

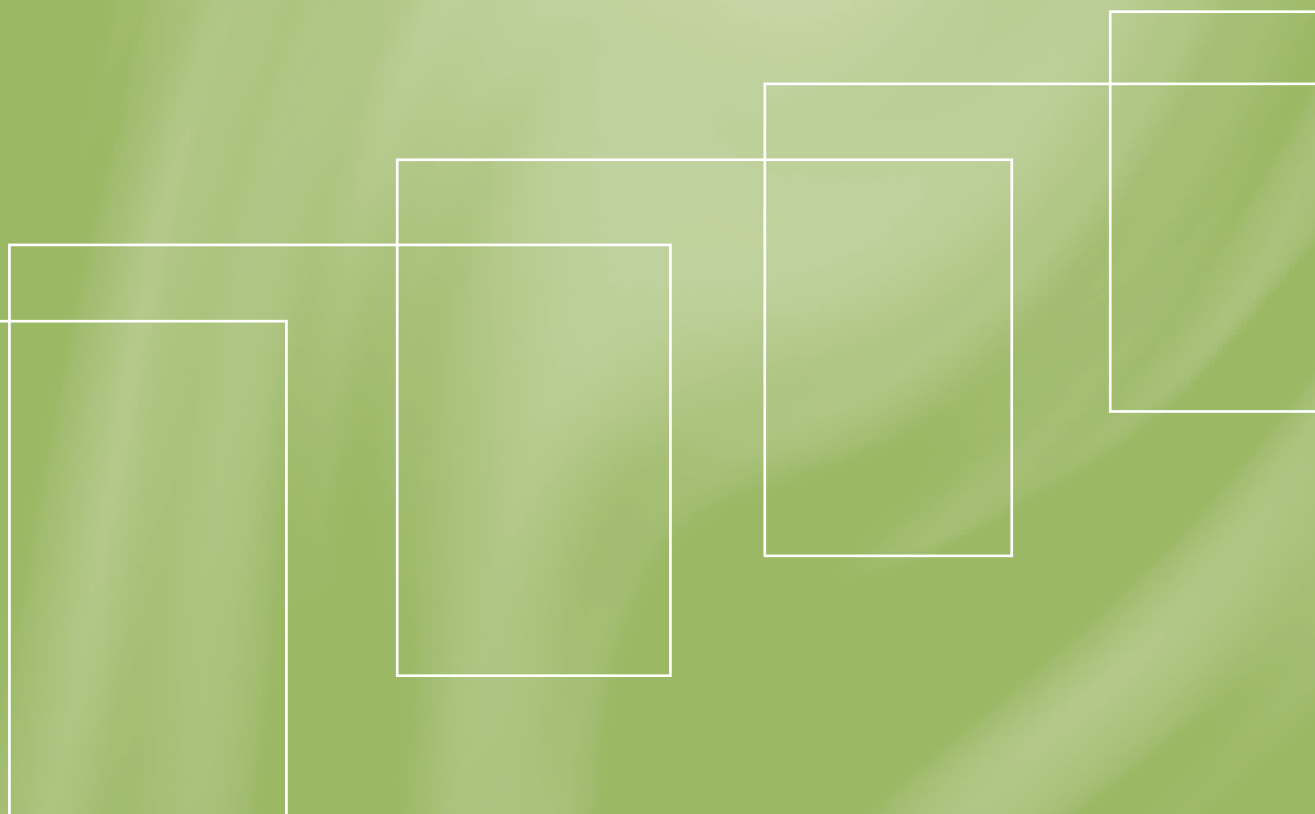


Serie
de
Investigación

1
2012

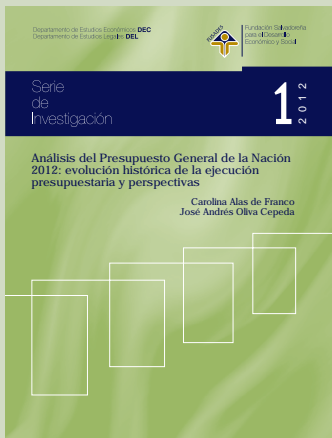
Análisis del Presupuesto General de la Nación 2012: evolución histórica de la ejecución presupuestaria y perspectivas

Carolina Alas de Franco
José Andrés Oliva Cepeda



FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL - FUSADES -

Una publicación del Departamento de
Estudios Económicos



Primera edición 200 ejemplares

Diciembre de 2012

ISSN 2306-3661

Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Libro

La autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación deberá solicitarse al Director del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES.

Índice general

Introducción	1
1. Importancia de la transparencia fiscal y comparaciones internacionales	2
2. Proyecciones variables macroeconómicas	5
2.1 Proyecciones de crecimiento e inflación en presupuestos.....	5
2.2 Proyecciones variables fiscales contempladas en el Acuerdo Stand-By.....	6
2.3 Proyecciones de ingresos tributarios utilizando un modelo econométrico.....	8
3. Análisis del presupuesto por el lado de los ingresos	11
3.1 Ingresos tributarios presupuestados y datos observados	11
3.2 Ingresos por tipo de impuestos presupuestados y observados	13
4. Ejecución del presupuesto por el lado del gasto	16
4.1 Análisis del gasto según clasificación económica	17
4.2 Presupuestos de ramos específicos	20
4.2.1 Presupuesto del Órgano Judicial.....	20
4.2.2 Presupuesto de la Asamblea Legislativa.....	22
4.2.3 Presupuesto de la Presidencia de la República.....	22
4.3 Análisis del presupuesto por áreas de gestión.....	23
5. Modificaciones al presupuesto y transferencias entre instituciones	28
5.1 Modificaciones	28
5.2 Transferencias	29
6. Financiamiento para las modificaciones al presupuesto.....	30
7. Fuentes de financiamiento.....	31
8. Reflexiones	32

Índice de cuadros

1	Idoneidad y accesibilidad de documentos presupuestarios claves.....	4
2	Proyecciones del PIB y de inflación en presupuestos 2002-2012 y cifras observadas.....	5
3	Proyecciones fiscales del SPNE, 2009-2016, incorporadas en el Acuerdo Stand-By con el FMI (distintas revisiones) y variables fiscales observadas 2009-2011	7
4	Proyección de ingresos tributarios 2012-2017.....	10
5	Ingresos tributarios brutos observados y presupuestados	11
6	Ingresos por tipo de impuesto: comparación entre lo ejecutado y lo presupuestado.....	14
7	Ingresos tributarios con y sin FEFE	15
8	Gobierno Central. Gastos por clasificación económica: ejecución fiscal versus presupuestado	17
9	Subsidios. Comparación de montos presupuestos y ejecutados para partidas seleccionadas.....	19
10	Gasto por institución: comparación entre Presupuesto Votado y Ejecutado	21
11	Presupuesto y ejecución del Órgano Judicial	22
12	Presupuesto y ejecución del Órgano Legislativo	23
13	Presupuesto y ejecución del Ramo de la Presidencia	24
14	Modificaciones al presupuesto de las instituciones clasificadas de acuerdo con el tipo de financiamiento	25
15	Asignaciones por aplicar por Unidades Primarias de Organización.....	26
16	Análisis del presupuesto según áreas de gestión.....	27
17	Modificaciones al presupuesto votado.....	28
18	Fuentes de financiamiento para refuerzos presupuestarios del Gobierno Central.....	30
19	Fuentes de financiamiento para presupuestos votados 2009-2012 y sus modificaciones	33

Índice de gráficas

1	Índice de Presupuesto Abierto 2010	3
2	PIB: Crecimiento nominal observado y proyecciones en presupuesto	6
3	Evolución de la carga tributaria neta observada y proyecciones ASB	8
4	Impacto en la carga tributaria de las variables estandarizadas	10
5	Gobierno Central. Comparación entre presupuesto votado y ejecutado	16

Siglas utilizadas

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ASB	Acuerdo Stand-By
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEFES	Certificados Fiduciario de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CIF	Certificado de Inversión Previsional
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DUI	Documento Único de Identidad
EPA	Encuesta de Presupuesto Abierto
FANTEL	Fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL
FEFE	Fondo de Estabilización y Fomento Económico
FINET	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FOP	Fondo de Obligaciones Previsionales
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FOVIAL	Fondo de Mantenimiento Vial
GOES	Gobierno de El Salvador
IBP	International Budget Parthnership
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LETES	Letras del Tesoro
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
OBI	Índice de Transparencia Fiscal 2010 (por sus siglas en inglés)
PAC	Plan Anticrisis
PEIS	Programa Extraordinario de Inversión Social
PIB	Producto Interno Bruto
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
ROSC	Reporte País de la Observancia de Estándares y Códigos (por sus siglas en inglés)

Introducción

El presupuesto del sector público debe ser el instrumento que facilite el monitoreo y el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social; a través de su ejecución, el gobierno puede generar los bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades de la población.

Pero si el proceso de elaboración del presupuesto se hace sin mayores consideraciones sobre los objetivos del gobierno y sus prioridades; y si la ejecución del gasto fiscal difiere significativamente de lo que indica el presupuesto, éste no cumplirá adecuadamente su propósito de ser un instrumento de planeación y control de las finanzas públicas.

Un presupuesto que refleja la orientación de los planes del gobierno es el resultado de un proceso de elaboración, donde los distintos entes involucrados tienen la capacidad y metodología para estimar los ingresos y egresos de un año en forma adecuada, donde hay consistencia entre las diferentes metas y programas; y donde las proyecciones se basan en supuestos realistas.

El presupuesto por programas y la evaluación por resultados de las finanzas públicas, así como la existencia de un sistema de evaluación costo-beneficio de las inversiones, y la elaboración de presupuestos plurianuales, son elementos que contribuyen a mejorar el ejercicio presupuestario.

Un presupuesto demasiado optimista sobre los ingresos tributarios, hace que a corto plazo deban buscarse nuevas fuentes de financiamiento para solventar un déficit mayor al presupuestado. Por el contrario, si es demasiado pesimista y se subestiman los ingresos, más tarde deberá decidirse el destino de esos ingresos excedentes.

En el caso específico de El Salvador, la sobrestimación de los ingresos significa, además, una transferencia de fondos mayor que la que les correspondería a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y a las municipalidades, cuyas asignaciones están relacionadas con los ingresos corrientes presupuestados.

De acuerdo con los responsables de la elaboración del presupuesto en el país, el correspondiente al

ejercicio fiscal 2012 está sustentado en la política presupuestaria para ese año; además, refleja las políticas y estrategias en materia fiscal que asegurarán el financiamiento de los gastos en que incurrirá el gobierno para cumplir con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. El ejercicio presupuestario para 2012 también sería consistente con una metodología que permite un presupuesto por resultados y con perspectiva de género¹.

En este trabajo se analiza si en efecto el Presupuesto General de la Nación 2012 recoge las metas y objetivos que el gobierno ha anunciado, si hay continuidad con la gestión de las finanzas públicas en 2011, y si las metas establecidas son congruentes con la realidad y podrán ser cumplidas.

Para ello, el análisis descansará principalmente en la comparación entre el presupuesto de 2012 y lo efectivamente ejecutado en 2011 en los diferentes rubros de ingresos, gastos y endeudamiento; así como también se analizará la ejecución fiscal a junio de 2012 comparada con lo presupuestado.

Primero, se destaca la importancia de la transparencia fiscal y se realizan comparaciones internacionales. En la segunda parte se examinan las proyecciones macroeconómicas y de ingresos tributarios; y a continuación se aborda el presupuesto por el lado de los ingresos, analizando las proyecciones de ingresos tributarios y lo efectivamente recaudado. A continuación se analiza la ejecución del presupuesto por el lado del gasto. Después se examinan las modificaciones al presupuesto y las transferencias interinstitucionales; y luego se examina el financiamiento de las modificaciones presupuestarias. Por último, se presentan las reflexiones del análisis.

Este trabajo permitirá, por un lado, determinar la calidad de los supuestos en los que descansan los ingresos y los gastos contemplados en los presupuestos; y, por el otro, analizar si es posible a partir de este instrumento identificar las prioridades de las políticas públicas y establecer si son congruentes con los objetivos de mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal.

¹ Actualmente, el gobierno está trabajando en un proyecto para migrar de un presupuesto por áreas de gestión hacia un presupuesto por resultados.

1. *Importancia de la transparencia fiscal y comparaciones internacionales*

Existen documentos importantes que evalúan la transparencia fiscal de los países, uno de ellos es el “Reporte País de la Observancia de Estándares y Códigos” (ROSC, por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI), y el otro es la “Encuesta de Presupuesto Abierto” (EPA) del International Budget Partnership (IBP) que, además, permite una comparación internacional a través del Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés).

Se dice que existe transparencia cuando hay apertura amplia hacia el público, de información y datos sobre la estructura y funciones del gobierno, intenciones de la política fiscal, cuentas del sector público y proyecciones fiscales. Esta información debe ser exhaustiva, oportuna, entendible; además, debe brindarse información comparable internacionalmente sobre las actividades del gobierno.

De acuerdo con Warren Krafchik, director de IBP, la mayor transparencia permite un mejor monitoreo de la gestión pública y un mejor acceso de los gobiernos al crédito; además, posibilita mejores opciones de política y que se puedan brindar servicios públicos de calidad.

Los expertos en el tema fiscal afirman que entre más transparente sean los presupuestos, y existan controles y contrapesos efectivos en el proceso presupuestario, mejor será la credibilidad de los gobiernos y la priorización de acciones de política pública, al mismo tiempo que se frena la corrupción y el gasto excesivo.

Los resultados de ambos instrumentos, ROSC y OBI, sobre El Salvador indican que el país debe mejorar la información de la gestión pública en cantidad y calidad, incluyendo el proceso de elaboración del presupuesto.

De acuerdo con el ROSC, los documentos que se publican en el país sobre el presupuesto, en

general, carecen de información sobre resultados, lo que dificulta el monitoreo de la gestión fiscal. Además, el presupuesto no es plurianual, y no tiene información sobre el año previo. La falta de información hace difícil establecer la relación entre los planes de gasto, ingresos y metas macroeconómicas.

Por otro lado, no se publican evaluaciones periódicas que comparen lo efectivamente gastado contra lo presupuestado. En el informe anual no hay una explicación sobre las diferencias entre las metas macroeconómicas y las estimaciones, y tampoco sobre el desempeño de los indicadores.

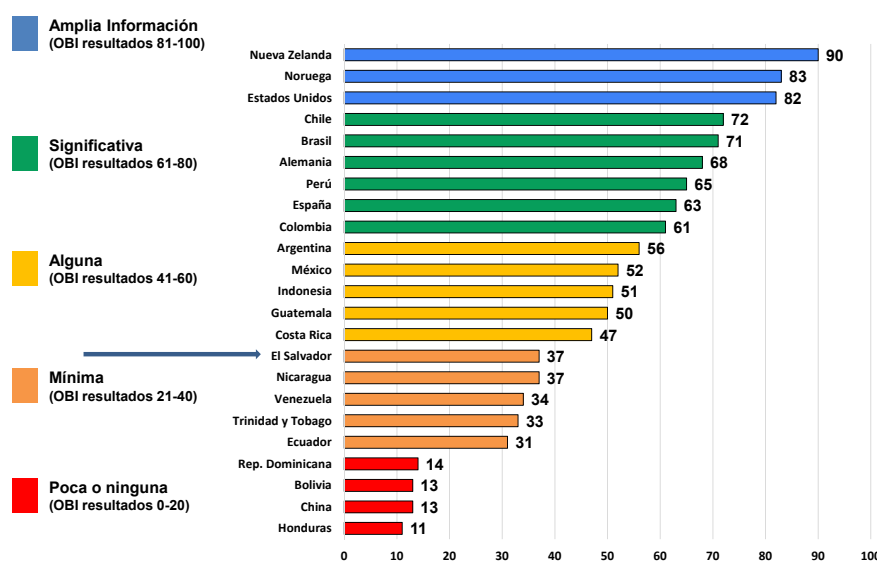
Aunque se ha avanzado en los últimos años, el ROSC recomienda mejorar en varios aspectos el proceso presupuestario. En primer lugar, se necesita clarificar mejor las relaciones fiscales intergubernamentales, principalmente entre el gobierno central y las municipalidades.

