



Análisis económico

El presupuesto 2021 debe mostrar responsabilidad fiscal en el contexto de la pandemia

En 2020, el COVID-19 generó una recesión mundial de grandes proporciones, con graves consecuencias en lo económico y social. El Salvador ha sido fuertemente golpeado, con una proyección en la caída del producto interno bruto (PIB) nominal entre 8.6% (CEPAL 2020) y 8.8% –estimaciones propias– en este año, que será la más profunda en la región según las estimaciones más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹. Es uno de los países más endeudados de América Latina, pero se sitúa dentro de las naciones que más han demandado fondos –como porcentaje del PIB–, para atender la emergencia (CEPAL, 2020)²; y su deuda se espera que supere el 90% del PIB en este año, un aumento de cerca de 20 puntos, el mayor de su historia reciente en un solo año.

Sobre el tema fiscal, antes de la pandemia ya había una situación sumamente frágil; luego, con el coronavirus, esta se deterioró peligrosamente. De acuerdo con estimaciones propias, la caída de la recaudación bruta –incluyendo contribuciones especiales–, rondará los US\$358 millones en 2020³, con respecto a 2019; y la expansión del gasto podría estar entre 15% y 23%. El déficit de 2020 se estima alrededor del 9.6% del PIB⁴, dependiendo de la rapidez con que se obtengan los fondos por la emergencia de la deuda ya autorizada; la brecha fiscal proyectada por el gobierno para 2020 es mayor (11.34% del PIB).

1 Comisión Especial para América Latina y el Caribe. Informe Especial COVID-19, No.5, 15 de julio de 2020. CEPAL.

2 Informe Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, CEPAL, julio de 2020.

3 La simulación de la caída de la recaudación bruta anual se estimó con base en datos hasta agosto de 2020, y desempeño de septiembre–diciembre de 2019.

4 Con base en proyecciones a partir de cifras a julio, y préstamos autorizados.

En ese contexto, el Ejecutivo está elaborando el Proyecto de Presupuesto General del Estado del año 2021, que debe presentar –a través del Ministerio de Hacienda (MH)– a la Asamblea Legislativa (AL), a más tardar en septiembre de 2020, y será el segundo formulado por la actual administración.

En todo momento el presupuesto del Estado es un instrumento valioso para disponer de una hoja de ruta y una guía de las actividades que realizará el Gobierno en el transcurso del año y visualizar así sus prioridades; además de permitir monitorear el logro de metas y tomar medidas correctivas durante su ejecución. No obstante, para que sea realmente una herramienta útil, el presupuesto debe ser realista, estar bien formulado y diseñado de acuerdo con objetivos y metas; y cumplir con los principios de unidad, universalidad –incluir todos los ingresos y los gastos–, y equilibrio –todos los ingresos deben ser iguales a los gastos–. En el caso de El Salvador, estos principios se encuentran abordados en los art. 204, 226, 227 y 228 de la Constitución (Cn).

El presupuesto de 2021 (P2021) debería observar todos estos principios y corregir las fallas que históricamente ha presentado; pero, además, es claro que es un presupuesto que requiere especial atención porque el país se encuentra en medio de una crisis de salud, económica y social; situación que demanda mayor voluntad política, liderazgo, responsabilidad y capacidad técnica, entre otros.

El P2021 requiere de un balance preciso en su elaboración, que considere atender las necesidades asociadas con la pandemia que persistirán el próximo



año; pero, al mismo tiempo, que tome en cuenta el margen fiscal existente, y el establecimiento de metas que encaucen al país hacia la senda de la sostenibilidad, para evitar llegar a una crisis fiscal.

En este Análisis económico se examinarán distintos aspectos que deberían tomarse en cuenta en la formulación del P2021. En primer lugar, se aborda la experiencia que se ha tenido con los presupuestos pasados; en segundo lugar, se exponen las consideraciones que deberían observarse en todo el proceso presupuestario; en la tercera parte, se realizan estimaciones para establecer algunas metas macroeconómicas y fiscales que deberían servir de referencia del P2021; y finalmente se presentan algunas reflexiones.

I. Los vicios de los presupuestos anteriores

En todos los países afectados por la pandemia, la elaboración del presupuesto del próximo año exige capacidad y responsabilidad, para atender las múltiples necesidades asociadas con la emergencia y, al mismo tiempo, perseguir la estabilidad fiscal.

En el caso de El Salvador esto se complica, ya que los presupuestos históricamente han sido mal formulados y no apegados a la realidad, lo que ha propiciado el crecimiento rápido de la deuda, el uso del endeudamiento de corto plazo como financiamiento permanente, y la irresponsabilidad fiscal. **Un primer paso debe ser corregir estas fallas.**

Los presupuestos no han cumplido con el principio de universalidad y equilibrio

Desde 2009 a 2017, las proyecciones estaban sobrestimadas, con niveles altos de recaudación de IVA y renta y los gastos subestimados u omitidos, con el fin de lograr la aprobación en la Asamblea Legislativa (AL) por mayoría simple; lo que resultaba en un uso intensivo

de la deuda de corto plazo como financiamiento permanente. Estas malas prácticas impulsaron el endeudamiento para gasto corriente; pero, además, tuvieron serias consecuencias en 2017, cuando por no presupuestar la deuda previsional (US\$235.7 millones) (cuadro 1) se cayó en impago.

En julio de ese mismo año, la Sala de lo Constitucional emitió una sentencia sobre la inconstitucionalidad del P2017 por haberse aprobado incompleto y sin el financiamiento requerido, y haber logrado un equilibrio artificial a través de la sobrestimación de los ingresos y la subestimación y omisión de gastos⁵.

Omisiones y subestimaciones de gastos

En la sentencia de 2017, la Sala dictaminó sobre partidas específicas que se habían subestimado u omitido: pago de la deuda previsional, pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), devoluciones de IVA a exportadores y devoluciones de impuestos sobre la renta (ISR). Estas dos últimas partidas han sido subestimadas recurrentemente todos los años, y lo mismo ocurrió por varios años con los subsidios, aunque su subestimación se ha reducido significativamente en los últimos años.

