



Análisis económico

Proyecto de presupuesto 2020: ocho consideraciones

— Carolina Alas de Franco

Al analizar el Proyecto de Presupuesto 2020 (PP2020) y examinar el marco macroeconómico y otros documentos relacionados, se identifican ocho elementos que pueden derivar en inconsistencias o incumplimientos de compromisos y normativa o pueden generar cuestionamientos que habría que esclarecer.

El objetivo de este Análisis económico es presentar, en forma concisa, algunas de las consideraciones que se han identificado sobre el PP2020 que requieren de alguna aclaración. También este material puede contribuir a promover la participación de la ciudadanía, y más que todo conocer sus opiniones y aportes; además, para brindar algunos detalles del presupuesto.

I. Ruta hacia el incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal

El marco macroeconómico del Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020 y los correspondientes datos en el proyecto presentado, reflejan que no se está en camino de cumplir con lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

A. El balance primario y déficit fiscal proyectado para 2020, hacen difícil cumplir con el ajuste fiscal de 3% del PIB y con la meta de deuda

La LRF establece que durante 2017-2021 se realizará un ajuste de 3% del PIB; esto requiere un balance primario positivo de 2.8% en 2021. Sin embargo, la proyección oficial es de un superávit primario de 1% en 2020, por lo que es poco probable que de 2020 a 2021 se logre elevar ese saldo positivo en 1.8 puntos del PIB, y, por tanto, será difícil cumplir con el ajuste. Además, los datos del PP2020, muestran un balance primario de 0.4% para 2020, lo que hace más difícil alcanzar la meta de 2.8% del PIB en 2021.

Por otro lado, no hay consistencia en los datos que se brindan sobre la brecha fiscal. La proyección del Mensaje del PP2020 es de un déficit de 3.1% del PIB (US\$859.5 millones) para 2020, el cual no coincide con la estimación en el documento Bases de Política Fiscal que indica que será de 2.7% (US\$748.6 millones) en el mismo año. Además, al calcular el déficit fiscal con los datos del PP2020, que son los montos que se someten a discusión y aprobación, se determina que la brecha será 3.5% del PIB (US\$971.7 millones). Hay una diferencia sustancial entre esas cifras.



El déficit fiscal ha venido aumentando desde 2018, en sentido contrario a lo que se esperaría para reducir la deuda; para estabilizarla en 2020, la brecha no debe ser mayor a 2.7%; por lo que, si el déficit será de 3.5% –de acuerdo con los datos del PP2020–, el endeudamiento como porcentaje del PIB no se reducirá. Con un déficit de esa magnitud y con los posibles desembolsos de los préstamos solicitados y todavía no aprobados, el endeudamiento llegará aproximadamente a 72.6% en 2020, y, en un escenario pasivo la trayectoria sería hacia alcanzar el 80.8% del PIB en 2030. Esto contraviene la LRF que indica que la deuda debe ir decreciendo hasta llegar a 60% del PIB en 2030.

B. El gasto de consumo (remuneraciones, bienes y servicios) del SPNF se estaría subestimando para que no crezca más que el PIB nominal

- De acuerdo con declaraciones de algunos funcionarios¹, se estaría inflando la cuenta de gastos financieros para contener el gasto de consumo y que no crezca más que el PIB nominal, o, en su defecto, se estaría abultando el gasto financiero para tener fondos de reserva para utilizarlos posteriormente en gasto de consumo. Específicamente el rubro impuestos, tasas y derechos aumenta 341.5% en 2020.
- Pero esa no es la única forma como se puede estar conteniendo el gasto de consumo, ya que la partida de adquisición de bienes y servicios puede estar subestimada también.

El rubro de bienes y servicios aumenta US\$13.3 millones en el PP2020, con respecto al P2019 votado; sin embargo, cuando se compara con el presupuesto modificado de 2019, estas erogaciones se reducen

en US\$42.9 millones. Una situación similar sucedió en 2018, cuando el presupuesto modificado resultó siendo bastante más alto que el votado en ese rubro.

