

Consideraciones sobre el anteproyecto del presupuesto general de la nación para el 2003

Durante la década de los noventa, el déficit de las finanzas públicas se ha consolidado, conjuntamente con el desequilibrio de la balanza comercial, como uno de los principales desequilibrios económicos, que no ha podido ser corregido por la política económica. Sin embargo, las implicaciones del desequilibrio de las finanzas públicas —evidente en un déficit fiscal del orden del 3.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB)— son más graves que las atribuibles al desequilibrio comercial. Mientras este último puede ser compensado por la entrada de transferencias (remesas) y capitales, el desequilibrio fiscal está siendo enfrentado con el endeudamiento, el cual compromete aun más las finanzas públicas y compite por recursos, que podrían ser asignados para el desarrollo social o el apoyo al crecimiento económico.

Sin duda, la situación no es ajena a las preocupaciones del gobierno, y por ello fue nombrado Ministro de Hacienda Juan José Daboub, quien además ostenta el cargo de Secretario Técnico de la Presidencia de la República. Entre sus primeras medidas figuró un llamado a la reducción del gasto corriente del orden del 15 por ciento, en el presupuesto del año 2002, el cual, aunque no tuvo todo el efecto anunciado, sí se tradujo en una reducción del 5 por ciento del gasto corriente. Así, para el año 2003, la propuesta de anteproyecto de ley contempla una reducción del 4.2 por ciento, en el gasto corriente, y otra del 0.16 por ciento, en el total del presupuesto, un hecho inusitado, en la historia salvadoreña reciente. De acuerdo al go-

bierno, es la primera reducción del presupuesto registrada en los últimos 35 años.

Queda la duda si esta reducción debe tomarse como un signo de austeridad y administración pública eficiente o, más bien, como un hecho que refleja, en toda su crudeza, la profundidad de la crisis de las finanzas públicas. Ciertamente, una reducción del gasto público cuando el país se encuentra en un “bache” de lento crecimiento, el cual ya se prolonga por seis años consecutivos, hace pensar que la situación no está nada bien, y podría empeorar aun más, a causa de la reducción del gasto público.

El panorama empeora si se considera el largo camino que El Salvador todavía tiene por recorrer, en términos de desarrollo humano, y en términos de incrementos del gasto en educación y salud. Así, aunque se lograra reducir el déficit fiscal sobre la base de una reducción del gasto, también hay que sopesar el costo indirecto que esto tendría sobre la función de apoyo al desarrollo que todos los estados están llamados a cumplir. Esto lleva a la necesidad de considerar con mayor seriedad opciones de ajuste fiscal que busquen el equilibrio fiscal, a través del incremento de los ingresos y no solo a través de una contención y reducción draconiana del gasto corriente.

En las siguientes líneas se pone en contexto el desafío del incremento del gasto social y se revisan el comportamiento del gasto en educación y salud, en las dos décadas pasadas, y el comportamiento de los mismos, en un país centroamericano

con mayores niveles de organización social y desarrollo humano, pero con similares condiciones geográficas y económicas: Costa Rica. A continuación se señalan los cambios más importantes y las asignaciones del presupuesto del año 2003, con énfasis en el presupuesto del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Luego se examinan las principales características de la reforma tributaria, desde inicios de los noventa, y las previsiones de ingresos fiscales para el año 2003.

El gasto en educación y salud: contexto centroamericano

Al revisar cifras compiladas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se nota que, aunque El Salvador no es el país más atrasado, en términos de asignación de presupuesto a las áreas sociales, sí se encuentra bastante lejos de los niveles de Costa Rica, donde el estado del desarrollo es superior, pero no por ello inalcanzable.

Llama la atención que Costa Rica y Panamá registren niveles de gastos relativos en educación y salud mucho más altos que los países del norte de la región —con la sola excepción de Belice. Por ejemplo, mientras que Costa Rica gastó, en el período 1995-1997, un promedio del 5.45 por ciento del PIB, en educación, Guatemala solo gastó el 1.7 por ciento; El Salvador, el 2.5 por ciento; Honduras, el 3.6 por ciento, y Nicaragua, el 3.9 por ciento. En salud, de nuevo, la evidencia es abrumadora. En 1998, Costa Rica y Panamá gastaron el 5.2 y el 4.9 por ciento de su PIB, respectivamente, mientras que El Salvador gastó el 2.6 por ciento; Guatemala, el 2.1 por ciento, y Honduras, el 3.9 por ciento. Estas diferencias en la asignación del gasto reflejan no solo el compromiso político de los gobiernos con el desarrollo social, sino que también sobredeterminan el que los indicadores de educación y la esperanza de vida sean más altos que en aquellos países en los cuales la inversión social es más modesta.

