



Posición institucional

Proyecto de presupuesto 2018 es una pieza importante para encauzar el rumbo de las finanzas públicas

Reiteradamente los presupuestos se han presentado a la Asamblea Legislativa mostrando una serie de fallas que se han ido agravando cada vez más. Los ingresos sobrestimados y los gastos subestimados u omitidos han sido de los errores más crasos en los presupuestos aprobados; resultando en equilibrios presupuestarios ficticios que permitieron aprobarlos rápidamente con mayoría simple. En la práctica, esto se ha traducido en gastos ineludibles y predecibles que no cuentan con financiamiento, por lo que se recurre a la emisión de deuda de corto plazo para financiar en forma permanente el gasto corriente.

Pese a los llamados y señalamientos que se han hecho cada vez que se han presentado los proyectos de presupuestos a la Asamblea Legislativa, ni el Ejecutivo ni el Legislativo han mostrado voluntad de corregir la situación, justificando con argumentos débiles y tergiversados los errores cometidos en los presupuestos; esto ha ido agravando la situación fiscal peligrosamente.

El 30 de septiembre próximo es el último día que tiene el Ejecutivo para presentar el proyecto de presupuesto de 2018 (PP2018) a la Asamblea Legislativa. Una de las novedades más importantes es que este proyecto deberá acatar la resolución de la Sala de lo Constitucional del 27 de julio de 2017, en la que ordenó, entre otras cosas, una serie de disposiciones para corregir el presupuesto en ejecución de 2017, pero que también deberán observarse en los presupuestos futuros.

Además, este año, para cumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el Ministro de Hacienda deberá presentar una declaración jurada de fiel cumplimiento del art. 227 de la Constitución (Cn); que indica que el presupuesto debe incluir todos los ingresos que se espera recibir de acuerdo con las leyes vigentes, y todos los gastos que se considere convenientes para realizar los fines del Estado. En el mismo artículo se norma el uso de la deuda flotante, que debe ser para “remediar deficiencias temporales de ingresos”. En caso que exista algún impedimento legal para incluir un gasto total o parcialmente, el Ministro deberá hacerlo explícito en la declaración jurada.

La LRF también señala que el Ministro de Hacienda vigilará por el cumplimiento de dicha ley; sobre todo de los parámetros de la gestión financiera establecidos en los arts. 2, 7, 8 y 10; los cuales están relacionados, entre otros, con el equilibrio fiscal, presupuestos de mediano plazo, y transparencia, y con la implementación de medidas para consolidar las finanzas públicas durante 2017-2020: acciones tanto por el lado del ingreso como del gasto, que den como resultado un ajuste de al menos 3% del PIB. Si el ministro incumple con estas obligaciones podrá ser interpelado, y dependiendo del resultado, puede dar lugar a un recomendable al Presidente de la República para que destituya al funcionario.



I. Principales fallas en los presupuestos

En la siguiente gráfica se muestran las principales fallas que han mostrado los presupuestos, y que se han repetido año con año: a) ingresos sobrestimados, lo que, además, lleva a asignar a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y a las municipalidades, más recursos de lo que les corresponde por ley, exceso que no tendrá financiamiento; b) gastos subestimados u omitidos, entre ellos, las devoluciones de impuestos y los subsidios. En algunos años, tampoco se previó lo suficiente para pagar el servicio de la deuda; por ejemplo, en el P2016 no se incorporó el pago de la deuda que tenía que hacer el Gobierno Central al Banco Central de Reserva (BCR), por bonos que vencían en diciembre de 2016, por US\$150 millones.

Los presupuestos incompletos significan que habrá una brecha financiera que se cerrará con deuda de corto plazo. El uso intensivo de Letras del Tesoro (Letes) y la rápida acumulación del saldo de esta deuda, pone

en evidencia que no se está utilizando para descalces temporales; y que dentro de los presupuestos existen gastos corrientes no justificados o en exceso, y también gastos ineludibles que se han subestimado.

En el presupuesto de 2017 se cometieron los mismos errores que en los presupuestos anteriores, pero, además, las distorsiones se agravaron y fueron más evidentes. Por primera vez se omitió completamente el pago de la deuda previsional, que siempre se había realizado con recursos propios hasta septiembre de 2016. Además, se subestimó lo que el Gobierno Central tendría que transferir al Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA) para el pago de pensiones de este instituto (gráfica), a pesar que un estudio actuarial¹ realizado en 2009 señaló que en 2016 se necesitaría asignar fondos al IPPSFA, para completar el pago de las pensiones, ya que no serían suficientes las reservas técnicas.