En diferentes años también han surgido problemas por la omisión o subestimación de otros rubros; por ejemplo: deuda de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) con distribuidoras eléctricas que paga el Gobierno Central que en el P2019 requirió una reorientación de US\$7.7 millones; contribuciones a organismos internacionales, presupuesto del Tribunal Supremo Electoral (TSE), pensiones del IPSFA a cargo del Gobierno Central; y más recientemente, en el P2020 se dejaron fuera US\$55 millones de contrapartida de FOMILENIO II y US\$52 millones de pago de pensiones a veteranos y excombatientes, entre otros (cuadro 1).

5 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2017/ 25-2017, 26 de julio de 2017. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/1-2017AC.PDF>

Cuadro 1
Algunas de las posibles omisiones o subestimaciones de gasto en presupuestos votados
(Millones de US\$)

Omisiones o subestimaciones en el P2020	Ejecutado 2019	P2020 votado	Estimación cierre 2020	Subestimación
Contrapartida Fomilenio 2020		15.0	70.0	55.0
Incremento pensiones veteranos y excombatientes		0.0	52.0	52.0
Devoluciones de renta ejecutado	48.4	6.5	23.6	17.1
Devoluciones IVA a exportadores ejecutado	105.7	3.0	75.7	72.7
Pago pensiones IPSFA a cargo del Gobierno Central	14.3	9.8	n.d.	n.d.
Presupuesto evento electoral		0.0	25.0	25.0
Omisiones o subestimaciones en presupuestos votados	Ejecutado	Presupuesto votado		Subestimación
Pago deuda ANDA con las distribuidoras eléctricas se solicitó refuerzo presupuestario en P2019		0.0		7.7
Pago deuda previsional se omitió en P2017	235.7	0.001		235.7
Pago pensiones IPSFA no a cargo del Gobierno Central, debido a déficit previsional en 2017	51.3	14.3		37.0
Presupuesto evento electoral en P2017		0.0		30.0
Subsidio a la electricidad en P2017	91.6	0.0		91.6

n.d.: Cifras no disponibles

Proyección de devolución de impuestos es con base en datos a julio y supuesto que durante agosto-diciembre 2020 crecerán a la misma tasa que en 2019.

Fuente: elaborado con datos del P2020 votado, MH y BCR, decretos legislativos incorporación deuda a presupuesto y estimaciones propias.

En ese sentido, el monto asignado a esos rubros –independiente de que sea justificable o no–, en el P2021 no debe ser menor que sus proyecciones de cierre de 2020, a menos que se declare que ya no se efectuarán. Un llamado es que las partes interesadas del sector privado o público, que reciben fondos públicos, revisen el monto que se presente en el proyecto de presupuesto 2021 (PP2021), y se pronuncien en ese momento sobre la insuficiencia o, por otro lado, sobrestimación de lo asignado, si ese es el caso.

Por ley, el presupuesto no puede tener omisiones o subestimaciones de gasto. Por ejemplo, aunque las devoluciones de impuestos caerán de US\$154.1 millones en 2019, a un estimado de US\$99.3 millones en 2020; lo presupuestado en 2021 no debería ser menor que US\$100 millones. De igual manera, si en el P2020 se dejaron fuera US\$52 millones para el aumento de las pensiones de excombatientes, en el P2021 –en adición a lo asignado en el presupuesto votado de 2020 a través de Gobernación–, se deberían presupuestar US\$52 millones que servirán para pagar pensiones, un gasto que ahora es permanente.



Gastos excesivos

En la sentencia de inconstitucionalidad del P2017, la Sala se pronunció que para cumplir con el equilibrio presupuestario no se deberían aprobar gastos no prioritarios excesivos o injustificados, no coherentes con la situación fiscal y financiera, y que fueran inaceptables con un presupuesto incompleto y desfinanciado; emitiendo medidas específicas para racionalizar ciertos gastos:

- a) Inhabilitó al Ejecutivo y Legislativo a realizar transferencias a entes privados, sobre todo los vinculados con partidos políticos, funcionarios o parientes (página 33).
- b) Suspender nuevas plazas y contrataciones, con algunas excepciones; reemplazar plazas solo estrictamente necesarias; suspender aumentos salariales y compensaciones adicionales de funcionarios y jefaturas; revisar escalafones (página 34).
- c) Eliminar compras de lujo, racionalizar viajes y viáticos, y limitar publicidad (página 34).
- d) Prohibir seguros médicos privados para funcionarios y jefaturas, o que sea un gasto compartido (página 35).

Los presupuestos siguen presentando las mismas fallas y se aceleró la expansión de deuda para gasto corriente

Las medidas para reducir el gasto no se acataron, continúan los gastos en exceso y no se prioriza; el rubro que más aumentó en los últimos años ha sido el de las remuneraciones (US\$494.8 millones de 2017 a 2020 en el Sector Público no Financiero (SPNF)⁶, impulsado por el incremento de plazas y mejoras salariales; se han creado nuevos compromisos que tienen un fuerte componente político (el Fondo para Desarrollo

⁶ En 2017 las remuneraciones totales del SPNF fueron US\$2,510.84 millones, y en 2020 se proyecta que lleguen a US\$3,005.67 millones, según cifras del Ministerio de Hacienda publicadas en página de internet del BCR, y cálculos propios para 2020.

Económico y Social de las Municipalidades (FODES) programado pasó de US\$373.93 millones en 2019 a US\$495.49 millones en 2020), y no se ha respetado lo que establece la legislación que todo nuevo gasto debe tener identificada su fuente de financiamiento; además, se siguen subestimando u omitiendo varias erogaciones (cuadro 1).

