

El desempeño fiscal durante el gobierno de Francisco Flores: Una encrucijada ineludible entre el endeudamiento, el déficit y una reforma fiscal concertada

María Eugenia Ochoa y
Gloria Rodríguez

En el presente artículo se buscará describir el desempeño de las principales variables fiscales durante la administración de Francisco Flores y apuntar los principales desafíos que el siguiente gobierno tendría que abordar tanto a nivel de medidas como de procedimientos de corto y mediano plazo, planteando también, como proceso de largo alcance, la necesidad de construir un Pacto de Responsabilidad Fiscal que pueda garantizar el financiamiento que el desarrollo del país requiere.

1. El desempeño fiscal durante la administración de Francisco Flores

Si bien hasta antes de 1999, El Salvador, comparado con los demás países de Latinoamérica, había mantenido un desempeño fiscal y manejo de deuda prudente, en el último quinquenio el manejo financiero del sector público se ha complicado, principalmente en lo referente a la deuda

pública y al déficit fiscal. Entre 2001 y 2002 el déficit del Sector Público No Financiero, SPNF se disparó a 4.4% del Producto Interno Bruto (PIB¹), cerrando en el 2003 a un 3% del PIB.

La presión sobre ambas variables ha estado marcada principalmente por dos eventos: los terremotos de 2001, que demandaron del Estado un esfuerzo económico extra para reconstruir el país; y la reforma previsional de 1998, que si bien no originaron en su totalidad la actual carga fiscal, sí vinieron a acentuarla.

En su informe sobre el impacto de los terremotos en la economía salvadoreña, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM) estimaron los daños causados por el terremoto del 13 de enero en 1,500 millones de dólares, mientras que los del 13 de febrero en 400 millones de dólares, que combinados equivalieron a poco más del 14% del PIB del 2000.

En lo que a la carga fiscal de la reforma de pensiones se refiere, para 2003 esta presión previsional representó el 1.7% del PIB², lo que hace una diferencia estructural en la composición del déficit fiscal del que se había venido presentando años atrás, y en donde el impacto de la deuda de pensiones sobre las finanzas públicas no se hacía plenamente evidente. Así, en un escenario en donde no hubiese existido la deuda de pensiones, el SPNF en el 2003 habría cerrado el año con un déficit del 1.3% del PIB, lo que, desde la opinión de diversos personas expertas en la materia, sería más manejable; por lo que, dado el peso de esta carga fiscal y sus implicaciones, es recomendable que en la programación fiscal de largo plazo se incluya el costo de las pensiones como parte del déficit fiscal estructural del país.

Este déficit del SPNF del 3% registrado durante el 2003, aunque se encuentra en los límites del rango de disciplina fiscal que Maastricht exigía a los países que deseaban integrarse a la Unión Europea, deja escaso margen de maniobra para un país como El Salvador que cuenta con una economía dolarizada y con un elevado nivel de endeudamiento público, acumulado precisamente durante el período de la administración de Francisco Flores.

Este déficit del SPNF del 3% registrado durante el 2003, deja escaso margen de maniobra para un país como El Salvador que cuenta con una economía dolarizada y con un elevado nivel de endeudamiento público

1.1. Evolución del endeudamiento público

En 1999, cuando el presidente Francisco Flores llegó al Ejecutivo, la deuda total (interna y externa) –incluyendo la del SPNF, más la del Banco Central de Reserva (BCR) y de las instituciones financieras públicas– era de 4,309.7 millones de dólares, y representaba el 34.6% del PIB, según información del BCR.

Estas cifras empezaron a crecer de manera acelerada a partir de 2001, sobre todo a partir del financiamiento de la reconstrucción del país después de los terremotos de enero y febrero de ese año.

Para finales de 2003 la deuda pública total se había incrementado a 7,073 millones de dólares, de los cuales 4,687 eran deuda externa y los restantes 2,386 correspondían a deuda pública interna (SPNF más instituciones financieras públicas), representando como deuda total el 47.2% del PIB, lo que plantea que en cuatro años el nivel de endeudamiento del país se habría incrementado en un 64%.³

Así, en este período de 1999 a 2003, la deuda pública externa presentó un incremento promedio del 18% anual, mientras que la deuda pública interna del SPNF aumentó en un 74%, pasando de 985 millones de dólares (7.9% del PIB) a 1,710 millones (11.4% del PIB).

Este incremento no sólo se debió a la toma de deuda para financiar el Programa de Reconstrucción Nacional, sino también por la agresiva política del gobierno de sustituir deuda interna de corto plazo por externa a mayores plazos, a fin de reducir la presión inmediata que ésta ejercía sobre las finanzas públicas.

1.2 Déficit fiscal creciente

Al mismo tiempo que el endeudamiento crecía, el equilibrio fiscal del gobierno se empezó a deteriorar de manera acelerada.

