



Posición institucional

Urge ordenar las finanzas públicas, pero se observa lo contrario

Tras los años recientes de acumulación de déficits presupuestario e incremento sistemático de la deuda pública, las cuentas fiscales al cierre del primer semestre de 2018, no muestran señales de mejora; por el contrario, los resultados del sector público no financiero (SPNF) publicados a junio, indican que continuó la inercia en gastos corrientes, aunque también aumentó la inversión; el déficit se incrementó en relación con el mismo período del año previo, cuando este indicador exhibió una disminución en la comparación anual.

La deuda del SPNF¹ se elevó a US\$18,023.93 millones a junio de 2018, US\$838.5 millones más que en junio de 2007, mostrando un continuo incremento que deteriora la situación financiera del Estado; no se observa austeridad ni disciplina, el país no se encamina hacia la consolidación fiscal que tanto se necesita en aras de preservar la inversión social y la sostenibilidad de la deuda.

Todo apunta a que el déficit de este año será superior que el observado en 2017, alejándose de las estimaciones realizadas por el FMI y de las oficiales. Esta posición institucional ilustra lo que está pasando con las finanzas públicas y resalta la necesidad de retomar la disciplina fiscal con visión de largo plazo, a fin de cautelar la inversión social y otros compromisos de pago del Estado, y colocar la deuda en una ruta sostenible.

1 Incluye deuda BCR y Certificados de Inversión Previsional (CIP).

El déficit fiscal se incrementó en el primer semestre de 2018 y sigue presionando la deuda

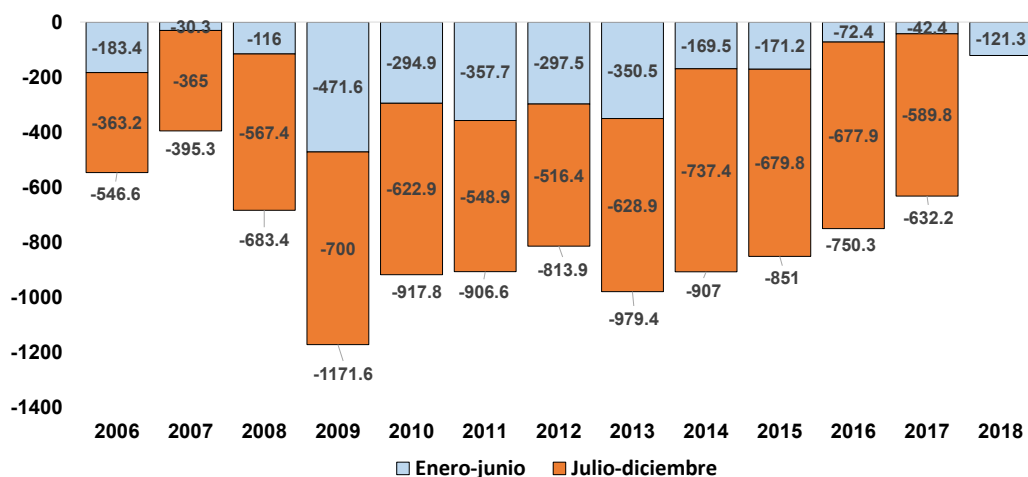
A junio de 2018, el déficit del SPNF ascendió a US\$121.3 millones, superior a los US\$42.5 millones registrado en igual período de 2017, pese a los ingresos extraordinarios originados por la amnistía fiscal, los cuales ascendieron a US\$97.4 millones durante enero-junio de 2018², y a la reducción del gasto en pensiones por US\$77.6 millones en igual período, por la reforma aprobada en septiembre del año anterior. La brecha es importante de cara al segundo semestre, en tanto que es durante este período cuando se registra la parte más relevante del déficit (gráfica 1).

El persistente desequilibrio fiscal continúa presionando al alza la deuda, que alcanzó 71.6% del PIB a diciembre de 2017, es un ratio elevado para El Salvador cuando se compara con otros países con similar desarrollo; en opinión del FMI, en una economía dolarizada, el ratio de deuda/PIB debería rondar 50%, lo que es comprensible a fin de que la política fiscal tenga cierto margen de flexibilidad para atender contingencias, por lo que es imperativo disminuir el endeudamiento.