Lo que ha cambiado es que desde 2018 se observa cierta subestimación de los ingresos; esto podría estar relacionado con el hecho que, desde el P2018, junto con la aprobación del presupuesto también se autoriza deuda –a través de empréstitos o emisión de bonos– para funcionamiento.

La autorización de deuda para gasto de funcionamiento se justificó que era necesario para que los presupuestos estuvieran completos y no hubiera una reducción artificial de los gastos. Esto no se cumplió, y, además, se siguió ocupando la deuda de corto plazo para financiamiento permanente.

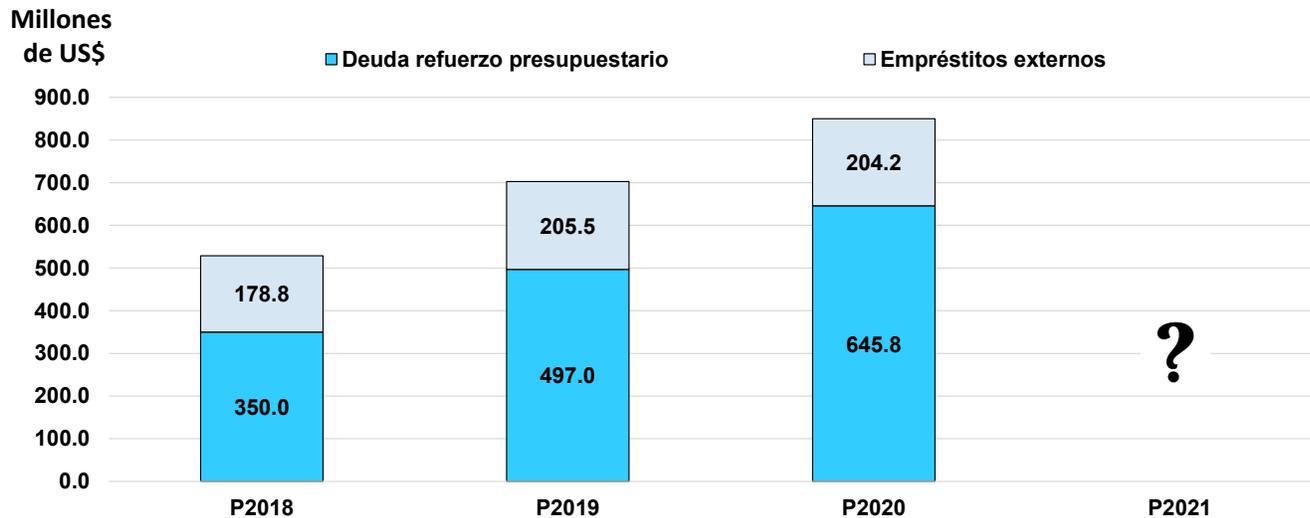
La aprobación de endeudamiento para gasto de funcionamiento desde el P2018 se ha ido incrementando (gráfica 1). Con el deterioro fiscal que se ha experimentado, el Gobierno debería presentar una programación de mediano plazo para que esta exigencia de deuda para gasto corriente se vaya reduciendo.

Presupuesto por resultados

La necesidad de contar con un presupuesto por resultados, que permita una mejor evaluación de la consecución de metas y objetivos, es más urgente en las actuales circunstancias, cuando debe prevalecer la eficiencia y transparencia en el uso de los fondos, ante los recursos escasos y la rigidez del presupuesto. El documento de Política Presupuestaria 2021 menciona que continuará el esfuerzo por implementar el Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados (PPER) en 2021, como un proceso de transición, por lo que todavía no está claro si esta modalidad funcionará plenamente⁷.

⁷ Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto. 2020. “Política Presupuestaria 2021”. Gobierno de El Salvador.

Gráfica 1
La deuda para funcionamiento aprobada es cada vez mayor



Nota: en P2019 no se incluye emisión eurobonos (US\$800 millones).
 Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados, MH.

II. Consideraciones que deben observarse en todo el proceso presupuestario en tiempos del COVID-19

Desde las primeras fases del proceso presupuestario, se deben tener presente las condiciones especiales bajo las que se está formulando el P2021: a) el próximo año persistirá la incertidumbre; b) se requiere un delicado balance entre el espacio fiscal que tiene el Gobierno, y la necesidad de más financiamiento para atender la crisis y las medidas de recuperación; y c) debe prevalecer la transparencia y rendición de cuentas, y propiciar una mayor participación ciudadana.

Este proceso comienza desde que se elaboran las Normas de Formulación Presupuestaria y la Política Presupuestaria, que el Ministerio de Hacienda (MH) debe presentar en abril de cada año; para que sirvan de guía a las instituciones en la elaboración de sus presupuestos, tomando en cuenta los techos presupuestarios establecidos.

El MH revisa y consolida en forma coordinada los presupuestos institucionales; el Órgano Legislativo y Judicial también elaboran sus presupuestos respectivos, que luego envían al MH para su consolidación con los presupuestos del Órgano Ejecutivo. El MH presenta el proyecto de presupuesto de los tres Órganos del Estado a la Asamblea Legislativa, a más tardar en septiembre de cada año.

La etapa de revisión, discusión y consultas en la Asamblea Legislativa debe realizarse durante octubre-diciembre de cada año, procurando que el presupuesto del próximo ejercicio fiscal se apruebe antes que finalice el año; sin embargo, en algunas ocasiones esta discusión se ha prolongado hasta los primeros meses del siguiente año, por lo que el Estado ha tenido que comenzar a operar aplicando el presupuesto del año anterior.

El Informe de la Gestión Financiera del Estado, muestra la forma cómo se ha ejecutado el presupuesto, se presenta a más tardar el 31 de marzo del año posterior a la ejecución del presupuesto. La Corte de Cuentas de la



República (CCR) monitorea la ejecución del presupuesto, y la ejecución final de gasto, lo que puede alargarse después de marzo del siguiente año de la ejecución presupuestaria, en caso de anomalías o señalamientos que no se hayan podido aclarar.