Los terremotos de 2001 elevaron el déficit fiscal a 4.4% del PIB, cifra que el gobierno logró contraer a 3.3% en 2002. No obstante los esfuerzos gubernamentales por contener el deterioro de las finanzas públicas, el rápido aumento de la deuda empezó a generar preocupación a nivel nacional e internacional, a fin de que el gobierno rectificase cuanto antes el manejo de su política fiscal y de endeudamiento.

Una de las primeras voces de alerta vino de la calificadora de riesgo Fitch en agosto de 2002, cuando cambió la calificación BB+ “estable” a BB+ “negativa”, considerando “las presiones fiscales y las perspectivas de crecimiento que tiene El Salvador” (La Prensa Gráfica, 23/08/2002). Según la clasificación de Fitch, una BB+ “negativa” plantea el riesgo de que el país pueda caer en un incumplimiento del pago de interés de su deuda externa.

Ante los insistentes llamados de atención, el gobierno se fijó como meta a inicios de 2003 reducir el déficit fiscal de 3.3% a 1.6% del PIB. Sin embargo, esta cifra fue ajustada pocos meses después a 2.4% por la decisión del Ejecutivo de mejorar las pensiones y mantener el subsidio a la energía eléctrica. Finalmente, a diciembre de 2003 la cifras reales registraron un déficit del 3% del PIB; al mismo tiempo el gobierno proyectó un déficit de 1.7% del PIB para el 2004.

Otro de los factores que contribuyó a deteriorar las finanzas públicas en el quinquenio pasado fue la caída en las transferencias que las empresas estatales de electricidad y telecomunicaciones le hacían al Estado, luego de las privatizaciones. Según datos del BCR, éstas cayeron de 230 millones de dólares en 1996 a prácticamente cero en 2002.

**El gobierno hizo
caso omiso de
recomendaciones
nacionales e
internacionales que
hacían un llamado a
realizar un ajuste
fiscal serio**

Si bien el problema fiscal empezó a ser debatido en la palestra pública desde el año 2001, cuando el déficit alcanzó el 4.4% del PIB, el gobierno hizo caso omiso de recomendaciones nacionales e internacionales que hacían un llamado a realizar un ajuste fiscal serio. En su balance Económico 2002-2003 la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, señaló que “El Salvador es la única economía de América Latina que no ha legislado reformas fiscales” y lo calificó como “un desafío” que se debería enfrentar institucionalmente, a fin de dar una solución para el largo plazo.

Por su parte, el gobierno de Flores optó por una política que el entonces Ministro de Hacienda, Juan José Daboub, definió como los “cuatro pilares fiscales: la reducción de los gastos corrientes, el incremento en los ingresos, reorientación de inversiones y endeudamiento prudente”. A fin de reducir el gasto corriente en salarios, se impulsó una Ley de Retiro Voluntario para los Empleados Públicos y una política de austeridad dentro del Ejecutivo, que condujo a una reducción en el presupuesto de ese ramo en 2002.

Por el lado de la recaudación se implementaron medidas tendientes a mejorar la recaudación tributaria, gracias a planes de fiscalización y control como “El Plan 100”, que ayudó a compensar la falta de ingresos por el lento desempeño de la economía y la caída de las importaciones.

Antes de eso, en abril de 2000, el gobierno lideró una reforma legislativa a la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios, IVA, que eliminó las exenciones de este impuesto a los granos básicos, frutas, verduras, leche y medicinas.

Otro de los factores que contribuyó a mejorar el desempeño fiscal del gobierno en 2002 fue la creación del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), que grava con

1.20 centavos de dólar cada galón de combustible. Sin embargo, el gobierno eludió la creación de nuevos impuestos o el aumentar los ya existentes, para evitar el costo político que ello tendría, a pesar de que la carga tributaria de El Salvador es una de las más bajas de América Latina. Actualmente la carga tributaria en El Salvador ronda el 11%, mientras que el promedio de la región Latinoamérica es de 15%. En el tema de la deuda, la principal apuesta de la administración Flores fue la de sustituir deuda interna por externa, a fin de reducir la presión fiscal en el corto plazo.

2. Desafíos y propuestas

Enfrentar esta dinámica de crecimiento del déficit y el endeudamiento público es fundamental, dado el efecto que un alto nivel de endeudamiento tiene sobre la actividad económica; situación que, desde

diversos organismos financieros internacionales y economistas expertos/as en la materia, va generando una dinámica de “círculo vicioso”, en donde se retroalimentan el endeudamiento y el lento crecimiento económico.

Este comportamiento de las principales variables fiscales en El Salvador presentan para el siguiente gobierno un reducido margen de maniobra desde la política fiscal, como “instrumento de estímulo

La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, señaló que “El Salvador es la única economía de América Latina que no ha legislado reformas fiscales” y lo calificó como “un desafío” que se debería enfrentar institucionalmente

de la economía”,⁴ lo que complica aún más la situación económica, dados también los limitados márgenes de acción desde la casi inexistente Política Monetaria, dado el proceso de dolarización.

