



Análisis económico

Continúa la presentación de proyectos de presupuesto con irregularidades y elevado endeudamiento

—Carolina Alas de Franco

Resumen ejecutivo

El proyecto de presupuesto de 2022 (PP2022) continúa con las mismas prácticas de sobrestimación de ingresos, y subestimación y omisión de gastos; por ejemplo, se proyecta que la recaudación bruta crezca 12.9% –con respecto al cierre de 2021–, más del doble de lo que se espera en crecimiento del PIB nominal del 4.7%. Los supuestos no acordes con la realidad debilitan la función del presupuesto, de ser un instrumento que refleje las prioridades y sirva de control de la ejecución del gasto. Ya existe jurisprudencia al respecto; en 2017, la sentencia de la Sala de lo Constitucional dictó que no deben presentarse equilibrios artificiales y se debe racionalizar el gasto.

En total, las fallas del PP2022 representan, al menos, US\$1,355.3 millones (4.7% del PIB):

- Sobrestimación ingresos (tributarios, transferencias corrientes y “diversos”) (US\$299.8 millones)
- Subestimación de subsidios (US\$38 millones)
- Subestimación devoluciones de impuestos (US\$62.3 millones)
- Menor asignación al Órgano Judicial (US\$26.9 millones)
- Subestimación pago de intereses de la deuda de corto plazo (US\$57.3 millones)
- Omisión de pago de Certificados del Tesoro (CETES) (aproximadamente US\$821.0 millones)
- Omisión de pago de intereses de deuda de las municipalidades (US\$50 millones)

Estos vacíos implican que el endeudamiento solicitado está subestimado –se requerirá más deuda que lo que menciona el PP2022–. Además, será difícil lograr el recorte de US\$353.9 millones en bienes y servicios que implica el PP2022, con respecto al cierre estimado de 2021; el monto asignado en el proyecto (US\$323.9 millones) es incluso menor que lo ejecutado en 2019 (US\$505.8 millones); si esta reducción no se alcanza, se necesitará más deuda.

El financiamiento del PP2022 asciende a US\$1,209.1 millones, de los cuales US\$710.7 millones son préstamos externos; mientras que US\$498.4 millones son títulos valores, un monto alto para la deuda más cara, en condiciones más adversas que hace un año por el elevado riesgo país. Pero, además, el 24 de enero de 2023 vencen eurobonos por US\$800 millones, por lo que se necesitará emitir bonos por un monto de alrededor de US\$1,298.4 millones en 2022.

Los desembolsos de préstamos externos provienen de: a) 12 préstamos aprobados en mayo-agosto de 2021 por US\$496.8 millones; b) tres préstamos aprobados en 2020 por US\$30.9 millones; y 13 préstamos aprobados en 2018 o antes, por US\$183 millones.

El déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) calculado a partir de los datos del PP2022 es igual a US\$1,196.5 millones (4.2% del PIB); pero la proyección oficial de la brecha para 2022 es mayor (4.5%) lo que muestra una discrepancia con lo que establece el proyecto. Además, cuando se corrige por las fallas del presupuesto, el déficit proyectado para 2022 sube a US\$1,730.8 millones (6.0% del PIB), demasiado alto.

Se desconoce de un programa de ajuste fiscal, y lo que se observa en los últimos años es la creación de nuevos gastos que no tienen financiamiento. La situación de las finanzas públicas es crítica, y



ante los problemas de liquidez se ha recurrido al impago de proveedores y del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES); sin un programa de ajuste fiscal la probabilidad de una crisis fiscal aumenta, por lo que es urgente lograr el acuerdo de sostenibilidad con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Introducción

El 30 de septiembre pasado se presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto del Presupuesto General del Estado 2022 (PP2022), para que fuera discutido en el seno legislativo y su posterior aprobación. Los fondos con que cuentan los presupuestos provienen de ingresos propios del Estado –la mayor parte son de la recaudación tributaria– y deuda (financiamiento).

Es importante que el endeudamiento se haga dentro de un programa de ordenamiento fiscal, y que se destine prioritariamente para inversión y no para gasto corriente. Debe tomarse en cuenta que en el transcurso del año puede haber requerimientos de más deuda; si se crean gastos que no pueden ser financiados con recursos propios o si los gastos presupuestados se exceden. En un contexto de indisciplina fiscal, en el que el endeudamiento se dirige a financiar gasto

corriente, los presupuestos votados dejan de ser un referente apropiado del manejo de las finanzas públicas.

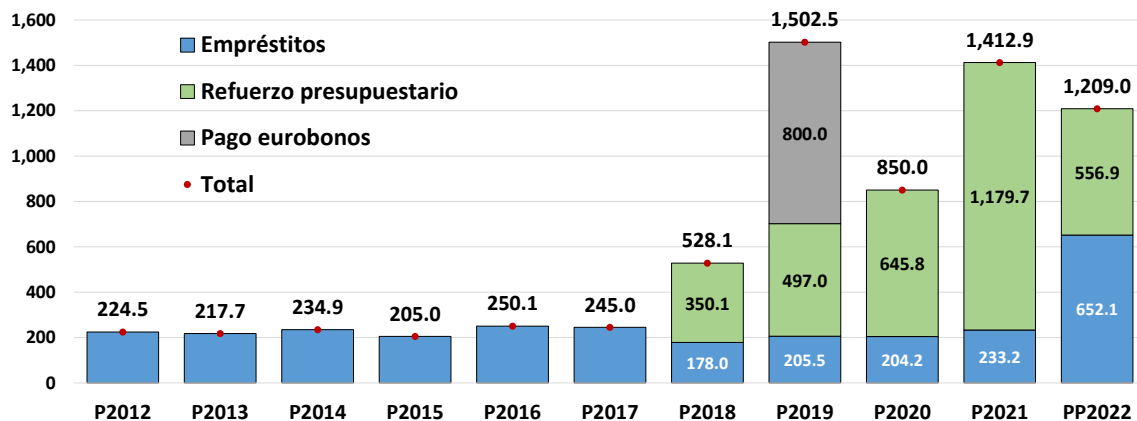
Este trabajo se limita a hacer un análisis del endeudamiento requerido en el PP2022, con la salvedad que, en 2020, el financiamiento ejecutado excedió significativamente lo que requería el presupuesto votado, debido a la pandemia, principalmente, pero también por deficiencias en el presupuesto votado y su ejecución¹. En 2021 la evolución del financiamiento va por un camino similar, ya que, según el Ministerio de Hacienda, se estaría cerrando con un déficit superior a los US\$2,000 millones².

Evolución del financiamiento incorporado en los presupuestos votados

El financiamiento incorporado en los presupuestos aprobados ha aumentado sustancialmente desde 2018, cuando se comenzó a incluir refuerzos presupuestarios (gráfica 1). A

- 1 Departamento de Estudios Económicos. “El Presupuesto 2021 presenta graves distorsiones y debe rehacerse”. Posición Institucional 97. Enero de 2021. DEC/FUSADES.
- 2 Ministerio de Hacienda. Presentación “Proyecto Presupuesto General del Estado 2022: Crecimiento económico y consolidación de la inversión pública” pág. 33. MH.

Gráfica 1
Gobierno Central: Financiamiento (desembolsos) en presupuestos votados (Millones de US\$)



El financiamiento de refuerzo presupuestario en el PP2022, incluye US\$494.4 millones de títulos, más tres préstamos para la emergencia (US\$25 millones, US\$19.5 millones, y US\$14 millones), para poder compararlo con lo que se ha considerado refuerzo presupuestario en el P2021.

Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados y PP2022.

pesar de disponer de la autorización de un monto significativo para gastos de operación en los presupuestos votados desde ese año, se ha seguido utilizando intensivamente la emisión de Letras del Tesoro (LETES).

Las LETES, en más de una década se han usado como financiamiento permanente, contrario a lo que establece la Constitución de la República (Cn), lo que conlleva, de facto, a un presupuesto más alto que el aprobado.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional de 2017 sobre el presupuesto, pretendía que al garantizar que los presupuestos votados tuvieran todo el financiamiento requerido, se terminaría con el uso inapropiado de la deuda de corto plazo. No obstante, esto no se logró, ya que solo se autorizó en los presupuestos más deuda para gastos de funcionamiento, sin que se aplicaran las medidas por el lado del gasto que también establecía la sentencia.

Debe tomarse en cuenta que el financiamiento de los presupuestos votados no incluye los recursos obtenidos a través de la emisión de las LETES ni Certificados del Tesoro (CETES). Esto porque se supone que las primeras son para descalces temporales; mientras que los CETES son créditos puentes, asociados con préstamos autorizados pero que todavía no han sido desembolsados; cuando se obtienen los fondos de dicho préstamo se pagan los CETES respectivos.

Sin embargo, a partir de 2020 se está haciendo “roll over” con los CETES –de manera similar a lo que sucede con las LETES–; a pesar de que, en ese año se autorizó un monto sin precedentes de deuda para enfrentar la pandemia.

Este mecanismo de LETES, CETES y refuerzo presupuestario ha facilitado el endeudamiento para gasto corriente. Por ejemplo, en 2020 hubo un déficit corriente de US\$1,477.4 millones, más del doble del que se tuvo en la crisis de 2009; y en 2021 se anticipa también un elevado déficit corriente, ya que para agosto de 2021 fue de US\$235.9 millones.

Financiamiento del PP2022

El endeudamiento requerido para cumplir con lo que contempla el PP2022 asciende a US\$1,209 millones, lo que refleja una reducción del 14.4% (US\$203.9 millones) con

respecto al financiamiento del Presupuesto General del Estado 2021 votado (P2021) (US\$1,412.9 millones). No obstante, obsérvese que, en 2021, la deuda solicitada en el presupuesto votado fue anormalmente alta, y que el monto que se está pidiendo en el PP2022 continúa siendo muy alto (gráfica 1).

La composición del financiamiento del PP2022 cambia, en relación con la del P2021. Hay una reducción del 52.8% (US\$622.8 millones) en los desembolsos para refuerzo presupuestario, y un aumento de empréstitos externos del 179.6% (US\$418.9 millones)³.

Lo anterior está relacionado, por un lado, con el hecho que en el P2021 hay US\$1,041 millones de financiamiento, provenientes de préstamos para la emergencia autorizados en 2020 (parte de los US\$2,000 millones autorizados en 2020 por el decreto legislativo (DL) 608), pero que no se desembolsaron en ese año, por lo que se destinaron a financiar el P2021⁴. Mientras que, en el PP2022, este traslado de fondos de refuerzo presupuestario de un año a otro ya no aparece.

Esto aumentó sustancialmente el financiamiento para refuerzo presupuestario en el P2021⁵; una parte eran préstamos con organismos internacionales, pero otra no tenía fuente identificada. A octubre de 2021, no todos los préstamos se han concretado, en parte por problemas de acceso a los mercados internacionales y encarecimiento de la deuda por la rebaja en la calificación crediticia del país, en lo que ha incidido el no haber llegado todavía a concretar un acuerdo de sostenibilidad con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Al mismo tiempo, en el PP2022, hay un incremento importante de los préstamos externos, ya que incorpora

3 En el financiamiento que hemos considerado como refuerzo presupuestario del PP2022, hemos incluido US\$494.4 millones de emisión de títulos, y tres préstamos para la emergencia por US\$25 millones, US\$19.5 millones y US\$14 millones, respectivamente, para poder compararlo con lo que se ha considerado refuerzo presupuestario en el P2021.

4 Para ampliar sobre los préstamos para la emergencia y lo que se incorporó al P2021 ver: Departamento de Estudios Económicos y Sociales. “Futuro incierto ante un alto endeudamiento que en 2021 continúa creciendo sin límites”. Análisis económico 59. Septiembre de 2021. DEC/FUSADES.

5 Inicialmente, las autoridades habían indicado que se requería un refuerzo presupuestario para el presupuesto de 2021, en un monto similar a los US\$1,179.7 millones, que era adicional a los préstamos autorizados por el DL 608 no desembolsados en 2020. Ante los señalamientos del alto endeudamiento que eso implicaba, ese refuerzo presupuestario fue financiado en su mayor parte (US\$1,041 millones) de los fondos pendientes de desembolsar de los préstamos amparados al DL 608, y se autorizaron US\$138.7 millones adicionales de deuda sin fuente de financiamiento.



desembolsos por US\$496.8 millones provenientes de los US\$2,261 millones en préstamos adicionales que fueron ratificados durante mayo-agosto de 2021, y que no estaban contemplados en el P2021 votado.

Es importante no solo analizar el monto total del endeudamiento incluido en los presupuestos votados, sino, también, examinar el monto que se está solicitando a través de la emisión de títulos valores, que es la deuda más cara.

En el P2021, el financiamiento requerido total era US\$1,412.9 millones, de los cuales US\$519.7 millones no tenían fuente de financiamiento (US\$381 millones amparados al DL 608 y US\$138.7 millones de un nuevo financiamiento autorizado en el P2021)⁶, por lo que, en teoría, podrían haber sido obtenidos a través de la emisión de bonos⁷; sin embargo, ya finalizando el año no se han emitido bonos, probablemente por la dificultad de acceder a los mercados internacionales; el financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha solventado, en parte, los problemas de liquidez del gobierno.

En el PP2022 se solicitan US\$498.4 millones a través de títulos valores, un monto similar al financiamiento que no tenía fuente en el P2021. Además, en 2022 se necesitará emitir bonos para pagar US\$800 millones de eurobonos que vencen a inicios de 2023; esto implica que solo en 2022 se estaría considerando una emisión de US\$1,298.4 millones (US\$498.4 millones más US\$800 millones).

Recurrir a la emisión de bonos se ha complicado y no ha sido aconsejable en los últimos años; pero en 2022, el contexto es mucho más adverso: caída sostenida en el precio de los bonos de El Salvador; un aumento del riesgo país –el tercero más alto de América Latina–; en julio de 2021 Moody’s bajó la calificación crediticia de B3 a Caa1; en octubre de 2021, Standard & Poor’s cambió la perspectiva de la calificación crediticia del país de estable a negativa.

Para El Salvador, adquirir deuda a través de títulos valores es oneroso y podría llegar a ser prohibitiva por los intereses tan altos que habría pagar, y que elevaría aún más el servicio de

6 Para ver el detalle del financiamiento del P2021 ver anexo 3 en: Departamento de Estudios Económicos. “Futuro incierto ante un alto endeudamiento que en 2021 continúa creciendo sin límites”. Análisis económico 59. Septiembre de 2021. DEC/FUSADES.