A. Aspectos a tomar en cuenta en el proceso presupuestario

- **Liderazgo, capacidad y buenas prácticas en todo el proceso presupuestario** (gráfica 2). Lograr la coordinación de las distintas instituciones, y transmitir el mensaje correcto sobre la situación, para que se trabaje en armonía y hacia un mismo fin. El establecimiento de los techos presupuestarios debe reflejar la prioridad y racionalización del gasto a nivel institucional, pero dentro de una estrategia conjunta.

Es importante que el P2021 incluya todos los gastos previsible y que se asignen montos de gasto y proyecciones de ingresos realistas. Se espera una ejecución eficiente del presupuesto y una verdadera rendición de cuentas

- **Un programa de ajuste fiscal con nuevas metas creíbles**, con un programa de ingresos y gastos de

mediano plazo que permita visualizar la trayectoria de la deuda. El P2021 estará conformado de acuerdo con la consecución de estas metas fiscales. Un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) daría mayor seguridad a los inversionistas y facilitaría el acceso a financiamiento a tasas preferenciales.

En la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) se establecieron varias metas específicas; pero aun antes de la pandemia, no se iba en dirección a cumplirlas en el tiempo estipulado.

Las metas contempladas en la LRF ya habían sido modificadas una vez, cuando fue evidente que no serían alcanzadas en el período 2017-2019 estipulado inicialmente; por lo que se alargó a 2017-2021 y se hicieron otros cambios, que tampoco se estaban cumpliendo (cuadro 2).

Una de las metas contempladas en la LRF era que el gasto de consumo creciera a una tasa igual o menor al crecimiento del PIB nominal; aunque la meta debía comenzar a cumplirse en 2022, este requisito incidió para que en los presupuestos presentados a la Asamblea Legislativa de los últimos años, se redujera artificialmente el gasto de consumo para que no creciera más que la expansión nominal del PIB; la distorsión más grande se observó en el proyecto de presupuesto 2020, que contemplaba un incremento anormal del gasto financiero; después, a

Gráfica 2
Fases del proceso presupuestario para año x



Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2

Metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (Porcentaje del PIB)

	2016 año base	2019	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022	Meta 2030
Ingresos tributarios	17.2	17.6		No menor a 18.5%		
Gasto de consumo	14.7	14.6			No mayor a 14%	
Gasto de consumo crecimiento	4.4	4.6			No mayor a crecim. PIB nominal	
Balance primario	-0.2	0.6	0.7%	1.2%	BP debe ser positivo	
Ajuste fiscal 3% (2017-2021)		0.8		Balance primario debe ser 2.8% (*)		
Deuda SPNF incluy. previsional	69.8	71.3				Decreciente hasta ser igual o menor a 60%
Déficit fiscal	-3.1	-3.1				
Crecimiento PIB nominal	4.1	2.4				

Los valores están en porcentajes del PIB, excepto las metas de crecimiento del gasto de consumo (remuneraciones, bienes y servicios) y el crecimiento del PIB nominal (no es meta) que son tasas porcentuales de crecimiento.

(*) Establecido en LRF en forma implícita.

Fuente: elaborado con datos del BCR e información de LRF.

través de las discusiones de la Asamblea Legislativa⁸, se redujo este gasto que, en su mayor parte, era gasto de consumo.

Retomar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) no es una opción, sino una obligación legal. El D.L. 607⁹ suspendió temporalmente la aplicación de esta ley, mientras duraba el estado de emergencia por la pandemia; pero quedó establecido en el mismo decreto, que en un plazo no mayor de 90 días, a partir de la finalización de los efectos del Estado de Emergencia Nacional por el COVID-19, el MH debía elaborar un plan de regularización que permitiera retomar el proceso de consolidación y sostenibilidad fiscal, y que fuera coherente con el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo; ese lapso finalizó en agosto pasado y no se ha cumplido.

Las nuevas metas deben ser creíbles y deben cumplirse; posponer medidas de responsabilidad fiscal solo empeorará la grave situación fiscal en el futuro cercano.

B. Algunas consideraciones generales alrededor del PP2021

En la elaboración del proyecto de presupuesto se tomarán en cuenta disposiciones que están relacionadas con el proceso presupuestario; pero también habrá que abordar otros aspectos que superan el ámbito fiscal y que inciden en la estabilidad macroeconómica, sobre todo durante la emergencia.

8 Alas de Franco, Carolina. "Aprobación del presupuesto 2020 decisiones políticas ¿se corrigen fallas?". Serie de investigación 2-2020. Abril de 2020.

9 D.L. 607, 26/03/2020; D.O. 63, tomo 426, 26/03/2020.



- **Fortalecer las distintas instituciones** involucradas en el manejo de los fondos públicos, establecer un objetivo común, y lograr un mayor involucramiento en la estrategia nacional de desarrollo económico y social.
- **Mejorar la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).** Lo cuantioso de los fondos demanda total transparencia, mayor información y ampliar el control de la ciudadanía. Un gobierno que busque combatir fuertemente la corrupción y accionar con gran transparencia, propiciará que estas condiciones se concreten, y que se amplíe la difusión de la información y exista mayor escrutinio público; la **Ley de la Función Pública** deberá ser aprobada.
- Debe elaborarse **una estrategia de salud junto con expertos, y también una estrategia económica y social.** Esto debe estar plasmado en el P2021, siempre tomando en cuenta las necesidades y la capacidad fiscal.
- Los distintos escenarios fiscales que se han proyectado¹⁰ hacen evidente que para encaminarse a la consolidación fiscal y alcanzar la meta establecida en la LRF de reducir la deuda a 60% del PIB o menos en 2030, se necesita **hacer un ajuste fiscal que vaya acompañado de mayor crecimiento.**
- Para ello se necesita de una estrategia de crecimiento y atraer inversión nacional y extranjera. La percepción del clima de negocios¹¹ está en el nivel histórico más bajo, por lo que deben abordarse los factores que lo están perjudicando.

