



Posición institucional

Las cinco características que se esperan del presupuesto 2020 para impulsar la responsabilidad fiscal

En los próximos días, el Ministro de Hacienda presentará el proyecto de Ley del Presupuesto 2020 (PP2020). Por mandato constitucional debe hacerlo tres meses antes de que finalice el año fiscal. Esta es una oportunidad para impulsar la responsabilidad fiscal. Posponer medidas en esta dirección generan mayores problemas fiscales a mediano plazo; como ha ocurrido varias veces en Argentina. Una meta debe ser mejorar la calificación de riesgo del país, lo más antes posible. Actualmente la calificación de El Salvador se encuentra en B- y B3.

Será el primero de la nueva administración, y se está a la expectativa de cómo estará conformado ¿será por resultados? ¿reflejará las prioridades y los proyectos que se han anunciado? ¿o será hasta el del próximo año? ¿están identificados los fondos para El Salvador digital? ¿se corregirán los fallos del pasado? lo que equivale a preguntarse ¿cumplirá con la legislación y normativas?

Es una oportunidad para el nuevo gobierno de elaborar un instrumento que le facilite desarrollar sus proyectos más importantes sin comprometer la estabilidad fiscal, y que cumpla con la legislación.

El presupuesto también debería ser una oportunidad para que los ciudadanos expresen sus opiniones y exijan que se asignen los recursos necesarios a las áreas prioritarias, que contribuyen con el desarrollo económico y social. Se deberían abrir espacios ciudadanos en la etapa de elaboración del presupuesto; pero ante la realidad de estar en los días previos a su presentación a la Asamblea Legislativa, esta participación continuará sin materializarse.

1. Entorno internacional y marco macroeconómico

La economía salvadoreña, siendo pequeña y abierta, está expuesta a los vaivenes de la economía global, especialmente de la estadounidense.

La economía global se está desacelerando desde 2018; y en julio de 2019, el Fondo Monetario Internacional (FMI) hizo un ajuste hacia la baja en sus proyecciones. Varias economías de la zona del euro se están desacelerando. Las proyecciones para Estados Unidos, Alemania y China apuntan a un menor crecimiento en 2019; y, con excepción de Alemania, se estima que continuarán reduciendo su ritmo de crecimiento en 2020.

El conflicto comercial de Estados Unidos con China está afectando el dinamismo de esta economía, lo que está teniendo repercusiones mundiales; y la política antiinmigrante de la administración Trump tiene un impacto directo en El Salvador.

Los conflictos geopolíticos abonan a la incertidumbre en la economía mundial, a lo que se suma el Brexit cuya negociación se ha prolongado y complicado.

En la región, las economías vecinas se están desacelerando y en algunas existen, además, conflictos políticos y sociales.



Las proyecciones del FMI¹ prevén una desaceleración de la economía de El Salvador en 2020; y también el Banco Mundial (BM) proyecta que la economía salvadoreña crecerá menos en 2020². En junio de 2019, el Banco Central de Reserva (BCR) redujo, por segunda vez en el año, el crecimiento esperado para 2019, a 2.3%³.

El marco macroeconómico sobre el que se formula el presupuesto es el tablero a partir del cual se toman las decisiones, por lo que es clave lograr un presupuesto realista.

Las proyecciones que se establezcan en el P2020, deben tomar en cuenta la incertidumbre que existe en el contexto mundial; y, por tanto, no pueden ser demasiado optimistas.

El escenario apunta a una desaceleración en El Salvador en 2020, y en ese caso sería difícil crecer más de 2.3% en tal año; lo cual afecta las estimaciones de ingresos.

Antes del fallo, en 2017, de la Sala de lo Constitucional (SC) sobre el presupuesto, se sobrestimaban los ingresos para evitar mayoría calificada en la Asamblea Legislativa; esto cambió en el P2018, cuando los ingresos tributarios observados superaron a los presupuestados en ese año; esto implica que en el presupuesto votado de 2018 se aprobó un monto de refuerzo presupuestario que realmente era mayor que el requerido.