Esto indica que en el transcurso del año se incrementa el rubro de bienes y servicios, y que lo presupuestado puede estar subestimado, a menos que se esperen ingresos adicionales en el transcurso del año, cuya proyección no sería correcto incorporar todavía al presupuesto, y por tanto no se pueden incluir aún los correspondientes gastos.

- Al limitar el crecimiento del gasto de consumo se está, aparentemente, acorde con la LRF²; además, se eleva contablemente el ahorro corriente y el gasto de capital, este último considerado una inversión que mejora la capacidad productiva futura del país, y, por tanto, es más justificable adquirir deuda para inversión. Existe el estímulo para que gasto, que más bien es corriente, sea clasificado como gasto de capital.

Un ejemplo, pero no el único, es la sobrestimación de la parte del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) que se utiliza para inversión, como se explica más adelante.

- Asimismo, el tratamiento que se le da a las Contribuciones Especiales en los presupuestos, tanto votados como ejecutados, subestima el valor del gasto de consumo.

Las “Contribuciones Especiales” no están sujetas a la clasificación económica que tienen el resto de erogaciones, sino que siempre se mantiene como un rubro aparte bajo esa denominación en las cuentas fiscales del MH³. Esto ocurre tanto en la clasificación económica del gasto de cada una de las instituciones que utilizan las contribuciones especiales, como en la clasificación económica del gasto agregado del Gobierno Central. Así, aunque se

1 El Diario de Hoy, “Diputados cuestionan los excesivos incrementos en rubro de gasto financieros para 2020”, lunes 21 de octubre de 2019. El Mundo. “Ministro de Hacienda explica aumento de gastos financieros. Usarían gasto financiero en salarios, bienes y servicios”, “No hay ningún fraude de ley (...) Fueron las carteras las que han destinado en gastos diversos el déficit de financiamiento”, martes 22 de octubre de 2022.

2 Esta ley indica que a partir de 2022 el crecimiento del gasto de consumo no será mayor al del PIB nominal; pero desde los últimos años, las autoridades han indicado que se cumple con esta disposición en los presupuestos votados.

3 En las cifras del BCR sí se hace una clasificación económica de todos los rubros de gasto, incluyendo las contribuciones especiales.

conoce que las contribuciones especiales se utilizan para remuneraciones y adquisición de bienes, esto no aparece dentro del gasto de consumo, sino que se mantienen en ese rubro aparte.

II. Se sigue utilizando la deuda de corto plazo como financiamiento permanente

Luego de la sentencia de 2017 de la Sala de lo Constitucional (SC)⁴, los P2018 y P2019 fueron más completos, pero requirieron refuerzo presupuestario. Esto suponía que evitaría el uso indebido de deuda de corto plazo para financiamiento permanente que se había venido dando; en años anteriores, cuando esta deuda superaba los US\$800 millones, se buscaba reestructurarla con la emisión de bonos, para volver a ocuparla para financiamiento permanente.

Con el dictamen de la SC se hizo más transparente la necesidad de deuda para gasto de funcionamiento, pero, al mismo tiempo, también implicó que el gobierno puede recurrir relativamente en forma más fácil a endeudamiento para gasto corriente, existiendo la tentación de expandir el gasto de funcionamiento con deuda. Al no mejorar la eficiencia del gasto, cada vez se requiere de más financiamiento para la operación del Estado.

Pero, además, a pesar de que se aprueba deuda para funcionamiento al aprobar los presupuestos, se siguen utilizando las Letras del Tesoro (LETES) que, según la Constitución, son para subsanar descalces temporales entre los ingresos y los gastos. Después de la reestructuración de la deuda de LETES, su saldo alcanzó un mínimo de US\$649 millones en septiembre de 2017, pero luego se fue acumulando, hasta llegar a US\$985.4 millones en agosto de 2019, un incremento de US\$336.4 millones en ese tiempo, lo que implica que no se está utilizando en forma temporal.

