

EL SALVADOR : CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011

1. ASPECTOS GENERALES

De acuerdo al *Proyecto del Presupuesto 2011*, el plan de ingresos y gastos del Estado se enmarca dentro de otros programas de trabajo del gobierno: el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014* y el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. En el ámbito externo, el Proyecto de Presupuesto 2011 también se encuentra determinado por los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través del Acuerdo *Stand By* —SBA, por sus siglas en inglés—.

En líneas generales, los pronósticos macroeconómicos que subyacen al proyecto presupuestario muestran que para 2011 se espera un crecimiento de la economía del 2.5%,¹ una inflación de 2.8%, y un incremento en las exportaciones e importaciones —que incluye bienes y servicios— de 9.5% y 9.0%, respectivamente. Es importante destacar que el PIB esperado para el 2011 y el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, no están en completa sintonía con las perspectivas económicas establecidas en la revisión más reciente del Acuerdo *Stand By* con el FMI, en julio de 2010 (Ver Cuadro 1).

Según el *Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011*, con el nuevo plan de ingresos y gastos del Es-

1. Según el Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011, se prevé que para 2011 el Producto Interno Bruto alcance \$22,953.2 dólares.

tado,² se busca asegurar la sostenibilidad fiscal sin que la misma ponga en riesgo el alcance de las metas sociales establecidas por el actual gobierno. Este es, pues, el dilema de la situación fiscal del país: que en medio de un contexto económico de bajo crecimiento y, por ende, de baja recaudación tributaria, el gobierno sea capaz de atender la mayor parte de las demandas sociales, sin que ello derive en un mayor deterioro de la sostenibilidad fiscal.

2. INGRESOS Y GASTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.

El Cuadro 2 muestra la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central desde 2007 hasta lo que se prevé en el *Proyecto del Presupuesto de 2011* presentado a la Asamblea Legislativa. Como se puede ver, en el componente de los ingresos totales, son los ingresos corrientes los que representan la mayor fuente de recursos para el Estado, especialmente cuando se cae en la cuenta que la mayor parte de ellos está cimentada en la recaudación del IVA e ISR.³

2. Ministerio de Hacienda. Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011. p. 6. Véase en: www.mh.gob.sv.

3. FUNDE. *Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación*. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, Primera Edición, San Salvador, septiembre de 2008. p. 29.

CUADRO 1. INDICADORES ECONÓMICOS Y FISCALES 2011

VARIABLES	PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011	ACUERDO CON FMI**
Tasa de crecimiento del PIB real	2.5%	2.5%
Inflación	2.8%	2.8%
Producto Interno Bruto Nominal (millones de US\$)	22,953.2	22,843.0
Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	9.5%	9.2%
Crecimiento de las importaciones de bienes y servicios	9.0%	9.0%
Ahorro corriente*	0.9%	0.9%
Balance Primario*	-0.4%	-0.4%
Superávit/ déficit*	-3.5%	-3.5%
Inversión	3.3%	3.3%
Deuda pública*	50.4%	50.7%

* Son resultados a nivel de sector público no financiero.

** Los datos del acuerdo con el FMI provienen de la revisión de julio de 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH y FMI

Para los años 2010 y 2011 —según los presupuestos votado y proyectado, respectivamente— se tiene que los ingresos corrientes pasan de \$3,219.7 millones a \$3,461.4 millones. A pesar de este incremento en términos absolutos, se tiene previsto —según el presupuesto proyectado— una caída de

los ingresos corrientes en términos relativos, ya que dejarían de ser el 88.1% de los ingresos del Gobierno Central (sobre la base del presupuesto votado en 2010) a constituir el 76.9% de los ingresos en 2011. Ello se debe principalmente a que la composición de los ingresos presupuestarios cambia, a razón

CUADRO 2. GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (EN US\$ MILLONES)