En el cuadro 1 se observa que la recaudación alcanzada en 2017 quedó corta en US\$54.7 millones a lo presupuestado. En 2018, por el contrario, lo que ingresó por impuestos superó a lo presupuestado en US\$65.4 millones. A agosto de 2019, los ingresos tributarios están US\$67.3 millones por encima de lo presupuestado.

¿Se logrará que el presupuesto 2020 descanse en un marco macroeconómico realista?

1 Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2019. FMI.
 2 Perspectivas Económicas Mundiales, junio 2019. BM.
 3 Informe sobre la Situación de la Economía Salvadoreña. Resultados al primer trimestre 2019 y perspectivas. 28 de junio de 2019. BCR. En: https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1359:econom%C3%ADa-salvadore%C3%B1a-crecer%C3%A1-23-en-2019&Itemid=168

Cuadro 1 Gobierno Central: Ingresos tributarios y contribuciones, en términos brutos (millones de US\$)

Concepto	Ejecutados	Presupuestados	Diferencia
2017	4,489.5	4,544.2	-54.7
2018	4,768.9	4,703.5	65.4
Enero-agosto 2019	3,447.9	3,380.6	67.3

Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados 2017 y 2018; e informes de ingresos del Gobierno Central. Ministerio de Hacienda.

En agosto de 2019, el ministro de Hacienda manifestó que, solo por el aumento de dos puntos en la tasa –de los ingresos corrientes netos– para el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), que fue aprobado por la Asamblea Legislativa, se tendría un aumento de US\$122 millones en el presupuesto de 2020⁴, pero solo por el lado de los egresos, sin haber una contrapartida equivalente en los ingresos.

Esa cifra proporciona una idea del monto que podrían alcanzar los ingresos corrientes en el PP2020, ya que implica ingresos corrientes netos presupuestados por, al menos, US\$4,969 millones, bajo una estimación conservadora.

Este monto es más elevado que los ingresos corrientes netos del presupuesto votado para 2019 (P2019) iguales a US\$4,686.5 millones e implica que habrá un crecimiento del 6% de los ingresos corrientes, lo cual es más alto que el promedio de 3.9% observado durante 2017-2019.

4 El Ministerio de Hacienda prevé aumento de gasto público en 2020. Diario El Mundo, 20 de agosto de 2019. Ver: <https://elmundo.sv/hacienda-preve-aumento-de-gasto-publico-en-2020/>

2. Cumplimiento de la legislación

Si se cumpliera lo que dicta la legislación y la normativa, se hubieran corregido los errores y vacíos que sistemáticamente han presentado los presupuestos.

Constitución y Ley AFI

La Constitución establece cuáles son los entes involucrados en el proceso presupuestario, sus funciones, y los principios que debe cumplir el presupuesto del Estado: unidad, universalidad y equilibrio presupuestario. La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), y su reglamento (art. 22) ordena que el Presupuesto General y los otros presupuestos públicos deben conformarse en correspondencia con los principios presupuestarios de: unidad, universalidad, equilibrio, oportunidad y transparencia.

Sentencia de la Sala de lo Constitucional

En 2017 se introdujo una demanda de inconstitucionalidad en contra del presupuesto de ese año. El fallo de la SC dictó que el presupuesto 2017 cumplía con el principio de unidad, porque estaba en un solo documento sin contradicciones entre sus partes, pero no con el de universalidad puesto que había omisiones y subestimaciones de gastos; ni con el de equilibrio presupuestario, porque la sobrestimación de ingresos, junto con una mala proyección de gasto, lo que hacía era presentar un equilibrio fiscal artificial.

Se estableció que se había subestimado: el pago de la deuda previsional, las pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFSA), y las devoluciones de renta y del impuesto sobre el valor agregado (IVA).

Además, para preservar el equilibrio presupuestario, la Sala de lo Constitucional dictaminó varias medidas específicas de ahorro en el gasto. Entre ellas, las remuneraciones que es el rubro con mayor crecimiento en la última década, encontrándose muy por encima del

promedio de América Latina, como porcentaje del PIB y del gasto público. En un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se estableció que El Salvador es el país con el gasto en remuneraciones más ineficiente en América Latina y el Caribe.

