



Posición institucional

Criterios para dialogar sobre una ley de responsabilidad fiscal en El Salvador

— Luz María Serpas de Portillo

Antecedentes

Ante el deterioro mostrado por las finanzas públicas del país, evidenciado en déficits altos, elevado endeudamiento e iliquidez de la caja fiscal, diferentes instancias del ámbito político, gubernamental y del sector privado, consideran que aprobar y poner en vigencia una ley de responsabilidad fiscal sería un instrumento útil para afrontar este desafío, lo cual implica que las instancias políticas y actores sociales claves arriben a un acuerdo sobre el manejo actual de las finanzas públicas y de los años venideros. Por otra parte, la economía también atraviesa por un ciclo prolongado de bajo crecimiento económico, que exacerba la problemática fiscal.

Existe la expectativa de que una legislación como esta puede facilitar el retorno a la disciplina y sostenerla a mediano plazo, que la deuda se estabilice y después empiece a disminuir, mejorando el perfil financiero del país. La Asamblea Legislativa tiene en estudio esta temática; con tal propósito, ha recibido cuatro expedientes –del Ejecutivo, ARENA, PCN y FMLN– conteniendo proyectos de ley de responsabilidad fiscal para su análisis. Esta posición institucional, es un resumen de un documento más amplio en el que se analizaron las implicaciones que tendría una normativa de este tipo en el país y se indican criterios a tomar en cuenta en el diálogo sobre esta temática ([Haga click aquí para acceder al documento](#)).

Las leyes de responsabilidad fiscal forman parte del conjunto de leyes que regulan el sistema presupuestario de los países. El propósito de estas normativas es establecer reglas claras en cuanto a la formulación, ejecución, información y control del presupuesto anual, y a su vez, una declaración de principios y objetivos de la política fiscal a mediano plazo. Estas reglas se plasman en leyes para tener un carácter formal e intertemporal, que se pueda supervisar y que rijan las decisiones adoptadas por el poder legislativo y ejecutivo en materia presupuestaria, su propósito primordial es la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Kopits y Symansky (1998), definen una regla de responsabilidad fiscal como una restricción permanente de la política fiscal expresada en términos de un indicador, tal como el déficit fiscal, el nivel de gasto o el volumen de deuda pública. En un concepto más amplio, se define como aquella restricción constitucional o legislativa en la política fiscal que especifica algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto (García Serrador (2004)).

En materia de responsabilidad fiscal, un aspecto esencial que debe tenerse presente es que **no hay ley que pueda sustituir el compromiso político con la sostenibilidad de las finanzas públicas, por lo que cobra relevancia que una ley de responsabilidad fiscal sea precedida de un acuerdo amplio entre los actores políticos y sociales claves sobre el tipo de reglas fiscales que se pondrán en práctica en el país para que las finanzas públicas sean sostenibles, lo que facilitará su cumplimiento y mejoraría la credibilidad de la política fiscal.**

Fuerte deterioro en las finanzas públicas

Las finanzas públicas salvadoreñas atraviesan por un período de fuerte deterioro. El déficit es alto, promedió 3.9% del PIB en 2008-2015 y la deuda alcanzó 61.4% del PIB a diciembre de 2015; además, se observa iliquidez en la caja fiscal. Los problemas fiscales se profundizaron desde 2008 por el incremento significativo del gasto público respecto a los ingresos y los impactos de la crisis mundial.

Una de las causas principales radica en las fallas que continuamente presenta el proceso presupuestario y que se han señalado en varios estudios (Alas de Franco (2013), Alas de Franco y Serpas de Portillo (2014), Trigueros Argüello (2015), Fondo Monetario Internacional (2016)) -sobreestimación de ingresos proyectados por fundamentarse en proyecciones macroeconómicas optimistas; subestimación de gastos, como las devoluciones de impuestos y los subsidios; el marco fiscal permite un mayor nivel de gastos con una aprobación legislativa rutinaria-. Estas fallas del presupuesto derivan en problemas de liquidez de la caja fiscal y continuamente presionan la emisión de deuda de corto plazo (LETES) para financiar gasto corriente. Se ha observado un patrón de comportamiento que muestra que cuando el saldo de estos instrumentos alcanza sumas alrededor de US\$800 millones, se reestructura a largo plazo, por medio de la emisión de bonos soberanos en los mercados financieros internacionales, aumentando la deuda; en la última década este patrón ha sido más frecuente. Hasta el 25 de mayo de 2016, el saldo de LETES ascendía a US\$873.8 millones y la tasa de

interés promedio también había ascendido a 6.5%, mostrando un incremento en el costo de estos recursos en pocos meses, lo que denota que la iliquidez del gobierno se ha agravado. Este problema también se manifiesta en pagos demorados y servicios públicos deficientes.