CLASIFICACIÓN	2007	%	2008	%	2009	%	V. 2010	%	P. 2011	%
Ingresos totales	3,253.7	100.0	3,583.2	100.0	4,648.9	100.0	3,654.3	100.0	4,503.5	100.0
Corrientes	2,985.4	91.8	3,181.9	88.8	2,831.7	60.9	3,219.7	88.1	3,461.4	76.9
Capital	61.6	1.9	198.4	5.5	34.1	0.7	30.2	0.8	65.8	1.5
Financiamiento	126.9	3.9	93.4	2.6	1,672.4	36.0	277.4	7.6	834.1	18.5
Contribuciones especiales	79.8	2.5	109.5	3.1	110.7	2.4	127.0	3.5	142.2	3.2
Gastos totales	3,258.2	100.0	3,264.1	100.0	4,287.1	100.0	3,654.3	100.0	4,503.5	100.0
Corrientes	2,371.1	72.8	2,597.9	71.7	2,910.4	60.3	2,720.7	74.5	2,735.5	60.7
Capital	483.7	14.8	553.3	15.3	661.9	13.7	392.1	10.7	623.2	13.8
Aplicaciones financieras	304.3	9.3	265.0	7.3	1,027.2	21.3	289.6	7.9	907.6	20.2
Contribuciones especiales	99.1	3.0	125.9	3.5	128.1	2.7	127.0	3.5	142.2	3.2
Costo previsional	—	—	82.0	2.3	99.5	2.1	124.9	3.4	95.0	2.1

Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votados y proyectados, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2011

del mayor peso que tendrá los ingresos por financiamiento, que alcanzarían \$834.1 millones, es decir, un 18.5% de los ingresos totales. Para 2010, según el presupuesto votado, esta fuente de recursos arribó a los \$277.4 millones, menos de 10% de los ingresos del Gobierno Central (Ver Cuadro 2).

Por el lado del gasto, en 2010 y 2011, se nota un leve incremento pasando de \$2,720.7 millones a \$2,735.5 millones. Lo que más destaca es el fuerte incremento que se registra en el gasto por aplicaciones financieras —que incluye la amortización de la deuda pública—, pues de un año a otro pasa de \$289.6 millones a \$907.6 millones, representando para 2011 el 20.2% de los gastos totales del Gobierno Central. Este incremento se debe a la amortización de eurobonos por \$653.5 millones

Por su parte, la tasa de variación anual promedio de los ingresos y gastos del Gobierno Central para el periodo 2008-2011 —donde los presupuestos de 2010 y 2011 se refieren al presupuesto votado y proyectado, respectivamente— ha sido de 10.4% y 10.8%, respectivamente.

En la variación de los ingresos, son los ingresos corrientes aquellos que muestran una menor volatilidad en su tasa de variación anual, mientras que los ingresos de capital y por financiamiento muestran fuertes fluctuaciones en el periodo de observación. Se debe tener presente que las fuertes fluctuaciones en los recursos obtenidos vía financiamiento se debe, en 2009, al incremento del endeudamiento público para compensar la caída de los ingresos tributarios y el aumento del gasto, ambos por la crisis. Ello estableció un techo más alto, razón por la cual se da una caída en los ingresos por financiamiento durante 2010. En 2011 se vuelve a registrar un nuevo incremento por la emisión de bonos para amortizar los eurobonos por \$653.5 millones.

Por otra parte, en el ámbito de los gastos, las erogaciones corrientes muestran una tasa de crecimiento promedio de 3.9% para el periodo que se extiende de 2008 a 2011. Una vez más salta a la vista la alta tasa de crecimiento promedio que presenta lo destinado a aplicaciones financieras (104.1%), lo que es a consecuencia de la amortización del saldo acumulado de LETES en 2009, por \$800 millones; mientras que para 2011, se incluye la amortización de eurobonos por \$653.5 millones.

Otro aspecto que llama la atención es la evolución de la tasa crecimiento anual que presenta el gasto de capital. En 2008 y 2009, este tipo de gasto mostró un crecimiento anual de 14.4% y 19.6%, pero en 2010 y 2011, los gastos de capital registran una contracción de 40.8% y un incremento de 58.9%, respectivamente. En este sentido en este momento actual de lenta recuperación de la actividad económica, el gasto de capital que realiza el Gobierno Central a través del proceso de inversión pública es de suma importancia para alcanzar la tan esperada reactivación de la economía.