En años recientes, el gasto en educación y salud en relación con el PIB muestra niveles diferentes a los calculados por el PNUD, sin duda, debido a diferencias metodológicas en el indicador. Por ello, la comparación directa entre los indicadores del Cuadro 2 y los mencionados antes no es recomendable. Los indicadores más bien deben tomarse como un indicio del comportamiento reciente del gasto social.

El presupuesto del año 2003

Lo más fácil, en las circunstancias actuales de creciente déficit fiscal, es buscar la reducción del gasto corriente a toda costa, aun cuando con ello se contradigan objetivos fundamentales de apoyo al desarrollo económico y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos. El gobierno ha optado por la alternativa más fácil, con lo cual niega implícitamente que el problema de las finanzas públicas estriba en los ingresos, no en el gasto.

En efecto, la carga tributaria de El Salvador apenas rondó el 10.3 por ciento en el año 2002, cuando el mínimo considerado por los estándares internacionales es del 12 por ciento. Este resultado es paradójico, dada la profunda reforma tributaria del primer lustro de los noventa, llevada a cabo por los dos primeros gobiernos de ARENA. El resultado de esta reforma fue la disminución excesiva e innecesaria de los impuestos a las empresas.

Pese a ello, el gobierno parece empeñado en reformar la política del gasto público, caracterizada por reducciones del presupuesto de las dependencias públicas. Esta política está en marcha y a ella obedecen la reducción del gasto público y el despido consecuente de más de 7 mil trabajadores del sector público, a comienzos de 2002, lo cual equivale a cerca de un 7 por ciento de la población ocupada en dicho sector. Muchos de esos puestos estaban vinculados a actividades claves, como la construcción, el mantenimiento de la infraestructura pública, la asistencia al sector agropecuario y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales, asuntos de evidente y vital importancia, en el contexto actual de alta vulnerabilidad del sector rural.

El presupuesto del año 2003 fue elaborado con el criterio de reducir 5 por ciento del gasto corriente. A eso se debe la reducción del presupuesto total en relación con el del 2002 que —aunque es de poca monta— refleja un cambio cualitativo importante en la dinámica presupuestaria: una inflexión hacia la baja. Al revisar en detalle el presupuesto, se descubren aspectos que revelan, de nueva cuenta, que la reforma de la política del gasto se está haciendo de forma indiscriminada. Así se explican los exiguos aumentos en educación y salud, la reducción del presupuesto en el ramo de vivienda —en un contexto de un ingente déficit habitacional— y el drástico recorte del presupuesto en el ramo de agricultura y ganadería.

El área social —educación, salud, vivienda y trabajo— tienen una participación del 29 por ciento, en el total del presupuesto del 2003, lo cual implica una mejora en relación con el 2002, cuando la participación fue del 28 por ciento. Esto se debió a los aumentos en los presupuestos de educación y salud, que experimentaron un aumento del 3.34 y 2.82 por ciento, respectivamente, en esos años. Los ramos de trabajo y vivienda han visto caer su participación desde el 0.24 a 0.22 por ciento y desde el 0.16 al 0.07 por ciento, respectivamente. En términos de su relación con el PIB del 2001 —pues se desconoce el aumento final que éste tendrá en el 2002 y 2003—, los presupuestos de educación y salud representan el 3.51 y el 1.74 por ciento, respectivamente; niveles que todavía lo colocan muy por debajo de países con mayor desarrollo humano como Costa Rica.



Aunque no puede negarse que hubo aumentos en los ramos de educación y salud, debe decirse también que éstos experimentan una reducción del ritmo de crecimiento del presupuesto. Algo preocupante, en un contexto de déficit evidente, en la cobertura de los sistemas de salud y educación. Ese déficit ha sido agravado por los desastres, provocados por los terremotos de 2001. De hecho, existen decenas de escuelas y varios hospitales que funcionan en instalaciones “provisionales” inadecuadas o bien en condiciones de inseguridad infraestructural.