Cada año, las autoridades deberían dar cuentas de lo presupuestado y finalmente gastado en los rubros objeto de la sentencia de la SC, y todas aquellas líneas cuestionadas o que son importantes. Además, cuando se presenta el proyecto de presupuesto, también se debería presentar lo proyectado en estos rubros, ya que no está especificado dentro de las partidas presupuestarias.

Con la sentencia se redujeron las subestimaciones de los rubros que consistentemente han adolecido de este error, pero no por completo. En el presupuesto de 2019, se hizo una mejor previsión del monto de los subsidios, con respecto a los presupuestos de 2017 y 2018 y, aquí lo que queda es una mejor focalización de los mismos; pero persistió una proyección baja para el pago de intereses. Además, en el proceso de discusión en la Asamblea Legislativa, para liberar recursos para otros gastos, se recortaron artificialmente las partidas de devoluciones de impuestos.

Ante fallas sistemáticas y evidentes, el Ejecutivo y el Legislativo comparten la responsabilidad de perpetuar estos vicios e incumplir la normativa.

Además, en 2019 hubo problemas por no haberse presupuestado correctamente el pago de la electricidad que consume la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y que las distribuidoras de energía facturan a CEL; sigue habiendo omisiones importantes.

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

La LRF establece metas cuantitativas que deberán observarse en el presupuesto; existen medidas de ingresos, de gastos, de balance primario y deuda. ¿Se cumplió con la LRF en los presupuestos 2017, 2018 y 2019? ¿se cumplirá en el presupuesto 2020?

El hecho que haya diferentes metas hace más complicado cumplirlas; y la experiencia recién pasada es que se puede posponer el cumplimiento de compromisos hacia otra administración.

El cuadro 2 muestra la evolución de las variables que están sujetas a las reglas fiscales, de 2016 a 2018. El año 2016 es la línea base que registra el valor de los indicadores fiscales antes de emitir la ley.

Se observa que los ingresos tributarios de 2016 a 2018 aumentaron, faltando 0.5 puntos porcentuales del PIB para alcanzar la meta. No obstante, para 2019 se ha estimado que la carga tributaria se reducirá, lo que pondrá más presión en elevarla en 2020 y 2021, ya que en esos años deberá aumentar más de 0.5 puntos, si se quiere cumplir la LRF.

Por el lado del gasto de consumo, entre 2016 y 2018 en lugar de reducirse, aumentó, alejándose de la meta⁵, faltando 0.9 puntos para alcanzarla; además, su tasa de crecimiento superó ligeramente la del PIB nominal.

En cuanto a la deuda del sector público no financiero (SPNF), todavía se está lejos de la meta del 60% del PIB para 2030; pero al menos se esperaría que haya una tendencia decreciente de la misma, lo que implica que el crecimiento del PIB debe superar el de la deuda.

Es importante mencionar que, aunque se cumpliera con las metas de carga tributaria y gasto de consumo

⁵ Para el cálculo se sumó el gasto en bienes y servicios del Gobierno Central e instituciones descentralizadas, más las remuneraciones del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas públicas. Si se hubieran sumado también los bienes y servicios de las empresas públicas, el dato del gasto en consumo sería todavía mayor.

Cuadro 2 Metas fiscales de la Ley de Responsabilidad Social, y valores observados 2016 y 2018 (Porcentaje del PIB)

	2016 año base	2018	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022	Meta 2030
Ingresos tributarios	17.2	18.0	No menor al 18.5%			
Gasto de consumo (remuneraciones, bienes y servicios)	14.7	14.9	No mayor al 14%; no podrá crecer más que el PIB nominal			
Balance primario	-0.2	0.9	Igual o mayor a 0.7%	Igual o mayor a 1.2%	A partir de 2022 será positivo	
Déficit fiscal	-3.1	-2.7				
Deuda SPNF incluyendo la previsional	69.8	70.7	Decreciente hasta ser menor o igual a 60% en 2030			
Crecimiento gasto de consumo	4.4	5.6	A partir 2022 crecimiento no será mayor al crecimiento del PIB nominal			
Crecimiento PIB nominal	4.1	5.5				
Ajuste fiscal será 3% 2017-2021	Se ha logrado ajuste de 1.1 puntos del PIB en el balance primario		Balance primario debe ser 2.8% (*)			