Se debe ampliar y mejorar el contenido de la documentación presupuestaria, incluyendo la incorporación de cuadros resumen y anexos que contengan los objetivos de la política fiscal de mediano plazo y sus prioridades e incorporar información sobre las actividades cuasi fiscales, riesgos fiscales, gasto tributario y deuda contingencial.

Al mismo tiempo, se debe fortalecer el proceso de elaboración del presupuesto. Se tiene que pasar a un marco fiscal plurianual que sirva de referencia en el proceso de elaboración del presupuesto; se necesita una explicación detallada de los supuestos que sirven para prepararlo, así como mejorar las auditorías que deben ser públicas.

Con respecto a la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, se evaluaron 94 países, donde El Salvador recibió la calificación 37 en el OBI, lo que lo sitúa dentro del grupo de naciones que brindan mínima información sobre las actividades presupuestarias y financieras evaluadas en el índice (gráfica 1). Esto significa que la información que brinda el gobierno relacionada con el proceso presupuestario es considerada insuficiente, dificultándose el control por parte de la ciudadanía del manejo del gasto público.

Gráfica 1
Índice de Presupuesto Abierto 2010



Fuente: *The Open Budget Survey 2010*.

La calificación del país en el OBI mejoró de 28 a 37 entre 2006 y 2008², principalmente porque se comenzó a publicar el anteproyecto del presupuesto; pero se ha mantenido prácticamente igual de 2008 a 2010, y se encuentra por debajo de la calificación promedio (42) para los 94 países evaluados en el OBI 2010.

Dentro de los países de América Latina, en 2010, El Salvador compartía una situación similar con Nicaragua, Venezuela y Ecuador; mientras que República Dominicana, Bolivia y Honduras se encontraban en el grupo que recibe la peor calificación en el suministro de información (gráfica 1).

Dos áreas en las que se debe mejorar, de acuerdo con la EPA 2010, son, por un lado, las leyes relacionadas con el proceso presupuestario, y, por otro, el funcionamiento de la Corte de Cuentas, áreas que recibieron calificación "moderada" en 2010, en cuanto a su eficiencia para lograr un presupuesto efectivo, entendible y de acceso público.

La EPA considera que son ocho los documentos presupuestarios claves. En el proceso de formulación del presupuesto, el Ejecutivo debe publicar los primeros dos documentos con, al menos, un

mes de plazo entre ellos: a) documento preliminar, el cual presenta los supuestos utilizados en la elaboración del presupuesto en cuanto a ingresos, gastos y deuda y las asignaciones generales entre las diferentes instituciones; b) propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, la cual tiene una declaración detallada por parte del gobierno acerca de las políticas y prioridades que contempla el ejercicio fiscal, incluidas las asignaciones específicas de cada ministerio y dependencia.

El tercer documento sería el Presupuesto Aprobado que es el que autoriza el Órgano Legislativo, y puede tener algunas modificaciones con respecto al proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo.

Los otros dos documentos son de evaluación y deben ser publicados en el transcurso de la ejecución del presupuesto. Uno de ellos es el informe que el Ejecutivo debe publicar mensual o trimestralmente, para informar sobre los ingresos recaudados, los gastos realizados y la deuda contraída. El otro documento se refiere a la revisión de mitad de año, en el que se presenta la ejecución fiscal del primer semestre y se explican las modificaciones sobre los supuestos económicos que afectarán las medidas presupuestarias que han sido aprobadas.

² Entre más alto el *ranking* mejor es la posición del país.

El sexto reporte es el informe de fin de año, donde se resume la situación financiera al concluir el ejercicio fiscal; éste debe incluir la actualización sobre los avances en la consecución de los objetivos de política del presupuesto aprobado.

Se requiere que una entidad independiente emita un Informe de Auditoría Anual, que incluya todas las actividades del Ejecutivo.

Debido al contenido técnico de los siete documentos anteriores, el OBI también recomienda publicar versiones simplificadas que sean de acceso público amplio, como sería en el caso del Presupuesto Ciudadano, con lo que se completarían los ocho importantes del proceso presupuestario.

En el cuadro 1 se muestran las calificaciones que el país recibió en estos documentos presupuestarios. Debe aclararse que en el año cuando se hizo la evaluación, el gobierno no publicaba dos de estos documentos; pero en 2012 se publicó por primera vez el reporte de mitad de año de la gestión pública, con lo que sólo queda el reporte de auditoría que, aunque es producido, no es publicado.

Cuadro 1
Idoneidad y accesibilidad de documentos presupuestarios claves

Documento	Calificación de la información (*)	Estado de la publicación
Documento preliminar	C	Publicado
Propuesta de presupuesto del Ejecutivo	D	Publicado
Presupuesto aprobado	A	Publicado
Presupuesto ciudadano	A	Publicado
Informes entregados durante el año	B	Publicado
Revisión de mitad de año	E	No producido
Reporte final anual	C	Publicado
Reporte de auditoría	E	Producido pero no publicado

(*) Las calificaciones son: E = poca o ninguna información; D = información mínima; C = alguna información; B = información significativa; A = información extensa.

Fuente: The Open Budget Survey 2010

El proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo para que sea aprobado por el Órgano Legislativo, es uno de los instrumentos de política más importante de un gobierno. No obstante, de acuerdo con la EPA 2010, en El Salvador, aunque se publica este proyecto de presupuesto, éste se encuentra lejos de ser exhaustivo.

Además, se señala que hay vacíos de información en las siguientes áreas:

- No hay información sobre productos y resultados, lo que dificulta el monitoreo del impacto presupuestario.
- No hay información sobre gastos e ingresos plurianuales, ni información del año previo.
- Falta información para comprender mejor la relación entre los planes de ingresos y gastos del gobierno, y su política y metas macroeconómicas.
- Falta información sobre ciertas actividades fiscales que son importantes para cumplir con las metas fiscales y de política, como, por ejemplo, presupuestos extraordinarios, actividades cuasi fiscales, gasto tributario, deuda contingencial, etc.

Con respecto al documento presupuestario preliminar, éste recibe la calificación “C” porque se considera que no es lo suficientemente integral; por ejemplo, no tiene el marco fiscal y macroeconómico. En cuanto a los informes anuales, se afirma que no tienen cierta información importante; por ejemplo, no compara lo ejecutado con lo estimado originalmente. Por otro lado, el reporte de fin de año no explica las desviaciones con respecto a las proyecciones macroeconómicas o a las cifras fiscales proyectadas, ni hay indicadores de desempeño.

De acuerdo con la EPA, sólo el presupuesto votado y el presupuesto ciudadano reciben una calificación de A, ya que se considera que ambos son suficientemente completos e integrales. No obstante, el análisis que se hace en este trabajo indica que aunque se publican ambos documentos, el presupuesto votado adolece

de varias debilidades, tal como se explica más adelante. Además, la publicación del presupuesto ciudadano se hizo varios meses después de aprobarse el presupuesto y no durante la discusión del mismo y no garantiza una divulgación amplia, ni una verdadera participación ciudadana.

A pesar de estas dificultades, en este informe se hace un esfuerzo por evaluar, en forma agregada, el desempeño de la ejecución del proceso presupuestario en el país.

2. Proyecciones variables macroeconómicas

2.1 Proyecciones de crecimiento e inflación en presupuestos

En el proceso de elaboración del presupuesto, el cálculo de algunas variables económicas –como son los ingresos tributarios–, se sustenta en los supuestos que se hacen, sobre todo, en torno a las proyecciones de crecimiento real e inflación³, por

³ La proyección del producto interno bruto (PIB) en términos nominales debe considerar dos componentes: el aumento de los precios y el incremento descontando los precios, es decir, en términos reales.

lo que es importante que estas estimaciones estén fundamentadas apropiadamente.

Desde la década pasada, lo que ha prevalecido es que las proyecciones de crecimiento real contempladas en los presupuestos no se logran cumplir, quedándose, la mayor parte de las veces, el crecimiento observado por debajo incluso de las proyecciones inferiores (cuadro 2 y gráfica 2), por lo que hay un sesgo a sobrestimar el crecimiento.

Las desviaciones más grandes se han observado en los años 2008 y 2009. En 2009 fue cuando se experimentó más fuerte el impacto de la crisis internacional en la economía salvadoreña; y ese contexto internacional adverso no se pudo anticipar plenamente, ni aún por parte de los organismos internacionales, por lo que no fue adecuadamente tomado en cuenta en las proyecciones. En ese año, las estimaciones estuvieron bastante alejadas de lo que ocurrió en la realidad; se calculó un crecimiento del 4% y se terminó con una contracción del 3.1%; de manera similar, de una inflación esperada de 6%, se registró una ligera deflación de -0.2% en ese año.

En 2010, después de la fuerte caída de la economía, se logró un crecimiento de 1.4%, superando incluso lo que se había proyectado en el presupuesto de ese año, en el que las expectativas eran bastante pesimistas con un crecimiento esperado de

Cuadro 2
Proyecciones del PIB y de inflación en presupuestos 2002-2012, y cifras observadas
(En porcentajes)

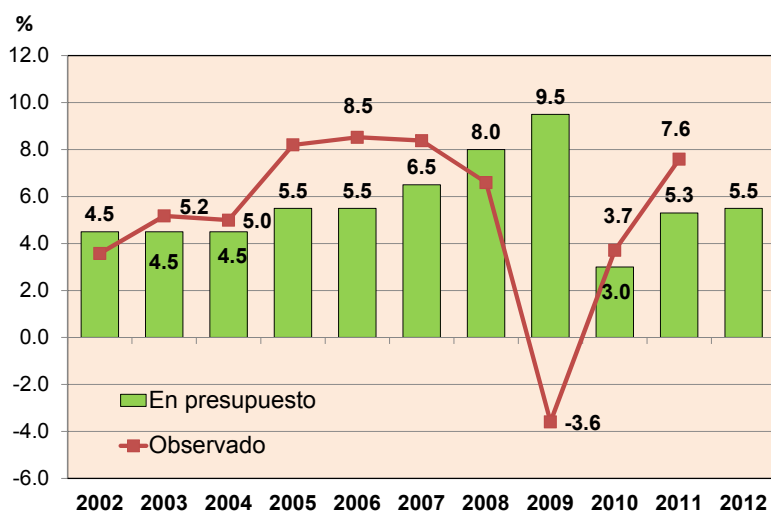
Variables	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 1/
PIB REAL (crecimiento)											
Proyección superior	3.5	3.5	3.5	3.0	4.0	4.0	5.5	4.0	0.5	2.5	2.5
Proyección inferior	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	4.0	5.0	3.5	0.5	2.5	2.5
PIB real observado	2.3	2.3	1.9	3.6	3.9	3.8	1.3	-3.1	1.4	1.5	1.3
INFLACIÓN											
Proyección superior	3.0	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	3.5	6.0	2.5	2.8	3.0
Proyección inferior	2.0	2.0	2.0	2.5	2.5	2.5	3.0	6.0	2.5	2.8	3.0
Observada (base IPC promedio)	2.8	2.5	5.4	4.3	4.9	4.9	5.5	-0.2	2.1	5.1	1.4
Observada (base deflactor implícito)	1.2	2.8	3.1	4.5	4.4	4.4	5.3	-0.5	2.3	6.0	
PIB NOMINAL (crecimiento)											
Proyección superior	6.5	6.5	6.5	5.5	6.5	6.5	9.0	10.0	3.0	5.3	5.5
Proyección inferior	4.5	4.5	4.5	5.5	5.5	6.5	8.0	9.5	3.0	5.3	5.5
PIB nominal observado	3.6	5.2	5.0	8.2	8.5	8.4	6.6	-3.6	3.7	7.6	2.7

1/ Cifras observadas en 2012 son proyecciones de cierre del Ministerio de Hacienda (MH).

Fuente: "Mensaje del Proyecto del Presupuesto" del MH, varios años; estadísticas del Banco Central de Reserva (BCR) y revisión del Acuerdo Stand-By (ASB).

Fondo Monetario Internacional, octubre 2011.

Gráfica 2
 PIB: crecimiento nominal observado y proyecciones en presupuesto



Fuente: Datos del BCR y Mensaje del Proyecto de Presupuesto, varios años.

sólo 0.5%. En 2011 se pensaba que la economía continuaría recuperándose cada vez más, y que se lograría crecer 2.5%; sin embargo, esta meta finalmente no se pudo alcanzar y se terminó creciendo 1.5%.

Para 2012, se estimaba que la economía creciera 2.5%; sin embargo, esta meta no se alcanzará. Este resultado se relaciona con varios factores, entre los cuales destacan: el entorno internacional incierto, el clima de negocios desfavorable, la incertidumbre política, y la crisis institucional entre el Órgano Legislativo y el Judicial que ocurrió a mediados de año, que han frenado la inversión. Debido a lo anterior se espera que la economía crezca aún menos que en 2011.

En cuanto a la inflación, por lo general, se ha subestimado el aumento de los precios, por lo que las cifras proyectadas en los mensajes del proyecto de presupuestos han sido inferiores que las registradas; no obstante, en 2009 y 2010, la inflación fue inferior a la cifra esperada, y lo mismo sucederá en 2012. En 2009, sobresale la diferencia significativa entre lo proyectado y lo observado; se esperaba un aumento en los precios del 6% pero se experimentó una caída de 0.2%.

Lo contrario sucedió en 2011, se esperaba una tasa de 2.8% pero la inflación llegó a 5.1%. En ese año incidió el aumento de los precios internacionales

y, a nivel interno, el cambio del sistema de subsidio y revisión del precio del gas.

Para 2012 se proyectó una inflación de 5.1%; no obstante, el aumento de los precios terminará siendo menor, considerando que, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), la inflación punto a punto a septiembre fue de 0.8%, aunque se espera que haya un ligero aumento en los precios en el último trimestre, por el incremento del precio internacional de algunos alimentos, debido a las malas cosechas en el mundo de maíz, soya y trigo; y a los daños regionales en las cosechas de maíz y frijol.

En conclusión, en 2012, el crecimiento real y la inflación serán bastante más bajos que lo que proyectaba el presupuesto de ese año.

Una proyección demasiado optimista de crecimiento del PIB conlleva, por lo general, a una sobrestimación de los ingresos tributarios, y a dar más de lo que se debería a carteras o entes descentralizados, cuyas asignaciones están relacionadas con las proyecciones de los ingresos tributarios incluidas en los presupuestos. De manera que cuando se recauda menos de lo previsto y no se pueden sufragar los gastos, se deben sacrificar otros gastos o recurrir a mayor endeudamiento.

También, de acuerdo con el artículo 172 de la Constitución de la República de El Salvador, a la Corte Suprema de Justicia le corresponde el 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado; y, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), las alcaldías deben recibir el 8% de los ingresos tributarios netos del presupuesto. La sobrestimación hace que las asignaciones superen lo establecido por la ley y sesga el gasto público hacia el alza.

2.2 Proyecciones variables fiscales contempladas en el Acuerdo Stand-By

En el Acuerdo Stand-By (ASB), firmado en marzo de 2010 por el gobierno de El Salvador con el FMI, se establecieron las metas macroeconómicas para

el período 2010-2015, las cuales fueron después incorporadas al Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (PQD) del gobierno, publicado en junio de 2010. Estas metas han sido ajustadas en cada una las revisiones que el FMI ha realizado en octubre de 2010, y en marzo y octubre de 2011. En 2012, el ASB se suspendió y el FMI no ha publicado nuevas proyecciones.

Las proyecciones de carga tributaria fueron ajustadas en las distintas revisiones que se hicieron al ASB; estos ajustes fueron hacia arriba para las proyecciones de los años 2010 y 2011. Por el contrario, las modificaciones a las proyecciones de carga tributaria de los años 2012-2015 presentan cifras más modestas que lo que originalmente se había esperado (cuadro 3).

