiento a través de la descapitalización de los activos fijos del Gobierno General.

Por último, tenemos los reembolsos de préstamos concedidos, recursos que en 1990 crecieron muy significativamente, pasando de ₡2.6 millones (1989) a ₡67.5 millones.

Déficit Fiscal

Al contrastar los ingresos totales del Gobierno Central y los ingresos corrientes, se reporta un desequilibrio de 1,228 millones, sin embargo para calcular el déficit fiscal había que tomar en cuenta, dentro de los ingresos, los siguientes recursos: venta de activos, transferencias de capital recibidas del exterior (donativos) y los reembolsos de préstamos concedidos.

De tal forma que al efectuar la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, nos resulta un déficit fiscal por ₡646.2 millones para 1990, cantidad inferior al déficit de 1989, el cual fue de ₡897.1 millones.

Para financiar el déficit de 1990, se utilizaron préstamos procedentes del exterior por ₡609.8 millones y créditos en valores públicos por ₡233.2. ^{3/}

Al consultar cifras del Banco Central de Reserva, resultó que el financiamiento neto para el déficit global del gobierno Central, provino del sector externo en su mayor parte y el financiamiento neto interno fue negativo. ^{4/}

Consideraciones Finales.

No hay duda que en 1990, los ingresos fiscales se incrementaron con una dinámica superior a la de los gastos fiscales y que el déficit fiscal decreció con respecto al año 1989.

Los factores que colaboraron a la concretización de este objetivo fueron múltiples.

-El más importante, consideramos que es el resultado

^{3/} Nota: En la información de Contabilidad Central del Ministerio de Hacienda se reporta una partida negativa por 196.8 millones, en el financiamiento del déficit público.

^{4/} Banco Central de Reserva de El Salvador en Boletín Económico N°33, Marzo de 1991, Pág.11

obtenido por la implementación de una serie de medidas de reforma tributaria (ver esquema N°1), que colaboraron a la obtención de más recursos (tributarios).

- Un segundo factor, es la dinámica favorable que presentó la actividad económica en el país, cabe destacar el incremento del PIB en 3.4% y el elevado incremento de la producción en un sector clave como oferentes de empleo como lo es el sector agropecuario.

- La consolidación y reprogramación de la deuda pública interna, como acción inmediata para evitar el incumplimiento de esta; en el Decreto Legislativo N°233, del 13 de diciembre de 1989. Diario Oficial N°233, del 15 del mismo mes y año; se autorizó una emisión de bonos hasta por \$3,900 millones, para convertir y consolidar en una sola deuda las obligaciones vigentes al 31 de diciembre de 1989, de manera que se reprograma para un período mayor de tiempo el pago de la deuda en tal sentido, el Gobierno Central logró que para 1990 el servicio de la deuda fuese menor.

Programación de la Deuda Externa.

El Gobierno de El Salvador, por medio del Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central de Reserva, sostuvo negociaciones con representantes del Club de París

(los países acreedores más importantes: Estados Unidos de América, Japón, Francia, España y Canadá): En estas reuniones se llegó al acuerdo sobre la consolidación y reprogramación de la deuda externa de El Salvador, referente a los pagos vencidos y corrientes al 30 de septiembre de 1991, hasta por un monto de 138 millones de dólares 5L, con bajas tasas de interés y mayor período de gracia.

Lo anterior fue una medida favorable para las Finanzas Públicas en 1990, ya que se redujo el pago que el Gobierno Central tuvo que hacer, por lo que decrecieron los gastos por servicio de la deuda pública externa.

Sin embargo, no todo fue favorable para las finanzas públicas, ya que el conflicto bélico en el país, la guerra del Golfo Pérsico y el deterioro del precio del café en el mercado internacional, ejercieron presiones adversas al fisco.

A manera de conclusión, podemos argumentar que en materia fiscal, el proyecto neoliberal parece irse consolidando paulatinamente a favor del capital y en detrimento de los sectores cuyos ingresos son constantes o decrecientes.

Esto lo constatamos al apreciar el incremento de la presión tributaria y la mayor regresividad que caracteriza a la estructura tributaria, así como el descenso en los gastos sociales.

ESQUEMA N° 1

DECRETOS APROBADOS QUE INCIDIERON EN LA MEJORA DE LA RECAUDACION FISCAL, DURANTE EL AÑO 1990.

Decreto 385:	Derógase las disposiciones legales que contengan excensiones relativas a derechos, gravámenes, tasas e impuestos a la importación así como también se eliminarán las de impuestos indirectos, contenidas en diversas leyes. Diario Oficial N°227 del 7 de diciembre de 1989. Tomo 305.	Decreto 387:	Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta. D.O. N°232 del 14/dic./89. Tomo 305.
Decreto 396:	Derógase las leyes de impuesto sobre la exportación de camarón y de impuestos sobre exportación de azúcar. Diario Oficial N°231 del 13 de diciembre de 1989. Tomo 305.	Decreto 383:	Derógase en todas sus partes del Decreto Legislativo N°222 del 17 de diciembre de 1985 (Parte III del Arancel Centroamericano de Importación. D.O. N°232 del 14/Dic./89. Tomo 305.
Decreto 384:	Reforma a la Ley del Papel Sellado y Timbres. Diario Oficial N°232 del 14 de diciembre de 1989. Tomo 305.	Decreto 398:	Reformas a la Ley de Impuestos sobre Exportaciones de Café. D.O. 233, del 15/dic/1989. Tomo 305.
Decreto 386:	Reformas a la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. D.O. N°232 del 14 de diciembre de 1989. Tomo 305.	Decreto 413:	Reformas a la Ley de Fomento y Garantía de Inversiones Extranjeras. D.O. N°231 del 13/Dic./89. Tomo 305.
		Decreto 460:	Ley de Reactivación de Exportaciones. D.O. N°113 del 13/mayo/90. Tomo 357.
		Decreto 461:	Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales. D.O. N°88 del 18/Abril/90.

FUENTE: Ministerio de Hacienda; "Informe sobre la Liquidación del Presupuesto General y Situación del Tesoro Público y Patrimonio Fiscal de 1990. San Salvador, Dirección de Contabilidad Central 1991.

5L Nota: Cantidad sujeta a modificaciones conforme a la suscripción de los acuerdos bilaterales.