⁴ El 26 de julio de 2017, la Sala de lo Constitucional (SC) declaró que la Ley de Presupuesto de 2017 (LP2017) era inconstitucional. Sentencia 1-2017/25-2017 Inconstitucionalidad. En http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2017/04_ABRIL/COMUNICADOS/Admisi%C3%B3n%20Inc%2025-2017.pdf

III. Se siguen subestimando algunos gastos y no se han controlado rubros objeto de la sentencia de la SC

La sentencia de la SC de 2017, logró que se tuvieran presupuestos más realistas, pero no se subsanaron completamente las subestimaciones u omisiones de gasto. Por ejemplo, las devoluciones de impuestos continúan subestimadas; en el PP2020 se han presupuestado US\$2 millones para devoluciones de ingresos de años anteriores, US\$5.0 millones para devoluciones de IVA a los exportadores, y US\$11.5 millones para devoluciones de renta. Los datos del Banco Central de Reserva indican que el gasto ejecutado por ese motivo es bastante más alto; en 2018, las devoluciones de IVA ascendieron a US\$48.9 millones y las de renta a US\$40.3 millones.

Otro ejemplo, es no haber presupuestado adecuadamente el pago de la deuda de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANANDA) por la factura eléctrica, en el P2019.

Por otra parte, en los rubros que el fallo de la SC señaló que había que racionalizar el gasto, entre ellos las remuneraciones, seguros médicos privados, etc. no se observa que se hayan congelado plazas, o restringido o eliminado otros gastos, desde la sentencia, por lo que su cumplimiento sigue pendiente.

IV. ¿Los aportes del Fondo General a pensiones se cumplen? ¿Por qué el servicio de la deuda previsional es gasto en desarrollo social?

A. Asegurarse que los aportes del Fondo General para pensiones se utilicen conforme lo estipula la Ley

A partir de la reforma del sistema previsional de 2017, de acuerdo con el art. 224 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), el Ministerio de Hacienda debe

realizar aportes mensuales a través de transferencias directas al ISSS e INPEP, para financiar pensiones y gastos administrativos del sistema de pensiones público, y redención de certificados de traspaso, entre otros.

Dicho artículo establece que esos aportes se incorporarán al Presupuesto General de la Nación de cada ejercicio, siendo iguales a 1.7% de los ingresos corrientes netos presupuestados para 2018 y 2019, tasa que se eleva a 2.5% a partir de 2020.

En el P2018 y el P2019, se incluyeron estos aportes por US\$74.8 millones y US\$80.1 millones, respectivamente, y en el PP2020 se ha presupuestado US\$124.3 millones⁵ (cuadro 1), un incremento de 55.2%, principalmente debido al aumento de la tasa.

Una de las interrogantes que surge es que en el PP2020 no hay aportaciones, o al menos no se detallan, para el Fondo de Longevidad, contrario al P2018 y P2019 en los que se presupuestan US\$400 mil para este fin, respectivamente.

⁵ Los US\$124.3 millones que se aportarán del Fondo General para pensiones en el PP2020, es un monto menor al que resulta de aplicar el 2.5% a los ingresos corrientes netos del PP2020, que es US\$126.1 millones. Los ingresos corrientes netos correspondientes al PP2020 son US\$5,042 millones, según datos del MH, Presentación del PP2020 del MH a la Asamblea Legislativa, octubre de 2019.

Por otro lado, es importante asegurarse que este traslado de fondos se usa para lo que ha estipulado la ley, para pagar pensiones y emitir menos Certificados Inversión Previsional (CIP). Dado que en los presupuestos ejecutados esto no se especifica, debe establecerse un mecanismo para asegurar que el uso que se le ha dado a esos fondos sea conforme con la legislación.

B. ¿Por qué el pago del servicio de la deuda previsional por parte del Gobierno Central se clasifica como gasto en desarrollo social?

