



## Posición institucional

# Tres debilidades de las “Bases de política fiscal 2019-2024”

Para darle cumplimiento al artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), al finalizar agosto de 2019, el Ministerio de Hacienda (MH) publicó el documento “*Bases de política fiscal 2019-2024*” (BPF). Debido a su importancia, como indica la letra de la ley, el escrito fue sometido y aprobado por el Consejo de Ministros y pretende realizar un pronunciamiento acerca de la postura que la política fiscal tendrá durante el siguiente quinquenio.

Debido a su alta relevancia, mediante la comparación de los indicadores fiscales que se han conseguido, y los compromisos para el Estado que la LRF había delineado, se analizó el documento desde tres aspectos particulares: la suficiencia de su contenido, el tiempo requerido para el cumplimiento del mandato de la LRF y el compromiso de la política con la reducción del endeudamiento.

### I. **El documento contiene un esbozo general de la visión para la política fiscal; no obstante, su contenido es insuficiente para concebir cuál será la perspectiva específica de las finanzas del sector público durante los próximos cinco años**

A pesar de que hace referencia a elementos específicos, como el balance fiscal, tal cual se establece en el art. 9,

el documento se concentra en desarrollar ciertas líneas generales de la política.

Esta es la primera vez, bajo el marco de la LRF que se presenta tal documento y sienta un precedente. En tanto son las bases o fundamentos de la política fiscal de este gobierno, es importante que las perspectivas planteadas sean las más completas posibles. En este sentido, la información vertida en relación con los planes es incompleta.

El documento fija metas específicas a alcanzar en 2024. El cuadro 1 ofrece una visualización completa de dichos objetivos fiscales. Primero, contempla una aspiración de crecimiento económico, con lo cual se pretende subir las tasas, que han promediado entre 2.0-2.5% en los años recientes, a entre 2.7% y 3.5% al finalizar el quinquenio; segundo, se proyecta colocar el déficit fiscal entre 1.6% y 1.4% del PIB; tercero, ubica una meta de endeudamiento medido como el porcentaje del PIB, entre un escenario base -70.2%- y uno optimista -67.6%-; en cuarto lugar, también se plantea explícitamente aumentar la recaudación de impuestos, por medio de la factura electrónica, en 1% del PIB, combatiendo la evasión y elusión, con lo cual la carga alcanzaría 19.3% del PIB.

Sin embargo, se queda corto por el lado de los gastos, donde no se consignan medidas concretas para elevar la eficiencia. Si bien se indica que se desarrollan cambios en áreas como: los subsidios, la rigidez presupuestaria, optimizar y contener el gasto de consumo, no se manifestó o se indicó cuál será el tratamiento o las medidas concretas en cada rubro, sobre todo en las

### Cuadro 1

## Parámetros fiscales en “Bases de política fiscal 2019-2024”

### Escenario base y escenario optimista

#### (Sector público no financiero, porcentaje anual y porcentaje del PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Escenarios
Crecimiento	2.5 y 2.7 (2.5 y 3.5)							Base (Optimista)
Carga fiscal (% PIB)	18.3						19.3	
Balance primario (% PIB)	0.9							
Déficit fiscal (% PIB)		-3.1	-2.7				-1.6 (-1.4)	Base (Optimista)
Deuda pública con pensiones (% PIB)	69.4	70.8					70.2 (67.6)	Base (Optimista)
Deuda pública sin pensiones (% PIB)							50.0	Base

Fuente: Elaboración propia con base en documento BPF.

remuneraciones y los subsidios, aspectos donde existen varios estudios que han señalado ineficiencias y áreas de mejora.

Entre otros aspectos a destacar, se contempla evaluar alternativas para abaratar el costo financiero de los títulos valores emitidos por el país, problemática que se encuentra en discusión. Finalmente, se plantea introducir modalidades de Asociados Público Privados (APP), como mecanismo de financiamiento de la inversión. Alcanzar logros en ambos campos sería positivo para el país.