2 Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado. Primer semestre de 2018. Ministerio de Hacienda. 30 de julio de 2018.



Gráfica 1 El déficit a junio es más alto y hay señales que indican que será mayor en 2018 (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva (BCR).

El gasto público se disparó 10.2% a junio

Hasta junio, los gastos corrientes aumentaron US\$220.4 millones (8.5%) respecto a los registrados al primer semestre de 2017, cuando en el mismo período del año previo el incremento fue solamente de US\$59 millones. También creció sensiblemente la inversión (US\$86.6 millones) tras registrar un descenso importante a junio

de 2017. Este comportamiento llevó al gasto público total a incrementarse en US\$298 millones o 10.2%. Asimismo, las cifras a junio revelan que el gasto total aumentó más que el ahorro derivado de la reforma de pensiones, que se refleja con un descenso por US\$77.6 millones en el rubro. Así, sin considerar la erogación que corresponde a pensiones, se observa que el resto de renglones del gasto aumentaron US\$375.7 millones o 14.05% (cuadro 1).

Cuadro 1 Sector público no financiero, al 30 de junio

Concepto	Variación (MM US\$)		Variación (%)
	2018	2018-2017	2018-2017
A. Ingresos y donaciones	3,112.4	219.4	7.58
Tributarios netos	2,593.7	174.9	7.23
Contribuciones a la seguridad social	292.5	10.8	3.83
No tributarios	134.9	3.7	2.82
Superávit de empresas públicas	67.3	27.1	67.41
B. Gastos	3,233.6	298.1	10.15
B.1 Gasto sin pensiones	3,048.9	375.7	14.05
Corrientes	2,802.1	220.4	8.54
Bienes y servicios	532.1	55.2	11.57
Remuneraciones	1,257.2	69.4	5.84
Transferencias	345.8	93.4	37.00
Pensiones	184.7	-77.6	(29.58)
Intereses	482.3	80.0	19.89
Capital	431.6	77.5	21.89
Inversión	396.7	86.6	27.90
C. Déficit	-121.2	-78.7	185.18

Fuente: BCR

Por otro lado, el gasto de capital aumentó US\$77.5 millones, exhibiendo una recuperación respecto a lo observado durante 2017. Si bien mayor inversión tiene efectos positivos en la economía, el incremento del gasto público total citado no está vinculado con este ascenso, en mayor medida. Como se observa, el incremento del gasto de capital equipara el monto del ahorro en pensiones (cuadro 1).

El gasto corriente como fracción del PIB se ha elevado de manera continua, pasando de 20.9% en 2008 a 22.2% en 2017. En el primer semestre de 2018, los gastos corrientes que registraron mayor incremento fueron: transferencias (US\$93.4 millones); intereses (US\$80); remuneraciones (US\$69.4); y, bienes y servicios (US\$55.2 millones) (cuadro 1).

El gasto tiende a aumentar en contextos electorales

La situación descrita no es ajena al contexto preelectoral que atraviesa el país. Como denota el panel A de la gráfica 2, el comportamiento del gasto público presenta un claro patrón de incremento durante los períodos previos a eventos electorales, tanto durante las campañas para diputados y alcaldes como presidenciales. Los registros muestran cómo el promedio de variación de los períodos sin elecciones, es inferior al de períodos con elecciones, dejando entrever una clara influencia del ciclo político en las finanzas públicas³.

De igual manera, la comparación entre el promedio del incremento de los ingresos tributarios durante los períodos electorarios, es inferior al promedio del incremento percibido en los lapsos previos, sin eventos electorales (gráfica 2, panel B). En este sentido, la evidente baja popularidad de los incrementos de impuestos, deriva en un efecto de menor incremento en la tasa de recaudación en el ciclo electoral.

En general, tanto por el lado del gasto como del ingreso, los períodos electorales tienen impacto en las finanzas públicas, no obstante, la elevada deuda pública del país, hace que dicho impacto sea más severo.