Hasta 2017, el costo previsional que tiene el Gobierno Central en los presupuestos votados y ejecutados se refería en su totalidad al pago del servicio de la deuda previsional. A partir de 2018, el costo previsional incluye siempre el servicio de esta deuda, pero se añaden los aportes que hace el Estado del Fondo General para el sistema de pensiones público, como se ha explicado anteriormente.

Este “costo previsional” del Gobierno Central, en su totalidad se categoriza como gasto en “Desarrollo Social”, en los datos del MH, cuando se clasifica el gasto

Cuadro 1
Gobierno Central: costo previsional
(Millones de US\$)

| | P2018 | P2019 | PP2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Transferencias del MH al INPEP (*) | 37.2 | 39.8 | 62.2 |
| Transferencias del MH al ISSS (*) | 37.2 | 39.8 | 62.2 |
| Financiamiento al Fondo de longevidad | 0.4 | 0.4 | 0.0 |
| Subtotal | 74.8 | 80.1 | 124.3 |
| Pago servicio deuda previsional (capital e intereses) | 162.6 | 246.1 | 273.0 |
| Total | 237.4 | 326.1 | 397.3 |

(*) En cumplimiento con el art. 224 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, aporte de 1.7% de los ingresos corrientes netos del fondo general para pago de pensiones del antiguo sistema, que a partir de 2020 sube a 2.5%.

Fuente: elaboración propia con datos del P2018 y PP2019.

por áreas de gestión ¿será esta clasificación la más apropiada?

Por ejemplo, cuando el ISSS y el INPEP pagan pensiones, ese gasto se considera un gasto social del SPNF, lo que es razonable y esperado. De igual manera, el aporte del Fondo General para pensiones que hace el Gobierno Central a partir de 2018, también sería normal que se califique como gasto social, siempre y cuando se utilice realmente para pagar pensiones, pero el pago de deuda no debe ser considerado gasto social.

Debe mencionarse que, por clasificación económica, el costo previsional aparece como una transferencia del Gobierno Central a una institución pública, la cual finalmente será la que paga el servicio de la deuda previsional.

Mientras que, en la clasificación del gasto por áreas de gestión, tanto en los presupuestos votados como los ejecutados el “costo previsional” del Gobierno Central –cuyo destino final es el pago del servicio de la deuda de pensiones–, se incorpora al área de gestión de “Desarrollo Social”.

Al hacerlo, se impulsa artificialmente el gasto social del Gobierno Central; ya que, para ningún otro tipo de deuda, esta se clasifica dependiendo del área en que se usaron esos recursos. En todo caso, si no es el Gobierno Central el que hace el pago final de esta deuda, el costo previsional sería más adecuado situarlo en las obligaciones generales del Estado.

V. En los presupuestos se sobreestima lo que se destina a gasto de capital de los recursos del FODES

Por la Ley del FODES, el 10% de los ingresos netos presupuestados deben transferirse a las municipalidades. Del monto equivalente al 8%, la ley establece que el 75% debe ser para gasto de capital y el 25% para gasto corriente; mientras que el monto que resulta de los dos

puntos restantes⁶, deben ser exclusivamente para gasto de capital.

Sin embargo, en los presupuestos ejecutados se sobreestima lo que el FODES destina para gasto de capital. Por ejemplo, el Programa Anual de Inversión Pública (PAIP) considera que las municipalidades ejecutan al 100% lo que han programado de inversión; y se supone que lo que establece la Ley FODES que debe ser para capital, es lo que está programado.

No obstante, en la realidad, diversos estudios muestran que esto se incumple en la mayoría de municipios, quienes utilizan una proporción mayor para gastos de funcionamiento.

Pero, además, también se sobreestima el gasto de capital del FODES en los presupuestos votados. Por ejemplo, en el PP2020, se asume que el 99.7% del FODES será gasto de capital, siendo que al aplicar lo que estipula la ley, el gasto de capital debe ser 80.1% del FODES (cuadro 2).