¹ Rodríguez Escobar, Roberto (2009). "Valuación actuarial del Programa de Pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada al 31 de diciembre de 2009". San Salvador.

Gráfica Fallas sistemáticas en los presupuestos y nuevas distorsiones en el P2017



Nota: figuras en verde son distorsiones nuevas en el PP2017
Fuente: Elaboración propia

Por primera vez, se reconocía que el presupuesto estaba incompleto en el mismo articulado de la Ley de Presupuesto (LP2017); en el art. 4 se indica que se habían asignado US\$1,000 (mil dólares) para el pago de la deuda previsional, pero se proyectaba en ese momento que se necesitarían US\$230 millones para honrar este compromiso; en el art. 13 se señala que solo se habían designado US\$1,000 (mil dólares) para transferir al IPSFA para pagar pensiones, y se estimaba que se requerirían US\$52 millones, para lo que se identificaría más tarde las fuentes de financiamiento. Por otro lado, no se consideró dentro del P2017, los recursos que tendrían que asignarse al Tribunal Supremo Electoral (TSE), para organizar las elecciones de 2018; ni el subsidio a la electricidad que debió estar en el presupuesto de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) (presupuestos extraordinarios).

II. ¿Qué debemos esperar del proyecto de presupuesto de 2018?

Lo mínimo que puede esperarse del proyecto de presupuesto de 2018 (PP2018), es que los rubros, que la sentencia determinó que estaban subestimadas en el P2017, reflejen ahora montos realistas; sin embargo, lo mismo aplica a otros rubros que han estado históricamente subestimados, y para aquellos no identificados que tampoco tienen asignaciones realistas; aunque estas partidas no fueron objeto de la sentencia, deben presentar asignaciones acordes con la realidad, y no debe haber omisiones.

Por otra parte, debe cumplirse con las medidas de la sentencia orientadas a frenar o eliminar el exceso de gastos o erogaciones no justificadas, incluyendo remuneraciones y beneficios adicionales al salario; para lo cual es necesario contar con la información detallada sobre estos gastos.

Además, este año debería haber una mejor explicación del método para estimar las proyecciones de ingresos tributarios en el PP2018.

II.1 Ingresos corrientes no deben estar sobrestimados

Una de las deficiencias que se ha observado en los presupuestos votados es la sobrestimación de los ingresos tributarios. Durante 2014-2016, los ingresos impositivos brutos observados quedaron US\$269.7 millones por debajo de lo presupuestado, promedio anual². Al basarse en proyecciones optimistas de ingresos, también se asigna más de lo que se debería a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), a los que se les asigna el 6% de los ingresos corrientes presupuestados y el 8% de los ingresos corrientes netos presupuestados, respectivamente; aunque para la CSJ la Constitución no especifica si son brutos o netos, lo correcto sería asignar con respecto a los ingresos corrientes, descontadas las devoluciones de impuestos.

El presupuesto modificado a julio de 2017 indica que para 2017 se espera recibir US\$4,395.1 millones (cuadro 1, columna 4) por ingresos corrientes, sin incluir contribuciones especiales³. En estimaciones propias sobre los ingresos corrientes –sin incluir las contribuciones especiales– para 2018, se parte del supuesto que estos ingresos crecerán en 2017 a la tasa a la que estaban creciendo a agosto de 2017 (5.9%); y que en 2018 crecerán a la tasa promedio observada durante 2015-2016 (2.38%).

La cifra estimada de ingresos corrientes para 2018, bajo estos supuestos, asciende a US\$4,489.9 millones (cuadro 1, columna 5); a partir de este monto, **lo asignado a la CSJ y al FODES**, estaría alrededor de US\$269.4 millones y US\$352.5 millones⁴, respectivamente (cuadro 1).

Debe mencionarse que en 2018 se espera que existan ingresos adicionales; por ejemplo, las concesiones

² Según datos de ingresos del Gobierno Central, del Ministerio de Hacienda.

³ Para determinar lo asignado a la CSJ y FODES, se hace con referencia a los ingresos corrientes presupuestados, los cuales no incluyen las contribuciones especiales.

⁴ De acuerdo con la Ley del FODES, se debe asignar a las municipalidades el 8% de los ingresos corrientes netos presupuestados. En 2015 y 2016, la asignación al FODES con respecto a los ingresos corrientes brutos presupuestados estuvo entre 7.8% y 7.9%, por lo que en estos cálculos se le ha asignado 7.85% para 2018.