Por otra parte, el ajuste de las cuentas fiscales implica muchas veces decisiones no muy populares para el gobierno en ejercicio; en el centro, está el tema de la intertemporalidad, dado que las medidas fiscales tienen costos políticos de corto plazo y los beneficios derivados de las finanzas públicas sanas, generalmente, son a futuro; sin embargo, se necesita una visión de mediano-largo plazo en la conducción de las finanzas estatales por el camino de la sostenibilidad, así como el compromiso firme y decidido del sector público con la estabilidad económica del país.

Los ingresos tributarios superaron el presupuesto, facilitando financiar incrementos al gasto, originados en el Plan 10 y otros

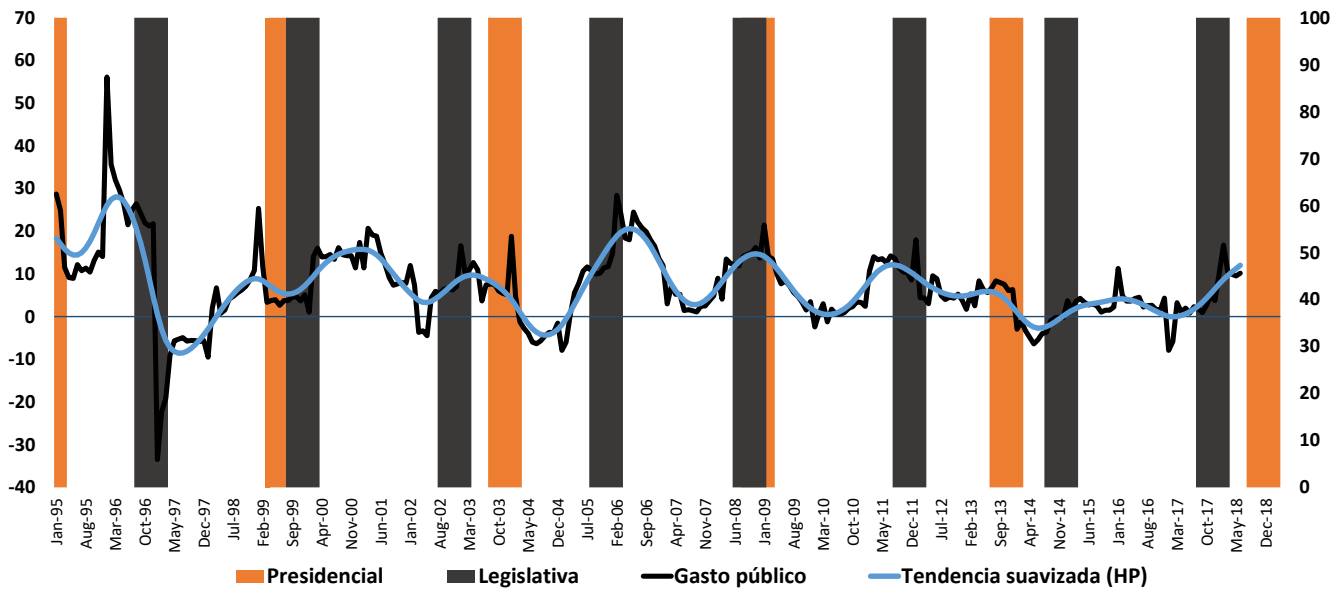
Durante el primer semestre de 2018 los ingresos tributarios registraron un desempeño favorable, sobrepasando la meta presupuestaria. El ascenso ha permitido que el origen de los fondos de los incrementos del gasto, sea en mayor medida de ingresos tributarios adicionales. De los US\$20.8 millones⁴ que aumentó la asignación presupuestaria de gasto durante el primer semestre, US\$18.3 millones provienen de la recaudación. Al incremento al presupuesto a junio, se sumaron US\$19.5 millones, correspondiente a otra modificación al presupuesto acorde con el Dictamen Legislativo aprobado el 10 de agosto, más US\$4.0 millones en julio, totalizando US\$44.3 millones (cuadro 2). Parte del aumento de gastos se asocia con el Plan 10.

Entre los US\$44.3 millones que se aumentó el presupuesto, se incluye un monto de US\$14.8 millones que reforzó la partida del subsidio del gas licuado, tras el anuncio del incremento del valor subsidiado y de sus beneficiarios, implicó un refuerzo de esa magnitud, luego de contar con US\$21 millones extra provenientes de lo recaudado en el consumo de gasolinas en el Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE) que el presupuesto no tomó en cuenta. Con base en los datos hasta abril de 2018, se proyecta un gasto anual de US\$73 millones para el subsidio del gas.