Nota: en los datos del gasto en consumo, las remuneraciones incluyen el Gobierno Central, empresas descentralizadas y empresas públicas; pero el rubro de bienes y servicios, solo corresponde al del Gobierno Central y empresas descentralizadas, lo que como resultado da un gasto de consumo menor, que si se añadiera a los bienes y servicios de las empresas públicas.

(*) No es explícito en la LRF, sino que se estima a partir del valor del balance primario en 2016, y el ajuste de tres puntos requeridos en la LRF.

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

durante 2017-2021, de acuerdo con lo estipulado en la LRF, esto no sería suficiente para alcanzar el ajuste de 3 puntos del PIB que manda la misma ley en ese mismo período.

Según la meta de ajuste de tres puntos en la LRF, implicaría que el balance primario debe llegar a 2.8% del PIB en 2021; en 2018 está en 0.9% faltando 1.9 puntos. Si durante 2019-2021 se logran los 1.4 puntos de ajuste en el gasto de consumo y la carga tributaria para alcanzar conjuntamente la meta fiscal, quedaría pendiente un ajuste de 0.5 puntos del PIB en los próximos dos años, por lo que será necesario obtener ingresos adicionales y/o reducir gastos durante 2020-2021, existiendo margen para hacerlo a través de mayor eficiencia y racionalización del gasto, y mayor crecimiento económico.

La existencia de varias metas en la LRF hace más confuso o contradictorio su cumplimiento. Nótese que la ley pide que el balance primario a partir de 2022 sea positivo, pero también manda que ya en 2020 sea positivo con 0.7% del PIB y 1.2% en 2021 (cuadro 2). Además, alcanzar el 1.2% en ese año no es suficiente para cumplir con el ajuste de tres puntos que requiere que el balance primario llegue a 2.8% en 2021 (cuadro 2).

3. Prioridades

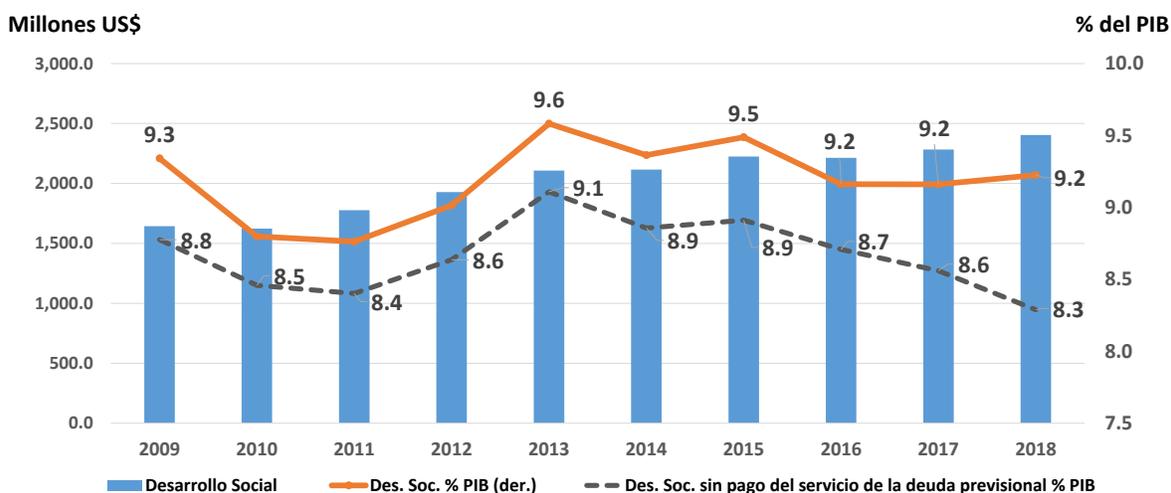
Mejorar el bienestar de los salvadoreños a través de mejores servicios y bienes debería ser una prioridad. Combatir el problema de la violencia y la delincuencia es otra área a la que hay que apuntalar.