Al comparar estas proyecciones con las cifras observadas, la carga tributaria de 2010 y 2011 estuvo ligeramente por debajo de las proyecciones

Cuadro 3
Proyecciones fiscales del SPNF, 2009-2016, incorporadas en el Acuerdo Stand-By con el FMI (distintas revisiones) y variables fiscales observadas 2009-2011. (Porcentaje del PIB)

Variables	Fecha de revisión	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proyecciones carga tributaria neta (original)	mar-10	12.1	13.2	13.9	15.1	16.0	16.1	16.1	
Proyecciones carga tributaria neta (revisado)	oct-10	12.4	13.2	13.9	15.0	15.8	16.0	16.4	
Proyecciones carga tributaria neta (revisado)	mar-11	12.4	13.3	14.0	14.8	15.6	16.0	16.2	16.3
Proyecciones carga tributaria neta (revisado)	oct-11	12.6	13.6	14.3	14.7	15.6	15.9	16.0	16.2
Carga tributaria neta observada		12.6	13.4	13.9					
Proyecciones gasto corriente (original)	mar-10	18.2	18.5	18.3	18.3	17.9	17.9	17.6	
Proyecciones gasto corriente (revisado)	oct-10	18.6	18.8	18.3	18.0	17.9	18.0	17.9	
Proyecciones gasto corriente (revisado)	mar-11	18.6	18.6	18.8	17.9	17.8	18.0	17.8	17.9
Proyecciones gasto corriente (revisado)	oct-11	19.0	19.1	19.4	18.1	18.0	18.1	17.8	17.9
Gasto corriente observado		18.9	18.9	19.3					
Proyecciones gasto de capital (original)	mar-10	3.0	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	
Proyecciones gasto de capital (revisado)	oct-10	3.0	3.1	3.6	3.5	3.5	3.5	3.6	
Proyecciones gasto de capital (revisado)	mar-11	3.0	3.1	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Proyecciones gasto de capital (revisado)	oct-11	3.1	3.2	3.1	3.2	3.3	3.2	3.2	3.3
Gasto de capital observado		3.1	3.2	2.9					
Proyecciones déficit fiscal (original)	mar-10	-5.4	-4.7	-3.5	-2.5	-1.8	-1.6	-1.4	
Proyecciones déficit fiscal (revisado)	oct-10	-5.6	-4.8	-3.5	-2.5	-2.0	-1.8	-1.5	
Proyecciones déficit fiscal (revisado)	mar-11	-5.6	-4.2	-3.5	-2.5	-2.0	-1.8	-1.5	-1.5
Proyecciones déficit fiscal (revisado)	oct-11	-5.7	-4.3	-3.6	-2.5	-2.0	-1.8	-1.5	-1.5
Déficit Fiscal observado		-5.7	-4.3	-3.9					
Proyecciones deuda pública (original)	mar-10	49.4	52.2	51.9	51.5	50.2	48.3	46.5	
Proyecciones deuda pública (revisada)	oct-10	49.5	51.2	52.1	51.8	50.6	49.1	47.7	
Proyecciones deuda pública (revisada)	mar-11	50.0	51.5	51.3	51.0	49.8	48.4	47.1	45.9
Proyecciones deuda pública (revisada)	oct-11	50.1	52.1	52.0	51.2	50.5	49.2	47.8	46.6
Deuda pública observada		51.3	52.9	52.7					

Fuente:

International Monetary Fund. IMF Country Report No. 10/82. March, 2010.

International Monetary Fund. El Salvador: 2010 Article IV Consultation and First Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report. Oct, 2010.

International Monetary Fund. El Salvador: Second Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report. Marzo, 2011.

International Monetary Fund. El Salvador: Third Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report. October, 2011.

Estadísticas del BCR

de la revisión de octubre de 2011 (cuadro 3) aunque igualó y superó, respectivamente, la meta originalmente establecida en el ASB; lo que muestra que el componente de meta de recaudación se ha cumplido como se había diseñado inicialmente.

De acuerdo con la revisión más reciente del ASB, para 2012 se espera una carga tributaria neta de 14.7%, lo que implicaría un incremento de 0.8 puntos porcentuales con respecto a la de 2011 (13.9%). Esta proyección es optimista considerando el lento crecimiento de la economía salvadoreña, el clima desfavorable para la inversión en el país y la incertidumbre en los mercados internacionales.

Además, el aumento promedio anual de la carga tributaria en el país ha sido de 0.2 puntos porcentuales en las dos últimas décadas (gráfica 3). Solo en 1995 y en 2010 –un año después de la reforma tributaria– se registró un aumento anual de 0.8 puntos porcentuales; y el máximo histórico es igual a 0.9 puntos porcentuales, observado en 2006, año en el que hubo una reforma tributaria y un crecimiento económico más alto.

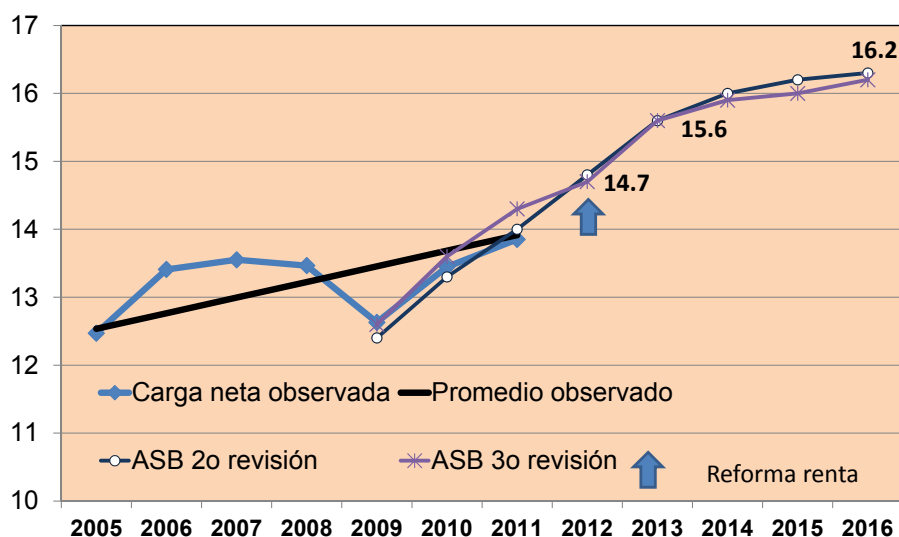
Debe recordarse que proyecciones de ingresos tributarios muy optimistas en los presupuestos, hacen que durante la ejecución fiscal se tenga que sacrificar gastos y/o que se termine con un déficit fiscal más alto que el esperado y más deuda.

En cuanto a las proyecciones del gasto corriente en el ASB, a diferencia de lo sucedido con los ingresos, éstas no se cumplieron, a pesar de que fueron ajustadas hacia arriba en las distintas revisiones del acuerdo. En las distintas revisiones, con excepción de las cifras corregidas de la última revisión, el gasto corriente sobrepasó las estimaciones contempladas en el ASB.

El gasto corriente fue igual a 18.9% y 19.3% del PIB en 2010 y 2011, respectivamente, superando el 18.5% y 18.3% planteados en el ASB originalmente, y superando aún el 18.6% y 18.8% de la segunda revisión.

Por su parte, las proyecciones de gastos de capital del ASB se modificaron hacia abajo; aun así, en 2011, el gasto de capital ejecutado estuvo por debajo de las proyecciones del acuerdo, incluyendo las de la tercera revisión.

Gráfica 3
Evolución de la carga tributaria neta observada y proyecciones ASB



Fuente: BCR y Acuerdo Stand-By, varias revisiones.

2.3 Proyecciones de ingresos tributarios utilizando un modelo econométrico

Los ingresos tributarios proyectados son un componente importante en el que se basa la elaboración del presupuesto, ya que éstos, junto con el financiamiento por deuda, son los que establecen el alcance del gasto.

En este apartado se presenta la estimación de los ingresos tributarios brutos, utilizando un modelo econométrico. Estas proyecciones ofrecen una estimación alternativa a la que propone el MH en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto de 2012; con la ventaja que se dispone de información más actualizada sobre el desempeño de la economía. Por lo tanto, la estimación de los ingresos tributarios para 2012 permitirá comparar qué tan factible es alcanzar la meta de recaudación que establecía el presupuesto 2012, y también evaluar si se cumplirá con las últimas proyecciones, más optimistas, del MH.

En el modelo econométrico, los ingresos tributarios brutos son función del crecimiento del PIB real y de los precios del petróleo; además, se considera el impacto de cuatro reformas tributarias: la introducción del Código Tributario (2001) y las reformas impositivas de 2004, 2009 y 2011 cuyo impacto se comenzó a experimentar en 2005, 2010 y 2012, respectivamente.

La siguiente ecuación presenta los resultados obtenidos del modelo econométrico, en el cual se utilizaron observaciones trimestrales, desde el primer trimestre de 1994 hasta el tercer trimestre de 2012⁴.

Resultados Modelo Econométrico

$$(R_t / PIB_t) / I_t = \underset{(t=11.93)}{7.6} + \underset{(t=4.58)}{(0.125)G_{t-1}} + \underset{(t=3.31)}{(0.55)reforma_01} + \underset{(t=4.77)}{(1.1)reforma_05} + \underset{(t=2.1249)}{(0.39)reforma_10} + \underset{(t=1.97)}{(0.65)reforma_12} + \underset{(t=4.54)}{(0.96)\log_P_Petróleo}$$

Donde:

R t = Ingresos tributarios nominales

PIB t = PIB nominal

(R t/PIB t) = Carga tributaria

I t = Índice estacional

G t-1 = log (PIB real t) -log (PIB real t-4)

Reforma_01 = 1 a partir de 2001

Reforma_04 = 1 a partir de 2005

Reforma_09 = 1 a partir de 2010

Reforma_11 = 1 a partir de 2012

t = trimestre

Nota: los coeficientes se indican como % del PIB

$$R^2 \text{ Ajustado} = 0.92$$

$$\text{Durbin Watson} = 1.3$$

El valor de los coeficientes de la ecuación indica la variación que se esperaría en la carga tributaria ante los cambios unitarios de cada una de las variables.

Sin embargo, para analizar cuál factor tiene un mayor impacto en los ingresos tributarios, no se pueden comparar directamente las distintas variables porque se encuentran expresadas en unidades diferentes, por lo que se necesita estandarizar los cambios de las variables a una misma unidad⁵.

De acuerdo con los coeficientes de las variables estandarizadas (gráfica 4), el factor que tiene la mayor incidencia en la carga tributaria es el aumento de los precios de petróleo. En segundo lugar, aunque todas las reformas tributarias han contribuido en el incremento de la carga, los resultados muestran que la introducción del código tributario en 2001 y la reforma tributaria de 2005 son las que han tenido el mayor impacto en la misma. El crecimiento económico también incide positivamente en la carga tributaria.

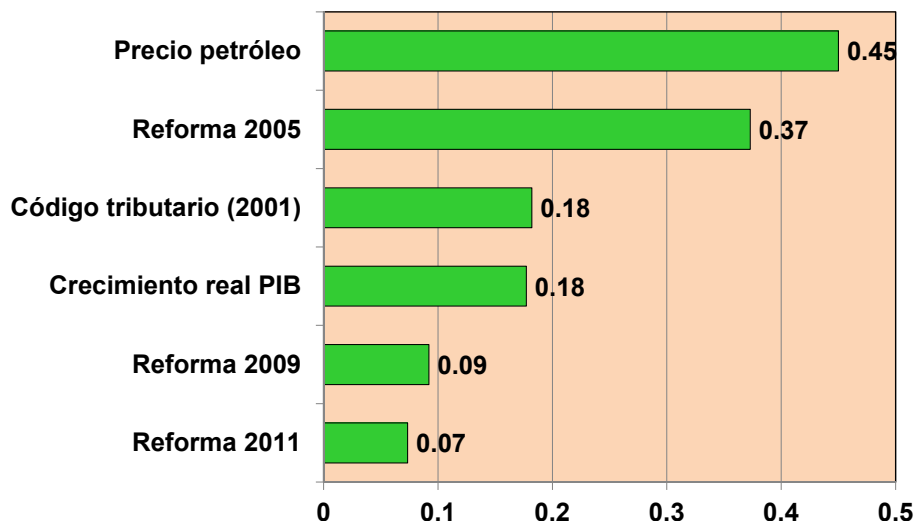
A partir de las estimaciones del modelo, se proyectó la recaudación tributaria para el período 2012-2017 (cuadro 4). Para dichos cálculos se tomaron los supuestos de crecimiento real y el PIB nominal contemplados en los mensajes del presupuesto de 2013.

De acuerdo con el presupuesto de 2012, se esperaban ingresos tributarios brutos de US\$3,768.2 millones. Las estimaciones del MH a septiembre de 2012 eran más optimistas, calculándose que los ingresos tributarios brutos serían iguales a US\$3,781.8 en este año; sin embargo, los resultados del modelo econométrico apuntan a que la meta de recaudación bruta no se alcanzará, quedándose aproximadamente en US\$3,690.6 millones, lo cual implicaría un faltante de US\$77.6 millones para el ejercicio fiscal 2012 (ver cuadro 4).

⁵ Las variables utilizadas en la regresión se estandarizaron restándoles la media y dividiéndolas entre su desviación estándar. Para poder determinar cuál de las variables explicativas tenía mayor impacto sobre los ingresos tributarios, se corrió el mismo modelo econométrico descrito anteriormente, pero utilizando las variables estandarizadas.

⁴ Todas las variables resultaron estadísticamente significativas.

Gráfica 4
Impacto en la carga tributaria de las variables estandarizadas
valor de los coeficientes



Los números indican lo que cambia la carga tributaria -en términos de desviaciones estándar-, ante la variación de una desviación estándar de las variables explicativas
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4
Proyección de ingresos tributarios 2012-2017 (*)
(En millones de US\$ y porcentajes)

Año	PIB real crecimiento %	PIB nominal	PIB nominal crecimiento %	Deflator implícito del PIB %	Precio del barril de petróleo	Ingresos tributarios brutos 2/	Carga tributaria bruta
2011 1/	1.5	23,054	7.6	6.1	104.00	3,486.6	15.1
2012	1.3	23,844	3.4	2.1	106.24	3,690.6	15.5
2013	2.3	24,990	4.8	2.5	107.86	3,899.7	15.6
2014	2.5	26,080	4.4	1.9	104.95	4,073.9	15.6
2015	2.7	27,448	5.2	2.5	107.73	4,299.3	15.6
2016	2.5	28,872	5.2	2.7	107.94	4,514.7	15.6
2017	2.6	30,408	5.3	2.7	107.94	4,751.7	15.6

* Cifras de 2011 son observadas, cifras 2011-2017 son estimadas

1/ Cifras observadas

2/ Cifras 2012-2017 son proyecciones de ingresos tributarios modelo econométrico

Para 2012-2017, el crecimiento del PIB real y valor del PIB nominal son cifras del Mensaje del proyecto de presupuesto 2013

Para 2012-2017, el deflator implícito del PIB se calculó utilizando datos del Mensaje del proyecto de presupuesto 2013

Para 2012-2017 el precio del barril de petróleo es el promedio de los precios de los contratos a futuro que estaban a septiembre de 2012; en http://futures.tradingcharts.com/marketquotes/CL_.html

Fuente: Elaboración propia con datos del Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2013 y resultados del modelo econométrico.

3. Análisis del presupuesto por el lado de los ingresos

3.1 Ingresos tributarios presupuestados y datos observados

El desempeño de la recaudación tributaria en los últimos años ha sido positivo. Considerando un período largo, se observa que en 1990 la carga tributaria neta era de 9.1%, mientras que en 2011 ascendió a 13.9%. El incremento de la carga tributaria ha sido más acelerado en el último período, de 2000 a 2011 se registró un aumento de 3.7 puntos porcentuales, pasando de 10.2% a 13.9% en esos años, esta última carga tributaria constituye el máximo alcanzado históricamente en el país.

En general, en el último período es posible observar dos momentos: uno entre 2000 y 2007, cuando la carga tributaria neta aumentó 3.3 puntos del PIB, destacándose el aumento de 0.9 puntos en 2006.