Cuadro 1

Gobierno Central: Presupuesto General del Estado (Millones de US\$)

Clasificación económica	Gobierno Central cifras ejecutadas 2016	P2017 votado	P2017 votado hipotético, corregido, y sin ajuste fiscal 1/	P2017 modificado a julio 2/	¿Qué esperar en el PP2018? 3/
Ingresos totales	4,575.3	4,957.8	5,289.0	5,130.8	
Corrientes 4/	4,141.2	4,418.7	4,281.5	4,395.1	4,489.9
Capital	22.9	17.4	17.4	23.3	
Financiamiento	175.7	245.0	713.4	422.7	
Contribuciones especiales	235.5	276.7	276.7	283.3	
Ingresos todavía no registrados 4/	0.0	0.0	0.0	6.4	
Gastos totales	4,575.3	4,957.8	5,289.0	5,130.8	
Devoluciones renta	30.8	13.0	33.4	13.0	36.3
Devoluciones IVA 5/	40.9	20.0	47.3	6.8	51.2
Pensiones IPSFA	37.3	14.3	51.3	28.7	57.9
Costo previsional 6/	109.6	0.0	235.7	144.4	297.0
Subtotal	218.5	47.3	367.7	192.9	442.4
Elecciones 2018	0.0	0.0	30.0	13.2	26.8
Subsidio al gas licuado	48.9	40.0	40.0	40.0	40.0
FODES	349.0	345.5	334.5	345.5	352.5
Órgano Judicial	245.3	267.7	259.5	265.1	269.4
Subtotal	643.2	653.2	664.0	663.8	688.6
Otros 7/	3,713.6	4,257.3	4,257.3	4,274.1	

- 1/ En el presupuesto corregido se asigna el monto estimado más realista a aquellas partidas que se identificaron que estaban sobrestimadas o subestimadas en el presupuesto votado; pero pueden haber otras partidas que estén distorsionadas y que no se conocen. Para simplificar, se supone que el rubro “Otros” no está subestimado ni sobrestimado. Las proyecciones del pago de deuda previsional y pago de pensiones IPSFA, son de ASAFONDOS (a julio de 2017) e IPSFA (a enero de 2017); las proyecciones devoluciones de IVA, ISR y subsidio al gas son de la presentación “Medidas Integrales para atender la Crisis Fiscal,” 23/8/2017, MH; las proyecciones de lo que se necesita en 2017 para preparar las elecciones de 2018, son propias sobre la base del monto total que solicitó el TSE (US\$39,981,865) para gastar en 2017 y 2018; los recortes en FODES y Órgano Judicial son cálculos a partir de las proyecciones propias de los ingresos corrientes, que indicaban que estos ingresos estaban sobrestimados por US\$137.2 millones en el P2017 votado.
- 2/ La composición de los ingresos a julio parte de los datos del Informe de Ejecución Presupuestaria, Primer Semestre 2017, MH; más los ingresos adicionales percibidos en julio, según Ejecución Presupuestaria de Gastos, cifras a julio 2017, MH. Para la composición del gasto a julio, se han tomado los datos de la Ejecución Presupuestaria de Gastos a julio 2017 y del presupuesto votado, y también se ha consultado los decretos de modificación del presupuesto.
- 3/ Los datos de esta columna son estimaciones de los montos que pueden esperarse en el PP2018. Los ingresos corrientes se estiman partiendo de que en 2017 crecerán a la tasa a la que estaban creciendo a agosto de 2017 (5.9%), y que en 2018 crecerán a la tasa promedio a la que crecieron durante 2015-2016 (2.38%). Las devoluciones de renta se estima que crecerán en 2018 a la misma tasa esperada para 2017. Las devoluciones de IVA a exportadores suponen que en 2017 y 2018, las exportaciones crecerán a la misma tasa a la que estaban creciendo a julio de 2017 (8.2%), y que las devoluciones mantendrán la misma proporción con respecto a las exportaciones sin maquila (1%) que tenían en 2016. Al OJ se le asigna el 6% de los ingresos corrientes presupuestados; al FODES se le asigna el 7.85% de los ingresos corrientes presupuestados, la ley le otorga al FODES el 8% de los ingresos corrientes netos presupuestados, y por eso, lo asignado en años anteriores con respecto a los ingresos corrientes brutos presupuestados ha oscilado entre 7.8 y 7.9%.
- 4/ Para más detalles de ingresos no registrados ver: Ejecución Presupuestaria de Gasto a julio 2017, pp.8 y 9, MH.
- 5/ En el PP2017 las devoluciones del ISR e IVA eran US\$22 millones y US\$30 millones, respectivamente, montos que estaban subestimados; y se recortaron más antes de aprobar el P2017, para poder aumentar otras partidas, entre ellas escalafón de salud, programa de veteranos de guerra y transferencias a fundaciones privadas; quedando las asignaciones en el P2017 votado en US\$13 millones y US\$20 millones, respectivamente. En abril de 2017, se hizo otro recorte a las devoluciones de IVA por US\$13,199,120 que se destinaron al TSE.
- 6/ En la proyección del monto estimado para el pago anual de la deuda previsional en 2017 (US\$235.7 millones), se ha tomado la proyección que tenía ASAFONDOS a julio de 2017, la cual es mayor que la que tenía a principios de año, debido al incremento en la tasa LIBOR en los últimos meses, siendo que es una tasa de referencia para el cálculo de los intereses que el Gobierno paga por los CIP.
- 7/ En el rubro “Otros” del P2017 corregido se puso el mismo monto del P2017 votado, bajo el supuesto que no está subestimado. Sin embargo, el rubro “Otros” a julio (columna III), está US\$16.8 millones por encima del monto de “Otros” en el presupuesto corregido (columna 2), probablemente financiado con ingresos adicionales.