7 También se disponía de la autorización del DL 608 de US\$300 millones que no tenían fuente de financiamiento y que no fueron incorporados en el P2021.

la deuda. Aun así, el PP2022 solicita casi US\$500 millones de este tipo de financiamiento (sin incluir los US\$800 millones para vencimientos de bonos de 2023). Esta es una de las muchas aristas que permiten entender lo urgente que es lograr un acuerdo de sostenibilidad con el FMI, y obtener financiamiento más barato, pero, al mismo tiempo, ordenar las cuentas fiscales.

Composición de los préstamos incorporados en el PP2022

En el PP2022 se solicita autorización para colocar títulos valores por US\$498.4 millones y US\$710.6 millones de préstamos externos que ya están ratificados (cuadro 1). De ese monto, aproximadamente US\$556.9 millones son para refuerzo presupuestario⁸ y US\$652.1 millones son para proyectos específicos. Sin embargo, dentro de estos últimos, una parte puede ser utilizada para refuerzo presupuestario; en el caso que se utilicen fondos para pagar salarios o bonificaciones, o adquirir equipo, y que estas erogaciones no estén asociadas con un proyecto específico, sino que forman parte de los gastos de funcionamiento normales de las instituciones.

a) Destinos

Los principales destinos de los préstamos del PP2022 son: educación (US\$196 millones), salud (US\$120.2 millones, de los cuales US\$58.5 millones son para el COVID-19) y seguridad (US\$111.3 millones); para desarrollo territorial hay financiamiento por US\$46.1 millones. Sin embargo, el mayor desembolso por préstamo individual es de US\$92.2 millones para construcción y restauración de escenarios deportivos, fondos que serán manejados por el Instituto Nacional de los Deportes (INDES) (cuadro 1).

El incremento de los presupuestos de las carteras de educación y salud en el PP2022, en relación con el P2021 votado, es US\$124.6 millones y US\$45.7 millones,

8 Comprende los US\$498.4 millones de emisión de títulos valores, más tres préstamos para la emergencia por un total de \$58.5 millones)

Cuadro 1

Composición del financiamiento del PP2022 (Millones de US\$)

| Concepto | Monto a desembolsar en 2022 | Acreedor | Decreto Legislativo | Monto total del préstamo aprobado |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|
| Construcción y rescate de escenarios deportivos (INDES) | 92.2 | BCIE | D.L. 108; D.O. 145, tomo 432, 29/07/21 | 115.2 |
| Crecer y aprender juntos (primera infancia) (MINED) | 75.0 | BIRF | D.L. 24; D.O. 99, tomo 431, 26/05/21 | 250.0 |
| Mi Nueva Escuela (MINED) | 70.0 | BCIE | D.L. 127; D.O. 157, tomo 432, 19/08/21 | 200.0 |
| Modernización de las Instituciones de Seguridad Pública (Plan Control Territorial fase 2) (Defensa US\$22.1 millones y MJSP US\$36.2 millones) | 58.4 | BCIE | D.L. 86; D.O. 132, tomo 432, 12/07/21 | 109.0 |
| Mejora de la calidad y cobertura educativa: nacer, crecer, aprender (MINED) | 51.0 | BID | D.L. 87; D.O. 133, tomo 432, 13/07/21 | 100.0 |
| Programa integrado de salud II (MINSAL) | 41.1 | BID | D.L. 24, D.O. 106, tomo 419, 11/06/18 | 170.0 |
| Programa de Desarrollo Social (Plan Control Territorial fase II) (MJSP US\$27.9 millones; Cultura US\$4.5 millones; MOP US\$2 millones; MOP y ANDA US\$2.3 millones) | 36.7 | BCIE | D.L. 10, D.O. 89, tomo 431, 12/05/21 | 91.0 |
| Desarrollo Económico Local Resiliente (MH/FISDL) | 31.6 | BIRF | D.L. 25; D.O. 99, tomo 431, 26/05/21 | 200.0 |
| Bypass de San Miguel (MOP) | 30.3 | JICA | D.L. 1016; D.O. 126, tomo 408, 13/07/15 | 122.6 |
| Construcción, equipo y modernización de oficinas centrales de la Fiscalía General de la República (FGR) | 30.2 | BCIE | D.L. 1011; D.O. 77, tomo 407, 30/04/15 | 44.9 |
| Respuesta inmediata para contener y controlar el coronavirus (MINSAL) | 25.0 | BID | D.L. 802; D.O. 256, tomo 429, 28/12/20 | 50.0 |
| Creciendo saludables juntos (primera infancia) (MINSAL) | 20.6 | BIRF | D.L. 23; D.O. 99, tomo 431, 26/05/2021 | 250.0 |
| Viaducto y ampliación carretera (tramo Los Chorros) (MOP) | 20.0 | BCIE | D.L. 85; D.O. 131, tomo 432, 9/07/21 | 245.8 |
| Financiamiento adicional para el proyecto de respuesta ante el COVID-19 (MINSAL) | 19.5 | BIRF | D.L. 106; D.O. 144, tomo 432, 28/07/21 | 50.0 |
| Fortalecimiento del sistema penitenciario (MJSP) | 16.2 | BCIE | D.L. 503; D.O. 186, tomo 401, 8/10/13 | 71.0 |
| Caminos rurales progresivos y mejoramientos de caminos a nivel nacional (MOP) | 14.5 | ICO España | D.L. 961; D.O. 71, tomo 71, 19/04/18 | 30.0 |
| Respuesta ante el COVID-19 (MINSAL) | 14.0 | OFID | D.L. 13; D.O. 89, tomo 431, 12/05/21 | 15.0 |
| Fortalecimiento de la administración tributaria (MH) | 13.4 | BID | D.L. 189, D.O. 229; tomo 421, 6/12/18 | 30.0 |
| Corredores productivos (MINED US\$2.6 millones; MOP US\$7.9 millones) | 10.5 | BID | D.L. 376; D.O. 98, tomo 411, 27/05/16 | 40.0 |
| Rehabilitación planta potabilizadora Las Pavas (MOP y ANDA) | 8.5 | BCIE | D.L. 892; D.O. 24, tomo 418, 05/02/18 | 17.0 |
| Ampliación carretera al Puerto de La Libertad tramos II y III, Construcción puente general M.J. Arce, construcción puente sobre río Anguiatú (MOP) | 8.2 | BCIE/ BANCOMEXT | D.L. 115; D.O. 169, tomo 408, 17/09/15 | 144.7 |
| Fortalecimiento de la resiliencia climática de los bosques cafetaleros (MAG) | 7.9 | BID | D.L.15; D.O. 89, tomo 431, 12/05/21 | 45.0 |
| Rescate de la función habitacional en el centro histórico de San Salvador (Ramo Vivienda) | 5.0 | IFI | D.L. 673; D.O. 85, tomo 403, 13/05/14 | 16.3 |
| Construcción, equipo y modernización de oficinas centrales de la Fiscalía General de la República (FGR) | 4.9 | BCIE | D.L. 567; D.O. 39, tomo 426, 26/02/20 | 25.3 |
| Transformación económica rural para el buen vivir (Rural Adelante) (MAG) | 3.1 | FIDA | D.L. 214; D.O. 240, tomo 421, 21/12/18 | 11.8 |
| Mejoramiento de Espacios Seguros de Convivencia para Jóvenes en El Salvador (CONVIVIR), (MH/FISDL) | 1.4 | KFW | D.L. 974; D.O. 64, tomo 407, 13/04/15 | 17.0 |
| Adaptación Urbana al Cambio Climático en Centroamérica (MOP) | 1.0 | KFW | D.L. 656; D.O. 155, tomo 428, 37/07/20 | 27.3 |
| Desarrollo turístico franja costera-marina (MITUR) | 0.6 | BID | D.L. 976; D.O. 64, tomo 407, 13/04/15 | 25.0 |
| Total préstamos externos | 710.6 | | | |
| Colocación títulos valores mercado externo | 498.4 | | | |
| Financiamiento total del PP2022 | 1,209.0 | | | |