La mayor parte de empresas encuestadas considera que los factores que contribuyen a este clima desfavorable para la inversión son, además de la pandemia: la confrontación entre el Ejecutivo, el Legislativo y la Corte Suprema de Justicia; la

campana electoral; la política económica del gobierno; y la corrupción¹².

Por varios años, la mayor parte de los empresarios¹³ no tenían una evaluación positiva de las políticas económicas y sociales implementadas; esto cambió a partir del segundo trimestre de 2019, en el que la mayoría las consideró adecuadas; sin embargo, esta evaluación comenzó a bajar en el primer trimestre de 2020, y llegó de nuevo a terreno negativo en el segundo trimestre, ya que la mayor parte de las empresas no tenía una percepción favorable¹⁴.

- Para salir de la crisis de la pandemia se necesita de una **estrategia nacional que sea resultado de un gran acuerdo de país;** se deben erradicar las decisiones arbitrarias y manipulaciones políticas. En momentos de crisis debe haber decisiones consensuadas, con criterios técnicos, que tomen en cuenta los intereses de los distintos sectores y buscar el bien común.

III. ¿Qué debemos esperar del proyecto de presupuesto 2021?

Con tantas necesidades sin cubrir, recursos limitados y siendo El Salvador uno de los países más endeudados, formular el presupuesto de 2021 en medio de la pandemia, es un desafío, una tarea importante y delicada.

Si no se tiene disciplina fiscal la crisis se hace más probable, ya sea en este o en el próximo período presidencial; históricamente la tentación ha sido recurrir a deuda para obtener recursos, que no siempre son utilizados eficientemente o en proyectos de inversión, y trasladar el costo a la siguiente administración. Esto

¹⁰ Oliva, José Andrés. *Escenarios fiscales pos-COVID-19: un llamado urgente a restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas*. Análisis económico 51. Agosto de 2020. FUSADES/DEC.

¹¹ De acuerdo con las empresas encuestadas en Dinámica Empresarial, FUSADES.

¹² Departamento de Estudios Económicos. *“La economía tocó fondo en mayo y empieza a mostrar más actividad con la reapertura”*. Análisis económico 52. Septiembre de 2020. FUSADES/DEC.

¹³ Empresarios encuestados, Encuesta Dinámica Empresarial, varios años, FUSADES.

¹⁴ Análisis Económico 52. Septiembre de 2020. Op. cit.

ha llevado al país a un deterioro cada vez mayor de sus finanzas públicas, lo que hace que el costo del ajuste se eleve.

¿Cómo formularlo para asignar los recursos a los sectores que son realmente prioritarios, lograr más eficiencia en el gasto, y resolver la indisciplina fiscal? ¿Cómo atender las necesidades de la pandemia, y apoyar a las familias y empresas sin que esto implique un deterioro peligroso de la estabilidad macroeconómica?

A. Aspectos que deben estar reflejados en el P2021

- **El P2021 debe tomar en cuenta el contexto mundial**, en especial las proyecciones de la economía estadounidense para 2021, el principal socio comercial de El Salvador. **El marco macroeconómico en el que se base el presupuesto debe ser público y tiene que presentar una explicación de estas proyecciones**; además, ser realista tomando en cuenta factores externos e internos. El alto nivel de incertidumbre hace prudente tener, al menos, dos escenarios de proyecciones, aunque el presupuesto se haga con base en el que se estime más probable.
- **Monitoreo constante de la realidad cambiante y de la ejecución del presupuesto.** El P2021 debe ser lo suficiente flexible para adaptarse a las nuevas condiciones con responsabilidad fiscal.
- **Presupuesto por la emergencia** claramente identificable, en forma institucional y agregada; conocer de antemano lo que se ha planificado en salud y cómo será financiado, y las medidas de apoyo al sector productivo y de ayuda social.

Es indispensable establecer prioridades, y la temporalidad y sostenibilidad de los nuevos gastos, a los que se les tiene que identificar su financiamiento. Muchas erogaciones son temporales asociadas con la emergencia, y no deberían mantenerse en los próximos años.

- **Las nuevas responsabilidades no deben financiarse únicamente con más deuda**; para lo que es necesario que exista un programa de ahorro de gasto para 2021, y que también se haga para el mediano plazo.
- En 2020 no se ha podido obtener todo el financiamiento autorizado; a agosto, todavía faltaba identificar la fuente de US\$1,021.8 millones, parte de los US\$3,000 millones de deuda que se autorizó para la pandemia.

Es difícil, aunque no imposible, que se obtengan esos fondos a través de empréstitos o emisión de bonos antes de que finalice al año; probablemente estos recursos estarán disponibles hasta en 2021.

Los recursos de la deuda autorizada que no se desembolsen en 2020, deben transparentarse en el P2021; y aprovechar la oportunidad para racionalizar la sustancial solicitud de deuda que se hizo en 2020; de manera que no se solicite deuda adicional a la ya autorizada en 2020, para combatir la pandemia, reactivar la economía, y apoyar a los hogares en 2021. Si esto se hace, la incorporación de estos fondos al P2021 no implicaría deuda adicional para la pandemia.

- El P2021 debe formularse **tomando como referencia las nuevas metas fiscales** establecidas, una muy importante es la reducción gradual de la deuda como porcentaje del PIB.

B. Algunas estimaciones sobre variables fiscales que deberían servir de referencia en el P2021

En esta parte se presentan las proyecciones oficiales de la Política Presupuestaria del MH para 2020 y 2021; también se establecen las necesidades de financiamiento y sus fuentes, en relación con los US\$4,166.8 millones autorizados de deuda para el período 2020; además, se hacen proyecciones sobre la brecha por financiar en 2021, y metas de variables



macroeconómicas y fiscales que deberían orientar el presupuesto del próximo año.