Fuente: Elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado 2016; P2017 votado; presentación “Medidas Integrales para atender la Crisis Fiscal”, 23 de agosto de 2017, MH; Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado, Primer Semestre 2017, MH; Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos, cifras a julio de 2017; Propuesta para una Solución Integral para las Pensiones, Mayo de 2017, ICP; y proyecciones propias, ASAFONDOS, IPSFA y MH.

del espectro radioeléctrico supondrán una fuente de recursos importantes, y también se ha proyectado la venta de acciones que posee el Estado en algunos ingenios de azúcar. Estas fuentes de recursos adicionales no deberían destinarse a aumentar el gasto en remuneraciones o en bienes y servicios, ni servir para crear nuevas necesidades; y tampoco deberían tomarse en cuenta para el cálculo de lo que se asignará al Órgano Judicial y al FODES. Lo recomendable es que sirvan para financiar aquellos gastos ineludibles, como, por ejemplo, el pago de pensiones y la deuda previsional.

II.2 Gastos no deben estar subestimados ni deben omitirse erogaciones

En la sentencia de la Sala se ordenó corregir -en el P2017 y los futuros presupuestos-, la subestimación de las siguientes cuatro partidas: a) pago de CIP, b) pago de pensiones del IPSFA, c) devoluciones de IVA y d) devoluciones del impuesto sobre la Renta (ISR).

En el cuadro 1 se presentan los montos mínimos que deberán tener estas partidas. Para el caso del **servicio de la deuda de CIP y pago de pensiones del IPSFA**, ya existen proyecciones disponibles para 2018 que pueden ser un punto de partida para valores mínimos a asignar: US\$57.9 millones⁵ y US\$297 millones⁶, respectivamente (cuadro 1). Si al momento de la aprobación del P2018 hay estimaciones más actualizadas, deberán ser las más recientes las que se tomen de referencia.

También se tiene disponible la proyección del pago para: **pensiones del ISSS y del INPEP**, pensiones mínimas y optados segunda etapa, que en conjunto representarán un gasto de US\$593 millones⁷ en 2018. Esta erogación no fue objeto específico de la sentencia, pero para cumplir con la inclusión de todos los gastos y el equilibrio presupuestario debe asignársele un

5 Proyecciones del IPSFA, sobre lo que el Gobierno Central tendrá que aportar para el pago de este instituto.

6 Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (2017). Propuesta para una solución integral para las pensiones, pp. 38. Mayo de 2017.

7 *Ibid.*, pp. 110.

monto realista, en las transferencias que realizará el Gobierno Central al ISSS y al INPEP; y de ese monto, deberá buscarse financiamiento para lo que no podrá ser sufragado por el fondo de pensiones, en caso todavía no se haya realizado una reforma de pensiones.

En cuanto a las **devoluciones de IVA a los exportadores y del ISR**, los montos no deben ser menores que las proyecciones oficiales para 2017 que son US\$47.3 millones y US\$33.4 millones respectivamente⁸. Un estimado conservador es suponer que en 2018 las devoluciones por renta crecerán a la misma tasa que se ha proyectado que crezcan en 2017 (8.6%), con lo que lo asignado a esta partida en el PP2018 debería estar alrededor de US\$36.3 millones (cuadro 1).

Para el caso del IVA, se puede suponer que las exportaciones sin maquila de 2017 y 2018 crecerán a la misma tasa a la que estaban creciendo a julio de 2017 (8.2%); y que las devoluciones por IVA mantendrán la misma proporción con respecto a las exportaciones sin maquila de 2016 (1%). En este caso, las proyecciones de devoluciones de IVA a los exportadores para 2018 alcanza US\$51.2 millones (cuadro 1).