La deuda flotante en que el gobierno podría incurrir durante cada año (LETES), según el Artículo 227 de la Constitución de la República, es para remediar deficiencias temporales de ingresos; sin embargo, en la práctica, se ha convertido en un mecanismo permanente para financiar el presupuesto. El monto máximo permitido para 2016 es de 30% de los ingresos corrientes. Se observa que el saldo se traslada de un ejercicio fiscal a otro, por lo que el concepto de este mecanismo de financiamiento temporal se ha desnaturalizado y presiona continuamente el endeudamiento público. En cambio, en los años noventa, el límite de emisión de estos instrumentos se calculaba con base en el promedio de la recaudación de los últimos tres años (multiplicado por un factor) y al final del ejercicio fiscal el saldo de LETES terminaba en cero, lo que era congruente con su naturaleza y con el precepto constitucional (Opiniones de expertos en el Foro de Diálogo “Reflexión sobre el estado de las finanzas públicas y propuestas para lograr su sostenibilidad”, organizado por FUNDE el 12 de julio de 2016). En tal sentido, los esfuerzos para reordenar las finanzas estatales deben incluir la corrección de estas fallas y reducir el límite permitido para emitir LETES.

¿Qué ganaría el país estableciendo reglas fiscales en una ley?

Entre las oportunidades que ofrece una regulación de este tipo, pueden mencionarse las siguientes:

- Definir un panorama claro de la política fiscal a largo plazo, y las decisiones presupuestarias estarían enmarcadas en un contexto plurianual –marco macrofiscal de mediano plazo–.
- Mejorar el exceso de discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas –particularmente la falta de visión del futuro ante grupos de presión o procesos electorales–.

- Proveer directrices en el proceso presupuestario, permitiendo alinear los incentivos de diferentes actores – ejecutivo, legislativo– aliviando el sesgo al déficit.
- Consolidar el rol estabilizador de la política fiscal–ahorrando en períodos alcistas para crear espacio fiscal que puede usarse en períodos recesivos–.
- Más transparencia y legitimidad siempre que la ley se cumpla, aumenta la confianza de los agentes económicos, con efectos positivos en la calificación crediticia y el riesgo país.

Prácticas y tendencias internacionales

En las últimas décadas, cada vez más, diferentes economías alrededor del mundo han optado por establecer el tipo de ley del sistema presupuestario que exige responsabilidad fiscal. El número de países que plasmaron en leyes las reglas de responsabilidad fiscal, ya sea en su constitución, como ley secundaria o como tratado internacional, paulatinamente ha crecido, de ser 5 en 1990 hasta cerca de 80 en 2014.

Los países utilizan reglas fiscales numéricas o cuantitativas y las complementan con reglas de procedimiento y de transparencia. Existen diferentes tipos de reglas numéricas, y cada una de sus aplicaciones implica distintos escenarios en términos de sostenibilidad, carácter cíclico y la volatilidad de las variables fiscales. Imponen restricciones duraderas a la política fiscal, con diferentes tipos de definiciones y objetivos claramente establecidos. Su propósito es corregir incentivos distorsionados y contener presiones al gasto excesivo, en particular en los tiempos de bonanza económica, a fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

Estas reglas pueden cubrir el nivel de deuda, el balance presupuestario (global, primario, corriente, estructural), el gasto o los ingresos (expresados como ratios del PIB o tasas de crecimiento). Pueden estar en vigencia varias reglas simultáneamente, aunque se recomienda definir pocas reglas, simples y fáciles de monitorear.

Las de procedimiento, generalmente, orientan decisiones presupuestarias y apoyan el logro de las metas cuantitativas.

Por ejemplo, el establecimiento de marcos macroeconómicos de mediano plazo; definir que los nuevos gastos corrientes recurrentes, deben incluir su fuente de financiamiento. Las reglas de transparencia determinan la información mínima que debe publicarse, los informes que deben rendir los responsables de la política fiscal, su contenido y periodicidad, entre otros.

Entre las economías de distintos niveles de desarrollo, el tipo de reglas fiscales utilizadas varía; tomando en cuenta las características de cada regla, usualmente se combinan en función de los objetivos que se desean alcanzar.