3 Las pruebas estadísticas de la información se pueden consultar en el anexo.

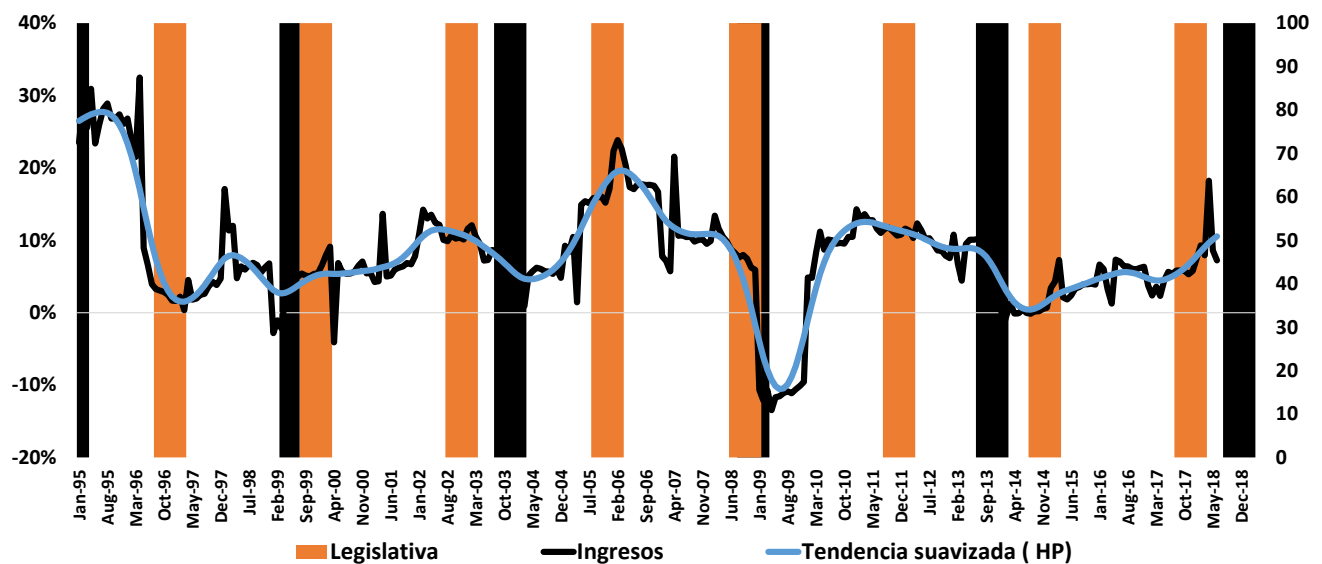
4 Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado. Primer semestre de 2018. Ministerio de Hacienda. 30 de julio de 2018.

Gráfica 2 (Panel "A")
El ciclo político eleva el gasto público



Fuente: Elaboración propia con datos del BCR

Gráfica 2 (Panel "B")
Además, no incrementan los ingresos tributarios, y menos aún durante las elecciones presidenciales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCR

Cuadro 2

Cambios en el presupuesto 2018 (Millones de US\$)

Origen	2008	Destino	Primer semestre	Segundo semestre	Faltantes	Total
Primer semestre	20.8	Educación	6.8	1.5		8.3
Ingresos tributarios	18.3	Salud		8.0		8.0
Préstamos	1.7	Economía (gas)	3.8	11.0		14.8
Donaciones	0.8	Agricultura	3.4	2.5		5.9
		Obras Públicas	1.6			1.6
		TSE	1.6			1.6
		Procuraduría	1.5			1.5
		Relaciones Exteriores	1.3			1.3
		Otros	0.8	0.5		1.3
		Electricidad			8.0	8.0
		Elecciones			2.0	2.0
		IPSFA			11.1	11.1
		Organismos			3.1	3.1
		Total	20.8	23.5	24.2	68.5

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado. Primer semestre de 2018. Ministerio de Hacienda. 30 de julio de 2018. Dictamen favorable No. 43 de la Comisión de Hacienda, aprobado el 10 de agosto de 2018. Informe Resumen de la Ejecución Presupuestaria de Gasto a julio de 2018 y cálculos propios.