Fuente: elaborado con datos del PP2022 y decretos legislativos, Ministerio de Hacienda.



respectivamente; montos menores que los desembolsos de préstamos externos para esas áreas en el PP2022.

b) Acreedores

El principal origen de los desembolsos de préstamos externos proviene del BCIE (US\$337 millones), que representa el 47.4% del total de desembolsos de préstamos en el PP2022; seguido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (US\$149.3 millones, 21%), y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (US\$146.8 millones, 20.7%).

c) Año cuando fueron aprobados los préstamos y cuáles no fueron incorporados en el PP2022

Del total de desembolsos por préstamos (US\$710.6 millones) en el PP2022, US\$496.8 millones provienen de doce préstamos ratificados durante mayo-agosto de 2021; US\$30.9 millones son de tres préstamos aprobados en 2020, incluyendo uno de US\$25 millones para la emergencia; y US\$183 millones son desembolsos de trece préstamos aprobados en 2018 o antes.

Los desembolsos (US\$496.8 millones) que provienen de los doce préstamos ratificados en 2021, representan un 29.7% del monto total por el cual fueron aprobados esos préstamos (US\$1,671 millones). El resto será desembolsado en los próximos años, y una parte pudo haber estado disponible en 2021.

En una situación de fragilidad fiscal se asume que las autorizaciones de deuda del DL 608 en el P2021 que no se logren obtener en el presente año, no deberían pasar a financiar gastos de 2022; por cuanto el PP2022 ya tiene el financiamiento requerido, incluyendo fondos para gastos de operación.

Por otro lado, hay tres préstamos del BCIE (US\$900 millones) que fueron aprobados durante mayo-julio de 2021 (cuadro 2); pero que no aparecen dentro de los desembolsos de empréstitos externos que contempla el PP2022. Estos préstamos son prácticamente para refuerzo presupuestario, por lo que es probable que se esté proyectando utilizar la totalidad de estos recursos en 2021; de ser así, se registrará un aumento sustancial de la deuda en el segundo semestre de 2021. Según declaraciones de las autoridades⁹, a septiembre

⁹ Entrevista televisiva al ministro de Hacienda en Frente a Frente TCS, 1 de octubre de 2021.

Cuadro 2
Préstamos que fueron aprobados durante mayo-agosto de 2021 que no se encuentran en el PP2022
(Millones de US\$)

| Acreedor | Decreto de aprobación | Monto | Destino |
|----------|------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------|
| BCIE | DL 9, 11/5/2021; DO 89, tomo 431, 12/05/2021 | 250.0 | Apoyar acciones de política pública |
| BCIE | DL 103, 20/7/2021; DO 138, tomo 432, 20/7/2021 | 600.0 | Refuerzo presupuestario, y gastos relacionados con el bitcoin |
| BCIE | DL 104, 20/7/2021; DO 138, tomo 432, 20/7/2021 | 50.0 | Medidas económicas compensatorias por la emergencia |
| | Total | 900.0 | |

Fuente: elaborado a partir de datos de decretos legislativos.

de 2021 se habían desembolsado US\$360 millones provenientes de uno de esos préstamos (US\$600 millones)¹⁰.

Los recursos del BCIE, junto con la deuda de corto plazo, han sido un canal importante al que ha recurrido el gobierno para endeudarse para gastos de operación¹¹, en momentos en que el acceso a préstamos con organismos internacionales y a mercados internacionales se ha limitado por el mayor riesgo país.

d) Desembolsos para construcción de hospitales y presa hidroeléctrica

En cadena nacional, en el marco del bicentenario (15 de septiembre de 2021) se anunció la construcción del Hospital Rosales y el Hospital de Nejapa. De acuerdo con las declaraciones del ministro de salud¹², la construcción del Hospital Rosales se ejecutará en dos etapas –sin especificar la fecha de inicio–; y se informó que se habían asignado US\$50 millones para la primera fase, la cual estaría lista en un período entre 25 a 30 meses, es decir, entre noviembre de 2023 e inicios de 2024.

Los fondos para la construcción de estos hospitales provienen de un préstamo con el BID por US\$170 millones, que se aprobó en 2018, para el Programa Integrado de Salud II (PRIDES II)¹³. Este empréstito también está destinado para el fortalecimiento de la atención ambulatoria, administración y auditoría, y fortalecimiento de la red de salud; pero el 70% (US\$119.5 millones) es para la mejora de la red hospitalaria.

En 2019, los desembolsos de este préstamo “Programa Integrado de Salud II” ascendieron a US\$6.9 millones (lo estimado era US\$9.4 millones); y en 2020, los ingresos devengados provenientes de este empréstito fueron de US\$17.8 millones (lo estimado a recibir era US\$27.9 millones).

10 Las estadísticas del BCR indicarían que este desembolso se hizo en julio de 2021. También, en la Presentación del Presupuesto 2022, página 33, el Ministerio de Hacienda proyecta un déficit fiscal superior a los US\$2,000 millones.

11 Para ampliar sobre los factores que han facilitado la expansión acelerada de la deuda ver “Ocho factores por los que aumenta la deuda”. Posición Institucional 105. Octubre de 2021. DEC/FUSADES.

12 “Primera fase del nuevo Hospital Rosales estaría lista entre 2023 y 2024”. 17 de septiembre de 2021. Maryelos Cea. La Prensa Gráfica.

13 Decreto Legislativo 24, 7 de junio de 2018; Diario Oficial 106, tomo 419, 11 de junio de 2018.

En el PP2022 se ha incorporado un desembolso por US\$41.1 millones para el “Programa Integrado de Salud”¹⁴ (cuadro 1), de los cuales, US\$26.5 millones son para la construcción de los dos nuevos hospitales y el fortalecimiento de la red hospitalaria (presupuesto MINSAL PP2022).

También se ha anunciado una inversión de US\$157.8 millones para la Central Hidroeléctrica “3 de Febrero” (antes El Chaparral), que sería ejecutada por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)¹⁵; sin embargo, no aparecen desembolsos de préstamos externos para este proyecto a nivel del gobierno central (cuadro 1). Al analizar el financiamiento que obtendrá CEL, las mayores entradas corresponden a US\$33.2 millones de empréstitos externos con organismos multilaterales, y US\$108.0 millones de cuentas por pagar de años anteriores. En el P2021 no se presupuestó ningún monto por cuentas por cobrar; es importante definir la procedencia de estos fondos incorporados en el PP2022, sobre todo considerando que la inversión en la presa hidroeléctrica podría ser afectada, si no se logra hacer efectivas esas cuentas por pagar presupuestadas, y que ascienden a un monto bastante significativo.

¿Es realista la reducción del financiamiento en el PP2022?

Una primera pregunta que surge es si este monto de financiamiento del PP2022 es realista o no. Si las proyecciones de los ingresos propios del Estado –tributarios y otros– están sobrestimados, este monto de endeudamiento requerido estará subestimado. De igual manera, si se subestiman u omiten gastos en el presupuesto, o durante el año se crean nuevos gastos que carecen de financiamiento, este monto de endeudamiento que aparece en el PP2022, obviamente estará subestimado.

