

# Actualidad Económica

Boletín Quincenal

No. 1

Noviembre/96

## Notas en torno al Presupuesto General 1997

# Funde

*Actualidad Económica* es una publicación de carácter monográfico de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), elaborada por el Equipo de Análisis de Coyuntura, que busca dar seguimiento a diferentes problemáticas socio-económicas coyunturales de El Salvador, con el propósito de generar opinión entre los principales protagonistas del desarrollo económico y social del país. Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Instituto Austriaco para la Cooperación Norte-Sur (ONSI).

# Actualidad Económica

Boletín Quincenal

No. 1

Noviembre/96

## PRESENTACION

La Fundación Nacional para El Desarrollo -Funde-, presenta su primer boletín quincenal *Actualidad Económica* como parte de su esfuerzo por generar opinión y debate sobre diferentes problemáticas económicas y sociales del país. Este esfuerzo está dirigido a realizar un análisis situacional de diferentes temas que cobran relevancia en la realidad económica y social salvadoreña.

Las temáticas que se irán desarrollando incluyen una variada gama de aspectos, entre otros: fiscales, monetarios, precios, financieros, comercio exterior, y del sector real.

Con esta publicación queremos proporcionar un servicio que contribuya a la interpretación de los fenómenos económicos y sociales que acontecen en nuestro país, así como apoyar en la toma de decisiones y en la realización de tareas y programas de los agentes protagónicos del desarrollo, tales como: organizaciones sociales, gremiales empresariales y laborales, entidades gubernamentales, organismos internacionales, agencias de cooperación e institutos de investigación, entre otros.

En este primer número se desarrolla el tema **Notas en torno al Presupuesto General 1997.**

# Funde

# Notas en torno al Presupuesto General 1997

## Introducción

La composición del Presupuesto General del Estado es un indicador de la orientación de las políticas de gasto público, de los requerimientos de financiamiento y las áreas que se conciben como prioritarias para el ejercicio fiscal en cuestión. En este sentido, el análisis de la estructura del Presupuesto General para 1997, contenida en el Proyecto elaborado por el Ministerio de Hacienda, podría sugerir las líneas de conducción de la economía por parte del Estado para el próximo año.

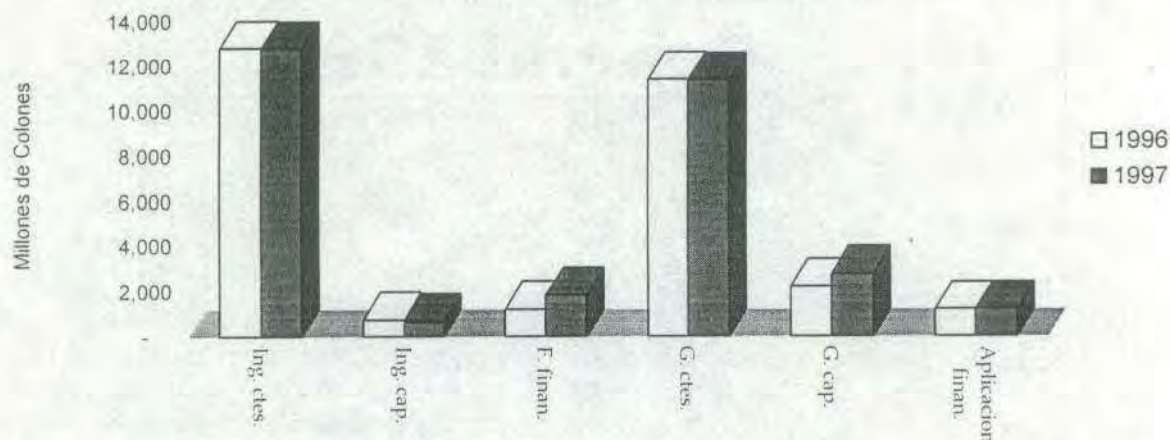
Se proyecta para 1997 un crecimiento en el Presupuesto del 3.3% respecto al del presente año, al pasar de la cifra votada en 1996 de ¢ 14,815.1 millones a ¢ 15,302.4 millones. Sin embargo, considerando el efecto inflacionario para 1997<sup>1</sup>, tal crecimiento se transforma en una disminución real de la asignación presupuestaria, de manera que las proyecciones presupuestarias para el próximo año se reducirán en 3.0% respecto al correspondiente a 1996 (esto asumiendo el escenario más optimista, una inflación del 6.0%).

Resulta interesante observar la correlación existente entre las asignaciones presupuestarias y la evolución de la actividad económica; en este sentido, utilizamos como indicador el ratio Presupuesto General-Producto Interno Bruto (PIB); cuyo comportamiento en los últimos años ha observado una tendencia creciente, aunque a partir de 1994 aparece un leve quiebre a la baja. Para 1997 se prevé que este ratio (14.9%) disminuirá respecto al año anterior (15.9%), llegando al nivel de 1995.

Con el propósito de aproximarnos a la situación presupuestaria prevista para 1997, se expondrán los rasgos más relevantes de la política de ingresos y gastos que subyacen en el Proyecto de Presupuesto.

<sup>1</sup>Según el Programa Monetario elaborado por el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), la meta de inflación para 1997 oscila entre el 6.0 y 8.0%.

Composición del Presupuesto General. 1996-1997



FUENTE: Elaboración propia basada en Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado. 1997.