Con la sentencia de la Sala será más difícil continuar realizando la práctica irresponsable de los últimos años, de reducir las partidas de devoluciones de impuestos contempladas en los proyectos de presupuesto –que ya estaban subestimadas–⁹; para poder aumentar otras partidas o para introducir a fundaciones privadas como beneficiarias de fondos públicos; práctica que se realizaba durante el período de discusión del proyecto en la AL, previo a la aprobación del mismo.

En el P2018 también debería de **asignarse al TSE lo que solicitó para las elecciones de 2018**; lo que comprendería US\$12.7 millones que ya tienen autorizados para otorgárselos en 2018, pero se

8 Presentación "Medidas Integrales para Atender la Crisis Fiscal", 28 de agosto de 2017, MH.

9 Para ver los cambios que sufrió el PP2017 antes de ser aprobado, en las partidas de devoluciones, asignaciones a entes privados, escalafón, entre otros ver: Alas de Franco, Carolina, Modificaciones al proyecto de presupuesto 2017 aumentaron el gasto sin financiamiento, Análisis económico 31, Abril de 2017, Fusades.

necesitarían US\$14.1 millones más para llegar al monto que solicitó el TSE (US\$40 millones); ascendiendo en total a US\$26.8 millones lo que debe darse al TSE para las elecciones de 2018 (cuadro 1); pero, además, debe presupuestarse lo que requerirá el TSE en 2018 para las elecciones de 2019.

También deben estar correctamente asignados los **recursos para el pago de subsidios**, justificando en el caso que estos tengan una reducción. Dentro de estos, en el presupuesto de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) debe estar lo asignado al pago del subsidio de energía eléctrica, con un monto realista. Las proyecciones oficiales de este gasto en 2017 rondan alrededor de US\$90 millones¹⁰; por lo que no tendría que haber un monto menor en el PP2018, a menos que se justifique por cambios en número de beneficiarios, método de otorgarlo o reducción del precio de la energía, debidamente documentado. Podrían conocerse las opiniones de las distribuidoras de energía eléctrica sobre los montos presupuestados.

En cuanto a la deuda, con la declaración jurada hay más certeza que todo el **pago de capital e intereses**, que son montos bastante predecibles, estará contemplado en el presupuesto. Por ejemplo, dentro de las amortizaciones de deuda debe estar considerado, entre otros, el pago de títulos valores en el mercado nacional que vencen en 2018, por US\$8.8 millones¹¹.

El pago de capital e intereses en el transcurso de 2018 solo podría aumentar por nuevos préstamos contratados luego de la aprobación del presupuesto, o por aumentos en la tasa de interés. Se estima que un 37% de la deuda del SPNF está sujeta a variaciones en la tasa de interés¹²; los cálculos realizados indican que, dada esta proporción de la deuda con interés variable, por el aumento de un punto en la tasa, el Estado erogaría aproximadamente US\$62 millones adicionales en intereses en 2017¹³.

10 Presentación MH, agosto 2017, op.cit.

11 Informe de la Gestión Financiera del Estado 2016, MH.

12 Fusades. Informe de Coyuntura Económica, p. 58. Mayo de 2017.

13 Ibid.

En 2016, el pago de intereses del Gobierno Central fue de US\$597.3 millones¹⁴; en el P2017 votado se asignó US\$605.2 millones para este fin, y en septiembre se solicitó a la AL un refuerzo presupuestario de US\$55.1 millones para pagar intereses de la deuda externa por parte del Gobierno Central; por lo que el pago de intereses en 2017 podría rondar alrededor de US\$660.3 millones; y en 2018 se esperaría un monto mayor, considerando la tendencia al alza en la tasa de interés en los mercados internacionales y el mayor riesgo crediticio del país.

II.3 Frenar o reducir el exceso de gasto no justificado y no prioritario

En cualquier contexto, frenar los gastos excesivos, de lujo y no justificados es elemental, para asegurar que realmente se logren los objetivos de desarrollo económico y de protección social. Si la condición de las finanzas públicas es precaria, mantener este gasto en exceso es una afrenta a los que más necesitan de los servicios públicos, y una transgresión a la ciudadanía.

La sentencia de la Sala exige que una serie de gastos sean frenados o disminuidos, ya que estos gastos en exceso y no prioritarios hacen que se incumpla con el principio de equilibrio presupuestario, pero, sobre todo, limitan grandemente al Estado para cumplir plenamente con su finalidad social.