La experiencia en 2020 y 2021, ha sido que a pesar de disponer de préstamos para la emergencia y de financiamiento para refuerzo presupuestario, y que en 2021

14 No se ha especificado cuánto de ese monto será para la construcción del Hospital Rosales.

15 Ministerio de Hacienda. “Presentación del Presupuesto 2022”, pág. 59. MH.

hubo un aumento sustancial en la recaudación tributaria, se ha seguido recurriendo a la deuda de corto plazo utilizando tanto LETES como CETES como financiamiento permanente, lo que impulsa la deuda. Además, durante mayo-agosto de 2021, se aprobaron préstamos por US\$2,571 millones¹⁶, cuyos desembolsos no estaban contemplados en el presupuesto votado de ese año.

En esta dinámica ha incidido la creación de nuevos gastos que no cuentan con financiamiento; así como un acceso más limitado a los mercados internacionales y la demora en la obtención de fondos de algunos organismos internacionales, por el aumento del riesgo país por factores económicos y políticos; pero que fueron compensados, en parte, por los préstamos para refuerzo presupuestario, principalmente del BCIE. La modificación de los destinos de préstamos y reorientaciones de fondos sacrificando la inversión y las transferencias a las municipalidades, hace que los presupuestos votados debiliten su función como referentes de las prioridades del gobierno.

Si este proceder continúa, se acentúa y se hace habitual, no es de extrañar que el financiamiento adquirido en un año puede superar lo que se incluye en los presupuestos votados. Además, debe tomarse en cuenta que en 2020 y 2021, el impago del FODES, ha sido un mecanismo utilizado por motivaciones políticas, pero también ha sido una válvula para no agravar más los problemas de liquidez. Sin embargo, en el PP2022 esta partida se reduce sustancialmente con el nuevo mecanismo y porcentaje a otorgar; por lo que habrá menos margen en 2021 para solventar la falta de liquidez a través de detener estas transferencias.

El PP2022 tienen un monto de US\$7,967.7 millones, que es 7.3% más alto que el presupuesto votado para 2021 (US\$7,423.6 millones), por el lado de los gastos; y 9.3% mayor que el P2021, por el lado de los ingresos¹⁷. Este incremento es mayor que la proyección oficial del crecimiento nominal de la economía, que sería 11.7% en 2021 y 4.7% en 2022.

¹⁶ Una parte de estos préstamos será desembolsado en 2022 y años posteriores.

¹⁷ El P2021 votado tiene una brecha entre los ingresos y gastos presupuestados. Por el lado de los gastos, el P2021 asciende a US\$7,423.6 millones, por lo que el PP2022 (US\$7,967.7 millones) crece 7.3% con respecto al P2021. Sin embargo, por el lado de los ingresos, el P2021 es igual a US\$7,289.7 millones, en cuyo caso el PP2022 tendría un incremento de 9.3%. Para ampliar sobre este tema ver: Departamento de Estudios Económicos. "El presupuesto 2021 presenta graves distorsiones y debe rehacerse". Posición institucional 97. Enero de 2021. DEC/FUSADES.

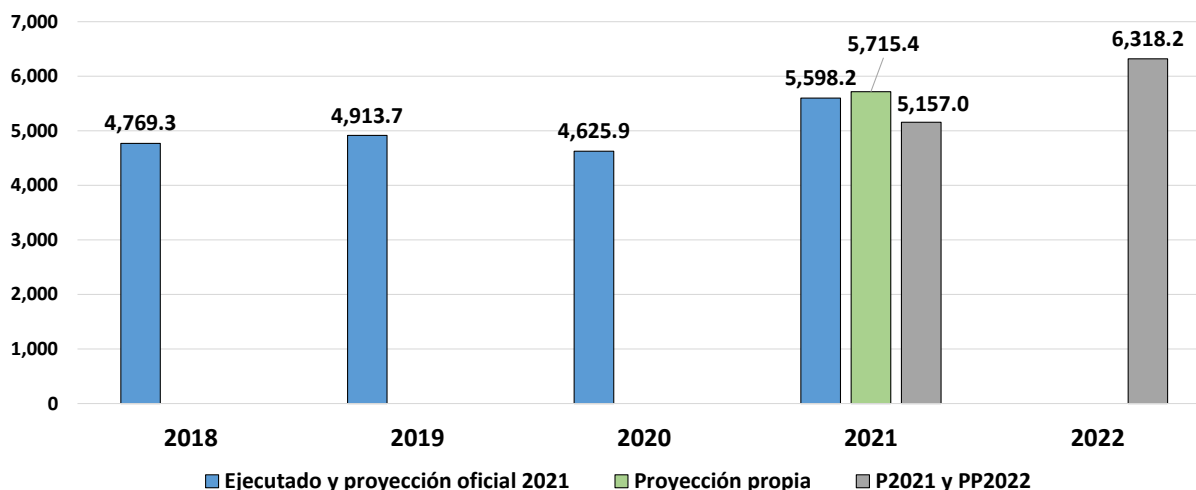
Al mismo tiempo, hay una reducción en el financiamiento que involucra el PP2022, en relación con el del P2021 votado. Esta disminución en la necesidad de deuda ante un presupuesto con un monto mayor se alcanza, en buena parte, por la proyección bastante optimista de ingresos, principalmente por el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). Aunado a esto, en el PP2022 hay una caída importante en la adquisición de bienes y servicios, bienes muebles y transferencias de capital, con respecto al P2021, lo que evita un aumento aún mayor de las erogaciones. Sin embargo, el gasto total en el PP2022 se incrementa US\$544.1 millones (7.3%) con respecto al P2021, sobre todo por el incremento de las transferencias corrientes al sector público, las remuneraciones y pago de intereses.

a) El menor requerimiento de financiamiento del PP2022 descansa en la sobrestimación de ingresos

Los ingresos tributarios brutos y contribuciones especiales recolectados hasta septiembre de 2021 muestran una tasa de crecimiento del 27.1% (US\$940.3 millones), una cifra récord. Para comparación, el crecimiento máximo anterior de la recaudación bruta y contribuciones especiales durante enero-septiembre fue en 1995, con un aumento del 29.8%; debe considerarse que en ese año se incrementó la tasa del IVA del 10% al 13%, y que, durante enero-septiembre de 1995, la recaudación bruta apenas era US\$853.24 millones. El otro segundo máximo anterior del crecimiento de la recaudación bruta fue de 16.4% en 2005.

Asumiendo una recaudación estable para el último trimestre de 2021, las proyecciones de FUSADES apuntan a US\$5,715.4 millones de recaudación bruta en 2021, que llevaría a una carga histórica de 20.8% en 2021, en un año cuando se proyecta un crecimiento del PIB nominal del 11.7%, y luego de máximos de carga tributaria de 18.3% en 2019 y 18.7% del PIB en 2020 (la carga tributaria en el año de prepandemia, y la otra es durante la mayor caída de la economía en décadas por la crisis de salud). De acuerdo con estas estimaciones, 2021 estaría cerrando con un excedente de recaudación con respecto a lo presupuestado de US\$558.4 millones, y US\$1,089.5 millones respecto a 2020, lo cual suaviza el crecimiento del déficit fiscal (gráfica 2).

Gráfica 2
Ingresos tributarios brutos incluyendo contribuciones especiales
(Millones de US\$)



Fuente: elaboración propia con datos de ejecución y presupuesto votados y presentación PP2022, Ministerio de Hacienda y cálculos propios.