## Los ingresos públicos

En el ámbito de los ingresos públicos tenemos como uno de los hechos más relevantes que para 1997 se proyecta un crecimiento del 3.3% de los ingresos totales del Gobierno Central, mientras que se prevé que sus principales componentes, tanto los ingresos corrientes como los de capital disminuirán para el próximo año, a tasas del -0.3% y -12.6%, respectivamente. En este apartado será abordada esta problemática de los ingresos públicos, así como la evolución de sus principales componentes que se proyecta en el Presupuesto General de la nación para 1997.

En el caso de los ingresos corrientes, a pesar de la reducción esperada siguen representando la mayor proporción (83.5%) dentro de los ingresos totales. En términos comparativos los ingresos tributarios disminuirán en el próximo año (-0.7%) como consecuencia de las menores recaudaciones de IVA (-5.3%), de los impuestos a productos especiales (-11.0%) y de otros impuestos (-11.5%). En el marco de la reducción del abanico de impuestos, era de esperar que los rubros de Impuestos

a Productos Especiales y Otros Impuestos, se vieran reducidos; y en contraposición, que la recaudación en concepto de IVA se incrementara; sin embargo, sólo en concepto de IVA se estarían dejando de percibir en 1997 ¢ 350 millones, cabe entonces cuestionarse si la estrechez de la base tributaria del país y la evasión que lleva aparejada, continúan siendo una limitación del sistema fiscal.

La explicación que el gobierno da respecto a la proyección de una caída en las recaudaciones del IVA, se fundamenta en las modificaciones a su ley y el comportamiento recesivo de la economía en los primeros ocho meses de 1996; en este sentido, sería de esperar que ante la inminente prolongación de la "desaceleración" de la actividad económica, los niveles de recaudación del IVA mantendrán un menor ritmo de crecimiento pero no necesariamente se concluye que tenga una disminución nominal y menos real, con respecto a 1996.

Aunque prevalecen signos recesivos en la actividad económica salvadoreña, el PIB aún mantiene tasas de crecimiento positivo; en consecuencia, se esperaría tener a

futuro mayores niveles de recaudación impositiva. No obstante, se estima que el IVA, no sólo no crecerá, sino se prevé que ha de contraerse. Para el caso, el IVA ha tenido, desde su instauración, tasas de crecimiento nominales mayores que las experimentadas por PIB, situación que se estima se revertirá este año.

Pese a esta situación, el IVA seguirá representando el mayor porcentaje de los

ingresos totales (41.3%), con lo que se refuerza el carácter marcadamente regresivo de la estructura tributaria del país, que se trata de justificar por el gobierno en la premisa que las altas tasas de impuestos sobre la renta y las ganancias, desincentivan la inversión; por lo cual resulta más conveniente el establecimiento de impuestos "más neutros".

**Cuadro No. 1**  
**MONTO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL**  
**1996-1997**  
**(millones de colones)**

	Presupuestos		Variación	
	1996	1997	Monto	%
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>12,826.7</b>	<b>12,784.2</b>	<b>(42.5)</b>	<b>(0.3)</b>
INGRESOS TRIBUTARIOS	12,040.1	11,950.0	(90.1)	(0.8)
Impuestos directos	3,252.1	3,445.0	192.9	5.9
-Impuestos sobre renta	3,102.7	3,340.0	237.3	7.7
-Impuestos transferencia prop.	149.4	105.0	(44.4)	(29.7)
Impuestos indirectos	8,788.0	8,505.0	(283.0)	(3.2)
-Importaciones	1,137.4	1,285.0	147.6	13.0
-Consumo específico	954.6	850.0	(104.6)	(11.0)
-IVA	6,675.6	6,325.0	(350.6)	(5.3)
-Otros	20.4	45.0	24.6	120.6
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	572.2	632.3	60.1	10.5
OTROS INGRESOS	352.1	301.9	(50.2)	(14.3)
-Venta de bienes y Servicios	12.0	20.0	8.0	66.7
-Renta de la propiedad	130.7	80.0	(50.7)	(38.8)
-Transferencias Corrientes	209.4	201.9	(7.5)	(3.6)
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>762.5</b>	<b>666.2</b>	<b>(96.3)</b>	<b>(12.6)</b>
VENTA ACTIVOS Y COMPENSACION POR DAÑOS	300.0	140.0	(160.0)	(53.3)
REEMBOLSO DE PRESTAMOS CONCEDIDOS	70.0	269.5	199.5	285.0
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL RECIBIDAS	392.5	256.7	(135.8)	(34.6)
<b>FUENTES FINANCIERAS</b>	<b>1,225.9</b>	<b>1,852.0</b>	<b>626.1</b>	<b>51.1</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	1,225.9	1,852.0	626.1	51.1
<b>TOTAL INGRESOS Y FINANCIAMIENTO</b>	<b>14,815.1</b>	<b>15,302.4</b>	<b>487.3</b>	<b>3.3</b>

Nota: Los paréntesis indican saldos negativos.

FUENTE: Elaboración propia basada en Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado. 1997.

Dentro de los impuestos indirectos, los impuestos a las importaciones son los que tienen un mayor aumento, pues crecen con respecto a 1996 en 147.6 millones de colones, lo que representa un aumento del 13 %; este incremento es justificado por el

gobierno en base a la entrada en funcionamiento de reformas al sistema de valoración aduanera que se espera que disminuya la evasión. Por otro lado habría que tener en cuenta que este rubro experimentó una fuerte caída en el