Por otra parte, la reducción de los presupuestos de trabajo y vivienda también son preocupantes. Primero, porque el ramo de trabajo debe fortalecer su papel, en un contexto de alta presencia y proliferación de la maquila textil, donde se requiere vigilar el cumplimiento del Código de Trabajo. Un menor presupuesto a este ramo apunta más bien a un debilitamiento. Segundo, porque en el ramo de la vivienda aún se requiere de un esfuerzo desconocido —aunque sea normativo— para enfrentar la problemática del déficit habitacional, el cual se ha agigantado con los impactos de los terremotos del 2001. El déficit habitacional podría estar por encima de las 700 000 unidades con la agravante de que existe más precariedad por la proliferación de las viviendas temporales de lámina y madera, que surgieron como una respuesta inmediata a los impactos ya mencionados.

La reducción del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por otra parte, refleja otra contradicción. Mientras se anuncian planes para el desarrollo del agro, planes de rescate del café, planes de generación de empleo temporal en las zonas cafetaleras y planes de prevención de impactos por sequía en el agro, se procede a dismantelar la capacidad del Estado para apoyar el desarrollo sostenible de la población rural. A la reducción del personal destinado a la transferencia tecnológica agropecuaria del 2001, se suman nuevas reducciones en esa área y en otras dependencias del ramo de agricultura.

Curiosamente, otros rubros menos importantes no parecen haber sido afectados por la política de austeridad y salen ilesos e incluso mejorados. El Órgano Legislativo mantendría invariable su presupuesto en los años 2002 y 2003, pero el Órgano Judicial lo aumentaría en un 11.42 por ciento y la Presidencia de la República, en un 3.19 por ciento. Este último dato resulta curioso, pues el aumento se da en el área de la “conducción administrativa”, lo cual refleja que esta dependencia no predica con el ejemplo. La conducción administrativa en el mencionado ramo pasa de 11 242 210 dólares, en el 2002, a 12 455 915 dólares, en el 2003, un aumento de 1 213 905 dólares, equivalentes al 10.8 por ciento.

El aumento más significativo, empero, está en la partida “Transferencias varias”, que registra una subida del 20.46 por ciento —esto significa que su participación para del 13.01 al 15.7 por ciento, en los años citados. Además, aparece una nueva partida en el presupuesto, denominada “Gastos de

contribuciones esenciales”, por un monto de 72 millones de dólares. Pero lo más preocupante es que si agregamos los rubros deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias varias y gastos de contribuciones especiales, tendríamos que el 39.9 por ciento se dedica a ello. Mucho más que el 29 por ciento destinado al área social. En esto incide la amortización de la deuda del Estado con el sistema previsional, un resabio de la privatización del mismo, así como la transferencia del 6 por ciento del presupuesto a los gobiernos municipales.

La reducción del presupuesto general de la nación para el año 2003 no es buena noticia, ni buena política. El problema fundamental que debe atacarse es la baja recaudación tributaria. Por esta vía puede reducirse el déficit fiscal y, al mismo tiempo, aumentar la cantidad y calidad del gasto público, en especial en el área social y de apoyo al desarrollo económico, donde cada vez son más urgentes las intervenciones del Estado.

Además, aun con el recorte presupuestario, la reducción del déficit fiscal no está asegurada, porque los ingresos tributarios fueron calculados con tasas de crecimiento del PIB de entre el 2.5 y el 3 por ciento, algo difícilmente alcanzable, en la coyuntura actual. Así las cosas, la estabilización de las finanzas públicas también depende de la recuperación de altas tasas de crecimiento económico y del aumento de los ingresos tributarios, algo a lo que no se le está prestando la suficiente atención.

El presupuesto del seguro social

En el contexto del conflicto sobre el futuro de la salud pública, cabe reflexionar sobre el presupuesto del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, su monto, cómo se financia y cómo se gasta. En el año 2002, los datos del Ministerio de Hacienda registran que el presupuesto de la institución — independiente del presupuesto general de la nación— ascendió a poco más de los 518 072 905 millones de dólares, de los cuales buena parte serían obtenidos de los recursos propios, tal como se detalla a continuación: 366 317 680 dólares (70.7 por ciento) de las cotizaciones al régimen de salud y 11 209 920 dólares (2.1 por ciento) al régimen de invalidez, vejez y muerte. Otros 136 433 645 dólares (26.3 por ciento) provendrían del Fondo General, específicamente de lo disponible en el régimen de invalidez, vejez y muerte. Los datos an-

teriores revelan algo que es fácil intuir, aun sin conocer el presupuesto del seguro social: la componente de pensiones ya no es lo más importante en su presupuesto, sino la atención ambulatoria y hospitalaria. Esto último se evidencia también porque en el 2002, la unidad de pensiones habría recibido una asignación total de 147 643 565 dólares, lo cual representa cerca del 28.5 por ciento del total del presupuesto institucional.