Las proyecciones oficiales para el cierre de 2021 de los ingresos tributarios brutos y contribuciones especiales son de US\$5,598.2 millones¹⁸, monto menor que nuestras propias estimaciones; pero siempre un aumento importante con respecto al 2020, de 21.2%¹⁹, y una carga de 20.3% del PIB. El buen desempeño de la recaudación en 2021 está ligado al fuerte rebote de la economía (las estimaciones oficiales son de un crecimiento de la economía real del 9% en 2021), luego de una caída de 7.9% en 2020 –de las mayores en la región–. El alto crecimiento de la economía, a su vez, está asociado principalmente con factores externos, como el aumento extraordinario en las remesas y las exportaciones, lo que impacta positivamente en los ingresos tributarios.

En el PP2022, la proyección de la recaudación tributaria bruta y contribuciones especiales es de US\$6,318.2 millones, lo que implicaría un incremento de 12.9% con respecto al cierre estimado oficial de 2021. Para comparación, el crecimiento

promedio anual de los ingresos tributarios brutos –incluyendo contribuciones especiales– durante 2010-2019 fue de 5.7%, con un máximo de 13.5% en 2011, cuando hubo una amplia reforma del impuesto sobre la renta, que implicó un aumento de las tasas, la base de contribuyentes y reformas administrativas (cuadro 3).

El incremento del 12.9% en ingresos tributarios supera la proyección oficial del crecimiento del PIB nominal de 4.7% en 2022, lo que implica una elasticidad de los ingresos tributarios respecto al PIB de 2.74, lo cual es optimista²⁰. Si la recaudación tributaria creciera al doble del PIB nominal, se generaría una sobrestimación de ingresos de US\$122.8 millones, pero, además, hay sobrestimación en los ingresos por transferencias corrientes y en “ingresos diversos” (cuadro 4).

Este incremento en la recaudación en el PP2022 descansa principalmente en un desempeño favorable del ISR y del

18 Presentación del Ministerio de Hacienda “Proyecto de Presupuesto General del Estado 2022”, pág. 20.

19 Nótese que el 21.2% de crecimiento de la recaudación bruta que las autoridades proyectan en 2021, es una tasa menor que el 27.1% observado a septiembre de 2021; lo que es acorde con la desaceleración esperada en la economía en el segundo semestre de 2021.

20 La elasticidad promedio de la recaudación tributaria bruta durante 1992-2020 es 1.5. La proyección de ingresos tributarios brutos que FUSADES ha estimado para 2021, implica una elasticidad de 1.85, explicado por el crecimiento alto del PIB nominal que se experimentará en 2021, por lo que en realidad la elasticidad de este año es un poco más alta. De lo anterior se desprende que trabajar con una elasticidad de 2.0 es razonable, pero 2.74 es bastante optimista.



Cuadro 3

Tasas de crecimiento de la recaudación tributaria bruta incluyendo las contribuciones especiales (Millones de US\$)

| Concepto | Ejecutado 2020/cierre estimado 2021 | Ejecutado 2019/cierre estimado 2021 | Cierre estimado 2021/PP2022 | Promedio 2010-2019 | Máximo 2010-2019 |
|-------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------|------------------|
| Recaudación bruta | 21.2 | 13.9 | 12.9 | 5.7 | 13.5 (2011) |
| IVA | 32.5 | 23.4 | 10.9 | 4.6 | 15.0 (2011) |
| ISR | 13.6 | 12.1 | 16.8 | 6.9 | 14.3 (2013) |
| Importaciones | 50.3 | 21.2 | 10.8 | 5.5 | 11.2 (2011) |

Nota: el cierre estimado de 2021 es la proyección oficial del MH; los datos ejecutados son del BCR.

Fuente: elaborado con datos de la presentación del MH "Proyecto de Presupuesto General del Estado 2022"; BCR y 2022"; BCR y PP2022.

IVA, y también en un crecimiento alto por aranceles, entre otros. Esto implica que los ingresos por estos tributos deben aumentar a tasas más altas que su promedio histórico; sobre todo, la estimación oficial apunta a un crecimiento bastante elevado del ISR en 2022 (16.8%), que se estima superará su tasa máxima observada en 2013 (14.3%), y el buen desempeño que registró en 2021 (13.6%) (cuadro 3).

b) El menor financiamiento del PP2022 también se basa en una reducción importante de la adquisición de bienes y servicios y "otros gastos de capital"

Por otro lado, el gobierno proyecta una reducción de gasto corriente de US\$493.6 millones (8.5%), con respecto al cierre estimado de 2021; resultado de una caída de US\$353.9 millones (52.2%) en bienes y servicios, y una contracción de US\$168.3 millones (68.3%) de "otros gastos de capital".

Reducir el gasto en bienes y servicios será difícil, considerando que todavía está vigente el estado de emergencia, y que el gobierno se ha caracterizado por hacer nuevas erogaciones sin que tenga recursos, a pesar de lo delicado de las finanzas públicas.

En la contracción de la partida "otros gastos de capital" un factor que ha incidido, en parte, es el menor monto que se trasladará a las municipalidades en 2022; que pasa de US\$554.6 millones en el P2021 a US\$390.7 millones en el PP2022, una contracción de US\$163.9 millones (29.6%).

Así, no sobrepasar el financiamiento requerido en el PP2022 depende mucho de lograr las metas optimistas de recaudación, por un lado, y por el otro, de disciplina fiscal para reducir gastos, y la no creación de nuevas erogaciones en forma improvisada y sin financiamiento. No obstante, no hay señales claras de que el gobierno vaya a reactivar la Ley de Responsabilidad Fiscal, ni a comprometerse con un programa fiscal.

Hasta septiembre de 2022 todavía habrá que erogar el subsidio al salario mínimo que el gobierno ofreció; pero, por otro lado, se supone que no habrá gastos por la implementación del bitcoin, y no están presupuestados –aunque no está claro quién asumirá si hay pérdidas en el fideicomiso o cómo se manejarán las ganancias–; tampoco se incluye en el presupuesto continuar con el reparto de canastas alimenticias.

Cada año hay un incremento importante en los salarios, en la asignación del Órgano Judicial, y otros; y el rápido crecimiento de la deuda ha resultado en un incremento significativo del servicio de la misma en los últimos años.