Gasto social

En el documento **“Progresando en el Nuevo Milenio, elementos para un plan de desarrollo”** de FUSADES (2018), se hizo una estimación de los ahorros en eficiencia que se podría lograr para dirigirlos a la inversión social, que en 2017 rondaba en 9%, y se proponía aumentarla en los próximos tres años en un monto equivalente a 2% del PIB, con los recursos liberados a partir de las ganancias en eficiencia del gasto público.

Sin embargo, en las cifras ejecutadas en el Gobierno Central lo que se observa es una tendencia hacia abajo en el gasto en desarrollo social, que se contrae aún más si se le quita el pago de la deuda previsional (gráfica 1). El gasto social pasó de 9.5% en 2015 a 9.2% del PIB en

Gráfica 1
Gobierno Central: gasto en desarrollo social



Fuente: elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, varios años.



2018, y quitando la deuda previsional llegó a 8.3% en ese año. El Gobierno Central solo invirtió 3.8% del PIB en educación y 2.4% en salud en 2018, muy lejos de la meta que han establecido los gobiernos de una inversión en educación que supere el 5% del PIB.

Desde distintos escenarios, se ha estimado que El Salvador necesitará invertir ingresos adicionales en educación entre 5.1 y 5.7% del PIB⁶, para cumplir las metas en educación de la Agenda 2030; a las que se comprometió en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el Gobierno Central, las distintas categorías de gasto social presentan una tendencia a la baja, como porcentaje del PIB, incluyendo los programas más focalizados. La única línea que aumenta es el gasto por el pago de capital e intereses de la deuda de Certificados de Inversión Previsional (CIP).

6 Gil Parada, Lyla y José Andrés Oliva. *¿En ruta al Objetivo de Desarrollo Sostenible 4? Un ejercicio sencillo para estimar necesidades de financiamiento para educación*. Análisis Económico 43, julio de 2019. FUSADES. http://fusades.org/sites/default/files/AE_43_En%20ruta%20al%20ODS%204_Julio2019.pdf

Justicia y seguridad

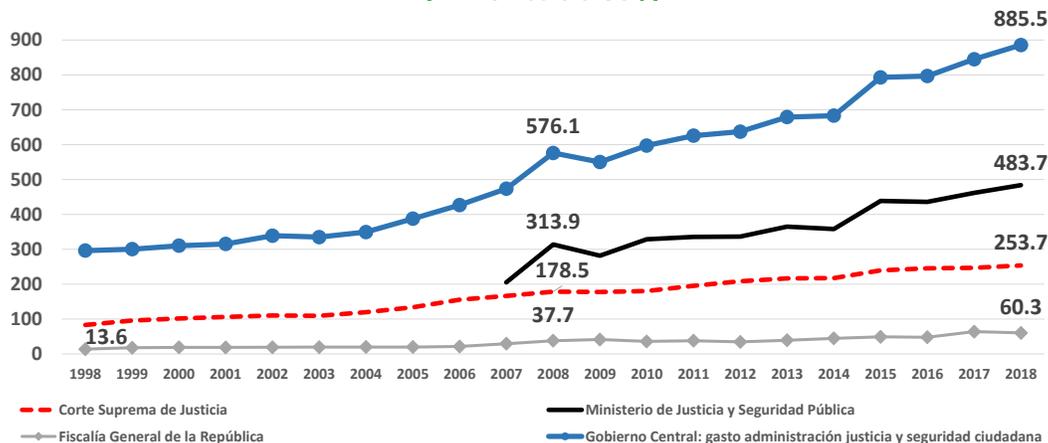
La creciente asignación de fondos hacia seguridad y justicia no siempre ha tenido los resultados esperados, y El Salvador continúa siendo uno de los países más violentos del continente.