En este sentido, la resolución establece:

- A) Inhabilitar al Ejecutivo y al Legislativo a realizar transferencias de fondos públicos a entes privados, sobre todo a los vinculados con partidos políticos o grupos afines, funcionarios o parientes.
- B) Ordena a partir de la emisión de la sentencia:
 1. Suspender nuevas plazas y contrataciones, con excepción de las que fueran necesarias para

14 Informe de la Gestión Financiera del Estado 2016, MH.

- las áreas sociales estratégicas, como educación, salud, justicia y seguridad.
2. Reemplazar plazas solo que fuera estrictamente necesario hacerlo.
 3. Suspender aumentos salariales para los funcionarios y jefaturas.
 4. Suspender compensaciones adicionales al salario, como bonificaciones y recursos en especie, a funcionarios y jefaturas.
 5. Suprimir compras de equipo y bienes de lujo, o de uso no prioritarios, por ejemplo, compra de vehículos de lujo y renovación no necesaria de flota vehicular.
 6. Garantizar el gasto racional en viajes al exterior y sus viáticos.
 7. Limitar a lo estrictamente necesario el gasto en publicidad.
- C) Revisar los escalafones de ciertos grupos de servidores públicos que generan incrementos periódicos desproporcionados, los beneficiados con el escalafón deberán mantenerlo en una proporción que no genere distorsiones entre un sector laboral y otro, en contra del principio de igualdad (art.3 Cn), ni una presión fiscal desproporcionada; debe privar la racionalidad, austeridad y equilibrio presupuestario exigido por la Cn.
- D) Prohibir nuevos contratos privados de seguro médico-hospitalarios, o buscar alternativas presupuestarias razonables, como por ejemplo establecer una responsabilidad de gasto compartidos, con fondos estatales y pagos parciales mayoritarios de las primas, realizados por los mismos beneficiados.

Para estos gastos no hay un detalle en el presupuesto, porque se engloban en los rubros más amplios de: remuneraciones, bienes y servicios, gastos financieros, y transferencias a entes privados. Un primer paso es requerir al MH que entregue un documento adjunto, el mismo día que presente el proyecto del presupuesto a la Asamblea Legislativa, con el detalle de estos gastos; lo que se ejecutó en 2016 por cada uno de estos rubros

en el Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, y en conjunto para el SPNF, así como por institución; las proyecciones de lo que se gastará en 2017; y lo que se ha presupuestado para 2018; de lo contrario, será imposible que la Asamblea Legislativa pueda saber si se está cumpliendo con la sentencia de la Sala de lo Constitucional.

Si partimos del P2017 modificado a julio, en un primer escenario conservador, lo menos que se podría esperar del PP2018 es que solo aumente por el incremento de pago de pensiones, amortizaciones de CIP, amortizaciones del resto de la deuda, pago de intereses y devoluciones de impuestos; y que las remuneraciones permanezcan igual a lo asignado en el P2017 modificado, con ningún incremento de plazas; y el rubro de bienes y servicios sea igual a lo presupuestado en el P2017 votado. Por otro lado, las transferencias corrientes a asociaciones privadas deben tener un monto menor que lo asignado en el P2017 votado.

No todas las asociaciones privadas que reciben fondos públicos están detalladas en el presupuesto; puede haber otras que son beneficiarias, pero no aparecen explícitamente, y tampoco se pueden identificar a partir de la partida de transferencias corrientes a entes privados, la cual es más amplia, ya que incluye el pago de subsidios y otro tipo de transferencias a privados. En el P2017 votado, las asociaciones privadas listadas recibieron US\$28.6 millones¹⁵.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Fiscal, debe hacerse un ajuste fiscal de 3% del PIB durante 2017-2019, tanto por el lado de los ingresos como de los egresos; y, a partir de 2020 el gasto corriente no debe ser mayor a 18.5%, para cumplir con dicha ley; en 2016 el gasto corriente del SPNF fue igual a 19.4%.

¹⁵ Incluye transferencias del MINED a instituciones educativas ejecutoras de programas, planes y acciones institucionales, a las que se les otorgó US\$19.1 millones, pero que no están listadas por nombre. La lista de las asociaciones privadas que aparecen en el P2017 puede consultarse en el anexo de la Serie de Investigación 2-2017 "La declaración de inconstitucionalidad del presupuesto 2017 puede ser un paso importante para el ordenamiento de las finanzas públicas". Septiembre de 2017. FUSADES-DEC.