Por otra parte, en la distribución del gasto por rubro destaca que las remuneraciones alcanzan un monto bastante similar al asignado para la Unidad de Pensiones, ya referido arriba: 148 506 865 dólares equivalentes al 28.7 por ciento del total del presupuesto. Los gastos corrientes totales ascendieron, en el 2002, a 439 072 805 dólares, equivalentes al 84.8 por ciento del presupuesto total de la institución.

Las previsiones sobre el comportamiento del presupuesto del seguro social para el año 2003 muestran algunos cambios. El presupuesto bajaría a los 441 831 285 dólares, es decir, una disminución del 14.7 por ciento, en relación con el monto asignado para el 2002. En parte, la reducción del presupuesto obedece a una aportación menor desde el fondo general de invalidez, vejez y muerte, pero también a una reducción del aporte de los recursos propios de la institución. Llama la atención el que se esté considerando que, a lo largo del 2003, se proyecta una reducción del aporte de régimen de salud, el cual pasaría de aportar 366 317 680 dólares, en el 2002, a aportar 346 924 750 dólares. Es una reducción pequeña, pero significativa, porque sugiere un aporte menor de cotizaciones —algo que podría ser congruente con una transferencia gradual de la prestación de servicios a la empresa privada.

En términos de asignaciones, este recorte supondría reducir el presupuesto destinado a los hospitales Roma, Amatepec y de Especialidades. Es paradójico que el presupuesto de la Dirección y Administración Institucional experimente, en este período, un aumento del 37.9 por ciento, equivalente a 10 521 875 dólares. Aun sin conocer los motivos de esta reasignación, resulta discutible que al mismo tiempo que se proyecta una reforma del sistema de salud para mejorar las prestaciones a los asegurados, se limiten los recursos destinados a ello. En estas circunstancias, no se justifica aumentar la carga financiera y administrativa de la institución.

Es claro que el seguro social representa un negocio importante para la empresa privada y, al igual que otros procesos de privatización, también constituye una buena oportunidad para ampliar las actividades empresariales a áreas tradicionalmente reservadas al Estado o a sus empresas autónomas. Es indudable que alrededor de estas prestaciones de salud se encuentran montos presupuestarios elevados que, en el caso de las prestaciones de salud, superarían los 346 millones de dólares, en el 2003.

El manejo de este flujo financiero es, en sí mismo, y por el momento, patrimonio del Estado y aunque la retórica gubernamental plantea que la concesión a empresas privadas no es una privatización, pues no supone la venta de los activos, lo cierto es que implica una apertura importante hacia el sector privado y una privatización de la administración de esos flujos económicos. En consecuencia, puede afirmarse que se trata de una privatización, puesto que fomenta la intervención de la empresa privada en el manejo de los flujos económicos, generados por las cotizaciones de trabajadores y empleadores al sistema de salud, al estilo de lo que ha sucedido con el sistema de pensiones, el cual es ahora operado por entes privados, denominados administradoras de fondos de pensiones.

La fallida reforma tributaria y la proyección de ingresos para el 2003

No deja de resultar llamativo que los gobiernos de ARENA se hayan ocupado de las finanzas públicas. Desde el primer gobierno, dentro de las políticas de estabilización económica, ARENA contempló el saneamiento de las finanzas públicas. Así, durante los noventa, hicieron reformas importantes en el sistema tributario: desgravación arancelaria acelerada, eliminación del impuesto a las exportaciones y al patrimonio, reducción a la mitad del impuesto sobre la renta de las empresas, reforma de la tabla de impuesto para personas naturales y sustitución del impuesto de timbres por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La mayoría de estas reformas ha tenido un impacto positivo sobre las finanzas del sector empresarial, el cual ahora paga menos impuestos sobre la renta y no paga impuestos por sus exportaciones o por su patrimonio. Mientras tanto, la situación de las finanzas públicas ha ido empeorando y los ingresos tributarios dependen de dos impuestos: el del valor agregado y el de la renta.

Los ingresos tributarios son el aporte principal al total de los ingresos corrientes. Los impuestos directos —y sobre todo el impuesto al valor agregado (IVA)— son claramente los que más contribuyen al ingreso tributario. El endeudamiento público es el segundo rubro en importancia para financiar el presupuesto general de la nación. Para el año 2003, se proyectó captar un total de 1 816 200 000 dólares, en concepto de ingresos corrientes, los cuales incluyen cinco rubros: ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios, ingresos financieros y otros, y transferencias corrientes. De éstos, solo los ingresos tributarios representan el 95.3 por ciento del total de los ingresos corrientes, mientras que —como puede deducirse— los demás rubros tienen una importancia marginal. Baste con mencionar que el rubro de ingresos financieros y otros es el que sigue en importancia y se proyecta que, en el 2003, aportará, aproximadamente, el 3 por ciento del total de los ingresos corrientes.