Debe haber un plan estratégico para seguridad, que cuente con el recurso humano capacitado y financiero para llevarlo a cabo; debe existir liderazgo y coordinación institucional; se tiene que combatir la corrupción, especialmente en los cuerpos de seguridad y justicia; se debe poder evaluar los resultados en beneficio de la población para poder tomar medidas correctivas y lograr avances sustantivos⁷.

Una de las instituciones que debe fortalecerse es la Fiscalía General de la República (FGR). De 2008 a 2018, el presupuesto ejecutado por la FGR pasó de US\$37.7 millones a US\$60.3 millones (gráfica 2), pero no ha sido suficiente para que pueda cumplir eficazmente su función de investigación delictiva; esta institución cuenta con menos recursos que otras relacionadas con el tema de seguridad.

7 Alas de Franco, Carolina. *Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia 2008-2015*. Serie de investigación 1-2016. Febrero de 2016. DEC/ FUSADES. <http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Aumento%20de%20recursos%20y%20algunos%20resultados%20en%20seguridad%20y%20justicia.pdf>

Gráfica 2
Gobierno Central: gasto en administración de justicia y seguridad ciudadana (Millones de US\$)



Nota: Gasto del Gobierno Central en administración de justicia y seguridad ciudadana; incluye: CSJ, MJSP, FGR, CNJ, PGR, PDDH, Gobernación y algunas transferencial del Estado. El MJSP empezó a funcionar en 2007; en años anteriores una parte de sus labores eran realizadas por el Ministerio de Gobernación.

Fuente: elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, varios años.

En 2018, lo destinado al área de gestión de administración de justicia y seguridad ciudadana⁸ por el Gobierno Central ascendió a US\$885.5 millones, solo 6.8% fue para la FGR, el 28.7% fue para el Órgano Judicial y 54.6% para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP); este último es el que más ha aumentado su presupuesto en los últimos 10 años, en términos absolutos. En 2018, el gasto ejecutado por el Órgano Judicial y el MJSP fue 4.2 y 8 veces, respectivamente, mayor que el gasto realizado por la FGR. Además, en ese período ha habido un aumento importante en el gasto que se ha destinado al resto de instituciones que están contempladas en el área de “administración de justicia y seguridad ciudadana” incluyendo las transferencias del Estado para seguridad (gráfica 2).

Otra institución que se debe asegurar que cumpla su función es la Corte de Cuentas de la República (CCR). Los graves casos de corrupción que han sido del conocimiento público, y que tienen en problemas con la justicia hasta a expresidentes de la República, muestra que esta institución no ha cumplido eficientemente con sus labores. El gasto de la CCR ha pasado de US\$27.5 millones en 2008 a US\$38.0 millones en 2018, un incremento de 38.4%.

En el cuadro 3 se presenta el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud

⁸ Gasto del Gobierno Central en administración de justicia y seguridad ciudadana incluye: CSJ, MJSP, FGR, CNJ, PGR, PDDH, Gobernación y algunas transferencias generales del Estado. Fuente: elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado del Ministerio de Hacienda, varios años.

(MINSAL) y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) en 2018. Se debe incrementar significativamente este gasto, como porcentaje del PIB, para avanzar sostenidamente en mejorar estos servicios públicos.

El P2019 preveía una reducción en estas carteras, aunque en el transcurso del año se han asignado recursos para reforzar estos rubros, que también reciben ingresos provenientes de las contribuciones especiales. En todo caso, en el PP2020 se espera que haya un aumento en términos del PIB para educación, salud y seguridad; y que el monto de esas carteras supere, al menos, lo gastado en años anteriores. También se espera, sobre todo, una mejor utilización de los recursos.

4. Refuerzo presupuestario y deuda

A partir del fallo de inconstitucionalidad del presupuesto de 2017, en los presupuestos votados de 2018 y 2019, se hizo evidente que se necesitaba un refuerzo para financiar el presupuesto. Antes esto no era explícito en el presupuesto aprobado, se usaban Letras del Tesoro (LETES) para financiamiento y luego se reestructuraban con la emisión de eurobonos.