## II. La reducción planeada en la política para el déficit fiscal es más lenta o más gradual que la contemplada en la LRF

Para observar este aspecto, es necesario inquirir que si bien el art. 7 de la LRF, mandató a realizar medidas de ajuste o consolidación fiscal por el orden de 3% del PIB en el lapso comprendido entre 2016 y 2021 o cinco años; los datos de la ejecución del sector público observados hasta la fecha muestran que aún está lejos de cumplir con el mandato.

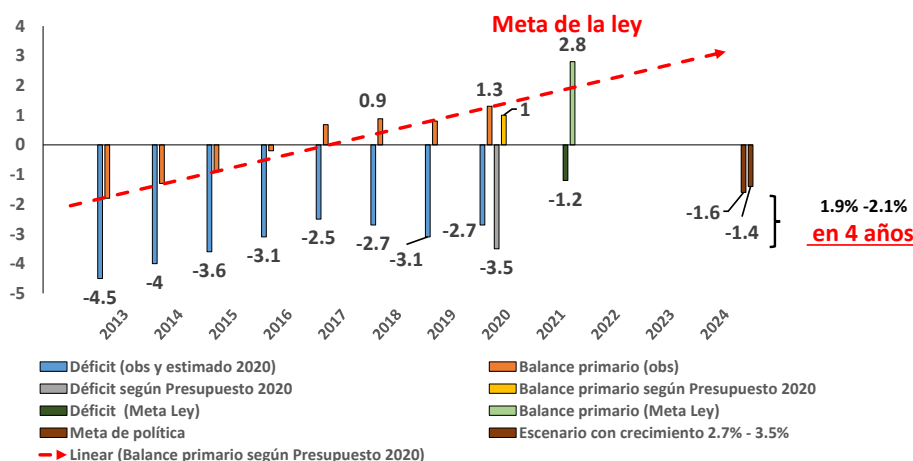
Aún falta 1.9% del PIB de corrección fiscal. Si bien, en términos del PIB, el balance primario pasó de -0.2% en 2016 a 0.9% en 2018, es decir, tuvo una corrección de 1.1% en dos años, aún quedarían por realizar medidas por 1.9% del PIB en los años comprendidos entre 2019 y 2021. Aplicando la corrección de la LRF sobre el balance primario 2016, el indicador debería de alcanzar un superávit en 2021 por 2.8% del PIB.

Acorde con la LRF, el déficit fiscal y el balance primario deberían alcanzar 1.2%<sup>1</sup> y 2.8% del PIB, respectivamente, en 2021; no obstante, el documento aspira a conseguir este hito hasta 2024, especificando que se esperaría que el déficit alcance entre 1.6% y 1.4% del PIB hasta ese año, con lo cual se estaría desfasando el cumplimiento del artículo 7.

Como se destaca en el gráfico 1, la tendencia actual en el aumento del balance primario es menor que la requerida por la ley, aproximándose según el Proyecto de Presupuesto 2020, hasta 1% del PIB cuando se debe aumentar hasta 2.8% el año siguiente (2021), lo cual reduce la posibilidad de cumplimiento. Este aspecto también revela cierta contradicción en el déficit para

<sup>1</sup> Para calcular la cifra se restó al balance primario requerido lo destinado a intereses en relación con el PIB de 4%, en ese año.

### Gráfico 1 Evolución del déficit fiscal y el balance primario, más proyecciones según “Bases de política fiscal 2019-2024” (Sector público no financiero, porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en BPF, Proyecto de Presupuesto 2020 y datos del BCR.

2020; por un lado, el documento de BPF planteaba un déficit de 2.7% del PIB no obstante, por otro lado el proyecto de presupuesto contempla un déficit de 3.5% del PIB, un desfase del 0.8% del PIB.

En todo caso, ambos valores resultan demasiado altos en relación con el 1.2% requerido por los parámetros de la ley, en 2021. Alcanzando un déficit de 3.5% del PIB en 2020, para cumplir la LRF se tendría que hacer un esfuerzo en 2021 de 2.3% del PIB en el déficit fiscal; sin embargo, el documento establece que este porcentaje tampoco se estaría alcanzando en 2024, con el agravante que 2021 es un año electoral, y es difícil para realizar ajustes.