En los ingresos tributarios también se da una dependencia fuerte de los impuestos indirectos, los cuales se estima que, en el 2003, aportarán con cerca del 69.8 por ciento del total, mientras que los impuestos directos representarán, aproximadamente, el 30.2 por ciento de ese total. Más de dos terceras partes son, pues, aporte de los impuestos indirectos. Dentro de éstos también es claro que hay una fuerte dependencia del impuesto al valor agregado, el cual representa cerca del 81.7 por ciento del total de los impuestos directos y el 57.1 por ciento del total de ingresos tributarios. A esta concentración de las recaudaciones se suma que, de acuerdo al anteproyecto de ley de presupuesto, los impuestos directos dependen, en lo fundamental, del impuesto sobre la renta, el cual contribuye con el 97.5 por ciento de los mencionados impuestos y con el 29.4 por ciento del total de los ingresos tributarios.

Si se toman en conjunto los aportes del impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta, resulta que, en la práctica, éstos son los principales soportes de los ingresos tributarios y los ingresos corrientes. Para el año 2003, y agregando las cifras ya presentadas, puede establecerse que ambos impuestos aportarán cerca del 86.5 por ciento del total de los ingresos tributarios y el 82.4 por ciento del total de los ingresos corrientes.

La tendencia hacia el endeudamiento es evidente. En el año 2003, se proyecta financiar el

contribuciones esenciales”, por un monto de 72 millones de dólares. Pero lo más preocupante es que si agregamos los rubros deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias varias y gastos de contribuciones especiales, tendríamos que el 39.9 por ciento se dedica a ello. Mucho más que el 29 por ciento destinado al área social. En esto incide la amortización de la deuda del Estado con el sistema previsional, un resabio de la privatización del mismo, así como la transferencia del 6 por ciento del presupuesto a los gobiernos municipales.

La reducción del presupuesto general de la nación para el año 2003 no es buena noticia, ni buena política. El problema fundamental que debe atacarse es la baja recaudación tributaria. Por esta vía puede reducirse el déficit fiscal y, al mismo tiempo, aumentar la cantidad y calidad del gasto público, en especial en el área social y de apoyo al desarrollo económico, donde cada vez son más urgentes las intervenciones del Estado.

Además, aun con el recorte presupuestario, la reducción del déficit fiscal no está asegurada, porque los ingresos tributarios fueron calculados con tasas de crecimiento del PIB de entre el 2.5 y el 3 por ciento, algo difícilmente alcanzable, en la coyuntura actual. Así las cosas, la estabilización de las finanzas públicas también depende de la recuperación de altas tasas de crecimiento económico y del aumento de los ingresos tributarios, algo a lo que no se le está prestando la suficiente atención.

El presupuesto del seguro social

En el contexto del conflicto sobre el futuro de la salud pública, cabe reflexionar sobre el presupuesto del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, su monto, cómo se financia y cómo se gasta. En el año 2002, los datos del Ministerio de Hacienda registran que el presupuesto de la institución — independiente del presupuesto general de la nación— ascendió a poco más de los 518 072 905 millones de dólares, de los cuales buena parte serían obtenidos de los recursos propios, tal como se detalla a continuación: 366 317 680 dólares (70.7 por ciento) de las cotizaciones al régimen de salud y 11 209 920 dólares (2.1 por ciento) al régimen de invalidez, vejez y muerte. Otros 136 433 645 dólares (26.3 por ciento) provendrían del Fondo General, específicamente de lo disponible en el régimen de invalidez, vejez y muerte. Los datos an-

teriores revelan algo que es fácil intuir, aun sin conocer el presupuesto del seguro social: la componente de pensiones ya no es lo más importante en su presupuesto, sino la atención ambulatoria y hospitalaria. Esto último se evidencia también porque en el 2002, la unidad de pensiones habría recibido una asignación total de 147 643 565 dólares, lo cual representa cerca del 28.5 por ciento del total del presupuesto institucional.

Por otra parte, en la distribución del gasto por rubro destaca que las remuneraciones alcanzan un monto bastante similar al asignado para la Unidad de Pensiones, ya referido arriba: 148 506 865 dólares equivalentes al 28.7 por ciento del total del presupuesto. Los gastos corrientes totales ascendieron, en el 2002, a 439 072 805 dólares, equivalentes al 84.8 por ciento del presupuesto total de la institución.