Así en el PP2020, este tratamiento del FODES reduce artificialmente el gasto corriente del Gobierno Central, contribuyendo a frenar el crecimiento del gasto de consumo, que está regulado por la LRF.

VI. Interrogantes sobre algunos gastos

A. Hay un aumento importante de las transferencias corrientes al sector privado

Aparte del aumento inusual de US\$67 millones (341.5%) en el rubro de impuestos, tasas y derechos –dentro de los gastos financieros– que debe ser explicado, como se mencionó antes; también, las transferencias corrientes al sector privado se expanden significativamente, US\$42.4 millones (26.8%).

⁶ Esos dos puntos adicionales entrarán en vigencia hasta para el 2020.



Cuadro 2
Clasificación del FODES en el PP2020
(Millones de US\$ y porcentajes)

| Clasificación | Clasificación según el PP2020 | Participación porcentual | Clasificación que por ley debería tener el FODES en 2020 | Participación porcentual |
|---|-------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| Gobierno Central: transferencias de capital al sector público | 495.5 | 99.7 | 398.1 | 80.1 |
| Gobierno Central: transferencias corrientes al sector público | 1.7 | 0.3 | 99.1 | 19.9 |
| Total FODES en PP2020 | 497.2 | 100.0 | 497.2 | 100.0 |

Nota: en la presentación del PP2020 del Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa: los ingresos corrientes netos son US\$5,042.8 millones. Al aplicar el 10% a ese monto, lo asignado al FODES es un poco más alto que lo consignado en el PP2020. Clasificación que debería tener el FODES en 2020, si se cumpliera con la ley. Así, 2% de los ingresos corrientes netos en el PP2020 es monto del FODES para gasto de capital; mientras que 8% de los ingresos corrientes netos, es el resto del FODES el cual se clasifica así: 75% es gasto de capital y 25% gasto corriente.

Fuente: elaboración propia con datos del PP2020, Mensaje del PP2020 y Ley FODES.

Este aumento se debe, sobre todo, al incremento de US\$42.2 millones que registra el Ministerio de Educación (MINED).

Es oportuno conocer qué tipo de transferencias del Ministerio de Educación (MINED) al sector privado, son las que aumentan, dado que los programas sociales en el área educativa permanecen prácticamente iguales, y, al mismo tiempo, hay una reducción en las transferencias a socios estratégicos de programas educativos en el sector privado. Además, se reducen las transferencias corrientes del MINED al sector público (US\$44.2 millones).

B. Aumento del gasto en medicamentos

Un hecho positivo es el aumento de US\$33.5 millones para la adquisición de medicamentos para los hospitales⁷. Sin embargo, el rubro de bienes y servicios del MINSAL solo se expande US\$1.9 millones, y en el

consolidado de hospitales y adscritas, este mismo rubro solo aumenta US\$21.7 millones, de los cuales US\$18.8 millones corresponde a los hospitales. ¿Cuáles bienes o servicios se están reduciendo y contrarrestando el aumento en medicamentos?

VII. Podría haber cierta sobrestimación de las Contribuciones Especiales para Seguridad

La Contribución Especial para Seguridad Ciudadana (CESC) y la Contribución Especial para Grandes Contribuyentes (CEGC), tienen vigencia hasta mediados de noviembre de 2020; en este sentido, no debería proyectarse que se recaudarán para todo el año.

Dado que la de los grandes contribuyentes se concentra sobre todo en abril de cada ejercicio fiscal, más que todo es la CESC la que podría estar sobrestimada en alrededor US\$6.8 millones, porque no se puede asumir que se

⁷ Ibid.

recaudará en la segunda mitad de noviembre y el mes de diciembre de 2020.

VIII. Gastos reservados

Los gastos reservados se definen como aquellos destinados a sufragar actividades especiales autorizadas por la Presidencia de la República, según el manual contable de las cuentas públicas.