Por lo que **en un escenario más acorde con lo que manda la LRF, en el que comience a ejecutarse este ajuste fiscal**, el gasto en remuneraciones y bienes y servicios no debe mantenerse igual, sino que debe ajustarse a la baja. Asumiendo que en 2017 y 2018 el crecimiento real de la economía será igual a 2% con 1% de inflación; y un ajuste hacia abajo de 0.5% del PIB en las remuneraciones y de 0.14% del PIB en bienes y servicios¹⁶, en 2018 se lograría un ahorro de US\$142.1 millones en remuneraciones y de US\$39.8 millones en bienes y servicios en el Gobierno Central en el PP2018, con respecto al presupuesto modificado a julio de 2017, un total de US\$179.1 millones (cuadro 2). Sin embargo, nótese que en relación con el P2017 votado, aún con este ajuste, el monto en bienes y servicios estimado para 2018 sería mayor.

Otro punto de referencia para analizar lo que puede esperarse del PP2018, en relación con el rubro de

¹⁶ El Salvador: 2016 Revisión del Art. IV, Informe país FMI, p. 9; en el menú de medidas a llevar a cabo para el ajuste fiscal, se establece un ahorro de 1.4% del PIB en remuneraciones y de 0.4% del PIB en bienes y servicios en el SPNF, durante 2017-2019.

remuneraciones y el de bienes y servicios; es el **ahorro que se hubiera logrado en el P2017 votado**, si se hubiera corregido por algunas de las medidas que ordena la Sala para frenar el exceso de gasto.

En el cuadro 3 se presenta la estimación de este ahorro que se hubiera generado en el SPNF, resultante de: a) mantener el mismo monto en remuneraciones que estaba registrado en el P2016; b) eliminar: seguros médicos, transferencias a fundaciones privadas¹⁷, gasto en viajes y viáticos y otros; y c) lograr un ahorro de US\$11 millones en bienes y servicios, equivalente a 1% de lo gastado efectivamente en el mismo rubro en 2016 en el SPNF. El resultado son US\$165.9 millones que no se hubieran erogado (cuadro 3). Sin embargo, debe aclararse que, dentro de los entes privados beneficiados de fondos públicos en el P2017, varios de ellos son

¹⁷ Solo se toman en cuenta las transferencias corrientes del Gobierno Central a fundaciones privadas que aparecen listadas en el presupuesto; pero se incluyen entes privados educativos que no están listados, pero tienen asignación presupuestaria en el P2017 y realizan planes, programas y acciones educativas.

Cuadro 2
Presupuesto General del Estado. Gobierno Central
(Millones de US\$ y porcentajes)

Clasificación económica	Presupuesto ejecutado 2016	Presupuesto votado 2017	Presupuesto modificado 2017 a julio	¿Qué esperar en el PP2018?
Gastos totales	4,575.3	4,957.8	5,130.8	
Corrientes	3,587.5	3,618.6	3,870.1	
Remuneraciones	1,731.4	1,789.2	1,769.7	1,627.6
Bienes y servicios	486.0	378.5	463.5	423.6
Gastos financieros y otros	642.9	680.8	658.8	
Transferencias corrientes	873.5	770.1	978.2	
Transferencias corrientes a privados	185.9	151.7	263.4	menor a 151.7
Capital	637.9	752.9	767.7	
Inversión en activos fijos	135.6	265.5	276.9	
Aplicaciones financieras	291.7	309.6	305.5	
Contribuciones especiales	178.2	276.7	187.5	
Costo previsional	109.6	0.0	144.4	297.0
Resultado presupuestario	-229.6			

Fuente: Elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado 2016; P2017 votado; Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de gasto a julio de 2017; y proyecciones propias.

Cuadro 3

SPNF: Ahorro que se hubiera logrado en el P2017 votado, si se hubieran congelado o eliminado algunos gastos (Millones de US\$)

Concepto	Ahorro
Ahorro en remuneraciones	73.1
Ahorro en seguros privados de personas	33.3
Ahorro en transferencias a fundaciones privadas	28.6
Ahorro en viajes, viáticos y otros gastos no justificados	20.0
Ahorro en otros bienes y servicios	11.0
Total	165.9

Notas:

El ahorro en remuneraciones es igual al incremento de ese rubro para el SPNF, comparando datos del P2016 y P2017.

Las transferencias a entes privados son del Gobierno Central; y solo incluye las fundaciones privadas que aparecen detalladas en el P2017; con excepción de US\$19.1 millones del MINED a entes privados que desarrollan programas educativos, para los cuales no aparece el detalle en el P2017, pero sí se incluyeron en este cuadro. El ahorro supone que no se otorgará ninguna de estas transferencias en 2017.

