



Posición institucional

La desafortunada aprobación del presupuesto 2018: una oportunidad perdida para ordenar las cuentas fiscales

El proyecto de presupuesto 2018 (PP2018) fue presentado a la Asamblea Legislativa (AL) el 29 de septiembre de 2017. Este proyecto era novedoso por que tenía que incorporar las disposiciones contempladas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF); la sentencia de la Sala de lo Constitucional (SC); y debía considerar la reforma de pensiones.

Se suponía que el presupuesto de 2018 (P2018) dejaría de tener los vicios que sistemáticamente habían presentado los anteriores. La mayor probabilidad de que esto sucediera, estaba asociada a que su aprobación requería, por primera vez después de varios años, de mayoría calificada, lo que permitiría una negociación más responsable.

El análisis del PP2018 mostraba que no cumplía con la legislación vigente

Sin embargo, al examinar el PP2018 resultaba que no se estaba cumpliendo con las disposiciones legales¹. El PP2018 no era acorde con las medidas para alcanzar la meta de un ajuste fiscal del 3% a más tardar en 2019, como lo establece la LRF.

¹ Un análisis detallado sobre por qué el PP2018 no cumple con la ley, se encuentra en Alas de Franco, Carolina y Álvaro Trigueros Argüello (2017). "El Proyecto de Presupuesto 2018 no cumple con la ley". Serie de investigación 3-2017, diciembre de 2017. FUSADES.

Por otra parte, se estaban considerando 3,628 plazas creadas en ejecución, para un incremento neto de 2,564 puestos de trabajo en el Sector Público No Financiero (SPNF), comparado con el P2017 votado². Se registraban aumentos salariales, y varias instituciones presentaban incrementos en rubros que la SC ordenó frenar. De las cuatro partidas a las que la sentencia ordenó corregir la subestimación, tres de ellas continuaban presentando este problema.

El presupuesto de 2018 se aprobó el 5 de enero de este año, con 71 votos a favor y cuatro en contra; sin corregir sus fallas principales, y manteniendo prácticamente igual el monto del gasto. Peor aún, las reasignaciones dentro del proyecto de presupuesto realizadas por los legisladores, aumentaron la subestimación³.

La reducción de US\$53 millones en el presupuesto 2018 no implica una reducción del gasto público

Hay una disminución de US\$53 millones en el monto del presupuesto del Gobierno Central, con respecto

² Según datos del MH, el PP2018 contempla 3,628 plazas creadas ya en ejecución, 368 plazas nuevas, y la supresión de 1,425 plazas, lo que hace un aumento neto de 2,564 plazas. Para mayor detalle ver cuadro 9 en Alas de Franco y Trigueros Argüello (diciembre de 2017), FUSADES.

³ Más detalle sobre los cambios legislativos que experimentó el PP2018, y las estimaciones que se presentan en esta Posición Institucional, se encuentra en Alas de Franco, Carolina. "Aprobación del presupuesto 2018 sin corregir sus fallas: no se aprovechó la oportunidad para comenzar a ordenar las finanzas públicas". Análisis Económico 36, Enero de 2018. FUSADES.



al PP2018. Sin embargo, este cambio no significa una reducción efectiva en el gasto público. El Ministerio de Hacienda (MH) dejará de transferir ese monto al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y al Instituto Nacional de Empleados Públicos (INPEP); recursos que iban a ser obtenidos con emisión de bonos. Ahora ese gasto se financiará con Certificados de Inversión Previsional (CIP), por lo que el gasto y la deuda no se reflejarán en el Gobierno Central, pero sí en el sector público.

La reducción de este gasto por US\$53 millones también implica una reducción en el gasto en desarrollo social en el P2018 del Gobierno Central, que es donde se clasifica este rubro; pero este cambio es contable, como ya se explicó.

¿Realmente se redujo la necesidad de financiamiento adicional?

Otro cambio importante, al comparar el P2018 aprobado del Gobierno Central con el PP2018, es que la necesidad de financiamiento adicional se reduce en US\$204 millones. De esta contracción, una parte es porque ya no se necesitará emitir bonos para trasladar los US\$53 millones al ISSS y al INPEP.

El resto, US\$151 millones, es por el aumento de US\$26 millones en la proyección de la recaudación de IVA, y en US\$60 millones en la del Impuesto sobre la Renta (ISR). Además, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), trasladarán US\$40 millones y US\$25 millones, respectivamente, al Gobierno Central. Si estos ingresos adicionales no se materializan, tampoco se concretizará la menor necesidad de financiamiento adicional, y habrá un vacío de financiamiento. Quedan pendientes las preguntas: ¿Qué

justifica este incremento en los ingresos tributarios? ¿Es realista?