El incremento en este período está relacionado con la introducción del código tributario en 2001 y con la reforma tributaria de 2005 que mejoró la gestión fiscal. Además, influyó positivamente en la recaudación, el incremento de los precios del

petróleo y el mejor crecimiento económico que experimentó el país en esos años.

En 2008, la carga tributaria permaneció similar a la de 2007, a pesar de que en ese año se introdujeron dos nuevos impuestos, el de US\$0.04 por minuto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes, y el de US\$0.10 por galón de consumo de combustible (gasolina o diesel), ambos para financiar el subsidio al transporte público.

En 2009 se dio un quiebre cuando el impacto de la crisis internacional influyó en la caída de 0.9 puntos porcentuales de la carga fiscal; siendo hasta en 2011 que se logró superar la carga alcanzada en 2008.

La recuperación de la carga tributaria en 2010 y 2011 está asociada con la reforma tributaria de finales de 2009 que modificó y aplicó nuevos impuestos a las bebidas alcohólicas, cigarrillos, y a otras bebidas, y creó el impuesto a la primera matrícula de vehículos, al mismo tiempo que se intensificó el proceso fiscalizador; todo lo cual compensó el impacto del lento crecimiento de la economía en esos años.

A finales de 2011 se realizó una reforma al impuesto sobre la renta, cuyo impacto se comenzó a sentir en 2012, y que tendrá mayor incidencia en la recaudación tributaria de 2013.

El cuadro 5 muestra la evolución de la recaudación tributaria observada y proyectada. De 2005 a 2008

Cuadro 5
Ingresos tributarios brutos observados y presupuestados
(En millones de US\$ y porcentajes)

	Ingresos tributarios brutos observados	Ingresos tributarios brutos en presupuestos	Excedente o déficit (A - B)	Variación anual observada (monto)	Var. anual (diferencia entre montos presup. y los observados año anterior)	Crecimiento ingresos tributarios observados	Crecim. ingresos tribut. presup. respecto a observados año anterior	Crecimiento ingresos tributarios en presupuestos	Carga tributaria bruta observada	Carga tributaria bruta en presupuestos
Año	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
2001	1,530.3	1,640.2	-109.9						11.1%	11.9%
2002	1,684.7	1,702.3	-17.6	154.4	172.0	10.1%	11.2%	3.8%	11.8%	11.9%
2003	1,812.4	1,803.2	9.2	127.7	118.5	7.6%	7.0%	5.9%	12.0%	12.0%
2004	1,925.2	1,956.2	-31.0	112.8	143.8	6.2%	7.9%	8.5%	12.2%	12.4%
2005	2,229.4	2,120.8	108.6	304.2	195.6	15.8%	10.2%	8.4%	13.0%	12.4%
2006	2,573.5	2,343.4	230.1	344.1	114.0	15.4%	5.1%	10.5%	13.9%	12.6%
2007	2,876.8	2,647.0	229.8	303.2	73.5	11.8%	2.9%	13.0%	14.3%	13.2%
2008	3,089.6	2,896.0	193.6	212.8	19.2	7.4%	0.7%	9.4%	14.4%	13.5%
2009	2,836.0	3,331.6	-495.6	-253.6	242.0	-8.2%	7.8%	15.0%	13.7%	16.2%
2010	3,071.8	3,180.7	-108.9	235.8	344.7	8.3%	12.2%	-4.5%	14.3%	14.8%
2011	3,486.3	3,423.5	62.8	414.5	351.7	13.5%	11.4%	7.6%	15.1%	14.8%
2012	3,690.6 1/	3,768.2	-77.6	204.3	281.9	5.9%	8.1%	10.1%	15.5%	15.8%

1/ ingresos tributarios estimados utilizando modelo econométrico

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes de Presupuesto, "Mensaje del Proyecto de Presupuesto" varios años, cifras del BCR y MH.

se observó una clara subestimación de los ingresos tributarios presupuestados, sobrepasando lo efectivamente recaudado por lo menos en cien millones de dólares a lo presupuestado para esos años, con una diferencia máxima de US\$230.1 millones en 2006.

En 2009 hay un punto de inflexión ya que a partir de ese año los ingresos tributarios son sobrestimados. La excepción es 2011 cuando la recaudación fue ligeramente superior a la proyectada, a pesar de que en ese año, la economía no creció tanto como se esperaba (cuadro 5).

Por ejemplo, en 2009 se esperaban US\$242 millones más con respecto a los ingresos de 2008, pero lejos de cumplirse la meta, la recaudación cayó US\$253.6 millones por el impacto de la crisis internacional en la economía salvadoreña.

En los últimos años, se ha sobrestimado el crecimiento de la economía, lo que ha incidido en las proyecciones demasiado optimistas de la recaudación tributaria. Además, las autoridades también han tenido expectativas altas sobre las mejoras en la gestión administrativa y el impacto de las reformas tributarias, lo que también ha contribuido a aumentar las metas de recaudación con que se ha trabajado en los presupuestos. Esto, junto con una subestimación u omisión de algunos gastos, ha permitido presentar un presupuesto con financiamiento sólo de préstamos ya autorizados, lo que hace posible que el presupuesto puede aprobarse por mayoría simple.

Sin embargo, cuando no se logran los ingresos estimados y se exceden los gastos en montos significativos, se tiene que recurrir a mayor endeudamiento durante el año, lo que complica el manejo de las cuentas fiscales, y se hacen cada vez más evidentes los problemas de efectivo del gobierno; el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de monitoreo y control, y de rendición de cuentas.

En el presupuesto de 2012, los ingresos tributarios brutos se proyectaron en US\$3,768.2 millones. Las proyecciones de recaudación tributaria del Informe de Rendición de Cuentas 2011-2012⁶ son aún mayores con un estimado de US\$3,866 millones. En el aumento de los ingresos tributarios

⁶ Ministerio de Hacienda, agosto de 2012.

que se espera para este año, estaría incidiendo –de acuerdo con las autoridades– la reforma tributaria de diciembre de 2011.

El aumento de los ingresos tributarios que se había estimado para 2012 (US\$204.3 millones), es menor al incremento efectivo observado de US\$414.5 millones en 2011, año en el cual lo recaudado sobrepasó las proyecciones de ingresos tributarios del presupuesto 2011.

No obstante, la evolución de los ingresos tributarios observada hasta septiembre de 2012, así como las proyecciones de recaudación del modelo econométrico para ese año, indican que no se logrará alcanzar el monto de ingresos tributarios que esperan las autoridades del fisco.

Durante enero-junio de 2012, los ingresos tributarios brutos efectivamente recaudados fueron US\$2,004.6 millones; monto inferior a los US\$2,125.8 que se debían haber recibido en el primer semestre, de acuerdo con la meta presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

La reforma tributaria de diciembre de 2011 ha comenzado a incidir positivamente en la recaudación de 2012, sobre todo por el aumento de la tasa para calcular el pago a cuenta. No obstante, debe considerarse que, al mismo tiempo, la reforma redujo la base tributaria, y se está tratando de que las retenciones de renta sean más precisas para disminuir las futuras devoluciones, ambos hechos presionarían hacia abajo la recaudación tributaria de 2012; mientras que el aumento del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas se observará más plenamente en 2013⁷. El bajo crecimiento de la economía sería otro elemento que afectaría la recaudación tributaria.

Debe mencionarse que aunque los ingresos tributarios han seguido creciendo hasta el presente, se ha observado una desaceleración de los mismos desde 2011, siendo los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) uno de los flujos que más ha frenado su crecimiento, lo que está relacionado con el bajo crecimiento de la economía.

⁷ De acuerdo con el MH, la reforma tributaria de 2009 habría logrado aumentar los ingresos en US\$175 millones en 2012. Mientras que las modificaciones al impuesto sobre la renta, introducidas a finales de 2011, generarían ingresos adicionales de US\$50 millones en 2012 y de US\$108 millones en 2013.

El desempeño reciente de la economía y de los ingresos tributarios indica que hacia el futuro será difícil que la carga fiscal se eleve solamente con el impulso del crecimiento económico. Si se quiere cumplir con las metas de recaudación tributaria para los próximos años, tal como están contempladas en el ASB y en el mensaje del proyecto de presupuesto, se deberán realizar otras acciones; por ejemplo, reformas tributarias, cambios en el marco legal impositivo del país, mejoras en los procesos administrativos de recaudación y en el combate a la evasión fiscal; junto con medidas para impulsar el crecimiento económico.

Además, para elevar los ingresos tributarios debe tenerse presente que no se pueden aumentar impuestos indefinidamente, por el impacto que estas medidas tienen sobre el crecimiento económico (especialmente en una situación de lento crecimiento), y sobre la complejidad y costo de la administración tributaria.

3.2 Ingresos por tipo de impuestos presupuestados y observados

A pesar de la reforma al impuesto sobre la renta de finales de 2011 y de ser menos optimistas en las metas de recaudación para 2012, hasta octubre de este año, los ingresos tributarios (incluyendo las contribuciones especiales), se quedaron US\$74.4 millones por debajo de lo presupuestado para enero-octubre. En ese período, la renta superó las proyecciones por US\$54.8 millones, pero el IVA se quedó corto en US\$80 millones; este último impuesto ha sido afectado por el lento crecimiento de la economía.

En 2012, las proyecciones indicaban que el IVA aumentaría US\$183.7 millones con respecto a lo recaudado un año antes (cuadro 6). Sólo se proyectaba un aumento de US\$63.2 millones en los ingresos totales por renta, aumento que está por debajo del incremento que se esperaba en los presupuestos de 2010 y 2011; lo que indica que cuando se elaboró el presupuesto 2012 no se esperaban efectos importantes de la reforma tributaria en los ingresos por renta en este año.

Por el contrario, se esperaba un aumento mayor en los ingresos por aranceles en 2012, comparado con el incremento de un año antes. No obstante, el pobre desempeño de las exportaciones este año hace difícil que se alcancen las metas proyectadas.

En cuanto a la carga sobre productos específicos, en el presupuesto 2012 está contemplada una reducción de US\$14 millones en estos tributos, por la caída de todos estos impuestos, con excepción del impuesto a las gaseosas y similares que se había presupuestado que aumentarían US\$2 millones (cuadro 6).

Pero a pesar de las proyecciones más conservadoras, durante enero-octubre de 2012, los ingresos por específicos se encontraban US\$6.1 millones por debajo de lo presupuestado a esa fecha.

Por otro lado, el presupuesto 2012 consideraba un aumento de US\$6.1 millones en el impuesto a las llamadas internacionales entrantes con respecto a los ingresos de un año antes. No obstante, a octubre de este año, estos impuestos se habían reducido significativamente (US\$13.7 millones). Este impuesto no ha respondido a las proyecciones que ha tenido el gobierno en cuanto a su recaudación; en el presupuesto de 2011 se calculó un monto demasiado optimista de US\$74.5 millones que estuvo muy por encima de lo que finalmente se percibió por este concepto; y en 2012 también parece que lo que se percibirá estará bastante por debajo de lo que se había proyectado.

El impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes fue uno de los tributos que se crearon en 2008; y es un ejemplo de cómo algunos impuestos no dan los resultados esperados, si las personas pueden sustituir este servicio por otros similares que no son sujetos de impuestos y tienen un costo menor, como es el caso de los servicios de contacto a través de Internet.

De igual manera, las proyecciones de la contribución especial sobre bebidas alcohólicas, tabaco y armas, destinada al financiamiento del Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), han estado por encima de lo que ha ingresado efectivamente en 2010 y 2011. En 2012, lo presupuestado es aún más alto

Cuadro 6
Ingresos por tipo de impuesto: comparación entre lo ejecutado y lo presupuestado
(Millones de US\$)

Impuestos	Ejecutado			Presupuesto votado			Cambio		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2010 vrs. ejecutado 2009	2010 vrs. ejecutado 2010	2012 vrs. ejecutado 2011
Impuesto Sobre la Renta	1,003.8	1,050.0	1,192.8	1,062.4	1,150.6	1,144.7	146.8	140.9	63.2
De personas naturales asalariadas	251.8	521.4	256.1	230.9	326.8	320.0	623.7	75.0	367.6
De personas naturales no asalariadas	192.1	50.0	199.5	205.2	258.9	249.2	59.9	66.8	(139.6)
De personas jurídicas	559.9	423.4	630.5	626.2	565.0	545.5	5.0	5.0	(124.0)
Por Retenciones a personas naturales y jurídicas		55.1	106.7			30.0		0.0	(40.8)
Impuesto sobre transferencia de bienes raíces	13.4	16.1	16.3	22.1	23.3	18.0	10.9	1.9	1.4
Impuesto sobre comercio exterior	138.0	147.7	167.3	183.1	161.9	162.3	23.9	11.4	15.9
Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)	1,423.6	1,566.0	1,801.3	1,783.3	1,564.2	1,757.1	140.6	191.1	183.7
Sobre transacciones internas	568.1	569.6	600.6	610.0	618.4	653.0	50.3	83.4	106.4
Sobre transacciones con el exterior	767.7	891.0	1,065.2	1,118.6	836.8	1,023.2	69.1	132.2	88.1
Sobre transacciones internas vía retención y percepción	87.8	105.4	135.6	54.7	109.1	81.0	21.3	(24.5)	(10.8)
Impuestos a productos específicos	99.3	106.5	125.6	78.5	103.0	108.6	3.3	2.0	(14.1)
Sobre alcohol y bebidas alcohólicas	17.6	17.7	23.4	11.4	15.5	14.4	(2.2)	(3.3)	(4.1)
Sobre cerveza	26.3	26.3	29.0	23.1	32.9	29.0	2.0	2.7	(8.6)
Sobre cigarrillos	30.9	30.9	37.7	18.8	28.8	28.3	5.0	(2.6)	(2.2)
Sobre bebidas gaseosas, endulzadas, energizantes y jugos	23.8	30.6	34.6	24.6	24.6	36.2	(1.8)	5.5	0.3
Sobre armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares	0.7	0.9	0.9	1.0	1.3	0.7	0.3	(0.3)	6.0
Impuestos diversos	47.3	56.3	56.0	80.9	50.7	90.6	3.4	34.3	0.1
De migración y turismo	0.8	0.9	1.0	0.9	0.9	1.0	0.1	0.1	6.1
Sobre llamadas telefónicas provenientes del exterior	46.5	48.1	46.9	80.0	49.8	74.5	3.3	26.4	(0.2)
Primera matrícula		7.3	8.1			15.1	0.0	7.8	
Contribuciones a productos especiales	110.7	124.5	127.3	121.2	127.0	142.2	16.5	17.6	25.5
Contribución especial sobre diesel y gasolina (Fovial)	68.1	69.0	68.9	67.8	66.0	69.6	(2.1)	0.6	0.2
Contribución sobre bebidas alcohólicas, tabaco y armas (Fosalud) ^{1/}	0.2	13.1	14.8	20.0	20.0	30.2	20.0	17.1	23.8
Contribución especial para la promoción turística	7.6	7.4	8.2	9.6	8.0	9.4	0.4	2.0	2.3
Contribución especial para la estabilización de las tarifas de servicio público de transporte colectivo de pasajeros	34.1	34.5	34.6	23.8	33.0	33.0	(1.1)	(1.6)	(0.0)
INAZÚCAR	0.7	0.5	0.8	-	-	-	(0.7)	(0.5)	
Total de impuestos y contribuciones especiales	2,836.2	3,071.9	3,486.6	3,331.5	3,180.7	3,423.5	345.4	351.6	282.1

Nota: La clasificación de los ingresos tributarios como se presenta en el presupuesto no coincide con la clasificación que comúnmente se utiliza en el seguimiento de la recaudación tributaria.