Las previsiones sobre el comportamiento del presupuesto del seguro social para el año 2003 muestran algunos cambios. El presupuesto bajaría a los 441 831 285 dólares, es decir, una disminución del 14.7 por ciento, en relación con el monto asignado para el 2002. En parte, la reducción del presupuesto obedece a una aportación menor desde el fondo general de invalidez, vejez y muerte, pero también a una reducción del aporte de los recursos propios de la institución. Llama la atención el que se esté considerando que, a lo largo del 2003, se proyecta una reducción del aporte de régimen de salud, el cual pasaría de aportar 366 317 680 dólares, en el 2002, a aportar 346 924 750 dólares. Es una reducción pequeña, pero significativa, porque sugiere un aporte menor de cotizaciones —algo que podría ser congruente con una transferencia gradual de la prestación de servicios a la empresa privada.

En términos de asignaciones, este recorte supondría reducir el presupuesto destinado a los hospitales Roma, Amatepec y de Especialidades. Es paradójico que el presupuesto de la Dirección y Administración Institucional experimente, en este período, un aumento del 37.9 por ciento, equivalente a 10 521 875 dólares. Aun sin conocer los motivos de esta reasignación, resulta discutible que al mismo tiempo que se proyecta una reforma del sistema de salud para mejorar las prestaciones a los asegurados, se limiten los recursos destinados a ello. En estas circunstancias, no se justifica aumentar la carga financiera y administrativa de la institución.

Es claro que el seguro social representa un negocio importante para la empresa privada y, al igual que otros procesos de privatización, también constituye una buena oportunidad para ampliar las actividades empresariales a áreas tradicionalmente reservadas al Estado o a sus empresas autónomas. Es indudable que alrededor de estas prestaciones de salud se encuentran montos presupuestarios elevados que, en el caso de las prestaciones de salud, superarían los 346 millones de dólares, en el 2003.

El manejo de este flujo financiero es, en sí mismo, y por el momento, patrimonio del Estado y aunque la retórica gubernamental plantea que la concesión a empresas privadas no es una privatización, pues no supone la venta de los activos, lo cierto es que implica una apertura importante hacia el sector privado y una privatización de la administración de esos flujos económicos. En consecuencia, puede afirmarse que se trata de una privatización, puesto que fomenta la intervención de la empresa privada en el manejo de los flujos económicos, generados por las cotizaciones de trabajadores y empleadores al sistema de salud, al estilo de lo que ha sucedido con el sistema de pensiones, el cual es ahora operado por entes privados, denominados administradoras de fondos de pensiones.

La fallida reforma tributaria y la proyección de ingresos para el 2003

No deja de resultar llamativo que los gobiernos de ARENA se hayan ocupado de las finanzas públicas. Desde el primer gobierno, dentro de las políticas de estabilización económica, ARENA contempló el saneamiento de las finanzas públicas. Así, durante los noventa, hicieron reformas importantes en el sistema tributario: desgravación arancelaria acelerada, eliminación del impuesto a las exportaciones y al patrimonio, reducción a la mitad del impuesto sobre la renta de las empresas, reforma de la tabla de impuesto para personas naturales y sustitución del impuesto de timbres por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La mayoría de estas reformas ha tenido un impacto positivo sobre las finanzas del sector empresarial, el cual ahora paga menos impuestos sobre la renta y no paga impuestos por sus exportaciones o por su patrimonio. Mientras tanto, la situación de las finanzas públicas ha ido empeorando y los ingresos tributarios dependen de dos impuestos: el del valor agregado y el de la renta.

Los ingresos tributarios son el aporte principal al total de los ingresos corrientes. Los impuestos directos —y sobre todo el impuesto al valor agregado (IVA)— son claramente los que más contribuyen al ingreso tributario. El endeudamiento público es el segundo rubro en importancia para financiar el presupuesto general de la nación. Para el año 2003, se proyectó captar un total de 1 816 200 000 dólares, en concepto de ingresos corrientes, los cuales incluyen cinco rubros: ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios, ingresos financieros y otros, y transferencias corrientes. De éstos, solo los ingresos tributarios representan el 95.3 por ciento del total de los ingresos corrientes, mientras que —como puede deducirse— los demás rubros tienen una importancia marginal. Baste con mencionar que el rubro de ingresos financieros y otros es el que sigue en importancia y se proyecta que, en el 2003, aportará, aproximadamente, el 3 por ciento del total de los ingresos corrientes.