En los presupuestos de 2018 y 2019 se aprobó deuda para gastos de funcionamiento por US\$350 millones y US\$497 millones, respectivamente. Aunque la situación se hace más clara, esto no resuelve el problema de deuda para

Cuadro 3
Gobierno Central: gasto ejecutado y presupuestado
(Millones de US\$)

Concepto	2018		P2019	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB*
Ministerio de Educación	982.4	3.8	937.4	3.5
Ministerio de Salud	613.2	2.4	604.4	2.2
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	483.7	1.9	374.6	1.4

* Con referencia a PIB proyectado por el MH, cuando se presentó el P2019 a la Asamblea Legislativa

Fuente: elaboración propia con datos del IGFE y Ley de Presupuesto 2019, MH.



gasto corriente; además, las LETES han continuado acumulándose.

El cuestionamiento que se debe hacer es sobre el impacto que tiene este financiamiento para gasto corriente –que no es para proyectos de inversión específicos y estructurados–, en el déficit fiscal y en la sostenibilidad de la deuda. Deuda que no significa que se está invirtiendo para aumentar la capacidad de producción en el futuro.

¿Cuánto tiempo podrá sostenerse esta situación? ¿aumentará cada vez más? ¿cuál es la proyección de lo que se necesitará para complementar el presupuesto en los próximos 10 años? sobre todo, tomando en cuenta que hubo una ampliación del déficit fiscal del SPNF en 2018 que llegó a 2.7% y se espera que lo mismo ocurra en 2019, en el que a partir de las cifras del P2019 se estimó que sería 3.2%.

Con el cambio de administración y el ciclo de aprendizaje, puede ser que el déficit aumente menos. A julio de 2019 se tenía una brecha de US\$253.6 millones, superando los US\$233.7 millones que se registró en el mismo período un año antes. A julio de 2019, el déficit fiscal aumentó US\$19.9 millones (8.5%).

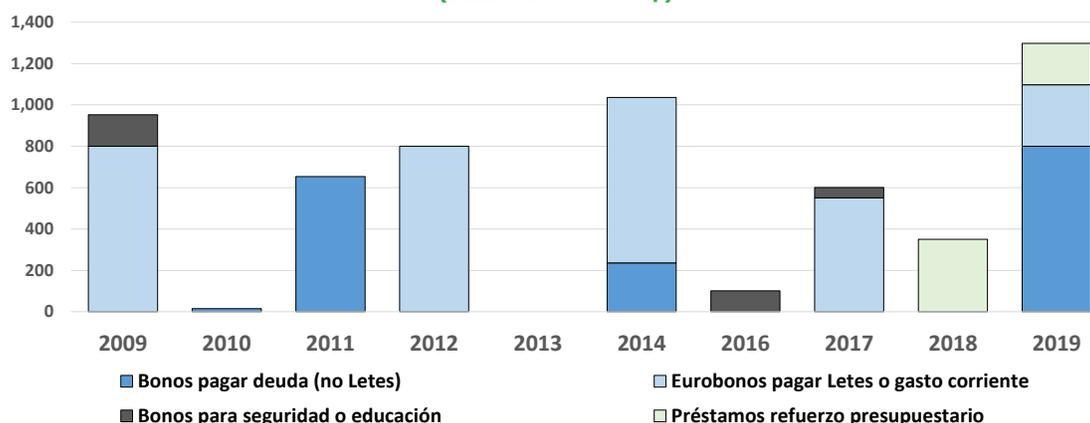
La adquisición de deuda para gasto de funcionamiento a través de emisión de bonos o de préstamos de refuerzo presupuestarios es creciente (gráfica 3). Durante 2009-septiembre 2019, se emitieron bonos por US\$1,704.75 millones, para pagar bonos u otras deudas, que originalmente habían sido para gasto de funcionamiento. En el mismo período se emitieron bonos por aproximadamente US\$3,551 millones para pagar LETES –que se usaron para gasto corriente– y para sufragar gasto corriente (incluyendo seguridad y educación). Ha habido dos préstamos para refuerzo presupuestario por US\$647 millones. Además, después de la última reestructuración de LETES de 2017, el saldo de esta deuda aumentó US\$107.5 millones, de diciembre de 2017 a junio de 2019, encontrándose en US\$853.3 millones en ese último mes.