Cuadro 4

Algunas sobrestimaciones, subestimaciones y omisiones identificadas en el proyecto de presupuesto 2022 (Millones de US\$)

| Concepto | Ejecutado 2020 | Proyección cierre 2021 | P2021 | PP2022 | Brecha |
|----------------------------------------------------------------|----------------|------------------------|---------|---------|----------------|
| 1. Sobrestimación de ingresos | | | | | |
| a) Ingresos tributarios (incluye contribuciones especiales) 1/ | 4,625.9 | 5,598.2 | 5,314.6 | 6,318.2 | 122.8 |
| b) "Ingresos diversos" 2/ | 118.8 | | 338.6 | 257.0 | 137.0 |
| c) Transferencias corrientes 3/ | 6.6 | 68.7 | 68.4 | 68.5 | 40.0 |
| 2. Subestimación u omisión de gastos | | | | | |
| a) Subsidio gas 4/ | 62.8 | 98.7 | 65.5 | 85.7 | 13.0 |
| b) Subsidio transporte 4/ | 23.3 | 23.1 | 3.0 | 0.0 | 25.0 |
| c) Devolución IVA 5/ | 30.3 | 16.3 | 3.0 | 3.3 | 27.0 |
| d) Devolución ISR 5/ | 37.8 | 16.5 | 6.5 | 2.5 | 35.3 |
| e) Órgano Judicial 6/ | 271.9 | 341.7 | 341.8 | 370.6 | 26.9 |
| f) Intereses LETES y CETES 7/ | 78.9 | | 85.3 | 122.7 | 57.3 |
| g) Pago de CETES en 2022 8/ | | | | 0.0 | 821.0 |
| h) Intereses de la deuda municipal 9/ | 56.0 | | | 0.0 | 50.0 |
| Total | | | | | 1,355.3 |

- 1/ Asumiendo una elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PIB de 2 (mayor que el 1.5 promedio histórico), la sobrestimación de la recaudación en el PP2022 es de US\$122 millones.
- 2/ El devengado de "ingresos diversos" es: US\$89 millones (2018), US\$89.9 millones (2019), y US\$118.8 millones (2020). Una proyección conservadora de US\$120 millones de estos ingresos en 2022, apuntaría a que existe una brecha de US\$137 millones en el PP2022.
- 3/ El devengado de ingresos por "transferencias corrientes" es: US\$46.6 millones (2018), US\$23.7 millones (2019), y US\$6.6 millones (2020). Una proyección conservadora de US\$28.5 millones de estos ingresos en 2022, apuntaría a que existe una brecha de US\$40 millones en el PP2022.
- 4/ La brecha de los subsidios resulta de la diferencia de los presupuestado en el PP2022 y la estimación oficial de cierre de 2021; cifra conservadora dado que los pronósticos internacionales son de encarecimiento del gas y la gasolina en 2022.
- 5/ La brecha de la devolución de impuestos resulta de la diferencia de lo presupuestado en el PP2022 y lo percibido en 2020; una estimación conservadora, considerando que en varios años las devoluciones han sido más altas, y 2020 fue un año atípico por la pandemia y estricta cuarentena; además, en 2022 se devolverán impuestos de 2021, año en que la recaudación creció significativamente.
- 6/ El 6% de los ingresos corrientes del PP2022 es igual a US\$397.5 millones, pero en el PP2022 se han asignado al Órgano Judicial US\$370.6 millones
- 7/ En el PP2022 lo asignado para interes de LETES y CETES es US\$76.4 millones y US\$46.3 millones, respectivamente; este monto puede ser demasiado bajo para cumplir este compromiso, ya que se paga una tasa de alrededor de 7.5% anual.
- 8/ El vencimiento de CETES en 2022 se ha estimado a partir de datos a octubre de la Bolsa de Valores y la Central de Depósitos de Valores de El Salvador (CEDEVAL); se asume que se efectuó el pago de US\$219.2 millones que vencían en octubre de 2021, y que no habrá mas colocaciones durante noviembre-diciembre de 2021. Por falta de información no se incluyen colocaciones de CETES a través de subastas privadas en octubre.
- 9/ Con las reformas de octubre de 2021 a la Ley del FODES, se supone que el Gobierno Central asumirá el servicio de la deuda de las municipalidades. En 2020 por esta deuda se pagaron US\$96.5 millones de capital y US\$56 millones de intereses; pero en el cálculo de las fallas del PP2022 solo se incluyen los intereses, ya que parte de las amortizaciones pueden ser cancelaciones anticipadas de deuda.

Fuente: elaboración propia a partir del PP2022, datos del BCR y MH.



En las cifras ejecutadas, en 2019 hubo un incremento de US\$131 millones en las remuneraciones pagadas por el sector público no financiero (SPNF); en 2020, este aumento fue de US\$160.5 millones. En el PP2022, las remuneraciones del SPNF se incrementarían mucho más (US\$260.6 millones), con respecto al P2021.

En el PP2022 se ha proyectado el pago de intereses del SPNF igual a US\$956.2 millones –sin incluir los intereses de la deuda previsional–; mientras que las amortizaciones tienen asignados US\$581.3 millones –sin considerar la deuda de corto plazo–. En total, el servicio de la deuda a pagar en 2022 se proyecta en US\$1,537 millones; este monto es más elevado que el presupuesto del Ministerio de Educación (MINED) (US\$1,470.5 millones) y del Ministerio de Salud (MINSAL) (US\$1,083.3 millones).

c) Los requerimientos de financiamiento del PP2022 no son realistas por las proyecciones optimistas de ingresos y de recorte de algunos gastos; pero, también, porque existen subestimaciones y omisiones de gastos

Por otro lado, continúan varias subestimaciones que se han observado históricamente; por ejemplo, subsidios y devoluciones de impuestos (cuadro 4). Además, se ha asignado al Órgano Judicial menos del 6% de los ingresos corrientes presupuestados, que por ley le corresponden (cuadro 4).

El PP2022, tampoco incluye la amortización de LETES, lo que puede interpretarse de que se hará “roll over” de esta deuda; pero ante esta incertidumbre, el gobierno debería especificarlo. De acuerdo con lo expresado por las autoridades, si se logra el acuerdo de sostenibilidad con el FMI, se recibiría un préstamo por US\$1,300 millones, y una parte se ocuparía para pagar deuda de corto plazo; actualmente está en duda que se logre dicho acuerdo.

Las LETES tienen un techo máximo de emisión anual que se establece en los presupuestos que son aprobados por la Asamblea Legislativa; el artículo 4 del PP2022 establece que es el 30% de los ingresos corrientes, que es mayor que el 25% para este año. La Constitución de la República (Cn) establece que esta deuda sea solo para descalces temporales; bajo esta lógica, no se necesita aprobación legislativa para su uso

específico, ya que se supone que solo pueden servir para financiar temporalmente el gasto presupuestado. Esto no se cumple y se termina haciendo “roll over”, y eventualmente una restructuración a través de emisión de bonos, para poder recurrir de nuevo a LETES.

En relación con los CETES, por ser un crédito puente, si vencen en 2022 este pago debería estar contemplado en el presupuesto, para cumplir con la sentencia de 2017 de la Sala de lo Constitucional.

Los CETES, a diferencia de las LETES, no tienen un techo máximo de emisión establecido en el presupuesto; sino que están relacionados con préstamos que cuentan con aval legislativo; cuando estos recursos se obtienen se pagan los CETES. Si esto no se respeta, como ha sucedido en los últimos meses, y se emiten sin un préstamo asociado, y/o no se pagan cuando se obtiene el empréstito, lo que está sucediendo es que se está emitiendo deuda sin ninguna aprobación legislativa, en contra de lo que la Cn establece que hay que cumplir.

Finalmente, con las reformas a la Ley del FODES, se supone que el Gobierno Central asume la responsabilidad de pagar las deudas que registran las municipalidades. En 2020, el servicio de esta deuda ascendía a US\$152.5 millones, de los cuales, US\$56 millones son intereses. Cuando se presentó el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa, todavía no se había reformado la Ley del FODES y, por tanto, no estaba considerado en el PP2022; pero ahora que ha sido reformada dicha ley, antes de aprobar el presupuesto de 2022, se debe presupuestar el servicio de esta deuda.

En total, las sobrestimaciones de ingresos, más las subestimaciones y omisiones de gastos que se han podido identificar en el PP2022, ascienden al menos a US\$1,355.3 millones (cuadro 4), lo que representa un 4.7% del PIB²¹.