Hasta el P2018, los gastos reservados no se identificaban en los presupuestos votados, y todavía no se especifican en los presupuestos ejecutados. El P2019 es el primero en el que estos gastos se detallan dentro del presupuesto de la Presidencia, en la Unidad Presupuestaria “Inteligencia del Estado”, bajo la clasificación económica “adquisiciones de bienes y servicios”.

En todos los presupuestos, incluyendo el P2019, los “gastos reservados”, también conocidos anteriormente como “partida secreta” y en ocasiones como “gastos imprevistos” eran manejados bajo la clasificación presupuestaria 54315 denominada “Gastos Reservados” (cuadro 3). En esa partida se incorporaban, entre otros, los gastos del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), que no eran los únicos en esta partida.

En el PP2020 se anuncia que la clasificación presupuestaria 54315 se elimina, y que los gastos del OIE se incluirán en otra partida. No significa que desaparecen, sino que estarán en otra clasificación presupuestaria y ya no en la partida eliminada.

Es normal que los gobiernos tengan gastos reservados y otros destinados a actividades de inteligencia, por lo que no se esperaría que se anulen. El problema en el país ha sido que esta partida no ha estado sujeta a fiscalización, y su manejo ha sido bastante discrecional y poco transparente; sin siquiera conocerse cuánto de esa partida era realmente para funciones de inteligencia.

Lo importante no es la eliminación de la partida 54315 –esos fondos serán asignados a otro código presupuestario–, sino qué tan auditables serán estos recursos, y también es importante que sean identificados tanto en el presupuesto votado y se conozca cuánto se ejecuta⁸ en cada año y que se detalle lo que es para la OIE. También es importante el recorte significativo que se hace de los gastos de “Inteligencia del Estado” en el PP2020; siempre y cuando sea por cuestiones de eficiencia y transparencia.

Para 2020 dentro del presupuesto de la Presidencia, se presenta la Unidad Presupuestaria “Inteligencia del

⁸ En los presupuestos ejecutados no se detalla lo que corresponde a la partida “Gastos Reservados”.

Cuadro 3
Clasificación presupuestaria de la partida
Gastos Reservados hasta 2019

| Clasificador presupuestario | Concepto |
|-----------------------------|--------------------------------------|
| 5 | Gastos corrientes |
| 54 | Adquisición de bienes y servicios |
| 543 | Servicios Generales y Arrendamientos |
| 54315 | Gastos Reservados |

Fuente: Catálogo y Tratamiento General de Cuentas del Sector Público, MH.



Estado". Estos recursos son asignados a través de tres líneas de trabajo: 1) Inteligencia del Estado (US\$12 millones), 2) Protocolo del Estado (US\$1.8 millones) y 3) Seguridad del Estado (US\$3.7 millones).

Al respecto, es importante conocer el alcance que tendrá su naturaleza de reservados, y cómo y cuál institución los fiscalizará, ya que en el articulado del PP2020 se sigue estableciendo que serán gastos reservados.

Otra interrogante que surge es ¿por qué las actividades protocolarias se incluyen en las actividades de inteligencia del Estado, con un carácter de reserva bastante amplio en el articulado?

Finalmente ¿cuáles son las partidas presupuestarias de cinco dígitos que se utilizarán para los gastos de inteligencia del Estado? Antes, la partida 54315, de

acuerdo con la clasificación económica, se refería solo a servicios. Pero en el PP2020, los gastos de Inteligencia del Estado se clasifican en: remuneraciones, bienes y servicios y gastos financieros. ¿Por qué antes no existían gastos financieros en las funciones de inteligencia del Estado y ahora sí?

Estas ocho consideraciones sobre el PP2020 generan cuestionamientos importantes, por lo que se esperaría que las dudas sean resueltas antes de la aprobación del presupuesto. También se esperaría una mayor participación de la ciudadanía que podrá externar sus opiniones y debatir si el proyecto de presupuesto 2020 es acorde con la sostenibilidad fiscal, y si responde a la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población, y si se espera una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
(503) 2248-5600 www.fusades.org