1/El Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) es parte de la reforma fiscal de 2004, y su constitución se llevó a cabo a través de la Ley de FOSALUD que entró en vigencia en 2005. El art. 12 de dicha ley establece que FOSALUD deberá financiarse con el 35% de los ingresos de la recaudación de los impuestos correspondientes a la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, Ley de Impuesto sobre Productos de Tabaco y Ley de Gravámenes relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes de Presupuestos, datos del MH, Presentación "Presupuesto General del Estado Ejercicio Fiscal 2012", Ministerio de Hacienda, 24 de octubre de 2011, e Informe de la gestión financiera del Estado, varios años.

que lo que se proyectó en los presupuestos de años anteriores, por lo que no se corrige el problema de sobrestimación observado en los dos últimos años. Además, no queda claro de dónde provienen estos recursos, porque el impuesto se registra entre los específicos, pero no se reporta en los informes mensuales.

Mientras que los ingresos por el Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE) han sido subestimados, por este concepto se ha recaudado en los últimos años un poco más de US\$23 millones anuales, con excepción de 2011 cuando sólo ingresaron US\$13.6 millones.

Existe, además, una deficiencia en la forma como se clasifican los ingresos del FEFE. Este fondo se alimenta de la tasa de 0.16 centavos aplicada al

consumo de cada galón de gasolina⁸; sin embargo, no se clasifica como impuesto, sino que se incluye en el rubro de “otros ingresos no clasificados” que forma parte de los ingresos no tributarios. No existe una razón para no clasificarlo como impuesto, ya que de facto es un tributo que se cobra por cada galón de gasolina consumida.

Aunque la reclasificación sugerida para el FEFE no aumentaría los ingresos del Estado, sí evitaría la ligera subestimación de la carga tributaria que existe actualmente, al no considerarlos como parte de los ingresos tributarios (cuadro 7).

⁸ Cuenta Especial de Estabilización y Fomento Económico (FEFE), Decreto Legislativo 762, Diario Oficial 150, Tomo 272, 18 de agosto de 1981.

Cuadro 7
Ingresos tributarios con y sin FEFE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Presupuesto 2012
Millones de US\$									
Ingresos tributarios sin incluir FEFE	1,925.2	2,229.4	2,573.5	2,876.8	3,089.6	2,831.4	3,070.4	3,486.3	3,768.2
FEFE	23.4	22.8	23.4	24.7	23.5	23.9	24.5	13.6	16.6
Ingresos tributarios incluyendo FEFE	1,948.5	2,252.2	2,596.9	2,901.5	3,113.0	2,855.3	3,094.9	3,499.9	3,784.8
Porcentaje del PIB									
Ingresos tributarios sin incluir FEFE	12.2	13.0	13.9	14.3	14.4	13.7	14.3	15.1	15.8
FEFE	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ingresos tributarios incluyendo FEFE	12.3	13.2	14.0	14.4	14.5	13.8	14.4	15.2	15.9
PIB (US\$ millones)	15,798.3	17,093.8	18,550.7	20,104.9	21,431.0	20,661.0	21,427.9	23,054.1	23,844.2

Nota: Para obtener un estimado del FEFE se multiplicó la tasa impositiva por los galones de gasolina consumidos en cada año. Para 2009 se obtiene del "Informe de la Gestión Financiera del Estado de 2009", página 41; para 2010 de ingresos reportados por el Ministerio de Hacienda. En 2011, los ingresos por FEFE se redujeron, ya que por decreto se dejó de captar estos recursos durante varios meses.

Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Banco Central de Reserva.

4. Ejecución del presupuesto por el lado del gasto

Los presupuestos aprobados de los últimos años se han caracterizado por subvaluar u omitir ciertos gastos, a pesar de que éstos se ejecutan permanentemente en cada período fiscal. Dichos gastos no son de carácter temporal y, por tanto, son presupuestables; su no inclusión en el presupuesto dificulta la ejecución de la programación de egresos del fisco, complicando la gestión fiscal del sector público en general, de las instituciones que reciben transferencias y de los proveedores.

El gasto total al cierre del período fiscal, termina siendo superior al gasto que se presenta en el presupuesto y que es aprobado por la Asamblea Legislativa. Para financiar estos gastos no incluidos se debe recurrir a nueva deuda en el transcurso del año, terminando con un déficit más alto y mayor endeudamiento que el proyectado.

La gráfica 5 muestra la evolución de lo ejecutado anualmente y su relación con el monto del

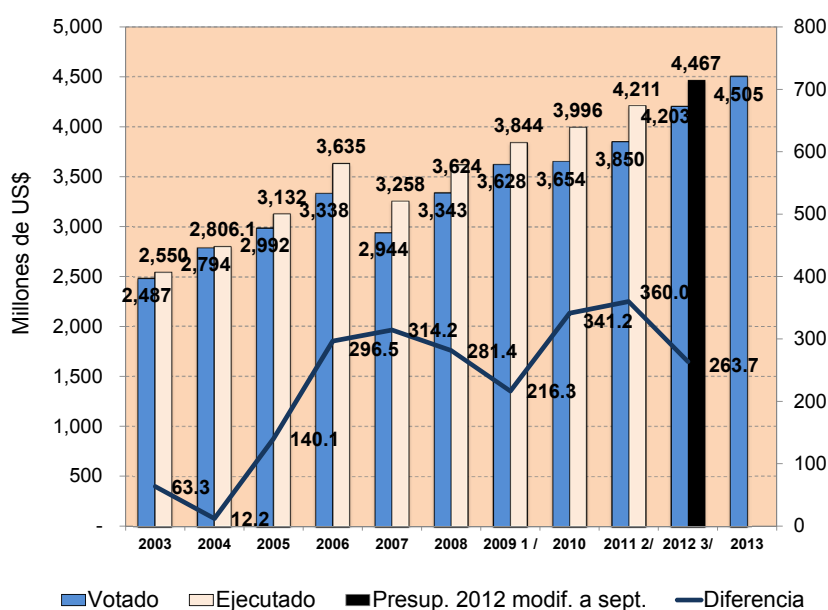
presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa al inicio del año. Se aprecia cómo para 2003 y 2004, la diferencia era menor –entre US\$63.3 y US\$12.2 millones–; sin embargo a partir de 2005, la discrepancia se ha ido ampliando.

En 2007, la diferencia se había incrementado a US\$314.2 millones; en 2008 y 2009, la brecha se redujo, y el monto votado fue superado en US\$281.4 y US\$216.3 millones, respectivamente. Durante este último año se realizaron movimientos de deuda que no son comparables con los de años anteriores, y que no fueron tomados en cuenta en el presupuesto de 2009⁹. La ejecución fiscal de US\$3,844 millones en 2009 (gráfica 5) no incluye estos movimientos de deuda, para hacer comparable este gasto con el de otros años.

En 2010 y 2011 la diferencia aumenta y supera los US\$300 millones, con un máximo alcanzado en 2011, cuando el gasto se encontró US\$360 millones arriba de lo que se había programado en

⁹ Estos movimientos comprendieron la emisión de eurobonos por US\$800 millones para pago de letras del tesoro (LETES), y la emisión de US\$183 millones para cancelar los Certificados Fiduciarios de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (CEFES).

Gráfica 5
Gobierno Central
Comparación entre presupuesto votado y ejecutado
(Millones de US\$)



1/ No se toman en cuenta US\$800 y US\$183 millones para pago de deuda.

2/ No se toman en cuenta US\$653 millones para pago de deuda.

3/ Para ejecutado de 2012 se toma el modificado a septiembre de 2012.

Fuente: Informes de gestión Presupuesto de la Nación e información del MH.

el presupuesto. En 2011 se efectuó una emisión de eurobonos de US\$653 millones para reestructurar deuda; emisión que sí está contemplada en el presupuesto aprobado de 2011; sin embargo, en las cifras de la gráfica 5, este movimiento no se ha incluido ni en el gasto presupuestado ni en la ejecución del gasto, por efectos de comparación.

Para 2012 se votó por un presupuesto (US\$4,203 millones) de monto similar al presupuesto ejecutado en 2011 (US\$4,211 millones). A septiembre de 2012, las modificaciones al presupuesto suman US\$263.5 millones, la información disponible indica que en mayor medida dichos fondos provienen del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyo presupuestario "Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y adaptación al Cambio Climático" por US\$200 millones, de los cuales se aplicaron al presupuesto US\$100 millones en mayo y US\$100 millones en septiembre. En total, a septiembre de 2012, el presupuesto modificado asciende a US\$4,466.7, cifra similar a los US\$4,505.6 millones a que asciende el presupuesto de 2013.

4.1 Análisis del gasto según clasificación económica

En el cuadro 8 se muestra la clasificación económica de los ingresos y gastos como aparecen en el presupuesto. Por el lado de los gastos corrientes destacan cuatro partidas: remuneraciones, bienes y servicios, gastos financieros (incluye intereses) y transferencias corrientes.

Al analizar el gasto en remuneraciones ejecutado se observa que éste se ha incrementado considerablemente entre 2007 y 2011, pasando de US\$954 millones a US\$1,384 millones, un aumento del 45%. Dentro del gasto corriente, las remuneraciones constituyen las erogaciones más altas, y también superan el resto de gasto, de acuerdo con la clasificación económica. Este rubro representó el 30.7% del gasto total ejecutado, incluyendo amortizaciones, en 2012 (cuadro 8).

Cuadro 8
Gobierno Central
Gastos por clasificación económica: ejecución fiscal versus presupuestado
(Millones de US\$)

	2007		2008		2009		2010		2011		Hasta 30 de junio de 2012		
	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado	Votado	Modific.	Ejecutado
Ingresos	2,944	3,254	3,343	3,583	3,628	4,649	3,654	3,909	4,503	4,860	4,203	4,342	2,235
Corrientes	2,676	2,985	2,975	3,182	3,343	2,832	3,220	3,094	3,461	3,534	3,781	3,786	2,024
Impuestos	2,545	2,797	2,797	2,980	3,210	2,726	3,054	2,943	3,281	3,359	3,615	3,615	1,956
De capital	38	62	186	198	103	34	30	27	66	39	45	48	18
Financiamiento	128	127	82	93	60	1,672	277	665	834	1,159	225	355	134
Ingresos contribuc. especiales	102	80	99	110	121	111	127	125	142	127	153	154	59
Gastos	2,944	3,258	3,343	3,624	3,628	4,827	3,654	3,995	4,503	4,864	4,203	4,342	2,087
Corrientes	2,073	2,371	2,302	2,598	2,614	2,910	2,721	2,949	2,740	3,178	2,977	3,115	1,590
Gastos de Consumo	1,122	1,272	1,246	1,386	1,421	1,542	1,507	1,612	1,696	1,812	1,791	1,871	878
Remuneraciones	954	962	1,037	1,050	1,159	1,157	1,222	1,198	1,384	1,385	1,480	n.d.	696
Bienes y Servicios	168	310	210	336	262	385	284	414	312	427	311	n.d.	182
Gastos Financieros y Otros	492	466	512	473	508	532	573	528	468	550	511	536	281
Transferencias Corrientes	460	633	543	740	685	837	642	810	576	816	675	708	432
De capital	423	484	583	553	526	662	392	547	619	564	756	756	257
Aplicaciones financieras	317	304	268	265	267	1,027	290	303	908	907	255	255	122
Gastos por contrib. especiales	102	99	99	126	121	128	127	134	142	142	153	154	68
Costos previsionales	29	0	90	82	100	100	125	63	95	73	63	63	48

n.d. no disponible.

Nota: los ingresos tributarios en el presupuesto están en términos brutos y no incluyen los ingresos por contribuciones especiales que en otros informes sí son parte de los ingresos tributarios.

En 2009, la emisión de eurobonos por US\$993 millones para reestructurar la deuda aparecen en el ejecutado, pero no estaban incluidos en el presupuesto votado.

En 2011, la emisión de eurobonos por US\$653 millones para reestructurar la deuda están incluidos tanto en el presupuesto como en el ejecutado.

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado del primer semestre de 2012, y anuales 2006-2011.

No obstante, al comparar lo efectivamente gastado en remuneraciones con lo presupuestado cada año, no se observan desviaciones importantes; lo que muestra que no hay mucho margen para poder sobrepasar este gasto con respecto a lo presupuestado; además, los presupuestos de los últimos años han incorporado aumentos significativos en remuneraciones.

La diferencia entre el gasto financiero ejecutado y el presupuestado ha estado entre US\$24 y US\$45 millones cada año; con excepción de 2011, cuando el gasto financiero terminó US\$81.4 millones por encima de lo presupuestado, cifra muy por encima de su trayectoria pasada.

Los recursos que se destinan a gasto de capital son bastante más bajos que los que se ejecutan como gasto corriente. En el gasto de capital incluye la inversión pública, la cual es un factor importante para mejorar la competitividad de un país; por lo que un gasto de capital más elevado que lo presupuestado no tiene necesariamente una connotación negativa. En 2009 y 2010, el gasto de capital ejecutado superó en US\$135.9 y US\$154.4 millones lo previsto en el presupuesto, respectivamente; pero en 2011 terminó por debajo por US\$54 millones (cuadro 8).

Las mayores diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado se observan en las compras de bienes y servicios y en las transferencias corrientes, ambos rubros comprendidos dentro del gasto corriente, superando los gastos efectuados el monto presupuestado consistentemente.

En la categoría de bienes y servicios la diferencia ha sido mayor a los US\$100 millones en los últimos años; por ejemplo, en 2010 y 2011, esta brecha fue igual a US\$129.4 millones y US\$115.2 millones, respectivamente. Esto refleja que se encuentran gastos permanentes que no se incluyen en el presupuesto, y también muestra la factibilidad de poder obtener, después de aprobado el presupuesto, la autorización y el financiamiento adicional que se necesita para sufragar el exceso de gastos.

De la misma manera, las transferencias corrientes muestran cada año una desviación importante con las cifras del presupuesto votado, debido principalmente al exceso del gasto en subsidios. Por ejemplo, entre 2009 y 2010 lo efectivamente

destinado a transferencias superó en US\$152 millones y US\$168 millones, respectivamente, a lo presupuestado. Esta diferencia se amplió en 2011, cuando se presupuestaron US\$576 millones pero se terminó con transferencias corrientes iguales a US\$816 millones, es decir, US\$240 millones más.

La restricción de recursos, así como la conveniencia de que el presupuesto pueda ser aprobado con mayoría simple, lo que es posible si todos los préstamos incluidos en el presupuesto ya han sido autorizados previamente por la Asamblea Legislativa, han llevado a que gastos importantes no se incluyan en el presupuesto.

Dentro de éstos, por ejemplo, el patrón histórico ha sido que no se incorpore la totalidad del gasto en tres de los subsidios más importantes del país, por el monto de recursos que absorben del fisco, como son: el del gas, energía eléctrica y transporte público.

En el presupuesto 2012, el subsidio para el consumo de gas licuado tenía una partida de US\$61.4 millones; este monto es US\$23.9 mayor que lo presupuestado en 2011; sin embargo, está bastante por debajo de los US\$163.5 millones que se terminaron gastando en subsidio al gas en 2011 (cuadro 9). Las estimaciones de cierre de 2012 apuntan a que también se terminará con un exceso de gasto de US\$81.3 millones en este año. Para el 2013, en el presupuesto se indica que se necesitarán sólo US\$77.9 millones para el subsidio al gas, un monto menor al que efectivamente gastado en este subsidio en años anteriores.

En el presupuesto de 2009, aparecía un monto de US\$15.7 millones para el subsidio del consumo de energía eléctrica residencial a hogares que consumen 99 Kw o menos, finalizando el año con un gasto efectivo de US\$86.5 millones; una historia similar sucedió en 2010. En el presupuesto de 2011, la asignación para este subsidio aumentó a US\$23.7 millones, lo que, sin embargo, fue mucho menor a lo efectivamente gastado (US\$88.1 millones).