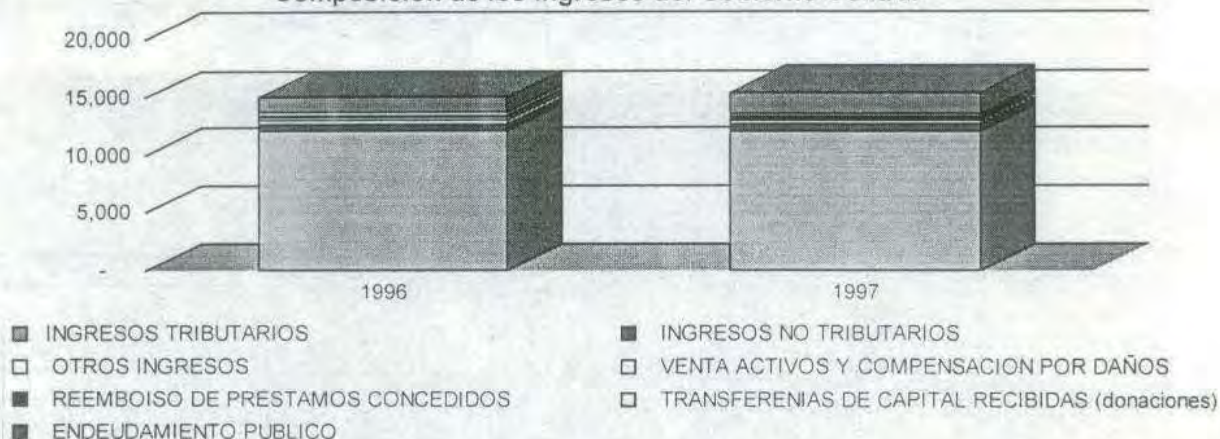
presupuesto de 1996 con respecto a 1995, producto del proceso de desgravación arancelario, por lo que en parte explica que cualquier crecimiento se exprese en altas tasas; tenemos que el nivel de recaudación para 1997 estará 484.5 millones de colones por debajo de lo recaudado en 1995.

En cuanto a los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta se prevé que representarán en 1997 el 21.8% de los ingresos totales. Las recaudaciones se incrementarán en 237.3 millones de colones, que representan una tasa de crecimiento anual del 7.7%. Este incremento no será suficiente para compensar la contracción en las recaudaciones de IVA, lo cual explica la prevista reducción en 1997 de los ingresos

tributarios, por un monto de 90.1 millones de colones.

Sin embargo considerando el comportamiento en los últimos años de la tasa de variación del impuesto a la renta (del 53.5% en 1995 y 12.2% en 1996), se espera para 1997 una brusca caída de su ritmo de crecimiento. Cabe señalar que en las estimaciones del gobierno, según el Proyecto del Presupuesto para 1997, se han considerado elementos como el proceso de desaceleración económica que ha afectado el nivel de utilidad de las empresas, el nivel de recaudación del presente año, así como las reformas a la ley de la renta (eliminación del impuesto sobre las ganancias de capital, y la adopción de una depreciación acelerada).

Composición de los Ingresos del Gobierno Central



FUENTE: Elaboración propia basada en Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado, 1997.

El presupuesto del 97, se prevé que los ingresos No Tributarios crecerán para 1997 en 22.5%, como consecuencia de la venta de nuevos pasaportes, las nuevas tarifas del correo y la aplicación del nuevo Reglamento General de Tránsito. De manera inversa, el rubro de Otros Ingresos, que incluye la Venta de Bienes y Servicios, la Renta de la Propiedad y las Transferencias Corrientes, en forma global,

se verían disminuidos en ¢ 50 millones. Sin embargo el saldo de estos dos rubros de los ingresos corrientes no logra revertir la contracción de estos últimos.

En este contexto, prevalecerá una caída de los ingresos corrientes, y dentro de estos en su rubro más importante: los tributarios; en este sentido vale la pena preguntarse ¿cuáles serán las fuentes de crecimiento en

los ingresos del gobierno?, ¿serán acaso los ingresos de capital?. Como se observa, en el Cuadro No. 1, en los ingresos de capital se reitera la misma situación: una contracción del 12.6% que equivale a 96.3 millones de colones menos que en 1996, como consecuencia principalmente de una caída de la venta de activos (-53.3%) por 160 millones de colones, y una reducción importante de las donaciones (-34.6%) de 135.8 millones de colones (ver transferencias de capital en Cuadro No. 1).

La reducción en los ingresos de capital se presenta menos dramática, en tanto se compensa parcialmente con la captación de ingresos en concepto de Recuperación de Préstamos Concedidos (ver en el Cuadro No. 1).

Entonces, si los ingresos de capital y corrientes tienen un saldo negativo, ¿qué explica el crecimiento de los ingresos públicos?. Las cifras ilustran que es a través de los préstamos externos como se financiarán los gastos incrementados en el presupuesto para 1997; el rubro Fuentes Financieras incrementará en ¢ 626.1 millones (en 51.1%). Entre las principales fuentes financieras se encuentra el BID (con ¢1,147.5 millones), OECF de Japón (¢ 252 millones), BCIE, BIRF y AID.

Este punto es preocupante, por cuanto para financiar el incremento del gasto público se está incurriendo a mayor endeudamiento externo lo que puede generar presiones en la balanza de pagos en el mediano plazo y además se está descuidando el elemento prioritario, que es el mejoramiento de la capacidad interna a través de una mejora sustantiva del sistema impositivo.

En este sentido, las metas para el crecimiento de los ingresos en 1997 no responderán a la "modernización" anunciada por el Ministerio de Hacienda, ni a una mayor recaudación fiscal, ni a una

mejora en el sistema recaudatorio, ni al mayor número de operaciones realizadas con el patrimonio del Estado, ni a la recuperación de préstamos concedidos al resto del sector público; los 487.3 millones de colones, que representan el crecimiento del 3.3% provendrán básicamente del endeudamiento público, mediante la utilización de préstamos externos.