Después del fallo de la SC, a partir 2018 se presentan presupuestos más completos, pero la deuda adquirida para gasto de funcionamiento aumentó en promedio anual.

Durante 2009-2017 se emitió deuda por US\$3,254 millones para gasto de funcionamiento⁹, un promedio anual de US\$361.6 millones.

⁹ No se incluye emisión de bonos para pagar deuda pasada que en su mayor parte sirvió para gasto de funcionamiento. Si estas se incluyen, la emisión de bonos durante 2009-septiembre 2019 asciende a US\$5,805.75 millones.

Gráfica 3
Emisiones de bonos para pagar deuda, LETES o gasto corriente y préstamos de refuerzo presupuestario 2009-septiembre 2019 (Millones de US\$)



Nota: solo incluye emisiones que se han destinado a deuda, LETES y gasto corriente.

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.

De 2018 a julio de 2019 la emisión de bonos para gasto de funcionamiento¹⁰ y adquisición de préstamos de refuerzo presupuestario ascendió a US\$847 millones, un promedio anual de US\$423.7 millones, sin incluir el uso de LETES.

Esto muestra que una parte importante de los gastos de funcionamiento del Estado se hacen sobre la base de mayor endeudamiento; también por decisión política el pago de pensiones se hace con emisión de CIP.

Para que la deuda como porcentaje del PIB descienda, como lo establece la LRF, se deberán implementar medidas para hacer más eficiente el gasto y elevar el

¹⁰ Ibid.

crecimiento económico; ya que, en un escenario pasivo, la deuda continuaría aumentando.

En diciembre de 2018, la deuda del SPNF era igual a 70.7% de PIB. En 2019, a partir del presupuesto, se había proyectado un déficit de 3.2% del PIB, con un balance primario de 0.66%; bajo esas condiciones, la deuda subiría a 71.16% al finalizar 2019.

De acuerdo con estimaciones realizadas en el Departamento de Estudios Económicos de FUSADES, para que la deuda se estabilice en 2020 se necesita un déficit no mayor a 2.7% del PIB, lo que se traduce en un superávit primario de 1.3% del PIB, equivalente a un ajuste de aproximadamente 0.4 puntos del PIB en 2020, con respecto al ahorro primario de 2018.

5. Reflexiones

El presupuesto 2020 es una oportunidad para impulsar la responsabilidad fiscal y asegurar una pronta mejora en la calificación de riesgo soberano y así poder reducir el pago de intereses. También el presupuesto debe reflejar las prioridades del país. Cinco características impulsarían estas metas:

- Proyecciones macroeconómicas acordes con el entorno internacional y la experiencia reciente del país. En este sentido, el crecimiento esperado rondaría alrededor del 2% y una inflación menor que 2%. Esto implica una expansión de los ingresos corrientes del SPNF a una tasa menor o igual a 4%.
- El presupuesto 2020 debe cumplir con la Constitución: no deberá sobrestimar ingresos corrientes, ni subestimar u omitir gastos. Particular atención se deberá tener con partidas como las de subsidios, intereses, pensiones y devoluciones de impuestos.
- Para cumplir con la LRF se espera que el presupuesto 2020 refleje un ajuste al balance primario mayor al 1% del PIB, si se quiere distribuir el ajuste necesario en el tiempo. Esto implica, también, que se debe reducir la emisión de deuda para reforzar el presupuesto.
- Incrementos en partidas de educación, salud y seguridad, mejoras en la calidad del gasto. Detallar cómo se hará más eficiente y efectivo el gasto público. Prestar atención a presupuestos del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Fiscalía General de la República.
- Reducir, o al menos congelar, el gasto en remuneraciones para 2020, con reducción o congelamiento de plazas. Se debe intensificar posteriormente la discusión de la Ley del Servicio Público, para que se ordene la política salarial y la gestión de recursos humanos en las entidades públicas.