Adicionalmente, existen rubros que todavía exhiben un faltante presupuestario. Estaría pendiente de definir el financiamiento de gastos que rondan US\$24.2 millones, integrado por US\$8 millones de subsidio de energía eléctrica⁵, US\$11.1 millones de pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), y otros recursos para completar con US\$27 millones el financiamiento de los eventos electorales de 2019 (cuadro 2). En suma, el presupuesto se estaría aumentando en US\$68.5 millones al año. También se han registrado reorientaciones de recursos por el orden de US\$85 millones a junio de 2018⁶.

Comparando la erogación de subsidios para 2017 y 2018, resulta que se proyecta un incremento para 2018 por el orden de US\$27.9 millones o el 10.9% de lo gastado el año previo. Por un lado, el subsidio del gas licuado aumenta US\$15.9 millones (US\$73 para 2018 menos US\$57.1 millones de 2017); y por otro

lado, el de la electricidad incrementa US\$12 millones (US\$58 millones⁷ para 2018 menos US\$46 millones de 2017).

Las modificaciones en subsidios se enmarcan en el punto número uno del llamado “Plan 10: Medidas priorizadas y apuestas institucionales complementarias, período abril 2018, enero 2019”⁸. El plan es la hoja de ruta para la finalización del período presidencial instaurado por el gobierno, que incluye 32 medidas enumeradas, en cinco áreas específicas. Dentro de la esfera económica, se incluye revisar los subsidios, lo que ha implicado US\$27.9 millones adicionales de gasto; además, se proyectan otras medidas como propiciar las Zonas Económicas Especiales (ZEE), la unión aduanera en el triángulo norte, agilizar la inversión pública y la simplificación de trámites, etc.

El Plan 10 incorpora medidas en otras áreas que también requerirán de recursos financieros adicionales, particularmente en salud, educación, agricultura y obras públicas, las cuales han recibido incrementos en sus presupuestos respectivos (cuadro 2). Adicionalmente, se definen otras medidas referidas al aumento de la eficiencia

5 Se realizó una estimación actualizada del monto del subsidio en el año 2018, a partir de los datos del Consejo Nacional de Energía (CNE), disponibles hasta abril de 2018. La regresión del monto del subsidio, en relación con el número de beneficiarios, más variables del control de la entrada de modificaciones en marzo, y diciembre de 2017, supera la partida presupuestaria de US\$50 millones. Para la proyección se tomó en cuenta que desde agosto el beneficio por hogar se eleva hasta US\$5 dólares y alcanza una cifra de 950 mil beneficiarios.

6 Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado. Primer semestre de 2018. Ministerio de Hacienda. 30 de julio de 2018.

7 Ídem.

8 Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 8 de mayo de 2018.

o un mayor impacto de la gestión pública en la población, reconociendo que hay espacio para ganar eficiencia en la ejecución del gasto y mejorar la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a la población salvadoreña. Lo anterior se ejemplifica en medidas, como: reformas a la Ley AFI (Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado), mejorar el servicio a los usuarios del sistema de salud, impulsar la aprobación de la Ley del agua, impulsar reingeniería penitenciaria, limpieza de los ríos, entre otras.

Todo indica que el déficit en 2018 será más alto que el del año anterior, el ajuste fiscal sigue necesiéndose

El examen de la situación fiscal a junio de 2018 apunta a que el déficit este año será superior que el observado en 2017, alejándose de las proyecciones oficiales iniciales de un déficit equivalente a 2.8% del PIB (0.9% de primario)⁹, y de las efectuadas por el FMI de 2.2% (1.4% primario) del PIB¹⁰. Como se anticipó en el Informe de Coyuntura Económica a mayo de 2018, pese a que los ingresos tributarios registran un buen desempeño, al mes de junio el déficit aumentó, alcanzando US\$121.3 millones, superando al del mismo periodo del año anterior (US\$42.4 millones).

Considerando los gastos incurridos en la primera mitad del año, así como las proyecciones de erogaciones antes comentadas, se estima que el déficit al final del año podría rondar en 3.1% del PIB (con un superávit primario de 0.5% del PIB).