Déficit fiscal en el PP2022 está subestimado

El déficit fiscal calculado a partir de los datos del PP2022 es igual a 4.2% del PIB²² (cuadro 5), que es mayor que el

21 Con referencia en la proyección del PIB de 2022 del Mensaje del Proyecto de presupuesto de US\$28,819.7 millones.

22 Estimación del déficit propio y tomando la proyección oficial del PIB para 2022 (US\$28,819.7 millones)

Cuadro 5
SPNF: estimación del déficit fiscal a partir del PP2022
(Millones de US\$)

| Concepto | Desembolsos | Amortiza- ciones | Déficit | Déficit % del PIB 3/ |
|------------------------------------------------------|----------------|---------------------|----------------|-------------------------|
| I. Gobierno Central | 1,209.0 | 512.1 | 696.9 | 2.4 |
| a) Préstamos externos | 710.6 | 270.3 | 440.3 | 1.5 |
| b) Préstamos internos | 0.0 | 5.2 | -5.2 | 0.0 |
| c) Títulos valores | 498.4 | 236.6 | 261.8 | 0.9 |
| II. Descentralizadas | 45.1 | 3.6 | 41.4 | 0.1 |
| a) Préstamos internos | 45.1 | 3.6 | 41.4 | 0.1 |
| III. Empresas públicas 1/ | 61.1 | 65.6 | -4.5 | 0.0 |
| a) Préstamos externos | 33.4 | 40.5 | -7.1 | 0.0 |
| b) Préstamos internos | 27.7 | 25.0 | 2.6 | 0.0 |
| A. Subtotal SPNF sin pensiones (I + II + III) | 1,315.2 | 581.3 | 733.9 | 2.5 |
| IV. ISSS (Transferencia FOP) | 128.8 | | 128.8 | |
| V. INPEP (Transferencia FOP) | 333.8 | | 333.8 | |
| B. Subtotal FOP (IV + V) 2/ | 462.7 | | 462.7 | 1.6 |
| C. Total SPNF con pensiones en PP2020 (A + B) | 1,777.9 | | 1,196.5 | 4.2 |

- 1/ Los desembolsos de empresas públicas, no incluyen los depósitos disponibles ni cuentas por cobrar de años anteriores (US\$160.8 millones)
- 2/ Los desembolsos de CIP para pago de pensiones (transferencias FOP), consideran la cifra proyectada para este fin en los presupuestos del ISSS y el INPEP. No incluye lo que por ley debe transferir el MH para pago de pensiones (pensión mínima, cuenta de garantía solidaria) con cargo al fondo general; si esto último no se cumple, la necesidad de emitir CIP será mayor y por ende el déficit fiscal.
- 3/ Las cifras como porcentaje del PIB se han calculado utilizando el PIB estimado por el MH para 2022, en Mensaje del Proyecto de Presupuesto igual a US\$28,819.7 millones.

Nota: la reforma previsional de 2017 concedió un período de gracia de 3 y 5 años para los CIP ya emitidos, en los que solo se pagarían intereses.

Fuente: Cálculos propios con base en PP2022 y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2022.

3.1% registrado en 2019, el último año normal antes de la pandemia. Aunque es menor que el déficit observado de 10.1% en 2020, y que el 7.6% estimado por el Ministerio de Hacienda para el cierre de 2021²³, que sigue siendo bastante alto. Además, el 4.2% es ligeramente más bajo

que la proyección oficial para 2022 (4.5% del PIB)²⁴; lo que indicaría que el cálculo oficial de la brecha fiscal refleja menos ingresos tributarios y/o mayores gastos que los que están contemplados en el PP2022.

Sin embargo, todo apunta a que el déficit fiscal de 2022 será mayor que lo que refleja el PP2022 (4.2%) y que la proyección

23 Presentación del Ministerio de Hacienda "Proyecto del Presupuesto General del Estado 2022".

24 Ibid.



oficial (4.5%); ya que, al tomar en cuenta la sobrestimación de los ingresos, y las subestimaciones y omisiones de gastos del PP2022, el déficit fiscal podría subir a 6.0% del PIB²⁵.

La indisciplina en el manejo de las finanzas públicas y la no priorización del gasto, la improvisación e incumplimiento de la normativa, y la creación cada vez más frecuente de nuevos gastos sin financiamiento, impulsarán las erogaciones. No se vislumbra la intención de reactivar la Ley de Responsabilidad Fiscal, ni de cumplir con un programa de ajuste fiscal, ni siquiera se ha publicado el marco presupuestario de mediano y largo plazo, y es incierto que se logre concretar un acuerdo con el FMI.

Por otra parte, la meta de recaudación trazada es demasiado optimista y será difícil de alcanzar; sobre todo, considerando que el buen desempeño de la recaudación en 2021 está asociado con factores externos y al rebote de la economía, luego de una caída del 7.9% en 2020. Por lo que será difícil mantener este ritmo en los ingresos tributarios, tomando en cuenta que, en 2022, las proyecciones oficiales del crecimiento real son de 2.4%, cercano a su crecimiento histórico promedio.

Reflexiones

En la medida que se tiene presupuestos con fallas y que durante el transcurso del año surjan nuevos gastos sin financiamiento, se ocupe la deuda de corto plazo, y se reorienten fondos sin mucha transparencia, el presupuesto ejecutado se aleja más de lo previsible de los que fueron votados, y la brecha fiscal con bastante probabilidad será mayor que la que refleja el presupuesto votado. Desde un punto de vista macroeconómico, el ejercicio presupuestario presenta fuertes debilidades en sus supuestos, lo que dificulta

²⁵ El 6.0% resulta de sumar al déficit a partir del PP2022 (4.2%), las fallas del presupuesto, exceptuando la omisión del pago de CETES.

hacer una proyección realista sobre la trayectoria fiscal para 2022.

- El financiamiento presupuestario del PP2022, aunque aparentemente se reduce comparado con el P2021, continúa siendo alto, en un contexto en el que la Ley de Responsabilidad Fiscal sigue sin reactivarse, no se conoce de un programa de ajuste fiscal, y hay incertidumbre sobre si se logrará un acuerdo de Servicio Ampliado del FMI (SAF).
- La ejecución del presupuesto durante 2021, con nuevos gastos sin financiamiento, sin conocer el plan económico, la reserva de varios rubros de información, entre ellos los gastos de salud y los relacionados al bitc oin, hacen que el presupuesto votado debilite su función como carta de navegación en cuanto a la ruta que se seguir a.
- El proyecto de presupuesto de 2022 tiene un crecimiento alto, y no incluye en la amortización de deuda pública el pago de los CETES que vencen en 2022, subestima varios gastos, y la proyección de ingresos es bastante optimista, por lo que la deuda podr a expandirse más de lo que supone el proyecto de presupuesto.
- Esto implica que el financiamiento del PP2022 puede experimentar un incremento durante 2022, si se sigue ocupando la deuda de corto plazo como financiamiento permanente, y más si se hace una restructuración de esta deuda con la emisión de títulos valores a plazo más largo, ya que abrir a el portal para seguir emitiendo más deuda de corto plazo.
- Debe establecerse claramente que los préstamos autorizados del decreto 608 que se incorporaron en el P2021 y la autorización de emitir títulos en este año que se contemplaban en dicho presupuesto, si no se concretizan en 2021, esas autorizaciones deber an derogarse, ya que no se está incorporando en el PP2022, a menos que se utilicen para pagar CETES y LETES.