Así, las reglas de balance presupuestario y las de deuda son las más utilizadas actualmente, mientras que las de ingreso son las que menos se utilizan, independientemente del nivel de desarrollo de la economía (ver gráfica), posiblemente porque la estructura de estas últimas difícilmente asegura la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que, pese a que pueden mejorar los ingresos y/o prevenir una carga fiscal excesiva, no están directamente vinculadas con el control de la deuda pública, pues no limitan el gasto; además, el establecimiento de techos o pisos en los ingresos, puede ser un enorme reto, ya que los ingresos tienen un gran componente cíclico, fluctuando ampliamente con el ciclo económico (Schaechter et al. (2012)).

Criterios a considerar en la definición de una ley para El Salvador

A continuación, se resumen algunos criterios a considerar en el diseño de una ley de responsabilidad fiscal para El Salvador, fundamentados en la experiencia de países que usan estos instrumentos, la teoría económica y las características de la economía local.

• Ámbito de aplicación

La ley podría aplicarse al sector público no financiero (SPNF). No es necesario incorporar a personas naturales y jurídicas, ya que las leyes tributarias claramente establecen la responsabilidad y obligaciones de las entidades privadas y estatales en materia tributaria.

- Definiciones**

Son de utilidad para aclarar conceptos, entender y aplicar correctamente la regulación, por lo que es relevante la definición técnica de los términos o indicadores macroeconómicos que se utilicen en dicha regulación. Respecto al concepto de “deuda pública”, debería entenderse que comprende los pasivos documentados y reconocidos en su totalidad por el Estado; en tal sentido, no es conveniente excluir la deuda de pensiones del antiguo sistema público que era administrado por el ISSS e INPEP, por tratarse de una obligación reconocida, generada con base en una ley, y excluirla dejaría una brecha fiscal relevante, especialmente por ser de largo plazo.

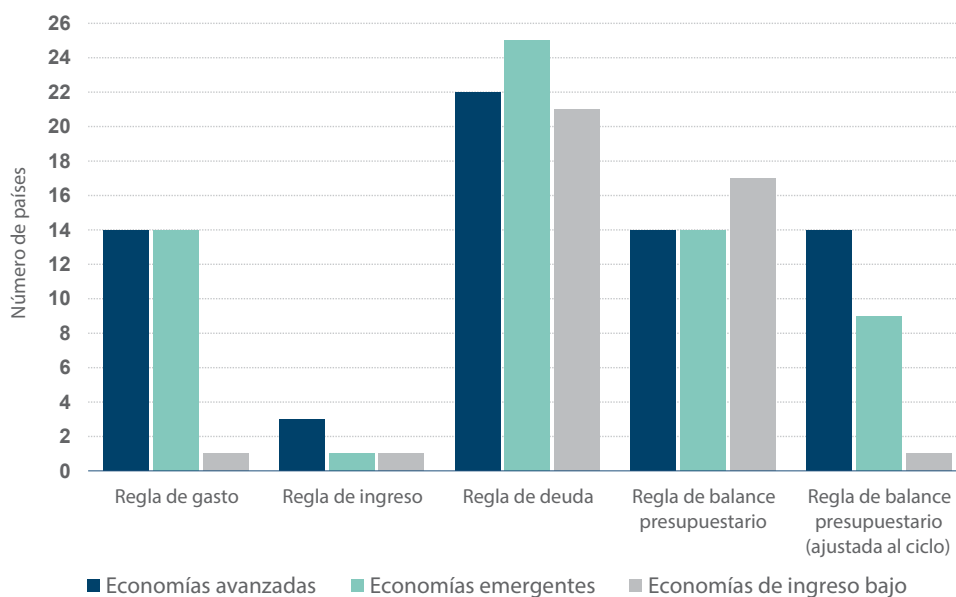
- Límites financieros**

Podrían definirse dos reglas numéricas, una de balance presupuestario y otra de deuda, con la gradualidad necesaria para alcanzarlas. La regla de balance presupuestario, podría iniciar con un objetivo sobre el balance observado (primario o global) y después de algunos años de experiencia, con una posición fiscal fortalecida, efectuar los preparativos para migrar a una regla de balance estructural (requiere de

estudios especializados, definir el indicador, difundirlo, etc.). También podría evaluarse una regla de gasto, ya que es una variable que ha incrementado significativamente y para controlarla, sería de utilidad. Por otra parte, no se estima conveniente introducir reglas cuantitativas de ingresos, ya que como se indicó anteriormente, en la experiencia internacional son las menos usadas, debido en parte a que este rubro está sujeto a las fluctuaciones del ciclo económico y puede convertirse en un enorme reto cuando la economía no es próspera.