Según el artículo 15 del presupuesto votado de 2012, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) debía cancelar de su propio presupuesto el pago de dicho subsidio en este año, pero el presupuesto votado no lo consideró, y sólo hubo un asignación para el Fondo de Inversión

Cuadro 9
Subsidios
Comparación de montos presupuestados y ejecutados para partidas seleccionadas
(Millones de US\$)

Año	Subsidio a gas			Subsidio electricidad 99Kwh (FINET)			Subsidio transporte público		
	Presupuesto	Ejecutado	Gasto en exceso	Presupuesto FINET	Ejecutado	Gasto en exceso	Presupuesto	Ejecutado	Gasto en exceso
2002	16.6	19.9	3.3	0.0	12.4	12.4	36.6	61.1	24.5
2003	16.6	31.0	14.4	0.0	43.7	43.7	37.7	64.8	27.1
2004	16.6	46.2	29.6	0.0	40.6	40.6	0.0	0.0	0.0
2005	16.6	55.6	39.0	6.1	32.2	26.1	0.0	8.9	8.9
2006	16.6	94.5	77.9	5.9	43.2	37.3	0.0	22.1	22.1
2007	16.6	104.3	87.7	5.5	34.0	28.5	0.0	4.1	4.1
2008	16.6	136.8	120.2	16.1	55.4	39.3	0.0	44.8	44.8
2009	16.6	83.4	66.8	15.7	86.5	70.8	23.8	78.8	55.0
2010	17.8	135.6	117.8	15.8	90.5	74.7	33.0	48.0	15.0
2011	37.6	163.5	125.9	23.7	88.1	64.4	51.2	56.5	5.3
2012 1/	61.4	142.7	81.3	1.6	145.7	144.1	43.0	92.0	32.1
2013	77.9			97.6			35.3		

Nota: En el presupuesto 2012 no se presupuestó pago de CEL de una parte FINET, aunque CEL terminó absorbiendo parte del costo

En el presupuesto 2013 se incluye pago que hará CEL para sufragar parte del gasto del FINET

1/ Datos ejecutados para 2012 son estimaciones de cierre de MH

Fuente: Presupuestos votados, varios años; Informes de la Ejecución Presupuestaria del Estado, varios años; y presentación del Ministerio de Hacienda, junio de 2012.

Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) de apenas US\$1.6 millones; lo que contrasta con los US\$145.7 millones que se estima se gastarán en este subsidio en 2012.

En el presupuesto de 2013, se establece de nuevo que CEL pagará este subsidio, presupuestándose US\$1.8 millones para el FINET y US\$95.8 para CEL, un total de US\$97.6 millones, cifra que, sin embargo, es menor que lo que se ha gastado en años anteriores en este subsidio.

Finalmente, el subsidio al transporte público también está subestimado. En el presupuesto 2011 se contemplaban US\$51.2 millones para este rubro y el gasto real fue de US\$56.5 millones, una diferencia de sólo US\$5.3 millones, una de las menores en los últimos años.

No obstante, en 2012, la brecha se ampliará significativamente, con un monto presupuestado de US\$43 millones, las cifras de cierre del MH

señalan que se gastarán US\$92 millones¹⁰, un exceso de gasto para este subsidio igual a US\$32 millones. En el presupuesto de 2013, este subsidio reporta un monto de US\$35.3 millones, lo que es menor que lo que se gastará en 2012.

En el caso del subsidio en uniformes, útiles y zapatos, tampoco se ha presupuestado completamente este gasto. El PQD 2010-2014 considera como uno de sus programas prioritarios, la dotación de uniformes, útiles y zapatos; asignando al mismo un monto de US\$375 millones para un período de cinco años, lo que implica un valor aproximado de US\$75 millones por año.

Este programa contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para 2010. El costo total del paquete escolar para 2011 ascendía a US\$71.3 millones¹¹, pero en el presupuesto de

¹⁰ Incluye US\$16.9 millones pendientes de 2011.

¹¹ Decreto No. 954, 13 de diciembre de 2011, Diario Oficial 233.

ese año se asignaba sólo US\$15.8 millones, y se disponía también de un restante de fondos de 2010 de US\$2.7 millones. Para completar el financiamiento de los paquetes escolares en 2011, se reforzó la partida del Ministerio de Educación por US\$32.4 millones de otras fuentes; pero no fue suficiente, por lo que el MINEC tuvo que reorientar US\$21.8 millones de su propio presupuesto en remuneraciones¹².

El presupuesto 2012 asigna US\$73.8 millones para financiar el paquete escolar¹³. En el presupuesto 2013 aparecen US\$55.7 millones en transferencias corrientes para educación básica, pero la información proporcionada no permite identificar cuánto de ese monto es para el paquete escolar.

Otros datos que no se incluyen en los presupuestos son las devoluciones por IVA y renta, gasto que algunas veces ha superado los US\$200 millones anuales.

4.2 Presupuestos de ramos específicos

4.2.1 Presupuesto del Órgano Judicial

El artículo 172 de la Constitución de la República de El Salvador determina el monto de los recursos que serán asignados al Órgano Judicial: “El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado”.

A medida que las proyecciones de ingresos tributarios aumentan, los ingresos corrientes se

¹² La reorientación de los fondos propios que hizo el MINEC para el programa, obligó más tarde a que se le transfirieran al ministerio fondos no ejecutados del PAC por medio del Decreto Legislativo 815 y también se usaron fondos de la partida de gastos imprevistos (US\$3 millones).

¹³ Memoria de Labores 2011-2012. Ministerio de Educación.

elevan, y, por tanto, también el presupuesto del Órgano Judicial. En el caso de que los ingresos tributarios estén sobrestimados, esta institución terminará recibiendo una cantidad mayor que la que debería.

Lo anterior define, en buena parte, la operatividad del presupuesto del Órgano Judicial; un presupuesto asegurado que ha permitido en algunos años incurrir en gastos que no deberían ser efectuados cuando rige una política de austeridad para el sector público.

En 2011, el presupuesto del Órgano Judicial llegó a US\$208.1 millones, 7.7% más de lo que se le adjudicó en 2010 (cuadro 10). Al final, sólo se ejecutaron US\$195.2 millones en ese año, es decir US\$12.9 millones menos con respecto al presupuesto; aunque significó un aumento de US\$14.8 millones (8.1%) en relación con lo ejecutado el año anterior.

En 2012, el presupuesto de este Órgano del Estado fue de US\$226.9 millones, monto que es 9% más alto que el presupuesto del año anterior, y 16.2% más elevado que lo ejecutado en 2011, lo que resulta en un incremento significativo. Para 2013, se han presupuestado US\$237.4 millones, un incremento de 4.7% con respecto al votado de 2012.

La trayectoria de la ejecución presupuestaria del Órgano Judicial muestra que siempre hay un aumento significativo en los presupuestos votados; lo que permite que aunque cada año aumenta el gasto ejecutado, no siempre se termina gastando por encima de su presupuesto.

Al analizar los componentes del gasto, de acuerdo con la clasificación económica, lo ejecutado es menor que lo presupuestado en todas las partidas, con excepción del gasto en bienes y servicios, con importantes economías en la de remuneraciones, por ser la que absorbe la mayor parte de los recursos asignados (cuadro 11).

Cuadro 10
Gasto por institución: comparación entre Presupuesto Votado y Ejecutado
(Millones de US\$)

Institución	2009			2010			2011			2012		
	Votado	Ejecutado	Variac. Absoluta Var %	Votado	Ejecutado	Variac. Absoluta Var %	Votado	Ejecutado	Variac. Absoluta Var %	Votado	Ejecutado hasta Junio de 2012	Variac. Absoluta Var %
Órgano Legislativo	39.3	37.6	-1.7 -4.2	45.9	45.9	0.0 0.0	53.5	52.9	-0.6 -1.1	56.3	56.3	23.6 -32.7 -58.1
Órgano Judicial	204.3	177.4	-26.9 -13.2	193.2	180.5	-12.7 -6.6	208.1	195.2	-12.9 -6.2	226.9	226.8	85.0 -141.9 -82.5
Órgano Ejecutivo	1,934.3	2,203.8	269.5 13.9	1,919.6	2,291.8	372.2 19.4	2,233.8	2,472.6	238.8 10.7	2,491.0	2,623.6	1,247.6 -1243.4 -49.9
Presidencia de la República	58.6	104.0	45.4 77.6	73.6	126.9	53.3 72.3	102.1	138.3	36.2 35.4	113.0	133.5	71.3 -41.7 -36.9
Ramo de Hacienda	54.9	61.3	6.4 11.6	53.8	60.2	6.4 12.0	55.1	60.8	5.7 10.4	69.2	81.7	27.7 -41.5 -60.0
Ramo de Relaciones Exteriores	37.2	38.4	1.2 3.3	38.4	38.8	0.4 1.0	41.2	40.2	-1.0 -2.4	41.0	41.1	25.1 -15.9 -38.8
Ramo de la Defensa Nacional	132.9	135.2	2.3 1.8	132.9	146.6	13.7 10.3	145.8	163.2	17.4 12.0	144.1	150.3	80.6 -63.5 -44.1
Ramo de Gobernación	15.7	15.0	-0.7 -4.6	15.9	21.2	5.3 33.7	15.5	19.8	4.2 27.2	17.4	18.7	8.2 -9.2 -52.9
Ramo de Justicia y Seguridad Pública 1/	265.3	281.6	16.3 6.1	290.3	328.6	38.3 13.2	315.8	335.6	19.8 6.3	326.0	326.7	149.5 -176.5 -54.1
Ramo de Educación	702.9	756.2	53.3 7.6	671.5	687.8	16.3 2.4	707.0	764.0	57.0 8.1	827.7	831.3	445.8 -381.9 -46.1
Ramo de Salud	393.4	422.4	29.0 7.4	390.7	443.0	52.3 13.4	470.8	471.6	0.8 0.2	522.6	522.9	204.0 -318.6 -81.0
Ramo de Trabajo y Previsión Social	10.4	10.2	-0.2 -1.5	11.7	11.6	-0.1 -1.1	12.5	12.8	0.3 2.3	13.3	13.3	6.2 -7.1 -53.2
Ramo de Economía	43.4	100.2	56.8 130.7	41.8	128.3	86.5 206.6	73.3	173.8	100.5 137.1	93.8	131.7	90.1 -3.7 -3.9
Ramo de Agricultura y Ganadería	52.1	55.6	3.5 6.7	51.0	59.8	8.8 17.2	54.2	58.3	4.2 7.7	65.6	74.6	40.2 -25.4 -38.7
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	138.3	201.9	63.6 45.9	125.7	208.0	82.3 65.4	208.7	204.5	-4.2 -2.0	227.7	287.7	88.6 -139.1 -81.1
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	11.0	9.1	-1.9 -17.5	8.5	18.0	9.5 111.7	17.8	15.9	-1.9 -10.5	12.6	13.1	4.2 -8.4 -66.8
Ramo de Turismo	18.3	12.7	-5.6 -30.5	13.9	13.0	-0.9 -6.2	14.0	13.7	-0.3 -2.3	17.0	17.0	5.1 -11.9 -70.0
Ministerio Público	59.6	67.1	7.5 12.6	59.0	63.9	4.9 8.3	60.9	65.3	4.4 7.2	62.6	62.7	30.6 -32.0 -51.1
Fiscalía General de la República	34.1	41.3	7.2 21.2	34.4	38.7	4.3 12.6	33.9	37.8	3.9 11.6	33.6	33.6	16.6 -17.0 -50.5
Procuraduría General de la República	18.9	19.5	0.6 3.1	18.1	18.5	0.4 2.3	19.2	19.5	0.3 1.5	20.4	20.4	10.2 -10.2 -50.1
Procuraduría p/Defensa Derechos Humanos	6.6	6.3	-0.3 -4.2	6.5	6.7	0.2 2.4	7.8	8.0	0.2 2.1	8.6	8.6	3.8 -4.8 -55.7
Otras Instituciones	53.9	52.6	-1.3 -2.4	54.8	58.2	3.4 6.2	57.5	59.6	2.1 3.6	59.8	59.7	23.4 -36.4 -60.8
Corte de Cuentas de la República	32.7	31.5	-1.2 -3.8	33.7	32.1	-1.6 -4.8	34.8	34.0	-0.8 -2.2	35.8	35.8	15.4 -20.4 -57.0
Tribunal Supremo Electoral	13.5	14.2	0.7 5.2	13.5	19.0	5.5 41.2	14.9	17.9	3.0 20.3	15.9	15.9	4.7 -11.2 -70.4
Tribunal de Servicio Civil	0.8	0.6	-0.2 -27.2	0.8	0.6	-0.2 -27.3	0.8	0.7	-0.1 -12.8	0.8	0.8	0.3 -0.5 -63.7
Tribunal de Ética Gubernamental	1.4	1.3	-0.1 -7.7	1.4	1.4	0.0 -0.6	1.4	1.2	-0.2 -15.9	1.4	1.4	0.3 -1.1 -78.7
Consejo Nacional de la Judicatura	5.4	5.0	-0.4 -6.6	5.4	5.1	-0.3 -4.9	5.5	5.8	0.3 5.2	5.8	5.8	2.7 -3.1 -53.6
Subtotal Institucional	2,291.4	2,538.5	247.1 10.8	2,272.5	2,640.3	367.8 16.2	2,613.7	2,845.7	231.9 8.9	2,896.5	1,313.3	1,410.2 -1486.3 -51.3
Obligaciones Generales del Estado	113.5	82.1	-31.4 -27.6	93.8	56.5	-37.3 -39.8	65.6	57.1	-8.5 -13.0	41.0	32.1	21.9 -19.1 -46.6
Transferencias Varias	541.0	724.3	183.3 33.9	518.3	527.1	8.8 1.7	551.6	558.5	6.9 1.2	560.2	550.5	279.0 -281.2 -50.2
Deuda Pública	682.0	1,482.2	800.2 117.3	789.7	774.6	4.9 0.6	1,272.6	1,402.3	129.8 10.2	705.7	730.7	376.4 -329.2 -46.7
Intereses	414.9	455.0	40.1 9.7	480.2	471.5	-8.7 -1.8	365.0	495.2	130.3 35.7	450.8	253.9	-196.9 -43.7
Amortización	267.1	1,027.2	760.1 284.6	289.6	303.1	13.5 4.7	907.6	907.1	-0.5 -0.1	254.8	122.1	-132.7 -52.1
Total	3,627.8	4,827.1	1,199.3 33.1	3,654.3	3,995.5	341.2 9.3	4,503.5	4,863.5	388.8 8.6	4,203.4	4,342.4	2,086.1 -2117.3 -50.4

1/ Ramo de Justicia y Seguridad Pública creado a partir de marzo de 2007.

Fuente: Ley de Presupuesto, varios años; e Informe de gestión financiera del Estado, varios años.

Cuadro 11
Presupuesto y ejecución del Órgano Judicial
(Millones de US\$)

Clasificación Económica	2008			2009			2010			2011			2012		2013
	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Presup. modif. al 30 de junio	Votado
Remuneraciones	133.4	132.2	-1.2	146.5	143.3	-3.2	151.5	141.3	-10.3	155.8	148.3	-7.5	163.1	159.7	167.8
Adquisición de Bienes y Servicios	26.2	26.4	0.2	33.1	26.7	-6.4	25.7	28.5	2.7	27.7	29.1	1.4	30.5	33.8	35.7
Gastos Financieros y Otros	3.7	3.6	-0.1	4.5	4.7	0.1	4.7	3.0	-1.7	4.5	3.6	-0.9	4.1	4.1	4.1
Transferencias Corrientes	1.8	0.0	-1.8	2.5	0.0	-2.5	2.4	0.0	-2.4	2.6	0.0	-2.6	2.3	2.3	2.3
Inversiones en Activos Fijos	17.2	16.3	-0.9	17.7	2.7	-14.9	8.8	7.7	-1.1	17.5	14.2	-3.3	26.8	27.0	27.6
Total	182.2	178.5	-3.8	204.3	177.4	-26.9	193.2	180.4	-12.7	208.1	195.2	-12.9	226.9	226.8	237.4

Fuente: Ley de Presupuesto, varios años y Portal de Transparencia Fiscal del MH.

4.2.2 Presupuesto de la Asamblea Legislativa

El presupuesto de la Asamblea Legislativa, al igual que su sistema de salarios, es aprobado por los mismos legisladores, en consulta con el Presidente de la República (numeral 10 del art. 131 de la Constitución); sin embargo, en la práctica, dicho presupuesto no se discute públicamente, y es el único que no se conoce durante el proceso de discusión del presupuesto, sino hasta que se publica en el Diario Oficial.