En los ingresos tributarios también se da una dependencia fuerte de los impuestos indirectos, los cuales se estima que, en el 2003, aportarán con cerca del 69.8 por ciento del total, mientras que los impuestos directos representarán, aproximadamente, el 30.2 por ciento de ese total. Más de dos terceras partes son, pues, aporte de los impuestos indirectos. Dentro de éstos también es claro que hay una fuerte dependencia del impuesto al valor agregado, el cual representa cerca del 81.7 por ciento del total de los impuestos directos y el 57.1 por ciento del total de ingresos tributarios. A esta concentración de las recaudaciones se suma que, de acuerdo al anteproyecto de ley de presupuesto, los impuestos directos dependen, en lo fundamental, del impuesto sobre la renta, el cual contribuye con el 97.5 por ciento de los mencionados impuestos y con el 29.4 por ciento del total de los ingresos tributarios.

Si se toman en conjunto los aportes del impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta, resulta que, en la práctica, éstos son los principales soportes de los ingresos tributarios y los ingresos corrientes. Para el año 2003, y agregando las cifras ya presentadas, puede establecerse que ambos impuestos aportarán cerca del 86.5 por ciento del total de los ingresos tributarios y el 82.4 por ciento del total de los ingresos corrientes.

La tendencia hacia el endeudamiento es evidente. En el año 2003, se proyecta financiar el

presupuesto con 568 107 410 dólares, los cuales provendrían de colocaciones de bonos en el mercado nacional y de la contratación de empréstitos externos, los cuales representan cerca del 22.7 por ciento del total de los ingresos proyectados. Para poner esta cifra en perspectiva, considérese que el valor de los empréstitos es superior a la cantidad que se espera recaudar, en concepto de impuesto sobre la renta (509 200 000 dólares) o incluso de la que se espera recaudar en concepto de impuestos directos (522 200 000 dólares).

Perspectivas

El análisis del presupuesto y sus tendencias generales refleja que El Salvador se encuentra ante una encrucijada que, para el gobierno, no parece ser motivo de dudas o de una reflexión cuidadosa. Este ha decidido corregir el creciente déficit fiscal recurriendo, sin más, a una progresiva contracción del gasto corriente e, incluso del gasto total del Estado. La posibilidad de revisar la fallida reforma del sistema tributario parece no ser una opción dentro de los imaginarios de los funcionarios públicos, probablemente, porque lo consideran un capítulo cerrado en la década pasada. Pero lo cierto es que la composición de los ingresos revela con claridad una alta dependencia del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta y, lo que es peor aun, de la contratación de mayor deuda pública. Así, pues, puede afirmarse que el presupuesto carece de financiamiento. Por eso, el gobierno, todos los años, necesita recurrir a un nivel de endeudamiento importante. Esto lo único que quiere decir es que las finanzas públicas no se sostienen.

Aun cuando el gobierno proyecta una reducción del déficit fiscal sustancial para fijarlo en el 1.6 por ciento del PIB, necesitará endeudarse en el año 2003, hasta por el 4 por ciento del PIB. En este contexto, las cantidades registradas del déficit fiscal no reflejan toda la problemática de las finanzas públicas, puesto que ocultan un desequilibrio mucho mayor. Por más que el gobierno se esfuerce por contraer el gasto corriente, es claro que no logrará superar la compleja problemática fiscal.

Por ejemplo, en el año 2003, el presupuesto debería ascender a cerca de 1 860 069 100 dólares, equivalentes a la suma de los ingresos corrientes y los de capital. Este monto es inferior, en cerca del 25.6 por ciento, al presupuesto total contemplado para este año. Pero ello supondría una drástica reducción del gasto, lo cual comprometería no solo la inversión pública, sino también los presupuestos del área social. Así, pues, el financiamiento interno y externo ha llegado a adquirir una gran importancia para poder financiar el presupuesto.

Esto no es sano y más temprano que tarde conducirá a una situación de insostenibilidad fiscal, debido a que el servicio de la deuda irá absorbiendo de manera paulatina cada vez mayores proporciones del presupuesto. La información examinada muestra que el problema mayor de las finanzas públicas estriba en que los ingresos corrientes son insuficientes para sufragar los gastos totales del gobierno. Esto limita en gran medida las posibilidades de desarrollar una amplia y agresiva política de inversión y promoción del desarrollo social. Incluso hasta la función de apoyo al desarrollo económico estaría muy comprometida, tal y como lo refleja el recorte que experimentan la agricultura y la ganadería en el presupuesto del próximo año.