El límite de endeudamiento de corto plazo por medio de LETES debería restringirse, y usarse únicamente cuando se presenten deficiencias temporales de ingresos (como señala la Constitución). Este límite podría situarse en 10% de los ingresos tributarios netos promedio de los tres años anteriores (cerca a US\$400.00 millones, si se toma 2013, 2014 y 2015); además, el saldo de LETES, a mayo de cada año debería ser cero, ya que si solo se financian desequilibrios temporales entre ingresos y gastos, de existir saldo hasta abril, debería poder pagarse con los ingresos

Gráfico 1
Tipos de reglas fiscales utilizadas, 2014



Fuente: Fiscal Rules Dataset, IMF

tributarios de ese mes, cuando estos se incrementan por la recaudación del impuesto sobre la renta.

Es necesario realizar un ajuste fiscal integral para disminuir el déficit y revertir la trayectoria alcista de la deuda, con medidas de gasto e ingreso y administrativas. Al respecto, según el FMI (2016) el ajuste al balance primario podría rondar como mínimo en 3% del PIB (en tres años) y presenta un menú de medidas que podrían llevarse a cabo. Otra estimación, señala que se requiere, por lo menos, de 2.3% del PIB sobre el balance primario y efectuarlo de manera gradual (Alas de Franco et al. (2015)). En ambos casos, se estabilizaría la deuda e iniciaría su descenso.

- **Reglas de procedimiento**

Para acompañar las reglas cuantitativas, podrían considerarse las reglas procedimentales siguientes:

- ✓ Elaboración y publicación de un marco macroeconómico de mediano plazo, que se actualice periódicamente, en el cual se enmarcarán los presupuestos anuales.
- ✓ Toda iniciativa de un nuevo gasto corriente que sea recurrente, debe incorporar la fuente de financiamiento (ya sea con aumento de ingresos o recorte de gastos que dejarían de efectuarse).
- ✓ Cuando se aproxima un cambio de administración pública, sería útil introducir algunas restricciones que ayuden a preservar la disciplina; por ejemplo, en cuanto a la ejecución del gasto y el déficit permitido a la administración saliente.

- **Reglas de transparencia**

La transparencia es uno de los aspectos que se refuerza con las leyes de responsabilidad fiscal. Es importante que una ley como esta, incorpore la obligación de que el Ministerio de Hacienda publique documentos como los siguientes: el marco macroeconómico fiscal completo y su metodología; un informe anual y de medio período sobre el cumplimiento de la responsabilidad fiscal, explicando las diferencias entre los resultados y lo planeado; un informe de ejecución presupuestaria anual y de medio año, en relación con las metas previstas en el

marco macroeconómico; documentos, planes y proyectos para facilitar el conocimiento de la política fiscal.

- **Cláusula de escape**

A partir de la experiencia de países que tenían leyes de responsabilidad fiscal durante la crisis mundial desatada en 2008, es recomendable incorporar disposiciones que posibiliten flexibilizar las reglas fiscales numéricas, por eventos realmente excepcionales –crisis económica aguda, fuerte choque externo, desastres naturales– y un procedimiento claro para tal propósito, según el cual el Ministerio de Hacienda solicite, en forma sustentada, la excepción a la Asamblea Legislativa, por un período perentorio –por ejemplo tres años- indicando los límites transitorios que deberán observarse en las reglas fiscales y las acciones que se emprenderán para retornar a la regla permanente establecida en la ley.

- **Consejos independientes**

Crear un Consejo de responsabilidad fiscal independiente, pueden definírsele funciones consultivas y de monitoreo, a semejanza de lo que sucede en otras economías. Por ejemplo, que se pronuncie sobre las proyecciones macroeconómicas que son el fundamento del presupuesto (mejoraría la credibilidad y la calidad) y que monitoree la práctica de las reglas fiscales; en el país, este es un tema fundamental, ya que por varios años las proyecciones macroeconómicas utilizadas para elaborar el presupuesto no se han cumplido, redundando en aumento de la deuda.

- **Sanciones**

En opinión de algunos, al no incluir sanciones, se podría vulnerar la credibilidad de esta normativa y generar incertidumbre sobre su aplicación; sin embargo, en la medida que una ley de responsabilidad fiscal es ampliamente aceptada por los diferentes sectores sociales, políticos, gubernamentales, procurarán su cumplimiento y las sanciones tendrían un carácter sobre todo disuasivo.