Comparando lo presupuestado con respecto a lo ejecutado el año anterior, puede observarse que las asignaciones al Órgano Legislativo han experimentado aumentos porcentuales importantes en los últimos años: 28.1% en 2009, 22% en 2010 y 16.6% en 2011. Estos incrementos se han venido reduciendo; en 2012, el presupuesto sólo se incrementó 6.4%, aunque en monto implicó un incremento de US\$3.4 millones con respecto a lo ejecutado en 2011 (cuadro 10). No obstante lo anterior, el presupuesto de la Asamblea Legislativa se ha más que duplicado durante 2005-2012.

El presupuesto total de la Asamblea ascendió a US\$56.3 millones en 2012, de los cuales el 60% estuvo destinado a salarios y el 19.4% a bienes y servicios (cuadro 12). Por otro lado, los gastos financieros, aunque tienen una participación menor, han aumentado significativamente en los últimos años.

4.2.3 Presupuesto de la Presidencia de la República

El gasto de la Presidencia de la República siempre es superior al que se considera en el presupuesto; esto está relacionado con el hecho que siempre se presupuesta para la Presidencia una cifra inferior a lo ejecutado el año anterior, por lo que éste es uno de los Ramos que más refuerzos presupuestarios necesita durante el año.

Por ejemplo, en 2010, el presupuesto de la Presidencia era de US\$73.6 millones y se gastaron US\$126.9 millones, es decir US\$53.3 millones más. En 2011, lo presupuestado era de US\$102.2 millones y se elevó hasta US\$138.3 millones, es decir US\$36.1 millones más. El presupuesto 2012 asigna a la Presidencia un monto de US\$113.0 millones, a pesar de que en 2011 esta unidad gastó mucho más (cuadro 10).

El patrón histórico muestra que aun cuando se presupuesta cada año un monto menor que lo ejecutado el año previo, al finalizar el ejercicio fiscal lo ejecutado no muestra ningún ajuste. En 2012, todo indica que volverá a repetirse lo mismo, dado que el presupuesto modificado a junio de 2012 ya asciende a US\$133.5 millones, cifra superior a lo que el presupuesto votado asigna a la Presidencia.

Lo mismo se observa aún sin incluir nuevas dependencias creadas dentro de la Presidencia, ni

Cuadro 12
Presupuesto y ejecución del Órgano Legislativo
(Millones de US\$)

Concepto	2008			2009			2010			2011			2012	
	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Ejecutado	Diferencia	Votado	Presup. modif. al 30 de junio
Unidad Presupuestaria														
Dirección y Administración														
Institucional	13.7	12.6	-1.0	16.8	13.6	-3.2	22.4	19.0	-3.4	22.4	21.9	-0.5	27.3	n.d.
Legislación	17.1	17.0	-0.1	20.9	22.7	1.7	23.2	26.9	3.7	30.8	30.8	0.0	24.8	n.d.
Infraestructura Física	2.0	0.8	-1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	n.d.
Modernización y Fortalecimiento														
Institucional	0.0	0.2	0.2	1.5	1.4	-0.1	0.3	0.0	-0.3	0.3	0.2	0.0	1.2	n.d.
Total	32.8	30.6	-2.1	39.3	37.6	-1.7	45.9	45.9	0.0	53.5	52.9	-0.6	56.3	
Clasificación Económica														
Remuneraciones	20.8	19.6	-1.2	22.8	24.8	2.0	27.4	32.0	4.6	35.5	35.3	-0.2	33.8	34.9
Adquisición de Bienes y Servicios	6.5	6.9	0.4	9.2	6.5	-2.7	11.4	8.3	-3.1	10.4	9.1	-1.3	10.9	10.8
Gastos Financieros y Otros	2.1	2.3	0.1	3.8	3.4	-0.4	3.9	4.7	0.7	5.0	5.3	0.3	5.2	5.3
Transferencias Corrientes	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0	0.2	0.1	-0.1	0.2	0.9	0.7	0.2	0.1
Inversiones en Activos Fijos	3.1	1.7	-1.4	3.3	2.8	-0.5	2.9	0.7	-2.2	2.4	2.3	0.0	6.2	5.2
Total	32.8	30.6	-2.1	39.3	37.6	-1.7	45.9	45.9	0.0	53.5	52.9	-0.6	56.3	56.3

n.d. No disponible

Fuente: Ley de Presupuesto e Informe de la Gestión Financiera del Estado, varios años y Portal de Transparencia Fiscal del MH.

otras entidades que se trasladaron a la Presidencia en 2010: Secretaría de Cultura, Canal 10 y Radio Nacional.

La diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado por la Presidencia se debe principalmente al gasto en bienes y servicios que termina siendo bastante superior al monto votado, incluso en algunos años esta brecha ha sobrepasado los US\$40 millones (cuadro 13).

Por lo general, la mayor parte de los recursos adicionales provienen de la disminución o falta de ejecución por parte de otras instituciones, cuyos fondos son transferidos a la Presidencia. En 2010 y 2011, la Presidencia recibió un refuerzo presupuestario por US\$56.4 millones y US\$49.6 millones, respectivamente, donde la mayor parte provenía de transferencias recibidas de otras instituciones del Gobierno Central (cuadro 14).

A junio de 2012, el presupuesto modificado para la Presidencia presenta un aumento de US\$20.5 millones, aunque en este caso la mayor parte (US\$17.5 millones) proviene de fondos que no son transferencias de otras instituciones, lo que probablemente está relacionado con que ahora se requiere autorización de la Asamblea Legislativa

para las transferencias interinstitucionales, lo que no era así anteriormente.

Además, debe mencionarse que la Presidencia también contempla asignaciones por aplicar dentro de su presupuesto, lo que significa que también tiene una partida para gastos imprevistos (cuadro 15).

4.3 Análisis del presupuesto por áreas de gestión

En este apartado se analiza el presupuesto desde el enfoque de áreas de gestión, para visualizar el destino del gasto público. Dicho marco separa el gasto presupuestado en las siguientes áreas:

- Conducción Administrativa, la cual engloba todas las áreas destinadas a la administración del gobierno, por ejemplo, la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas, el Tribunal de Servicio Civil, y parte de la Presidencia de la República.

Cuadro 13
Presupuesto y ejecución del Ramo de la Presidencia
(Millones de US\$)

Clasificación	2009			2010			2011			2012	
	Votado	Deven-gado	Dife-rencia	Votado	Deven-gado	Dife-rencia	Votado	Deven-gado	Dife-rencia	Votado	Presupuesto modificado al 30 de junio
Por Unidad Presupuestaria y Línea de Trabajo	58.6	104.0	45.4	73.6	126.9	53.3	102.2	138.3	36.1	113.0	133.5
Dirección y Administración Institucional	23.9	59.4	35.5	19.1	63.7	44.6	29.7	50.8	21.1	42.5	48.0
Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia	7.4	17.2	9.8	9.2	14.6	5.4	12.7	12.6	-0.1	12.7	13.9
Becas	0.4	0.6	0.2	0.4	0.3	0.0			0.0		
Secretaría de Inclusión Social (Fortalecimiento Familiar, antes 2010)	3.6	3.7	0.1	8.1	10.9	2.7	10.1	20.6	10.5	11.0	13.7
Secretaría Técnica	4.7	4.1	-0.6	3.8	3.6	-0.2	3.8	5.9	2.1	3.8	6.1
Secretaría de Cultura				14.0	14.1	0.0	17.3	17.3	0.0	16.4	16.6
Secretaría para Asuntos Estratégicos							4.9	7.7	2.8	4.4	7.6
Apoyo a Instituciones Adscritas	15.1	16.2	1.0	15.6	17.3	1.7	15.6	20.4	4.8	16.1	18.5
Apoyo a otras entidades	3.4	2.9	-0.6	3.4	2.4	-1.0	0.3	3.1	2.8	0.5	3.7
Gestión de Promoción de Exportaciones e Inversiones							4.7		-4.7	3.2	
Gastos Imprevistos							3.1		-3.1	2.5	
Población afectada 12-E											3.5
Por rubros de agrupación (Deven-gado incluye Secretaría de la cultura y radio)	58.6	104.0	45.4	73.6	126.9	53.2	102.1	138.3	36.2	113.0	133.5
Gastos Corrientes	56.4	103.2	46.8	72.9	121.7	48.8	93.1	133.6	40.6	105.0	125.8
Remuneraciones	9.9	9.9	0.0	22.3	23.5	1.2	26.1	28.3	2.1	28.6	30.6
Bienes y Servicios	25.7	72.7	47.0	28.7	77.5	48.8	40.1	78.5	38.4	51.2	69.1
Gastos Financieros	0.1	0.1	0.0	0.3	0.2	0.0	3.4	0.3	-3.2	3.0	0.6
Transferencias Corrientes	20.7	20.4	-0.3	21.7	20.4	-1.2	23.4	26.6	3.2	22.3	25.4
Gastos de Capital	2.2	0.8	-1.3	0.7	5.2	4.5	9.1	4.7	-4.4	7.9	7.7
Inversión en Activos Fijos	0.3	0.5	0.2	0.4	4.9	4.5	0.8	2.5	1.7	3.3	4.9
Inversión en capital humano	1.6	0.0	-1.6	0.0	0.0	0.0	5.2	0.0	-5.2	3.1	1.0
Transferencias de Capital	0.3	0.3	0.0	0.3	0.3	0.0	3.0	2.1	-0.9	1.5	1.9
Presupuesto sin incluir Secretaría de la Cultura, TV10 y Radio Nacional	58.6	104.0	45.4	57.4	112.8	55.4	82.5	121.0	41.7	94.1	

Nota: Para comparar 2010-2011 con años anteriores, no se incluyen la Secretaría de la Cultura, Canal 10 y Radio Nacional como aparecen en el presupuesto votado. Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de Presupuesto e Informe de la Gestión Financiera del Estado, varios años; y Portal de Transparencia Fiscal del MH.

Cuadro 14
Modificaciones al presupuesto de las instituciones clasificadas de acuerdo con tipo de financiamiento
(Millones de US\$)

Instituciones	2009				2010				2011				2012			
	Presup. votado	Nuevo financiamiento	Transf.	Presup. modif.	Presup. votado	Nuevo financiamiento	Transf.	Presup. modif.	Presup. votado	Nuevo financiamiento	Transf.	Presup. modif.	Presup. votado	Nuevo financiamiento	Transf. a junio	Presup. modif. a junio
Órgano Legislativo	38.3	0.0	(0.6)	38.7	45.9	0.0	0.0	45.9	53.5	0.0	0.0	53.5	56.3	0.0	0.0	56.3
Órgano Judicial	204.3	0.0	(10.3)	194.0	193.2	2.9	(2.0)	194.1	208.1	(2.3)	(2.3)	205.8	226.9	0.0	(0.1)	226.8
Órgano Ejecutivo	1,344.3	196.2	117.9	2,248.4	1,919.6	334.3	100.9	2,354.8	2,233.9	325.8	14.3	2,559.7	2,491.0	113.9	18.7	2,623.6
Presidencia de la República	58.6	1.0	44.8	104.3	73.6	24.2	32.2	130.0	102.1	41.1	27.5	143.2	113.0	17.0	3.5	133.5
Ramo de Hacienda	54.9	0.3	6.3	61.5	53.8	0.0	7.5	61.3	55.1	21.8	(51.2)	76.9	69.2	15.2	0.0	81.7
Ramo de Relaciones Exteriores	37.2	1.4	(0.1)	38.5	38.4	0.2	0.2	38.8	41.3	(1.1)	(1.9)	40.2	41.0	0.0	(2.7)	41.1
Ramo de la Defensa Nacional	132.9	5.6	(3.2)	135.3	132.9	10.3	3.7	146.9	145.8	17.5	14.1	163.3	144.1	6.3	0.0	150.4
Ramo de Gobernación	15.7	1.0	(1.3)	15.4	15.9	12.0	0.1	28.0	15.5	5.8	(2.1)	21.3	17.4	0.0	1.3	18.7
Ramo de Justicia y Seguridad Pública ¹	265.3	41.9	(6.9)	300.3	290.3	31.9	8.0	330.2	315.8	21.0	(2.1)	336.8	326.0	0.7	0.0	326.7
Ramo de Educación	702.9	60.3	(2.8)	760.4	671.5	35.2	(10.6)	696.0	707.0	62.8	16.6	769.8	827.7	2.9	0.7	831.3
Ramo de Salud	393.4	48.6	(13.2)	428.8	390.7	66.8	(6.7)	447.8	470.8	18.1	3.7	488.9	522.6	0.0	0.3	522.9
Ramo de Trabajo y Previsión Social	10.4	0.0	(0.1)	10.3	11.7	0.0	0.0	11.7	12.6	0.3	0.0	12.9	13.3	0.0	0.0	13.3
Ramo de Economía	43.4	9.3	47.7	100.4	41.8	39.1	48.2	129.1	73.3	104.1	6.2	177.4	83.8	37.9	0.0	131.7
Ramo de Agricultura y Ganadería	52.1	4.7	0.5	57.3	51.0	14.0	(0.4)	64.6	54.2	13.7	10.6	67.9	65.6	2.0	7.1	74.7
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	138.3	21.0	47.6	206.9	125.7	94.9	17.5	238.1	208.7	20.2	(6.2)	228.9	227.7	31.9	8.0	267.6
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	11.0	1.1	(0.4)	11.7	8.5	5.7	4.5	18.7	17.8	0.3	(0.9)	18.1	12.6	0.0	0.5	13.1
Ramo de Turismo	18.3	0.0	(1.0)	17.3	13.9	0.0	(0.3)	13.6	14.0	0.1	0.0	14.1	17.0	0.0	0.0	17.0
Ministerio Público	59.6	3.4	4.6	67.6	59.0	0.9	1.1	61.0	60.8	4.5	1.4	65.3	62.6	0.0	0.0	62.6
Fiscalía General de la República	34.1	2.7	4.8	41.6	34.4	0.8	0.5	35.7	33.9	3.9	1.4	37.8	33.6	0.0	0.0	33.6
Procuraduría General de la República	19.9	0.7	0.0	19.6	18.1	0.1	0.4	18.6	19.2	0.3	0.0	19.5	20.4	0.0	0.0	20.4
Procuraduría p/Defensa Derechos Humanos	6.6	0.0	(0.2)	6.4	6.5	0.0	0.2	6.7	7.8	0.2	0.0	8.0	8.6	0.0	0.0	8.6
Otras Instituciones	53.8	1.4	(2.3)	52.9	54.8	2.1	3.4	60.3	57.4	3.6	0.0	61.0	59.8	0.0	0.0	59.8
Conte de Cuentas de la República	32.7	0.0	(1.1)	31.6	33.7	0.0	0.0	33.7	34.8	(0.0)	0.0	34.8	35.9	0.0	0.0	35.9
Tribunal Supremo Electoral	13.5	1.4	(0.6)	14.3	13.5	2.1	3.5	19.1	14.8	3.3	0.0	18.1	15.9	0.0	0.0	15.9
Tribuna de Servicio Civil	0.8	0.0	(0.2)	0.6	0.8	0.0	(0.1)	0.7	0.8	(0.0)	0.0	0.8	0.8	0.0	0.0	0.8
Tribunal de Ética Gubernamental	1.4	0.0	(0.1)	1.3	1.4	0.0	0.0	1.4	1.4	(0.0)	0.0	1.4	1.4	0.0	0.0	1.4
Consejo Nacional de la Judicatura	5.4	0.0	(0.3)	5.1	5.4	0.0	0.0	5.4	5.5	0.4	0.0	5.9	5.8	0.0	0.0	5.8
Subtotal Institucional	2,291.3	201.0	109.3	2,601.6	2,272.5	340.2	103.4	2,716.1	2,613.8	331.5	13.4	2,945.3	2,896.5	113.9	18.6	3,029.1
Obligaciones Generales del Estado	113.5	4.0	(35.3)	82.2	93.8	20.0	(57.3)	56.5	65.6	(8.3)	(103.7)	57.3	41.0	0.0	(8.9)	32.1
Transferencias Varias	541.0	272.2	(82.2)	731.0	518.3	71.9	(51.0)	539.2	551.5	72.8	(40.0)	624.3	560.2	0.0	(9.7)	550.5
Deuda Pública	682.0	801.1	8.2	1,491.3	769.7	0.0	4.9	774.6	1,272.6	130.3	130.3	1,402.9	705.7	25.0	0.0	730.7
Subtotal Obligaciones, Transferencias y Deuda	1,336.5	1,077.3	(109.3)	2,304.5	1,381.9	91.9	(103.4)	1,370.3	1,889.7	194.8	(13.4)	2,084.5	1,306.9	25.0	(18.6)	1,313.3
Total	3,627.8	1,278.3	0.0	4,906.1	3,654.3	432.1	0.0	4,086.4	4,503.5	526.3	0.0	5,029.8	4,203.4	138.9	0.0	4,342.3