Política presupuestaria 2021 (MH)

Las proyecciones de cierre de 2020 y estimaciones para 2021, contemplados en la Política Presupuestaria 2021 (MH) (cuadro 3), indican que se estima una caída de US\$409.5 millones en la recaudación bruta en 2020, que

es menor que las estimaciones iniciales que tenía el gobierno, en las que se anticipaba una caída mayor.

En cuanto a los gastos, las transferencias corrientes es el rubro que tendrá el mayor incremento en 2020, impulsadas por la ayuda monetaria y paquetes alimenticios. Esta partida se estima que llegará a US\$1,509.8 millones en este año (MH), un incremento de US\$677.3 millones. Para 2021, las transferencias corrientes se espera que bajen, pero las proyecciones oficiales muestran que estarán US\$64.3 millones por encima del monto registrado en 2019.

Cuadro 3
SPNF: gastos ejecutados y proyecciones 2019-2021
(Millones de US\$ y porcentajes)

Descripción	Ejecutado 2019	Proyec. oficial cierre 2020	Proyec. oficial 2021	Variación Proy. 20-Proy. 21	%	Var. Ejec. 2019-Proy. 2021	%
1. Ingresos y Donaciones	6,148.3	5,657.2	5,983.2	326.0	5.8	-165.1	-2.7
1.1 Ingresos Corrientes	6,032.2	5,583.8	5,890.8	307.0	5.5	-141.4	-2.3
1.1.1 Tributarios brutos	4,913.7	4,504.2	4,672.1	167.9	3.7	-241.6	-4.9
2. Gastos y Concesión neta de Préstamos	6,628.0	8,144.6	7,980.2	-164.4	-2.0	1,352.2	20.4
2.1 Gastos Corrientes	5,768.9	7,326.2	7,025.6	-300.6	-4.1	1,256.7	21.8
2.1.1 Consumo	3,932.2	4,636.3	4,745.0	108.7	2.3	812.8	20.7
2.1.2 Intereses	991.1	1,180.1	1,383.8	203.7	17.3	392.7	39.6
2.1.3 Transferencias Corrientes	832.6	1,509.8	896.8	-613.0	-40.6	64.3	7.7
2.2.1 Inversión bruta	798.3	650.0	894.7	244.7	37.6	96.4	12.1
3. Ahorro Corriente	263.3	-1,724.4	-1,134.8	589.6	-34.2	-1,398.1	-531.1
Pensiones	345.5	307.5	309.7	2.2	0.7	-35.8	-10.4
4. Balance Primario (con pensiones)	166.8	-1,614.8	-922.9	691.9	-42.8	-1,089.7	-653.3
5. Superávit - Déficit Global	-824.3	-2,794.9	-2,306.7	488.2	-17.5	-1,482.4	179.8
Como porcentaje del PIB							
1. Ingresos y Donaciones	22.8	23.0	23.5	0.5		0.7	
1.1 Ingresos Corrientes	22.3	22.7	23.1	0.4		0.8	
1.1.1 Tributarios brutos	18.2	18.3	18.3	0.0		0.1	
2. Gastos y concesión neta de Préstamos	24.5	33.0	31.3	-1.8		6.8	
2.1 Gastos Corrientes	21.3	29.7	27.5	-2.2		6.2	
2.1.1 Consumo	14.6	18.8	18.6	-0.2		4.1	
2.1.2 Intereses	3.7	4.8	5.4	0.6		1.8	
2.1.3 Transferencias Corrientes	3.1	6.1	3.5	-2.6		0.4	
2.2.1 Inversión bruta	3.0	2.6	3.5	0.9		0.6	
3. Ahorro Corriente	1.0	-7.0	-4.4	2.5		-5.4	
Pensiones	1.3	1.2	1.2	0.0		-0.1	
4. Balance Primario (con pensiones)	0.6	-6.6	-3.6	2.9		-4.2	
5. Superávit - Déficit Global	-3.1	-11.3	-9.0	2.3		-6.0	

Las proyecciones de cierre 2020 y 2021 son de la Política Presupuestaria 2021 del MH.

Para variables como porcentaje del PIB, se asume una caída del PIB nominal de 8.8% en 2020 y un crecimiento nominal de 3.5% en 2021.

Fuente: elaborado con datos y proyecciones de la Política Presupuestaria 2021 del Ministerio de Hacienda.

El incremento del pago de intereses en 2021 es significativo (US\$203.7 millones), lo que es acorde con el aumento de la deuda en 2020, debido en parte a tasas onerosas; haciendo más rígido el presupuesto, es decir, menos recursos para la prestación de servicios públicos.

Es positivo que se esté proyectando un aumento de la inversión en 2021, luego de una contracción en 2020; sin embargo, el gasto de consumo tiene un incremento de US\$812.8 millones respecto a 2019, lo que parece muy alto dado el estado de las finanzas públicas.

Proyección de la recaudación bruta

Estimaciones propias, tomando en cuenta el comportamiento de la recaudación bruta hasta agosto de 2020, y el desempeño que observó durante septiembre-diciembre de 2019, apuntan a que los ingresos tributarios brutos (incluyendo contribuciones especiales) ascenderán a US\$4,556.2 millones en 2020; esperándose así una caída de US\$357.5 millones, que es menor que la que señalan las proyecciones oficiales (US\$409.5 millones) (cuadro 3).

Para 2021, cálculos propios muestran que la recaudación bruta podría llegar a U\$4,366.83 millones, sin incluir contribuciones especiales¹⁵, que al añadir la estimación de las contribuciones¹⁶ ascenderá a U\$4,637.21 millones, una estimación un poco menor que la oficial según la Política Presupuestaria 2021 (cuadro 3).

Necesidades de financiamiento y sus fuentes (US\$4,166.8 millones)

A partir de la deuda autorizada para el COVID-19 (US\$4,166.8 millones), se establecieron las necesidades de financiamiento que se pretende cubrir con esa deuda, tomando en cuenta el destino establecido en los decretos de autorización de la deuda, junto

¹⁵ Bajo los supuestos de una caída del 8.8% del PIB nominal en 2020, y un crecimiento nominal de 3.5% en 2021, y una carga tributaria bruta sin contribuciones igual a la obtenida en 2019 (17.12% del PIB).