Reducción artificial de gastos para reorientar fondos

Antes de aprobar el P2018, se recortaron algunas partidas del MH por un total de US\$99.1 millones, de los cuales US\$5.7 millones se reasignaron dentro del mismo ministerio; mientras que el Órgano Judicial (OJ) redujo su presupuesto en US\$6.9 millones; haciendo un recorte total de US\$106 millones.

Los rubros que se han reducido dentro del MH no son de funcionamiento, sino que están comprendidos en las transferencias y obligaciones generales del Estado; estos compromisos muchas veces, son ineludibles. Uno de estos gastos, son las transferencias del MH al ISSS y al INPEP, que se contraen en US\$53 millones; esta contracción es justificada porque ya no será el Gobierno Central el que realice este gasto, y se contará con otra fuente de financiamiento. Sin embargo, como tampoco se emitirán bonos por esta cantidad, no son recursos que estén disponibles para otros destinos.

Los otros tres rubros que se reducen dentro del MH, son: devoluciones de IVA, que disminuyen US\$30 millones (76.9%); devoluciones del ISR, US\$10 millones (38.4%); y la cuenta de compromisos con organismos internacionales que se contrae en US\$6.1 millones. Las primeras dos cuentas ya estaban subestimadas en el PP2018, y las modificaciones aumentaron la magnitud del error.

Esto generará una brecha por financiar en 2018, de aproximadamente US\$102 millones en las devoluciones de estos impuestos, y de aproximadamente US\$3.1 millones en los compromisos internacionales. Además de la subestimación que se tenía en el PP2018, por US\$11.1 millones en el pago de pensiones del IPSFA, y que no se corrigió cuando se aprobó el presupuesto.

Reorientación de fondos por institución y propósito

De los recortes en el MH y el OJ, US\$47.3 millones fueron asignados a otras dependencias; de ese monto, un 89.1% (US\$42.2 millones) se otorgó a cuatro instituciones: agricultura y ganadería, gobernación, salud y educación. Los principales destinos fueron: sector cafetalero (US\$10 millones), veteranos de guerra (US\$10 millones), medicamentos e insumos (US\$6.5 millones), mejoras en la infraestructura educativa (US\$6.5 millones), y escalafón de salud (US\$3 millones).

Se podría hacer un análisis del uso de estos fondos; sin embargo, el problema de raíz es que realmente no se cuenta con la mayor parte de estos recursos, ya que se han obtenido contablemente subestimando gastos.

Comparación con las reorientaciones en la aprobación del P2017⁴

En la aprobación del presupuesto de 2017, se hicieron recortes artificiales en el PP2017, por un total de US\$22 millones en partidas del MH, OJ y Corte de Cuentas de la República (CCR). En la aprobación del P2018 se liberaron en forma ficticia recursos por US\$53 millones⁵ de rubros del MH y OJ.

En la aprobación del P2017 hubo una disminución de US\$10 millones en las devoluciones de IVA, y de US\$9 millones en las del ISR, comparado con lo contemplado el PP2017. En la del P2018, la reducción ascendió a US\$30 millones y US\$10 millones, respectivamente; además se recortaron US\$6.1 millones en contribuciones internacionales.

En la aprobación del P2017⁶, se reasignaron US\$5.7 millones a 54 organizaciones no gubernamentales. En las modificaciones

al PP2018, fueron 16 organizaciones privadas las beneficiadas con las modificaciones legislativas, a las que se les otorgó US\$2.3 millones. En total, en el P2017 quedaron 112 entes privados enlistados como beneficiarios; en el P2018 fueron 70 organizaciones gubernamentales; eso no excluye que puedan haber otras organizaciones privadas que no aparecen enlistadas, pero reciben otro tipo de beneficios.

En general, al comparar los cambios en el PP2018 con los que se hicieron al PP2017 en la Asamblea Legislativa, se observa que en los de 2018, menos comunidades y organizaciones privadas reciben fondos, y el monto que se les otorga es menor; sin embargo, lo otorgado se concentró en los excombatientes y se agregaron US\$10 millones para el sector cafetalero, por primera vez. A los medicamentos se les asignó una cantidad significativa, los cuales no fueron contemplados en las modificaciones al PP2017; también se asignó un monto mayor a la infraestructura educativa, en las reorientaciones que se hicieron en la aprobación del P2018.