Seguros privados de personas incluye primas y gastos de seguros de vida y salud, el ahorro es igual a lo gastado en 2016. Solo se incluyeron las instituciones del SPNF con el gasto más alto en seguros. Fuente: elaborado con datos tomados del diario El Mundo, 12 de febrero de 2017, que fueron obtenidos a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública del MH.

Para 2015, según datos del MH, 25 instituciones del SPNF gastaron US\$11,827,062 en boletos aéreos y viáticos (El Mundo, 25 de enero de 2016).

El ahorro en bienes y servicios es igual a una reducción del 1% al gasto ejecutado en 2016.

Fuente: P2016 y P2017 votados; Informe de la Gestión Financiera del Estado 2016, y Diario El Mundo con cifras oficiales.

reconocidos en el ámbito nacional por su aporte a la sociedad, y su finalidad se ajusta a los fines del Estado, lo que amerita un análisis de cada caso individual.

III. Punto de inflexión: oportunidad para mejorar

El país está en un punto crítico que demanda de decisiones urgentes para comenzar a enderezar el rumbo. Hay gran incertidumbre en varias áreas sobre todo en lo económico, en la seguridad, en lo político, en la situación fiscal, etc.; lo que ha causado desesperanza

en la ciudadanía que mira con temor el futuro. Pareciera que no hay claridad de ideas, y que lo que prevalece es la ideología y una meta que no augura nada bueno; se evaden responsabilidades y se toman decisiones equivocadas; se invierten más esfuerzos en tratar de culpar a otros que en resolver los problemas.

Pero también ahora que se ha llegado a un momento crítico, hay una enorme oportunidad para que se convierta en un punto de inflexión para mejorar; deben tomarse decisiones importantes en forma responsable, para dar señales positivas y mayor tranquilidad a los salvadoreños.

En lo económico existen dos situaciones que demandan urgente atención y que no pueden seguirse

posponiendo: la reforma de pensiones y un ajuste fiscal integral supervisado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En el primer caso, ya existe la propuesta de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), que es la única que cuenta con un estudio financiero-actuarial, mejora las pensiones que recibirán los futuros jubilados, da un alivio importante a las finanzas del Estado, y respeta la propiedad privada de los ahorros; algo que tienen claro los cotizantes que debe asegurarse.

En cuanto al ajuste fiscal, hay un mandato de la LRF que debe realizarse; y también la Sala de lo Constitucional ha ordenado una serie de medidas para corregir el presupuesto, frenar el exceso de gasto, y preservar el equilibrio presupuestario; además, el FMI ha presentado un menú de propuestas para realizar el ajuste. Si se lograra un acuerdo fiscal y se cumpliera, se daría tranquilidad a la ciudadanía y a los inversionistas, y contribuiría a mejorar la calificación crediticia del país, lo que permitiría acceder más fácilmente a fondos con las multilaterales; la supervisión del FMI brindaría mayor confianza de que se cumplirá el acuerdo. Además, es imperativo hacerlo para evitar que haya un aterrizaje forzoso de la economía; si se hubiera hecho antes, el costo del ajuste hubiera sido menor.

No se puede continuar en una situación de sobrevivencia y reacción apostando a ingresos adicionales que puedan surgir durante el año para cumplir con los compromisos

financieros y poder lograr un acuerdo; con una baja calificación crediticia y un riesgo país elevado; esto es insostenible.

Los gobernantes están llamados a conducir y liderar el destino del país con una visión de largo plazo, superando intereses personales y partidarios, y propiciando un ambiente propicio para la inversión, el crecimiento y el empleo. No es correcto realizar acciones que solo dan un alivio temporal a los problemas en el presente o que permiten postergar el ajuste fiscal, pero que tienen un alto costo al comprometer seriamente el futuro, y agrandar los problemas que deberá enfrentar el próximo gobierno.

Si los más desprotegidos son el principal interés de todos los políticos, actuar con sensatez y responsabilidad es un imperativo y no una opción; este es el segmento de la población que es más afectado ante una crisis fiscal y económica.

Bajo esta visión, lo que se espera es que se presente un PP2018 que cumpla con lo que dicta la SC y libere recursos para los más pobres; que se realice una reforma de pensiones sostenible, que mejore las pensiones y dé un alivio fiscal; y que se haga un ajuste fiscal supervisado por el FMI. Es importante que las medidas de ajuste, tanto de gastos como de ingresos, así como la reforma de pensiones, se hagan antes de la aprobación del presupuesto 2018.



**Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador**

Tel.: (503) 2248-5600

www.fusades.org