¹⁶ Se hace el supuesto que representarán el 1.06% del PIB al igual que en 2019.

con los decretos de incorporación al presupuesto, y estimaciones propias (cuadro 4).

Si con la deuda aprobada se cambian los destinos, necesariamente para poder tener el equilibrio entre fuentes y necesidades, algunos de los gastos contemplados en el cuadro 4 deberán reducirse.

Todavía falta por identificar la fuente de financiamiento de US\$1,021.8 millones (24.8%); US\$1,670 millones se han obtenido o están en gestión con organismos multilaterales; pero también se emitieron bonos por US\$1,000 millones (24.3%) a una tasa alta (9.5%).

Brecha por financiar en 2021

Para 2021, a partir de los datos que presenta la Política Presupuestaria para 2020 y 2021, estimaciones del FMI y la deuda autorizada en 2020 que se espera se desembolse en 2021, se calcularon las necesidades de refuerzo presupuestario que se tendrían en 2021 de ejecutarse la Política Presupuestaria propuesta por el MH, resultando una brecha por financiar igual a US\$379.4 millones (cuadro 5). La deuda que se solicite para el funcionamiento normal del Estado en el P2021, no debería de superar esa cantidad si fuera consistente con la Política Presupuestaria 2021 del Gobierno.

Metas macroeconómicas y fiscales que deben ser referente en el P2021

La conformación del P2021 debe estar acorde con las nuevas metas fiscales que se establezcan, las cuales todavía no se conocen. Las estimaciones propias permiten calcular algunas variables fiscales para el SPNF (cuadro 6), que sería deseable que se reflejaran en el P2021.

- El déficit fiscal del SPNF no debe ser mayor a US\$1,964.5 millones (7.7% del PIB). Las proyecciones de Política Presupuestaria 2021 presentan una brecha fiscal del 11.1% del PIB, el cual es demasiado alto para emprender una trayectoria sostenible de la deuda.



Cuadro 4

Usos y fuentes de financiamiento en 2020 en el contexto del COVID-19 (Millones de US\$)

Fuentes		Usos	
1. Autorización préstamo D.L. No. 608 para COVID-19	2,000.0	1. Autorización préstamo D.L. No. 608 y su reforma	2,000.0
<u>Identificadas</u>	<u>1,024.0</u>	<u>Gobiernos municipales</u>	<u>600.0</u>
FMI, Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI) para combatir la pandemia COVID-19	389.0	Canastas alimenticias hasta por 6 meses, US\$50 millones por mes	300.0
Banco Mundial Proyecto de Respuesta de ES ante el COVID-19	20.0	Gastos en salud para emergencia COVID-19	30.0
BID, US\$250 millones al RFI del FMI (ES-L1143)	250.0	Inversión en proyectos de infraestructura	60.0
BID, Programa de Emergencia para Sost. Ec. y Fiscal (ES-L1142)	250.0	Pago a proveedores	150.0
BCIE (libre disponibilidad)	50.0	Pago de deuda municipal	60.0
BID, emergencia de salud COVID-19 (ES-L1144)	50.0	<u>Gobierno central</u>	<u>1,400.0</u>
OFID	15.0	Deficiencias de ingresos por la crisis	590.0
<u>Por definirse fuente y condiciones</u>	<u>976.0</u>	Subsidio una vez de US\$300 por familia	375.0
BCIE (libre disponibilidad)	350.0	Gastos de la emergencia del COVID-19	435.0
BCIE (libre disponibilidad)	250.0		
Fuentes y condiciones aún no aclaradas por GOES	376.0		
2. Autorización Eurobonos déficit 2020 (D.L. 522, 13/12/19)	645.8	2. Déficit Presupuesto 2020 (D.L. 525)	645.8
CETES (i=5%, vto=12/12/2020), colocados 10/03/2020 (crédito puente), cancelado con Eurobono 2052	205.1		
CETES (i=9.5%, vto=17/04/2021), colocados 16/04/2020 (crédito puente) cancelado con Eurobono 2052	278.5		
Eurobono 2052	162.2		
3. Emisión de Letes aprobados en Presupuesto 2020 (30% de ingresos corrientes)	400.0	3. Deficiencias de ingresos por la crisis	400.0
Bolsa (i=9.5%, plazo 330 días)	400.0		
4. Préstamos nuevos y otros	71.0	4. Destino de préstamos nuevos y otros	71.0
JICA-Emergencia (D.L. 615 y 627)	46.0	Fondo de Protección Civil, prevención y mitigación de desastres (JICA)	46.0
ISSS equipamiento de hospital de CIFCO	25.0	Equipamiento del hospital de CIFCO	25.0
5. Autorización préstamo D.L. 640 para COVID-19	1,000.0	5. Destinos establecidos en D.L. 640 para COVID-19 y	1,000.0
Eurobono 2052	354.2	<u>Fideicomiso BANDESAL recuperación de empresas</u>	<u>600.0</u>
Con otras fuentes	185.8	Subsidio salarios de trabajadores de empresas formales	140.0
IFI entidad financiera	360.0	Crédito de capital de trabajo empresas formales	360.0
IFI entidad financiera	100.0	Crédito de capital de trabajo empresas informales	100.0
		<u>Omisiones del presupuesto 2020</u>	<u>400.0</u>
		Pago a proveedores (Eurobono 2052)	154.2
		Pago a proveedores	145.8
		Devolución de IVA a exportadores (Eurobono 2052)	50.0
		Devolución de IVA a exportadores	50.0
Total (ítems 1, 2, 3, 4, 5)	4,116.8	Total (ítems 1, 2, 3, 4, 5)	4,116.8
Multilaterales confirmados y en gestión	40.6%	PIB nominal estimado para 2020	24,644.6
Eurobono 2052	24.3%	Financiamiento como porcentaje del PIB	16.7%
Faltante	24.8%	Financiamiento incluyendo vencimientos del LETES como % del PIB	22.4%
Letes e ISSS	10.3%		