Conclusiones y recomendaciones

- 1. La sola aprobación de una ley de responsabilidad fiscal no garantiza la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas, aunque estuviese apropiadamente estructurada; es necesario que exista compromiso con la estabilidad y la voluntad política de cumplir la ley y mantener la sanidad fiscal.**
- Muchos países alrededor del mundo utilizan reglas de responsabilidad fiscal establecidas en una ley, para mantener sus finanzas públicas en el marco de la sostenibilidad. De acuerdo con la experiencia, los países en desarrollo han optado por definir reglas de balance presupuestario (déficit o superávit) y/o límites al endeudamiento público; otros ponen límites al gasto, tienden a adoptar pocas reglas numéricas para asegurar su cumplimiento, las cuales son acompañadas por reglas de transparencia y de procedimiento; cada país adopta las reglas en función de los objetivos que se plantea. La literatura muestra que existen mecanismos para reforzar estos objetivos, como un marco fiscal de mediano plazo, reportes periódicos, y consejos o cuerpos independientes que monitoreen y ayuden a que tales medidas se cumplan efectivamente.
- Una ley de responsabilidad fiscal apropiadamente definida ayudaría a corregir muchos de los problemas que se han observado en el manejo fiscal de El Salvador, especialmente para disminuir el déficit y que la deuda retome una trayectoria de sostenibilidad. En tal sentido, una regulación de este tipo debe definir metas claras y factibles de alcanzar, las cuales deben respaldarse con normas que aseguren credibilidad y transparencia. **Las propuestas en estudio de la Asamblea Legislativa, en varios aspectos, constituyen insumos importantes para estructurar una ley plausible para el país; en otros, se deben mejorar.**
- 4. Dado el deterioro registrado por las finanzas públicas, se requiere realizar un ajuste fiscal integral, que permita poner freno al incremento del gasto público, mejorar ingresos, que la deuda se estabilice y disminuya en los años venideros.** Este ajuste al balance primario podría rondar 2.3% a 3% del PIB y debería efectuarse en un período gradual, previo a la entrada en vigencia plena de las reglas fiscales numéricas que se decidan en una ley de responsabilidad fiscal. Al mismo tiempo, es necesario adoptar medidas para impulsar el crecimiento económico.
- 5. La efectividad de la aplicación de reglas de responsabilidad fiscal consignadas en una ley, pasa por corregir los problemas que reiteradamente ha presentado el presupuesto público en los últimos años –sobreevaluación de ingresos, subestimación/ no inclusión de gastos que necesariamente se realizarán durante el ejercicio, presupuestos aparentemente balanceados, pero que en realidad no lo están-. La disciplina fiscal demanda transparencia y mucho realismo en la elaboración y aprobación del presupuesto público anual, así como aprobar su financiamiento simultáneamente. Es imperativo que se corrijan las fallas observadas en el proceso presupuestario, de no hacerlo, no se lograría estabilizar la deuda y que en los años venideros pueda disminuir, ya que estas fallas estarían presionando por más gasto y mayor endeudamiento. Además, deberían corregirse otros problemas del marco fiscal señalados por el FMI (julio 2016).**

6. Durante el proceso de discusión de la ley de responsabilidad fiscal, la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, debería facilitar la participación de actores sociales relevantes, así como tomar en cuenta los aportes y opiniones de las instituciones de la sociedad civil y la asesoría de organismos internacionales con experiencia en este ámbito, a fin de lograr un amplio consenso sobre las reglas de responsabilidad fiscal específicas que se aplicarán en el país.

Bibliografía

Alas de Franco, Carolina (2013) "Análisis Presupuesto General de la Nación 2013: ¿sirve como instrumento de monitoreo y rendición de cuentas", DEC/FUSADES.

Alas de Franco, Carolina y Serpas de Portillo, Luz María (2014) "Presupuesto aprobado 2014: continúan las fallas y la indisciplina fiscal" DEC/FUSADES.

Alas de Franco, Carolina, et al. (2015). Indisciplina fiscal y el mito de las pensiones. Serie de Investigación 1-2015, Departamento de Estudios Económicos, FUSADES.

Fondo Monetario Internacional (2015) Informe del Personal Técnico sobre la consulta del artículo IV correspondiente a 2014. Informe del país No. 15/13.

Fondo Monetario Internacional (2016). El Salvador: Informe del Personal sobre la Consulta del Artículo IV de 2016.

García Serrador, Agustín. Teoría General sobre reglas fiscales. (2004). Quaderns de Política Económica. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

IMF. Selected Issues (julio 2016) Country Report N° 16/209.

Kopits George y Symansky Steven (1998). Fiscal Policy Rules. Occasional paper 162. International Monetary Fund (IMF).

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward the Next Generation Rules. A New Dataset, IMF.

Trigueros Argüello, Álvaro (2015) "Lecciones del presupuesto 2015 para la formulación y aprobación del presupuesto 2016" Análisis Económico No. 22, DEC/FUSADES.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366, www.fusades.org