Entre las propuestas para afrontar la problemática fiscal en El Salvador (FUSADES, 2002), se plantea que es necesario partir de que se enfrenta “...un problema de sostenibilidad fiscal bastante delicado en el mediano y largo plazo” y que no hay “recetas fáciles para poner en orden las finanzas públicas” en el país, esbozando una serie de recomendaciones por la vía de la contención del gasto público y el incremento de los ingresos fiscales. Por el lado de la reducción del gasto público se recomendaba la “contención del gasto corriente mediante el recorte de los gastos de consumo prescindibles y la asignación más eficiente de las transferencias corrientes”, a fin de liberar recursos para aumentar la inversión pública.

En 2002, FUNDE también realizó varias mesas de debate sobre “El Rumbo de la Política Fiscal, Deuda Pública: Riesgos y Perspectivas”, en las cuales se concluyó, entre otras, cosas que “aún si no hubiera habido terremotos, las finanzas públicas estarían encaminadas a una trayectoria

**Las alternativas para
enfrentar los
desequilibrios fiscales
escapan del poder
único de acción del
gobierno y se hace
necesario y urgente la
construcción de un
acuerdo nacional de
gran envergadura, que
involucre al gobierno,
a los partidos políticos
y, además, a la socie-
dad en su conjunto,
para promover la
suscripción de un
Pacto de Responsa-
bilidad Fiscal**

insostenible”. Con respecto a la deuda pública total, tanto externa como interna, se concluyó que ésta podría pasar el 50% del PIB en 2004 si no se tomaban medidas correctivas. En este espacio, también se planteó la necesidad de que el país contará con un diagnóstico consensuado por los diferentes sectores, económicos, sociales y políticos del país, como punto de partida para identificar e impulsar alternativas.

Incluso la empresa privada en los Encuentros Nacionales de la Empresa Privada (ENADE, 2003) ha señalado la necesidad de que el gobierno ponga

más empeño en mejorar las finanzas públicas, sobre todo cerrando las brechas para la elusión y evasión fiscal y ampliando la base tributaria. Otros expertos en el tema aseguran que “continúa siendo imperiosa la necesidad de hacer reformas tributarias y de aumentar la recaudación a niveles comparables con otras partes del mundo” (Edwards, 2004). Se señala también que, no sólo en el país sino en toda la región, ha existido una incapacidad –con la excepción de uno o dos países– de manejar una política fiscal que se traduzca en mantener un nivel de deuda del sector público que esté dentro de los parámetros que se consideren razonables a nivel internacional.

Una mayor preocupación se deriva del hecho de que recientemente el FMI ha elaborado un estudio donde sugiere que los países emergentes no deben tener niveles de deuda pública que excedan el 25% del PIB, lo que dejaría a El Salvador muy por encima de esa cifra.

El problema fiscal y de endeudamiento representa un desafío y un compromiso para el gobierno entrante, no sólo por el poco margen de maniobra que dejan las actuales condiciones macroeconómicas del país, sino también por las demandas crecientes de inversión social que requiere la problemática social y las demandas de la población. Ante esta situación, las alternativas para enfrentar los desequilibrios fiscales escapan del poder único de acción del gobierno y se hace necesario y urgente la construcción de un **acuerdo nacional** de gran envergadura, que involucre al gobierno, a los partidos políticos y, además, a la sociedad en su conjunto, para promover la suscripción de un **Pacto de Responsabilidad Fiscal** tendiente a reducir los desajustes, pero sobre todo a garantizar los recursos y el financiamiento que haga posible el desarrollo del país, orientado a mejorar las condiciones de vida de la población y a asegurar la gobernabilidad durante el siguiente quinquenio.

Esta promoción de acuerdos políticos con miras sociales está siendo promovida a

nivel internacional por diferentes organismos internacionales como la CEPAL, el PNUD y el BM, que en su informe anual de 2003 asegura que “es necesario reformar el estado de bienestar truncado y elitista de la región” centroamericana, ya que el actual patrón fiscal y de gasto público, determinado de manera exógena, está encaminando a la región a un “vacío político y social”, lo que vuelve a traer a la reflexión aquella máxima de que “no hay mejor política social que una buena política económica”. Esto es para El Salvador más urgente que nunca, dado el poco margen de maniobra con que cuenta el gobierno actual, sobre todo ante la reducción de maniobrabilidad en el ámbito monetario luego del proceso de “dolarización” y por su vulnerabilidad ante el proceso de apertura comercial en el que se encuentra inmerso.

Notas

- 1 Según datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador para 2001, 2002 y 2003.
- 2 FUSADES, *¿Cómo está nuestra economía?*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), pág. 39.
- 3 Ibid. pág. 48.
- 4 E. Baldacci, B. Clements y S. Gupta, *Using Fiscal Policy to Spur Growth*, Finance and Development, December, 2003.