La postura de la política fiscal aspira a alcanzar un objetivo del déficit fiscal en el orden de -1.6% o 1.4% pero tres años después (2024). De manera que se estaría planificando una reducción o ajuste, en términos de déficit fiscal, entre 1.9% y 2.1% pero en cuatro años (2021 y 2024). En todo caso, como se ha indicado, para realizar la consolidación fiscal se estaría tomando más tiempo que el estipulado por la ley y no cumple con la meta de 1.2% del PIB.

Alargar el plazo no es un asunto menor, sobre todo con el referente de la versión original de la LRF que estipula que las medidas de corrección se desarrollarían en tres años, entre 2017 y 2019. Es pertinente recordar que la modificación de la LRF, realizada en diciembre de 2018, amplió el plazo para alcanzar dicha meta, de 2019 a 2021, no a 2024.

Utilizar más tiempo para realizar la corrección eleva su magnitud en el futuro. Este aspecto se observa aplicando el ajuste sobre el balance primario; sin embargo, ese indicador no se menciona en el documento, con lo cual se subvalora la corrección fiscal necesaria. En tanto los intereses suben, el ajuste necesario medido sobre el balance primario<sup>2</sup> es mayor que el valorado con el déficit fiscal. Esto es relevante tomando en cuenta que los intereses en relación con

2 Acorde con el enfoque estandarizado de sostenibilidad es el balance primario el indicador relevante no el déficit. Según la siguiente ecuación fundamental es  $S_t$  o balance primario el parámetro que influye en la evolución de la deuda.

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}(1+gn)}(1+i) - \frac{S_t}{Y_t}$$

el PIB representan un porcentaje cada vez más alto, pasando de 3.5% en 2018 a 4% en 2020.

La política prescribe realizar un ajuste fiscal pero más gradual que los contemplados en otros documentos. Por ejemplo, el más reciente informe –Artículo IV, del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>3</sup>– publicado en marzo, recomendó realizar un ajuste de 2% del PIB entre 2019 y 2020, mientras la política propone: tanto un avance menor –1.5% o 1.7% del PIB– es decir, un ajuste leve; como un lapso de cumplimiento más largo, en cuatro años (2020-2024). En su momento, el FMI mencionaba que este movimiento, concentrado en mayor medida al principio del periodo “ayudaría a garantizar el cumplimiento de la LRF y a lograr avances en la reducción del *alto stock* de deuda, el cual constituye la principal vulnerabilidad de la economía”.

### **III. La política se decanta por mantener una deuda elevada y deja la tarea al próximo gobierno**

De manera consistente con un ajuste en más tiempo planteado en las BPF y el Proyecto de Presupuesto, el descenso en la deuda es más lento. El esfuerzo por

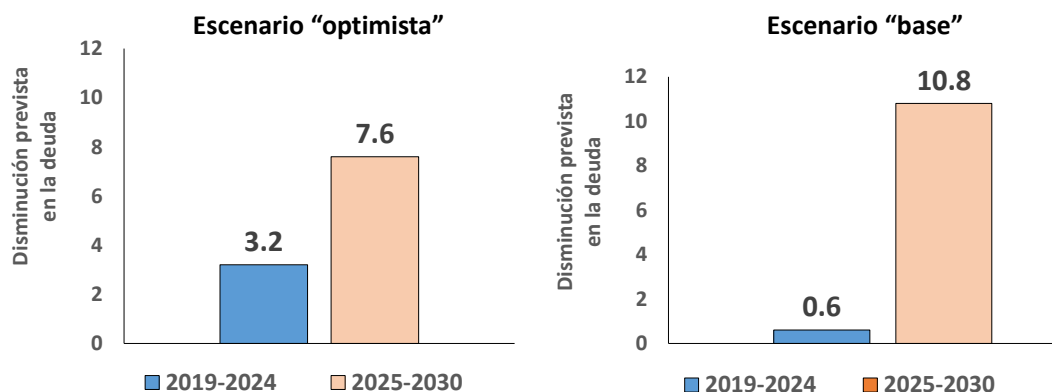
3 Para consultar el resultado de la misión realizada en ese momento el lector puede visitar el siguiente link <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/03/22/mcs032219-el-salvador-imf-mission-concludes-staff-visit>