Considerando los ingresos en términos reales, el panorama no es distinto: los ratios correspondientes a los ingresos tributarios, ingresos corrientes e ingresos totales, todos como porcentaje del PIB, observarán una caída en sus niveles para 1997, de tal forma que para ese año registrarán 11.6%, 12.4% y 14.9% respectivamente, cuando en 1996 se estimaron en 13.0%, 13.8% y 15.9%.

La estructura regresiva del sistema tributario se mantendrá sin mayores modificaciones, ya que el peso del mismo se soporta en los impuestos indirectos. Aunque estos últimos reducirán su importancia relativa, pasando de 9.5% del PIB en 1996 a 8.3% en 1997, siguen representando la vía de financiamiento más importante; el IVA, por ejemplo, experimentará una caída en términos reales, pues pasará del 7.2 % del PIB en el 1996 al 6.1% en el 1997; los ingresos arancelarios se mantendrán en los mismos niveles de 1996, después de recuperarse de una drástica caída en sus niveles de 1995 a 1996.

Los impuestos directos en cambio, se mantendrán en los mismos niveles reales, y dentro de estos el impuesto sobre la renta conserva su importancia relativa desde 1995. Los ingresos de capital se reducirán del 0.8% del PIB a 0.6% en 1997, y finalmente, las fuentes financieras externas, son las que en términos reales registrarán un importante crecimiento, pasando de un nivel del 1.3% en 1996, hasta ser el 1.8% del PIB en 1997.

Toda esta situación de los ingresos públicos, se contrapone a los objetivos de la política de ingresos definida por el gobierno en el Proyecto de Presupuesto. La estrategia fundamental en el área de ingresos se define en términos de "aumentar la captación de recursos financieros, a través de la simplificación de procedimientos administrativos, de auditoría ampliación de la base tributaria"<sup>2</sup>, pero sus mismas cifras evidencian lo contrario, en 1997 los ingresos tributarios experimentarán una reducción (así como algunos de sus componentes), y en cambio se privilegiará el financiamiento con recursos externos (prestamos), dando con ello la espalda a la mejora de la capacidad interna. Entonces salta la pregunta ¿dónde está la ampliación de la base tributaria?; además el gobierno afirma que "implementará acciones como la de combatir la evasión fiscal, continuar con la política de la venta de activos y fortalecer los mecanismos tributarios que ayuden al contribuyente en el pago oportuno de las obligaciones derivadas de las leyes vigentes", pero el panorama que descrito en los ingresos apunta en otro sentido; ¿no será necesario por tanto un mayor esfuerzo en esas "acciones prioritarias"?

Es necesario reiterar que aunque la actividad económica salvadoreña mantiene una tendencia decreciente que afecta las recaudaciones fiscales, todavía se estima que el PIB (real) continuará creciendo, y consecuentemente, se esperarían mayores niveles de recaudación impositiva; sin embargo, ocurre todo lo contrario, tal como se ha visto se espera una contracción de los ingresos tributarios en términos nominales (el ejemplo más significativo es la caída del IVA).

<sup>2</sup> Ministerio de Hacienda (1997): Mensaje Proyecto de Presupuesto General del Estado 1997, Dirección General del Presupuesto. San Salvador.

De esta situación se desprenden dos posibles explicaciones: o el PIB no se está expandiendo como lo revelan las cifras oficiales, o los niveles de evasión fiscal y la ineficiencia del sistema de recaudación son excesivamente grandes, como para reportar niveles de recaudación tan bajos.

## Los gastos públicos

El otro aspecto que es necesario estudiar en el presupuesto general de la nación, como contraparte del ingreso, es el gasto público. A este respecto, se ha estimado que para 1997 el gasto total ascenderá a ¢ 15,302.4 millones; esta cifra conlleva a una variación de 3.3% respecto a 1996 y justifica el crecimiento de los niveles ingreso previstos en la misma proporción. Merece la pena estudiar esta cifra en más detalle con el propósito de analizar su composición y tendencia. En este sentido abordaremos el gasto público desde tres clasificaciones: económica, unidades primarias y áreas de gestión.

### a. Clasificación económica

Pese a los objetivos de la política fiscal de mantener bajos niveles de crecimiento del gasto corriente, en la composición del gasto (Ver Cuadro No. 2) aquéllos sólo disminuirán en 0.5% para 1997; destacándose el crecimiento del 24.2% en los gastos de capital, mientras la amortización de la deuda aumentaría en 0.5%.



**Cuadro No. 2**  
**Composición de los Gastos Corrientes y de Capital**  
**(en millones de colones)**

	1996		1997		Variación	
	Monto	Estructura Porcentual	Monto	Estructura Porcentual	Monto	%
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>11,394.6</b>	<b>76.9</b>	<b>11,337.1</b>	<b>74.1</b>	<b>(57.5)</b>	<b>(0.5)</b>
Remuneraciones	5,269.1	35.6	5,385.3	35.2	116.2	2.2
Bienes y servicios	1,591.1	10.7	1,569.1	10.3	(22.0)	(1.4)
intereses de la deuda	1,469.8	9.9	1,435.5	9.4	(34.3)	(2.3)
Transferencias	3,064.6	20.7	2,947.2	19.3	(117.4)	(3.8)
<b>Gastos de Capital</b>	<b>2,228.3</b>	<b>15.0</b>	<b>2,767.5</b>	<b>18.1</b>	<b>539.2</b>	<b>24.2</b>
Inversión real directa	1,274.5	8.6	2,041.6	13.3	767.1	60.2
Transferencias	906.2	6.1	714.0	4.7	(192.2)	(21.2)
Inversión Financiera	47.6	0.3	11.9	0.1	(35.7)	(75.0)
<b>Aplicac. Financieras</b>	<b>1,192.2</b>	<b>8.0</b>	<b>1,197.8</b>	<b>7.8</b>	<b>5.6</b>	<b>0.5</b>
Amortización deuda	1192.2	8.0	1,197.8	7.8	5.6	0.5
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>14,815.1</b>	<b>100.0</b>	<b>15,302.4</b>	<b>100.0</b>	<b>487.3</b>	<b>3.3</b>

Nota: Los paréntesis indican saldos negativos.