Es innegable, por lo tanto, la necesidad de revisar la reforma tributaria de los noventa, no solo porque no ha sido suficiente para aportar los recursos necesarios para financiar el presupuesto, sino también porque, a pesar de haber eliminado y reducido los impuestos de los empresarios, no ha estimulado una mayor inversión y crecimiento económico, tal y como se esperaba. En el fondo, el problema remite a la ausencia de solidaridad social, por parte del sector empresarial, y a una instrumentalización de los gobiernos, por parte de aquél. Con las reformas económicas impulsadas se pretenden abrir todos los espacios posibles para la participación y el enriquecimiento de la empresa privada, pero al mismo tiempo, reducir al mínimo su aporte al fisco y el apuntalamiento de las políticas de desarrollo.

Luis Ernesto Romano

Cuadro 1
Indicadores básicos del gasto social en Centroamérica

Indicador	Costa Rica	Panamá	Belice	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Guatemala
Gasto en educación 1985-1987 (% del PIB)	4.5	4.8	4.7	3.1	5.4	4.8	1.9
Gasto en educación 1995-1997 (% del PIB)	5.4	5.1	5	2.5	3.9	3.6	1.7
Gasto en salud 1990 (% del PIB)	5.3	4.6	2.2	1.4	7	3.3	1.8
Gasto en salud 1998 (% del PIB)	5.2	4.9	2.2	2.6	8.3	3.9	2.1

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México, 2001.

Cuadro 2
Presupuesto general de la nación 2002-2003

Unidades primarias	Monto 2002	%	% PIB 2001	Monto 2003	%	Incremento (%)	% PIB 2001
Órgano Legislativo	16,764,285	0.67	0.12	16,764,285	0.67	0.00	0.12
Corte de Cuentas	16,868,270	0.67	0.12	18,579,120	0.74	10.14	0.14
Tribunal Supremo Electoral	12,988,985	0.52	0.09	16,288,755	0.65	25.40	0.12
Tribunal del Servicio Civil	135,000	0.01	0.00	235,000	0.01	74.07	0.00
Presidencia	36,561,915	1.46	0.27	37,729,870	1.51	3.19	0.27
Hacienda	33,002,295	1.32	0.24	31,793,630	1.27	-3.66	0.23
Relaciones Exteriores	22,957,215	0.92	0.17	21,460,895	0.86	-6.52	0.16
Defensa Nacional	109,179,670	4.36	0.79	106,139,830	4.25	-2.78	0.77
CNJ	4,305,885	0.17	0.03	3,942,635	0.16	-8.44	0.03
Órgano Judicial	122,314,940	4.88	0.89	136,278,905	5.45	11.42	0.99
Fiscalía General	19,504,860	0.78	0.14	19,583,495	0.78	0.40	0.14
Procuraduría	12,473,225	0.50	0.09	12,496,080	0.50	0.18	0.09
PDDH	3,200,000	0.13	0.02	3,645,000	0.15	13.91	0.03
Gobernación	195,073,300	7.79	1.42	183,135,765	7.32	-6.12	1.33
Educación	466,433,125	18.63	3.39	482,020,705	19.28	3.34	3.51
Salud	231,918,300	9.26	1.69	238,460,605	9.54	2.82	1.74
Trabajo y Previsión Social	6,051,430	0.24	0.04	5,574,665	0.22	-7.88	0.04
Vivienda y Desarrollo Urbano	4,092,735	0.16	0.03	1,626,855	0.07	-60.25	0.01
Economía	44,370,070	1.77	0.32	42,260,860	1.69	-4.75	0.31
Agricultura y Ganadería	40,670,705	1.62	0.30	29,224,085	1.17	-28.14	0.21
Obras Públicas y Transporte	142,632,155	5.70	1.04	89,072,210	3.56	-37.55	0.65
Medio Ambiente	5,302,445	0.21	0.04	5,402,570	0.22	1.89	0.04
Deuda pública	463,821,110	18.52	3.38	444,774,560	17.79	-4.11	3.24
Obligaciones generales	171,741,985	6.86	1.25	89,149,385	3.57	-48.09	0.65
Transferencias varias	325,870,560	13.01	2.37	392,536,735	15.70	20.46	2.86
Contribuciones especiales	0	0.00	0.00	72,000,000	2.88	n.a.	0.52
Totales	2,504,141,730	100	18.23	2,500,176,510	100	-0.16	18.20

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México, 2001.