disminuir el apalancamiento público o la razón deuda al PIB es mínimo. Este aspecto es relevante en tanto en la actualidad, el país adolece de un alto endeudamiento público. Por ejemplo, en su informe de mayo de 2019, la calificadora de riesgo Moody’s mencionó, que en sus cálculos “la carga de la deuda se acercaría a 71% en el año 2020”, con lo cual el endeudamiento público del país supera ampliamente la mediana de los países que pertenecen a la misma calificación de riesgo “B”, ubicada en 57%.

Las BPF contemplan un escenario “optimista” donde la reducción de la deuda es débil; asimismo, también incorporan un escenario base donde prácticamente la deuda no se reduce. Estas trayectorias son distantes a lo establecido en el art. 8 de la LRF en relación con el endeudamiento, donde se estipula un techo o máximo al nivel de 60% –deuda en relación con el PIB– para 2030. Acorde con el documento, se espera reducir el endeudamiento desde 70.8%, estimado para el cierre de 2019 hasta 67.6% al finalizar el quinquenio en 2024, en el escenario más optimista. Es decir, el esfuerzo por reducir la deuda se encontraría desbalanceado, concentrado en el periodo 2025-2030. Como se ilustra en el gráfico 2, la evolución planificada esperaría una reducción de 3.2% del PIB en cinco años en el mejor de los casos, con lo cual para cumplir con el parámetro de la LRF –de 60%–, en el siguiente quinquenio se tendría que realizar un esfuerzo mayor, de hasta 7.6% del PIB, en la misma cantidad de años. Por otro lado, en el escenario base la deuda no se disminuye y prácticamente se mantiene en el mismo nivel (70.2), lo cual implicaría que el próximo gobierno realice toda la reducción.

## Gráfico 2

### Reducción prevista en la razón de endeudamiento entre quinquenios, en ambos escenarios (Sector público no financiero, porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en el documento BPF.

## Conclusiones

El documento BPF permite tener algunos elementos sobre las posturas que la política fiscal adoptará en el quinquenio. No obstante, se plasmaron ciertos elementos de la política; el alcance aún es general.

En tanto son las bases o fundamentos de la política fiscal, del actual gobierno, era importante que las perspectivas planteadas fueran las más completas posibles. En este sentido, la información vertida en relación con los planes es incompleta. Por ejemplo, no se consignaron medidas concretas en aras de elevar la eficiencia, por el lado del gasto.

Sobre el crecimiento económico se hace alusión a la búsqueda de la reactivación de la inversión privada, por medio de una mejora en el clima de negocios en el país, lo cual es positivo. Se menciona que este aspecto se realizará con el combate a la delincuencia, aumentando la inversión pública. También se contempla mejorar la competitividad y los indicadores de capital humano.

No obstante, para darle cumplimiento a dichas aspiraciones también sería conveniente, para su seguimiento, a manera de complemento, dotar al instrumento de indicadores o metas concretas a alcanzar en estos ámbitos, con el fin de realizar un seguimiento a los logros que se vayan teniendo.

Para 2020 se estaría planificando un déficit mayor que el registrado en 2019; aumentando como porcentaje del PIB de 3.1% a 3.5%, con lo cual el planteamiento no contempla un viraje sustantivo por reducir el déficit fiscal. Asimismo, la BPF se decanta por un ajuste más gradual en un periodo más largo que el contemplado en la LRF. Ante este panorama, metas cruciales para el saneamiento de las finanzas públicas se estarían posponiendo hacia un horizonte más lejano. El escenario "optimista" planteado proyecta el mantenimiento del endeudamiento público en un nivel alto -67.6%- , y en su versión "base" no contempla reducción, cuando es precisamente el elevado endeudamiento, lo que incrementa la vulnerabilidad macroeconómica del país y debilita la sostenibilidad de la política fiscal.