FUENTE: Elaboración propia basada en Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado. 1997.

Los gastos corrientes siguen representando el mayor porcentaje del gasto (74.1%). Para 1997 las remuneraciones crecerán en ¢ 35.2 millones, que representa un crecimiento del 2.2%; llama poderosamente la atención esta tendencia, sobre todo cuando se habla de promover una política de austeridad del gasto corriente, por lo que cabe la pregunta: ¿dónde están los esfuerzos por lograr este objetivo?, ¿cuál es el efecto de la reducción del tamaño del Estado en los gastos corrientes?, ¿por qué no se refleja en los niveles proyectados del gasto, las plazas etiquetadas como *innecesarias* en el marco de una presunta *reestructuración institucional*?

Las proyecciones para 1997 del resto de gastos corrientes son a la baja: bienes y servicios (-1.4%), intereses de la deuda (-2.3%) y transferencias corrientes (-3.8%). En los gastos de capital destaca el crecimiento de la inversión real directa, que se prevé aumente en 1997 en 60.2%, ¢ 767.1 millones más que en 1996. Estos flujos se canalizarían principalmente a la

renovación y construcción de infraestructura (vial y educativa, principalmente).

#### *b. La distribución del gasto por unidades de organización*

Como se ha sugerido, la composición del presupuesto revela la priorización de las áreas a estimular durante el próximo año fiscal, a través de la mayor o menor asignación a las distintas unidades. Este análisis hay que dimensionarlo además con la importancia relativa que tiene cada unidad en el total del gastos, en los diferentes periodos.

En el Cuadro No. 3 se han agrupado las unidades primarias, ordenadas según las tasas de crecimiento de sus presupuestos. Como puede verse, entre las unidades que han tenido mayores incrementos porcentuales, y por tanto tienen prioridad en el Presupuesto General 1997, tenemos: el Ramo de Justicia 67.8%, llegando a representar el 1.3% del presupuesto general; el Ramo de Trabajo creció 41.6%,

subiendo mínimamente su participación en el presupuesto; Obras Públicas creció 34.1%, para llegar al monto de 1,765.8 millones de colones. El Organismo Legislativo subió en un 23.2% y la Presidencia creció 30.6%, todo esto en el marco de la

reducción del Estado y la asignación de funciones estratégicas, en detrimento de las operativas. Le siguen los Ramos de Educación, Economía, Interior, Hacienda y Seguridad Pública.

**Cuadro No. 3**  
**Gasto Público por Unidades de Organización**  
**1996-1997**  
**(En millones de colones)**

Unidades Primarias	Presupuesto 1996		Presupuesto 1997		Variación	
	Monto	Estructura %	Monto	Estructura %	Monto	Crecimiento (%)
Ramo de Justicia	116.9	0.8	196.1	1.3	79.2	67.8
Ramo de Trabajo	29.1	0.2	41.2	0.3	12.1	41.6
Obras Publicas	1,316.6	8.9	1,765.6	11.5	449.0	34.1
Presidencia	252.4	1.7	329.7	2.2	77.3	30.6
Organismo Legislativo	75.8	0.5	93.4	0.6	17.6	23.2
Ramo de Educación	2,086.1	14.1	2,444.4	16.0	358.3	17.2
Ramo de Economía	75.2	0.5	82.7	0.5	7.5	10.0
Ramo del Interior	260.4	1.8	273.8	1.8	13.4	5.1
Ministerio de Hacienda	362.9	2.4	372.4	2.4	9.5	2.6
Seguridad Publica	1,349.5	9.1	1,368.8	8.9	19.3	1.4
Corte de Cuentas	59.3	0.4	59.8	0.4	0.5	0.8
TSE	50.2	0.3	50.6	0.3	0.4	0.8
Procuraduría de D.H.	30.0	0.2	30.0	0.2	0.0	0.0
Fiscalía Gral de la Rep.	59.9	0.4	59.9	0.4	0.0	0.0
Tribunal Servicio civil	0.8	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
Ramo de Salud	1,317.8	8.9	1,317.8	8.6	0.0	0.0
Organismo Judicial,	763.2	5.2	763.2	5.0	0.0	0.0
Defensa Nacional	885.6	6.0	885.6	5.8	0.0	0.0
Procu. G. de la Rep.	44.9	0.3	44.8	0.3	(0.1)	(0.1)
Agricultura y Ganadería	352.8	2.4	314.4	2.1	(38.4)	(10.9)
Ramo de Vivienda	40.0	0.3	34.0	0.2	(6.0)	(15.0)
Relaciones Exteriores	565.0	3.8	175.0	1.1	(390.0)	(69.0)
<b>SUB TOTAL</b>	<b>10,094.4</b>	<b>68.1</b>	<b>10,704.0</b>	<b>69.9</b>	<b>609.6</b>	<b>6.0</b>
Deuda Pública	2,662.0	18.0	2,633.3	17.2	(28.7)	(1.1)
Obligaciones Grales.	1,140.0	7.7	1,137.9	7.4	(2.1)	(0.2)
Transferencias varias	918.9	6.2	827.2	5.4	(91.7)	(10.0)
<b>SUB TOTAL</b>	<b>4,720.9</b>	<b>31.9</b>	<b>4,598.4</b>	<b>30.1</b>	<b>(122.5)</b>	<b>(2.6)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14,815.2</b>	<b>100.0</b>	<b>15,302.4</b>	<b>100.0</b>	<b>487.2</b>	<b>3.3</b>

Nota: Los paréntesis indican saldos negativos.