El ajuste fiscal es una necesidad, debido al elevado ratio de deuda/PIB (71.6% en 2017), es ineludible bajar este porcentaje, para lo cual se requiere ajustar alrededor de 3% del PIB para poner la deuda en una ruta descendente¹¹; de no tomar medidas fiscales, la deuda del país solo puede aumentar y encaminarse a la insostenibilidad. Es necesario mejorar la

posición financiera del país, ya que en los años próximos se necesitará acudir a los mercados financieros, pues entre 2019 y 2024 vencen US\$1,600 millones de eurobonos y se tiene una redención optativa (opción “put”) por US\$286.5 millones para 2019; también, se tendrán vencimientos de deuda interna y finalizará el período de gracia para el pago de capital otorgado a los Certificados de Inversión Previsional (CIP), por lo que habrá que empezar su amortización.

Conclusiones

1. Durante 2018 la situación fiscal sigue deteriorándose, el déficit será más alto que el año anterior y la deuda más elevada. El país perderá la oportunidad de avanzar en la consolidación fiscal usando los ingresos adicionales al presupuesto obtenidos y el ahorro generado con la reforma de pensiones.
2. El ajuste fiscal siempre es necesario a fin de que la deuda disminuya. Mantener una situación fiscal sana requiere de grandes acuerdos políticos, así como el compromiso fuerte y decidido del Gobierno y otros actores de los sectores público y privado; el Ministerio de Hacienda está llamado a impulsar estos acuerdos para evitar mayor deterioro fiscal.

Recomendaciones

A corto plazo, es necesario generar certidumbre sobre la conducción de las finanzas públicas; en tal sentido, se recomienda llevar a cabo las siguientes medidas:

1. Que antes de finalizar septiembre –cuando se debe presentar el Presupuesto 2019– la Asamblea Legislativa:
 - Retome la discusión sobre la gestión de deuda pública, con el objeto de alcanzar un acuerdo que autorice la emisión de bonos locales y/o internacionales para pagar la amortización del capital de la deuda externa e interna que vence entre 2019 y 2024. Esta emisión no implica aumento del saldo de deuda en términos nominales, pues los recursos

9 Presentación del Presupuesto 2018, 24 de octubre de 2017.

10 El Salvador. Staff Report for the 2018 Article IV Consultation. April 26, 2018. International Monetary Fund.

11 Estimaciones del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES.

- se usarán solo para pagar deuda contraída en años anteriores.
- Discuta y apruebe las reformas necesarias a la Ley AFI, a fin de que sea factible implementar el Presupuesto por programas con enfoque en resultados para 2019, y el nuevo sistema de administración financiera del Estado.
 - Discuta y apruebe reformas a la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objeto de revisar y actualizar las reglas cuantitativas conforme con el PIB año base 2005, y que se establezcan cuáles serán las que tendrán prioridad.
2. Que en el presupuesto de 2019 se congele el total del gasto público, conforme con el presupuesto modificado para el ejercicio fiscal de 2018, ya que este año muestra un aumento significativo. Es necesario reordenar la composición del gasto público priorizando la educación, la salud y la seguridad ciudadana; y apuntalar la inversión en infraestructura con socios público privados.

Anexo

Resumen de pruebas estadísticas sobre el gasto público y recaudación tributaria

Este anexo resume el promedio del crecimiento del gasto público y la recaudación tributaria. Se realizaron las pruebas estadísticas para corroborar cómo el contexto electoral interfiere en la evolución de las finanzas públicas. Se constató que durante los períodos electorales, el promedio de gasto público es más alto, con una significancia estadística que la diferencia entre las medias es mayor que cero. Por otro lado, se confrontó la significancia estadística del promedio de variación de la recaudación tributaria con elecciones y sin elecciones, y el resultado correspondiente indicó que durante los periodos electorales la variación disminuye.

Tasa de crecimiento desestacionalizada	Sin elecciones	Con elecciones	Diferencia	Significancia estadística que la diferencia es mayor que cero	Durante los eventos electorales la variable:
Gasto público	6.6	7.97	1.4	0.01	Aumenta
Recaudación tributaria neta	8.345	7.34	-1.0	0.8798	Disminuye

Fuente: Elaboración propia