Fuente: elaboración propia con base en decretos legislativos de autorización de deuda e incorporación de fondos al presupuesto, información de emisión de bonos

Cuadro 5
Brecha por financiar en 2021
 (Millones de US\$)

Descripción	2021
Necesidades brutas de financiamiento	4,112.7
Déficit	2,306.7
Amortizaciones	306.0
Letes	1,500.0
Fuentes de Financiamiento	3,733.3
Externa (emergencia COVID-19)	1,723.6
Externa (<i>pipeline</i>)	200.0
Letes <i>roll-over</i>	1,500.0
FOP	309.7
Diferencia	-379.4

Déficit es proyección oficial; amortizaciones y *pipeline* son proyecciones del FMI; FOP es por diferencia a partir de las proyecciones oficiales; deuda externa es estimación propia a partir de deuda autorizada en 2020 y que será desembolsada en 2021.

Fuente: elaboración propia con base en escenario macroeconómico de la Política Presupuestaria 2021, MH; estimaciones del FMI y cálculos propios.

Cuadro 6
SPNF: Metas fiscales del SPNF para 2021, acorde con un programa de estabilización y crecimiento del PIB nominal de 3.5% (Millones de US\$)

Concepto	Meta millones	Meta % del PIB
Crecimiento del PIB nominal		Crecimiento 3.5%
Déficit fiscal no mayor a	1,964.5	7.7
Déficit Primario no mayor a	580.7	2.3
Deuda (% del PIB) no mayor a	24,231.8	95.0
Recaudación bruta (incluye contribuciones especiales)	4,637.2	18.2
Remuneraciones no mayor a	3,085.9	12.1

Estimaciones propias; se asume que las remuneraciones del SPNF se congelan al monto del presupuesto votado de 2020; se asume caída del PIB nominal de 8.8% en 2020 y crecimiento nominal de 3.5% en 2021.

Fuente: elaborada con base en escenario de trayectoria de la deuda con crecimiento del 3% en 2021 y ajuste fiscal, ver Oliva José Andrés (agosto 2020); y estimaciones propias de la recaudación tributaria bruta.



- El déficit primario tiene un techo de US\$580.7 millones (2.3% del PIB); las proyecciones del MH estiman que será igual a 6.4% del PIB en 2021.
- La deuda del SPNF no debería superar el 95% del PIB, y en los próximos años tendría que iniciar una trayectoria descendente.
- Las estimaciones de la recaudación bruta –incluyendo contribuciones– especiales estaría alrededor de US\$4,637.2 millones (18.2% del PIB); un monto mayor puede ser demasiado optimista.
- Las remuneraciones del SPNF se deben congelar al monto que tenía el P2020, lo cual implica una reducción como porcentaje del PIB de 0.4 punto, contribuyendo a la disciplina fiscal.

IV. Diez consideraciones para el presupuesto de 2021

1. El P2021 es especial en un período de gran incertidumbre por la pandemia; se necesita lograr el equilibrio entre atender las necesidades de la emergencia y asegurar la sostenibilidad fiscal.
2. Por ley las autoridades deben cumplir con la LRF y establecer nuevas metas fiscales, y cambiar las reglas institucionales que rigen el uso de LETES.
3. Para poder superar esta crisis se necesita de un amplio consenso nacional entre los distintos Órganos del Estado, empresa privada y sectores de la sociedad civil.

Esto requiere liderazgo, voluntad política y consensos en todo el proceso presupuestario, tomar en cuenta un entorno más amplio que incluye institucionalidad, Estado de derecho, crecimiento, entre otros.
4. Junto con expertos debe formularse la estrategia de salud, económica y social, contar con planes y presupuestos.
5. El P2021 debe ser apegado a la ley, completo y transparente; y ser lo suficientemente flexible ante el entorno incierto.

6. Disponer de un Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados (PPER) ahora es más urgente.
7. Se deben poder identificar claramente los gastos por la emergencia; y transparentar la deuda autorizada en 2020 y que se obtendrá hasta el 2021, aprovechando para racionalizar la desproporcionada solicitud de deuda por la emergencia.
8. El financiamiento para combatir el COVID-19 necesitará recursos adicionales, pero no se debe recurrir únicamente a deuda, sino también debe haber un verdadero ahorro por el lado del gasto de forma sostenida, este compromiso debe estar plasmado en un documento.
9. Se debe cumplir la sentencia de la Sala de los Constitucional sobre la racionalización del gasto.

Uno de los rubros que debe ser ordenado es el de las remuneraciones; la aprobación de la Ley de la Función Pública es urgente para poder respetar los derechos de los empleados públicos; además, se deben eliminar gastos excesivos y no prioritarios.

Se debe racionalizar el FODES y mejorar el sistema de inversión pública a todo nivel, incluyendo las municipalidades. Para 2021, el FODES debería reducirse de nuevo a 8% de los ingresos corrientes presupuestados; el aumento de dos puntos en el P2020, de 8% a 10% es insostenible¹⁷.

Por tratarse de una situación especial y ante la drástica caída de los ingresos, podría negociarse que lo que se transfiera a la Corte Suprema de Justicia y municipalidades en 2020, sea el porcentaje aplicado a los ingresos corrientes netos que realmente se perciban.

10. Ante las distintas necesidades y los recursos escasos, la eficiencia y transparencia del gasto es imperativo.

¹⁷ Departamento de Estudios Económicos. 2019. “*Inconvenientes de aprobar incrementos al FODES en este momento*”. Posición Institucional, No. 84. Marzo de 2019. FUSADES/DEC. Departamento de Estudios Económicos. “*Propuesta para romper el ciclo perverso de Letes*”. Posición Institucional, No. 90. Diciembre de 2019. FUSADES/DEC.