FUENTE: Elaboración propia basada en Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado. 1997. y tabulados construidos por Francisco Lazo.

Las unidades que verán reducidas más significativamente sus asignaciones para 1997, son: Relaciones Exteriores -69.0%, con una importancia relativa en 1997 en 1.1%; el Ramo de Vivienda, decreció en un 15.0%, que representa el 0.2% del

presupuesto; y por último, Agricultura y Ganadería decreció en un 10.9% (pasó de ¢ 352.8 a ¢ 314.4 millones) y su importancia relativa se contrajo del 2.4% al 2.0%.

Por otro lado, tenemos unidades como Salud Pública, Defensa Nacional, Organo Judicial, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República, que se mantendrán con las mismas asignaciones de 1996, razón por la cual verán reducida su participación en el total del Presupuesto.

Al analizar las unidades primarias por su peso en el presupuesto total, tenemos que el Ramo de Educación es el que continúa recibiendo una mayor asignación; a pesar de la disminución de su tasa de crecimiento, representa el 16 % del total del presupuesto. Es positivo que el presupuesto para el sector educativo haya mantenido una tendencia creciente de los últimos años, llegando a representar un 2.4% del PIB en 1997; lo que se espera es que efectivamente este presupuesto se dedique a mejorar la infraestructura educativa, aumentar el número de profesores y mejorar la calidad de enseñanza.

En segundo lugar, tenemos un crecimiento en la participación del Ministerio de Obras Públicas hasta representar el 11.54% del presupuesto total de 1997, y el 1.7 % del PIB para el mismo año. Las competencias de esta cartera se orientan al desarrollo de las obras de infraestructura para apoyar el desarrollo económico, y que en el tiempo se han estimulado con importantes asignaciones; sin embargo, cabe destacar la considerable diferencia observada entre los montos presupuestados y los ejecutados. Así por ejemplo, para 1994 tal diferencia alcanzó los ¢ 647.9 millones y en 1995 ¢ 242.9 millones; esto evidencia la dificultad de este ministerio para ejecutar las obras presupuestadas, lo cual exige un fortalecimiento de estas capacidades y por tanto, de mejorar su eficiencia.

A Obras Públicas le siguen, por importancia en el presupuesto, los rubros de Seguridad Pública, Salud Pública y Asistencia Social, Defensa Nacional, Organo Judicial,

Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República. Llama la atención que unidades como la Presidencia de la República representan importantes crecimientos, mientras que otros -que podrían definirse como prioritarios en las actuales condiciones de la economía- como Agricultura y Ganadería, Economía, Salud y Vivienda, continúan con bajos presupuestos o se les ha asignado el mismo monto.

El desglose del Ministerio de la Presidencia, revela que gran parte de su presupuesto se dedicará al rubro "Apoyo a Instituciones Adscritas" (entre las cuales están el INDES y el Instituto de Protección al Menor), la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, y la Dirección y Administración Institucional. En vista de la amplia gama de funciones que actualmente están asignadas a esta cartera, y buscando una mayor transparencia en la administración del gasto, se requeriría una redefinición de las funciones que agrupa esta unidad<sup>3</sup>.

Otro rubro que merece la atención es el de la Defensa Nacional, que a pesar de haber visto reducida su participación en el presupuesto, todavía representa una parte considerable de éste (5.8%); en términos comparativos la asignación para defensa equivale al 67% del gasto para salud, al 65% de seguridad pública y el 282% del presupuesto de agricultura. En el marco de los Acuerdos de Paz, se hace necesario revalorar el papel del ejército y especialmente, su peso en las asignaciones presupuestarias; esto por la elevada cantidad de recursos que absorbe, los cuales podrían ser canalizados hacia áreas que en la actualidad representan

<sup>3</sup> En la asignación de la Presidencia de la República se incluyen actividades como deportes, atención al menor, becas, organismos de inteligencia, orientación, coordinación y dirección de la administración pública, modernización del sector público

verdaderos problemas nacionales, como la problemática de la agricultura, que concentra a un importante sector de la población, gran parte de la cual se encuentra bajo el nivel de pobreza, pareciera haber sido relegada o abandonada por los datos del presupuesto, pues el ministerio de agricultura ha sido uno de los que ha sufrido importantes recortes.

### c. Clasificación sectorial del presupuesto

Al considerar el presupuesto por área de gestión (ver cuadro No. 4) enfrentamos la limitación que esta clasificación ha sido cambiada a partir del presupuesto general de 1996, por lo que muy difícilmente se puede comparar con los años anteriores.