3. GASTOS POR ÁREAS DE GESTIÓN

A continuación se presenta los gastos del Gobierno Central por Áreas de Gestión, clasificación que permite distinguir el destino de los recursos y su contribución al objetivo de proporcionar los servicios y elevar el bienestar de la población.⁴

3.1 COMPOSICIÓN DEL GASTO POR ÁREAS DE GESTIÓN PARA EL SUBPERÍODO 2010-2011

Para 2010 y 2011, el gasto en el ámbito de la Conducción Administrativa del Estado pasa de \$353.0 a \$396.1 millones, lo cual muestra que se tiene programada un alza de 12.2%. Así, en época de crisis económica se destina una mayor cantidad de recursos a las actividades administrativas del Estado.

Por su parte, el ámbito de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana pasará de \$564.7 millones destinados en 2010 a \$622.6 millones correspondientes a 2011, registrándose un alza de 10.3% en los recursos destinados a esta área de gestión. Se espera que los recursos asignados a esta cartera sean suficientes para mitigar la oleada de violencia social que atraviesa actualmente el país, y que muy probablemente se podría endurecer si no hay cambios importantes en materia de reactivación económica.

En el ámbito de Desarrollo Social, se destina \$1,743.7 millones en 2011; es decir se espera un incremento presupuestario de 11.9% respecto al 2010.

4. *Ibíd.*, p. 21.

Es importante destacar que en términos promedio, los recursos que recibe esta área representan el 40.6% del gasto total del Gobierno Central. Esto es cuatro puntos porcentuales más de lo que asignó el Gobierno Central en el periodo de 2007 a 2009.

En cuanto al área destinada a Apoyo al Desarrollo Económico, ésta recibe \$402.9 millones en 2011, es decir, un aumento del gasto de 28%. Es importante destacar que si bien este aumento es importante, pues implica \$88.2 millones más, esos recursos no arriban siquiera al 10% del gasto del Gobierno Central, siendo este ámbito de gestión de suma importancia para la reactivación económica.

En las erogaciones para el servicio de la deuda pública se tiene que para 2010 y 2011, se asigna \$769.7 millones y \$1,272.6 millones, respectivamente, es decir que para 2011 se espera un aumento en el pago de la deuda de 65.3%, restándose de esta manera recursos que bien podrían destinarse a otras áreas como Desarrollo Social, Seguridad Pública o Apoyo al Desarrollo Económico. Así, para el 2011, es preocupante notar que el pago de la deuda corresponderá al 28.3% del presupuesto de Gobierno Central y un 5.5% del PIB previsto para 2011.

Finalmente se tiene que para los años 2010 y 2011, las Obligaciones Generales del Estado pasan de \$93.8 a \$65.6 millones, registrándose un decremento del 30.1% en el crecimiento del gasto para el próximo año. En este periodo el gasto por Obligaciones Generales del Estado representa en promedio un 2% del gasto total del Gobierno Central.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las proyecciones económicas que subyacen a la elaboración del Presupuesto del Gobierno Central son frágiles, por lo que el incumplimiento de las metas macroeconómicas y fiscales es bastante probable. Esto se torna más notorio cuando se cae en la cuenta que a partir de mediados de 2010 el proceso de recuperación de la economía mostró una desaceleración y la tasa de crecimiento anual del IVAE ha tendido a situarse entre el 1.5% y 2.5%.

En este sentido, es importante hacer énfasis en que la falta de coherencia entre los contenidos del *Plan Quinquenal de Desarrollo*, el *Proyecto de Presupuesto 2011* y el *Acuerdo Stand By* podría tener serias consecuencias en el plano político y económico para el Ejecutivo. No obstante, también se debe reconocer que las autoridades no son desconocedoras de tales riesgos, ya que en el *Mensaje de Proyecto del Presupuesto 2011* se reconoce que «las políticas y estrategias en materia fiscal tienen como objetivo principal contar con los recursos necesarios para financiar las inversiones sociales y económicas en armonía con las prioridades del *Plan Quinquenal de Desarrollo*».⁵

Finalmente, en una situación como la actual, caracterizada por el escaso dinamismo de la economía, el presupuesto debería usarse durante el periodo de recuperación como instrumento para alcanzar la estabilidad macroeconómica estableciendo claras prioridades en la asignación de recursos, todo ello acompañado por un proceso de profundización de la transparencia fiscal.

5. *Ibíd.*, p. 11.

Con el apoyo de:



FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503) 2263-0454

E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org