Debe mencionarse que en el decreto de aprobación del P2018 no hay mayor detalle sobre la forma y a través de qué medios se dará la ayuda a los cafetaleros y a los excombatientes, a pesar de tratarse de montos significativos. Es importante que el proceso de selección de beneficiarios; y que la depuración de bases de excombatientes se haga con total transparencia.

Brecha por financiar

Las modificaciones al proyecto de presupuesto 2018 aumentaron el monto del gasto que no tiene financiamiento. Aun bajo el supuesto que se logrará el incremento adicional en los ingresos, las estimaciones apuntan a que se necesitará cerca de US\$156 millones adicionales en el transcurso de 2018, para hacer frente a todos los gastos omitidos o subestimados que se han identificado, y también para obtener los recursos que se necesitarán para las elecciones de 2019⁷. La brecha no fue mayor porque la reforma de pensiones redujo sustancialmente el pago de amortización de los CIP en 2018.

4 Para conocer más sobre los cambios al proyecto de presupuesto 2017, ver Alas de Franco, Carolina (2017). "Modificaciones al proyecto de presupuesto 2017 aumentaron el gasto sin financiamiento". Análisis Económico 31, abril de 2017. FUSADES.

5 No incluye el recorte por US\$53 millones por transferencias al ISSS y al INPEP.

6 Para conocer las organizaciones que recibieron fondos como resultado de las modificaciones que se le hicieron en la Asamblea Legislativa al PP2017, ver Alas de Franco (2017). "Modificaciones al proyecto de presupuesto 2017 aumentaron el gasto sin financiamiento". Análisis Económico 31, abril de 2017. FUSADES.

7 Para el detalle de este cálculo, ver cuadro 5 en Alas de Franco, Análisis Económico 36. Enero de 2018. FUSADES.

Reflexiones

- Con la sentencia de la SC sobre la inconstitucionalidad del P2017, se creó una oportunidad para tener un presupuesto para 2018, que fuera completo y transparente, acorde con una trayectoria de sostenibilidad de la deuda. La aprobación requería mayoría calificada; y, en este sentido, se esperaba que el resultado de la negociación se orientara hacia un ordenamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, esta oportunidad no se aprovechó, ya que prevalecieron los criterios políticos sobre los técnicos, y las partes no quisieron compartir el costo de un ajuste fiscal, sobre todo en un año electoral.

Este evento da el mensaje negativo de que se sobreponen las consideraciones políticas, y que no se toman en cuenta los efectos negativos que un presupuesto incompleto tendrá en el futuro del país; y tampoco parece haber preocupación por cumplir con la legislación. Prevalecen las soluciones parches de corto plazo que no resuelven los problemas de fondo.

- En una democracia representativa los partidos deben negociar y acordar las mejores políticas públicas que respeten el marco legal vigente, y lo que la Constitución establece. Sin embargo, la negociación del P2018 no cumple con la sentencia de la SC y la LRF; se vuelven a repetir los errores de los presupuestos pasados, y ahora con los votos de la oposición. Uno de los roles de los partidos en la oposición, es vigilar y apoyar el cumplimiento de la ley por parte del Órgano Ejecutivo; sin embargo, aparentemente, este rol se relega a un segundo plano cuando se está frente a un período electoral.

- Los cambios no están basados en supuestos realistas, se ha continuado con la práctica de subestimar partidas cuyas erogaciones son ineludibles; lo que obligará a continuar recurriendo al círculo vicioso de usar deuda de corto plazo como financiamiento permanente, y su posterior reestructuración. La situación fiscal continuará debilitándose en la medida que una parte creciente del gasto corriente siga siendo financiado con deuda, y no haya eficiencia en el gasto.
- La aprobación del P2018, por tanto, no desvanece la necesidad de continuar con las negociaciones fiscales; estas deben retomarse lo más pronto posible, con el objeto de corregir el rumbo de las finanzas públicas. Se debe continuar buscando tener un gasto público más efectivo y eficiente, y recuperar la sostenibilidad fiscal. Para ello es necesario enfocarse en:
 - ✓ Aprobar una Ley de la Función Pública que regule y evite los abusos cometidos en el manejo del recurso humano y las remuneraciones.
 - ✓ Implementar un sistema de evaluación de inversiones, que haga que los funcionarios públicos respondan por sus actos.
 - ✓ Mayor participación ciudadana y más acceso a información. No es suficiente conocer los grandes agregados de rubros como las remuneraciones y los bienes y servicios; es el detalle de estos gastos lo que permitirá una mejor contraloría ciudadana.
 - ✓ Finalmente, y no menos importante, es hacer cumplir las leyes que ya existen y que atañen al presupuesto.