**Cuadro No. 4**  
**Gasto por Areas de Gestión**  
**1996-1997**  
**(en Millones de Colones)**

Areas de Gestión	1996			1997		
	Monto	Estructura Porcentual	Porcentaje PIB	Monto	Estructura Porcentual	Porcentaje del PIB
Conducción Administrativa	1,846.7	12.5	2.0	1,904.6	12.4	1.9
<b>Defensa Nacional</b>	<b>886</b>	<b>6.0</b>	<b>1.0</b>	<b>886</b>	<b>5.8</b>	<b>0.9</b>
Admón. de Justicia y Seg. ciudadana	2,419.5	16.3	2.6	2,411.7	15.8	2.3
Desarrollo Social	4,731.6	31.9	5.1	5,067.2	33.1	4.9
Apoyo al Desarrollo Económico	2,015.3	13.6	2.2	2,147.1	14.0	2.1
Deuda Publica	2,662.0	18.0	2.9	2,633.3	17.2	2.6
Obligaciones Generales del Estado	1,140.0	7.7	1.2	1,137.9	7.4	1.1
<b>TOTAL</b>	<b>14,815.1</b>	<b>100.0</b>	<b>15.9</b>	<b>15,302.4</b>	<b>100.0</b>	<b>14.9</b>

FUENTE: Elaboración propia basada en Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado. 1997.

Como se observa en el Cuadro 4, los gastos sociales y de apoyo al desarrollo económico son los que tienen los mayores aumentos en términos nominales, subiendo por tanto su participación porcentual en el presupuesto. Pero al analizar estas cifras en términos reales, en el caso del gasto social, este incremento no ha logrado que mantenga su nivel con respecto al PIB, representando en el 97 el 4.9%, frente al 5.1% en 1996, es decir en términos reales ha decrecido.

En el caso del apoyo al desarrollo económico, ha tenido también un aumento nominal y así ha aumentado su participación porcentual en el presupuesto; al parecer este incremento se debe principalmente al crecimiento del gasto en infraestructura. Sin embargo también ha

sufrido una caída en términos reales, aunque mas leve, llegando a representar el 2.1% del PIB de 1997.

En el caso de la conducción administrativa esta también tiene una pequeña reducción en términos reales. Hay que mencionar que la defensa nacional que se ubica como parte de la conducción administrativa representa un porcentaje elevado de la misma (el 48%) siendo validos los señalamientos antes expresados con respecto al gasto militar.

El gasto por concepto de pago de la deuda, las obligaciones generales, y administración de justicia y seguridad registran reducciones nominales y por tanto reales.

Acercando la lente a la composición del gasto en el área de apoyo al desarrollo económico, más de las tres cuartas partes del gasto (78.7%) se canalizan hacia el financiamiento de obras públicas, 14.6% para agricultura y ganadería, y un 3.8% para economía.

La mitad del gasto en el área social (48.2%) se concentra en educación, 26.0% en salud y 15.5% en el desarrollo local. En el Mensaje del Proyecto de Presupuesto se plantea la importancia del desarrollo local, en virtud de lo cual se realiza una "asignación significativa de recursos" (784

millones de colones); sin embargo, el análisis de las cifras desvirtúa tal afirmación dado que en términos comparativos este monto representa poco más de la mitad del gasto correspondiente a seguridad pública (1,369 millones) y 10 millones de colones por debajo de los gastos previstos para el ramo de defensa.

En otro contexto y considerando algunos indicadores relacionados, se presentan a continuación algunas ideas que refuerzan las argumentaciones previamente planteadas (Ver Cuadro No. 5).

**Cuadro No. 5**  
**DEFICIT FISCAL 1994-1997**  
(En miles de Colones)

	1994	1995	1996	1997
Ingresos corrientes	8,573,840.5	10,657,986.5	12,815,687.9	12,784,236.1
-Gastos corrientes	7,955,736.2	9,531,065.9	11,410,541.5	11,337,078.7
=Saldo Cuenta Corriente	618,104.3	1,126,920.6	1,405,146.5	1,447,157.4
Otros ingresos corrientes (donativos)	302,393.3	0.0	11,000.0	0.0
Ingresos de capital	1,149,095.7	1,079,990.8	762,452.7	666,153.5
Venta de activos	135,444.9	24,312.4	300,000.0	140,000.0
Transferencias capital recibidas	61,365.2	52,696.9	392,452.7	256,674.0
Reembolso de préstamos concedidos	952,285.5	1,002,981.5	70,000.0	269,479.5
-Gastos de Capital	3,657,354.7	2,442,019.4	3,404,513.15	3,965,289.69
=Déficit Gobierno Central	(1,587,761.4)	(235,108.0)	(1,225,914.0)	(1,851,978.8)
% Sobre el PIB	(2.25)	(0.28)	(1.32)	(1.80)
=Déficit Real (sin donativos)	(1,951,519.9)	(287,804.9)	(1,629,366.7)	(2,108,652.8)
% Sobre el PIB	(2.8)	(0.3)	(1.8)	(2.0)

Notas: Los paréntesis indican saldos negativos. Para 1994 y 1995 se utiliza la ejecución presupuestaria, mientras que para 1996 y 1997 son los proyectos de presupuestos.

FUENTE: Elaboración propia en base a tabulados construidos por Francisco Lazo.

En lo referente al ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes), se viene observando desde 1994 una evolución creciente tanto en términos nominales como reales; las proyecciones para 1997 revelan un aumento nominal en el ahorro de aproximadamente ¢ 42 millones, sin embargo al verlo en términos reales (como porcentaje del PIB), tenemos

que se ha reducido en 1997 a 1.41% frente a 1.51% que representaba en 1996.

Las proyecciones del déficit del Gobierno Central para 1997 prevén una expansión de ¢ 1,852 millones, que representa una variación del 51.1%. Llama la atención que dicho déficit como porcentaje del PIB corriente tienden a reducirse; sin embargo, resulta evidente que tal comportamiento

obedece al incremento sostenido del PIB corriente y no a la reducción de la brecha entre ingresos y gastos públicos. Así para 1996 el déficit del gobierno central asciende a ¢ 1,226 millones frente a ¢ 1,852 millones proyectados para 1997.

Tales consideraciones parten de la premisa que el PIB corriente en 1996 es de ¢ 92,908 millones y se prevé un crecimiento del 10.9 %, que representan ¢ 102,908 millones en 1997; sin embargo, la evolución de la actividad económica durante el primer semestre de 1996 revela claros indicios recesivos, y la inminente posibilidad de que la meta esperada de crecimiento del PIB real (4.0%) difícilmente se concrete.

Si consideramos el déficit real sin donativos, se puede cuantificar la importancia que los donativos tienen como fuente de ingresos públicos, y revela la fragilidad e incapacidad del sistema tributario nacional para financiar con recursos internos los gastos presupuestados. De esta forma, el déficit real proyectado para 1997 es de ¢ 2,108 millones, 13.9% superior al déficit con donativos. Considerando que es muy probable que para los próximos años disminuyan los donativos, se debería tomar acciones para reducir la dependencia del sector público a este tipo de ingresos.

El 14% del presupuesto general de 1997 se financiará mediante préstamos externos y donaciones. La necesidad de financiamiento para 1997 es de ¢ 654.2 millones, que respecto a los ¢ 33.7 millones de 1996, representa un incremento de más de 1800%.

## Conclusiones

Considerando el Proyecto de Presupuesto General, la asignación presupuestaria para 1997 experimentará en términos reales una reducción del 3% respecto al presupuesto

votado para 1996, asumiendo la posición más optimista, que la inflación se ubicará el próximo año en la cota inferior de la meta (6.0%).

Las proyecciones del presupuesto para 1997 indican que el crecimiento previsto en los ingresos gubernamentales no provendrán del aumento de las recaudaciones fiscales, sino básicamente de los préstamos otorgados por países y organismos internacionales, en contrapunto a los resultados esperados de la "modernización" impulsada por el Ministerio de Hacienda.

De esta situación se desprende que no se está fortaleciendo la capacidad interna del sistema de recaudación (la ampliación de la base tributaria y el combate a la evasión fiscal); y consecuentemente, sería adecuado un mayor esfuerzo en la mejora de la eficiencia del sistema tributario, lo que seguramente traerá un aumento en las recaudaciones tributarias.

Se constata la persistencia en la estructura tributaria de una menor participación de los impuestos directos con respecto a los indirectos, que como se dijo anteriormente, se ha fundamentado en el supuesto que las altas tasas de impuestos sobre la renta y las ganancias desincentivan la inversión, de allí que el gobierno justifique la necesidad de priorizar en los impuestos indirectos, presuntamente "más neutros", como el IVA.

Cabe considerar la validez de esta premisa, analizando el efecto que tales medidas han tenido sobre el aumento de la inversión, y en este sentido, valorar hasta qué punto compensa el sacrificio fiscal proveniente de la reducción en las recaudaciones en concepto de impuestos directos.

Pese a la prevista disminución en las recaudaciones del IVA, éstas continuarán representando más del 40% de los ingresos

totales. Por otra parte, las reformas realizadas por el gobierno en los últimos años (exenciones, reintegros, depreciación acelerada) y la supresión de ciertos impuestos directos (al patrimonio), también refuerzan el carácter regresivo de la estructura tributaria.

Los gastos corrientes continuarán representando el rubro mayoritario en la estructura del gasto total (74.1%), esta situación se contrapone con los lineamientos de las políticas de austeridad del gasto y de redimensionamiento del tamaño del Estado seguidos por el actual gobierno.

Las proyecciones para 1997 no reflejan este proceso de achicamiento en los gastos previstos, pues aunque las cifras muestran el mismo nivel de los gastos corrientes, se espera que las remuneraciones al personal crezcan en un 2.2% y absorban casi la mitad del gasto corriente.

Las estimaciones del Presupuesto para el próximo año, continúan confiriéndole importancia a los ramos de Educación (16.0%), Obras Públicas (11.5%), Seguridad Pública (8.9%) y Salud (8.8%); sin embargo, las prioridades para 1997 no sólo se observan en términos de la mayor participación relativa en la composición del presupuesto general, sino también por los incrementos experimentados por las unidades.

En este sentido, caben destacar los ramos de Justicia, que vería incrementada su asignación en 67.8%, Trabajo (41.6%), Obras Públicas (34.1%), Presidencia (30.6%) y Organo Legislativo (23.2%).

Tomando en cuenta el gasto por área de gestión, el desarrollo social representa el 33.1%, entre las áreas más importantes le siguen: la deuda externa con 17.2%, la administración de justicia y seguridad

ciudadana (15.8%), y el apoyo al desarrollo económico con 14.0%.

Sin embargo hay que señalar que resulta preocupante que el gasto social y de apoyo al desarrollo económico registren reducciones en términos reales, aun teniendo en cuenta la baja proyección del PIB que se hace para 1997. También, hay que resaltar que dadas las carencias y necesidades en el área social, es positivo, aunque insuficiente, la asignación de casi la mitad del gasto social para educación, y de un cuarto del mismo para salud.

*Equipo de Análisis de Coyuntura.*

**FUNDE**

Correo: Apartado Postal 1774 Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador.

dirección: Col. El Roble, Blvd. Universitario #2018, San Salvador.

Telf. 235-0034; 235-9832; 226-6887

Fax. 225-5704.

e-mail: funde@es.com.sv

**FUNDE**

Apdo. Postal 1774

Centro de Gobierno

San Salvador, El Salvador

**IMPRESOS**

Correos de El Salvador  
San Salvador

REDUCCION DEL 50%  
TARIFA SOBRE IMPRESOS  
(Servicio Interno)

RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR  
de Fecha 7 de Julio 1975