Nota: en la columna de transferencias las cifras positivas indican que la institución las recibe, las cifras negativas indica que la institución las transfiere
¹/ Ramo de Justicia y Seguridad Pública creado a partir de marzo de 2007.
Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado, MH, varios años

Cuadro 15
Asignaciones por aplicar por Unidades
Primarias de Organización
(Millones de US\$)

	Presupuesto	
	2011	2012
Órgano Ejecutivo	46.1	13.2
Presidencia de la República	3.1	2.5
Ramo de Hacienda	1.3	0.7
Ramo de Relaciones Exteriores	1.3	0.7
Ramo de la Defensa Nacional	3.8	1.4
Ramo de Gobernación	0.4	0.1
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	7.6	2.5
Ramo de Educación	15.0	2.0
Ramo de Salud	9.9	2.3
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.2	0.1
Ramo de Economía	0.7	0.3
Ramo de Agricultura y Ganadería	1.5	0.2
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	0.8	0.3
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.2	0.1
Ramo de Turismo	0.1	0.0
Ministerio Público	1.4	0.6
Fiscalía General de la República	0.8	0.5
Procuraduría General de la República	0.4	0.1
Procuraduría p/Defensa Derechos Humanos	0.2	0.1
Otras Instituciones	0.6	0.3
Corte de Cuentas de la República	0.0	0.0
Tribunal Supremo Electoral	0.3	0.1
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0
Tribunal de Ética Gubernamental	0.0	0.0
Consejo Nacional de la Judicatura	0.1	0.1
Total Institucional	48.1	14.1

Fuente: Ley de Presupuesto 2011 y 2012.

- b) Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, que incluye a la Fiscalía, el Órgano Judicial, entre otros
- c) Desarrollo social donde se destacan las carteras de Educación y Salud.
- d) Desarrollo Económico, que comprende los montos destinados al apoyo de la producción, como el Ministerio de Economía y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- e) Deuda Pública, que incluye la amortización y el pago de intereses.
- f) Obligaciones Generales del Estado donde se ubican las devoluciones de IVA y Renta, y otros pasivos.

En general, la administración ha representado alrededor del 10% del presupuesto (cuadro 16); en 2011, lo gastado en administración del Estado¹⁴ fue igual a 9.5% del presupuesto, lo que implica que por cada dólar que gastó el gobierno central, se requirieron US\$0.095 por gastos administrativos. La Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana absorbió el 12.9% de lo ejecutado en 2011, equivalente a 2.7% del PIB; y el gasto para el área de Apoyo al Desarrollo Económico representó el 11.1% del gasto ejecutado (2.3% del PIB).

Las dos áreas de gestión a las que más recursos se asignan son las de desarrollo social y deuda pública, que representaron el 36.5% y 28.8% de la ejecución fiscal del gobierno central en 2011, igual a 7.7% y 6.1% del PIB, respectivamente. El peso de la deuda limita las posibilidades de aumentar el gasto en áreas sociales.

De 2009 a 2011, el gasto en desarrollo social aumentó su participación en el gasto del gobierno central, en alrededor de un punto porcentual. No obstante, el presupuesto de 2012 presenta un aumento significativo de los fondos para el desarrollo social, que de cumplirse equivaldrían a un incremento de más de ocho puntos porcentuales en la participación de esta área y a un aumento de US\$162 millones en el gasto, comparado con la participación y lo gastado efectivamente en desarrollo social en 2011. En términos del PIB, lo gastado en desarrollo social ha oscilado entre 7.5% y 8% en los últimos años.

Debe mencionarse que este análisis por áreas de gestión a nivel macro, no permite saber si los fondos están siendo usados eficientemente, ya que no se analiza lo que se destina a gasto corriente; ni hay un análisis costo-beneficio.

Además, en el caso del desarrollo social y del apoyo al desarrollo económico se incluyen gastos que presentan cierta ambigüedad en cuanto a su inclusión dentro de estas áreas. Así, en Apoyo al Desarrollo Económico se incluye el subsidio al gas y al transporte público; mientras que en el área de desarrollo social están comprendidos varios programas asistencialistas como el paquete escolar, comunidades solidarias urbanas y rurales, así como el pago de pensiones del sistema público, entre otros.

¹⁴ En este documento se analiza la parte del presupuesto y la ejecución fiscal correspondiente al gobierno central, tal como está comprendido en el Presupuesto General del Estado.

Cuadro 16
Análisis del presupuesto según áreas de gestión
(Millones de US\$)

Concepto	2009			2010			2011			2012	
	Presup.	Ejecución	Dife- rencia	Presup.	Ejecución	Dife- rencia	Presup.	Ejecución	Dife- rencia	Presup.	Modificación al 30 junio
CONDUCCIÓN ADMINISTRATIVA	362.7	413.3	50.6	353.0	425.1	72.0	400.3	460.4	60.1	443.6	474.1
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA	554.3	550.2	-4.1	564.7	597.3	32.6	609.8	625.6	15.9	642.7	644.6
DESARROLLO SOCIAL	1,562.1	1,644.2	82.1	1,558.4	1,623.2	64.8	1,747.3	1,777.3	30.0	1,940.9	1,943.8
Presidencia de la República	22.5	23.3	0.8	41.6	45.0	3.4	47.9	61.3	13.4	47.1	56.0
Relaciones Exteriores	1.8	1.7	-0.1	1.6	1.4	-0.1	1.4	1.3	-0.1	0.0	0.0
Educación	702.9	756.2	53.3	671.5	687.8	16.4	707.0	764.0	57.0	827.7	831.2
Salud	393.4	422.4	29.0	370.7	443.0	72.3	440.6	471.6	31.1	484.0	522.9
Trabajo y Previsión Social	10.4	10.2	-0.1	11.7	11.5	-0.2	12.6	12.8	0.2	13.3	13.3
Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	15.4	15.8	0.3	2.8	19.9	17.1	6.6	2.3	-4.3	20.0	19.9
Ramo de Hacienda (Transferencias generales del Estado)	415.7	414.5	-1.2	438.6	414.5	-24.1	501.0	463.9	-37.1	510.2	500.5
Gobiernos Municipales	228.0	228.0	0.0	228.0	228.0	0.0	240.0	296.7	56.7	300.9	300.9
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	28.3	27.3	0.0	4.3	30.2	0.0	4.0	4.0	0.0	4.1	4.1
Programa de Rehabilitación de Lisiados	21.7	21.7	0.0	23.0	39.3	0.0	23.0	23.3	0.3	30.0	20.3
Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público	99.5	99.5	0.0	124.9	62.7	0.0	95.0	73.2	-21.8	63.1	63.0
Programa de Comunidades Rurales, Urbanas y Desarrollo Local	37.0	37.0	0.0	54.2	49.6	0.0	138.5	66.7	-71.8	107.9	107.9
Pensiones básicas					4.0	4.0					
Otras entidades	1.2	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	-0.4		0.5
Apoyo otras instituciones	0.0	0.0	0.0	1.2	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0		3.8
Fortalecimiento de Gobiernos Locales				20.0	0.0	-20.0	30.2	0.0	-30.2	38.6	
Gastos Contribuciones Especiales	338.3	464.8	126.4	314.7	517.8	203.1	407.9	540.8	132.8	429.6	517.0
APOYO AL DESARROLLO ECONÓMICO	682.0	1,482.2	800.2	769.7	774.6	4.9	1,272.6	1,402.3	129.8	705.7	730.7
DEUDA PÚBLICA	128.4	272.5	144.1	93.8	57.5	-36.3	65.6	57.1	-8.5	41.0	32.1
OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO											
TOTAL	3,627.8	4,827.1	1,199.3	3,654.3	3,995.5	341.1	4,503.5	4,863.5	360.0	4,203.4	4,342.3

Informe de ejecución financiera del estado www.transparenciainfiscal.gob.sv
Fuente: Análisis del gasto por áreas de gestión, Ministerio de Hacienda.

5. Modificaciones al presupuesto y transferencias entre instituciones

5.1 Modificaciones

En 2010 y 2011, las modificaciones al presupuesto permitieron que las instituciones terminaran recibiendo mucho más de lo que contemplaba el presupuesto votado. Las mayores modificaciones correspondieron al Órgano Ejecutivo; las modificaciones aumentaron el presupuesto de este Órgano en US\$325.8 millones, y terminó ejecutando US\$238.8 millones más que lo originalmente presupuestado en 2011.

Algunas de las carteras del Ejecutivo que, por lo general, reciben un refuerzo presupuestario significativo son: Economía, Educación, Salud, la Presidencia, ya analizado antes, y el Ramo de Justicia y Seguridad Pública (cuadro 14). En el caso de Economía, la subestimación del gasto en subsidio al gas incide en los refuerzos presupuestarios que recibe esta cartera de Estado durante el año. Nótese, además, que en 2011 el

Ramo de Salud sólo excedió en US\$800 mil a lo presupuestado, contrario a lo ocurrido en años anteriores cuando los refuerzos presupuestarios fueron más altos.

A junio de 2012, las modificaciones del presupuesto sólo han otorgado US\$132.6 millones adicionales a las instituciones. Durante el primer semestre de este año, la Presidencia registró un aumento de US\$20.5 millones a través de las modificaciones presupuestarias. En ese mismo período, esta cartera había gastado el 53.4% de lo presupuestado, ya incluyendo modificaciones. El Ramo de Economía es otra de las carteras que ha gastado más de la mitad (68.4%) de lo que está contemplado en el presupuesto modificado.

Al analizar los rubros que reciben más refuerzos presupuestarios, de 2009 hasta julio de 2012, la partida modificada más importante, aparte de la deuda¹⁵, ha sido la de subsidios que ha recibido un refuerzo presupuestario de US\$360.8 millones, principalmente para electricidad y gas propano (cuadro 17). Las modificaciones del presupuesto para dar más fondos destinados

¹⁵ En 2009 aparecen US\$983 millones por deuda que están relacionados con la emisión de eurobonos en ese año para reestructuración de deuda.

Cuadro 17
Modificaciones al presupuesto votado
(Millones de US\$)

Destino de las modificaciones al presupuesto	2008	2009	2010	2011	Al 30 de junio de 2012	Var. de 2009 a julio de 2012	Participación %
Subsidios	161.6	103.9	76.7	124.0	56.2	360.8	15.2
Seguridad	22.4	39.4	41.2	27.9	6.3	114.8	4.8
Educación	4.2	3.7	12.8	43.0	0.0	59.5	2.5
Salud		27.2	13.3	10.3	0.0	50.8	2.1
Infraestructura	21.1		17.0	17.0	0.0	34.0	1.4
Deuda		983.0	4.3		25.0	1,012.3	42.6
Programa de pobreza	10.7	5.6	11.5	2.8		19.9	0.8
Gobiernos municipales			27.8	38.0		65.8	2.8
Programas y proyectos diversos	20.6				29.5	29.5	1.2
Descontaminación de áreas críticas	0.7	1.0		0.2		1.2	0.1
Asignaciones corrientes a instituciones diversas	19.4	2.3	1.9	36.5		40.7	1.7
Devolución de IVA		4.0	20.0	50.2		74.2	3.1
Pensiones (FOP)				41.8		41.8	1.8
Otros	74.8	22.6	33.1	60.0	6.7	122.4	5.2
12-E				50.0	15.2	65.2	2.7
Huracán Ida		3.7	103.1	20.9	0.0	127.7	5.4
Plan Anticrisis (PAC)		81.9	69.4	3.7	0.0	155.0	6.5
Total monto modificado	335.5	1,278.3	432.1	526.3	138.9	2,375.6	100.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto, División de Integración y Análisis Global

al pago de subsidios han superado incluso el refuerzo otorgado para enfrentar los efectos de los desastres naturales (Tormenta Tropical 12-E y el huracán Ida) y el plan anticrisis (PAC) que juntos absorbieron US\$341.9 millones.

En segundo lugar, quitando los planes de emergencia, se encuentra el gasto en seguridad, seguido de la devolución de IVA. En el caso de los subsidios y las devoluciones de impuestos, los refuerzos presupuestarios importantes se explican porque estos gastos son subvaluados u omitidos en el presupuesto.

5.2 Transferencias

En agosto de 2010, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional los artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto 2010 y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, que permitían hacer transferencias entre unidades presupuestarias sin previa autorización de la Asamblea Legislativa¹⁶.

Estos artículos permitieron realizar transferencias por US\$159.9 y US\$131.4 millones en 2009 y 2010, respectivamente (cuadro 14), provenientes principalmente de reducciones en las partidas de Transferencias Varias y Obligaciones Generales del Estado, pero también de reducciones en los presupuestos de otros Ramos. En 2009 y 2010 destacan las transferencias hacia el Ramo de Economía por US\$47.7 y US\$48.2 millones, y hacia la Presidencia por US\$44.8 y US\$32.2 millones, respectivamente.

A pesar de la resolución de la Corte, en la Ley de Presupuesto 2011 se incluyó el artículo 11, el cual permitió nuevamente hacer transferencias entre unidades presupuestarias con la sola aprobación del Consejo de Ministros, sin necesidad de pasar por la Asamblea Legislativa, pero con la obligación de informarle, y hasta un límite no

¹⁶ Informe de Coyuntura Legal e Institucional, 2º Semestre 2010, Departamento de Estudios Legales (DEL), FUSADES.

mayor al 2.5% del monto total del presupuesto votado, y con fondos provenientes de la partida “Financiamiento de Gastos Imprevistos”. Dicha partida de imprevistos ascendió a US\$48.1 millones en el presupuesto votado 2011 (cuadro 15).

Además, el artículo 11 del presupuesto 2011 posibilitaba incrementar la partida del “Financiamiento de Gastos Imprevistos” a través de economías obtenidas en remuneraciones y otros rubros, dejando abierta la puerta para incrementar aún más esta partida hasta alcanzar el límite mencionado.

El 4 de noviembre de 2011, nuevamente la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el inciso segundo del artículo 11 del Presupuesto General de la Nación 2011, aludiendo que el Consejo de Ministros no tiene habilitación constitucional para hacer transferencias entre diferentes unidades primarias. Sin embargo, al mismo tiempo, la Corte declaró constitucional el inciso número uno, el cual posibilita la realización de transferencias hacia la partida de gastos imprevistos¹⁷.

Para acatar lo anterior, el Órgano Ejecutivo eliminó el segundo inciso del proyecto de presupuesto 2012, con lo cual, es la Asamblea Legislativa la que deberá habilitar dichas transferencias. Además, el proyecto de presupuesto de 2012, incluyó una partida más baja por gastos imprevistos (US\$14.1 millones) (cuadro 15).

Durante 2011, las transferencias alcanzaron los US\$211.8 millones. Las instituciones que más transferencias recibieron en ese año fueron la Presidencia (US\$27.5 millones), Educación (US\$16.6 millones), y el Ramo de Defensa (US\$14.1 millones); pero sobre todo se transfirieron fondos para el servicio de la deuda pública (US\$130.3 millones) (cuadro 14). Por el otro lado, el Ministerio de Economía fue una de las instituciones cuya partida más disminuyó, quedando con US\$51.2 millones menos, junto con la partida de Obligaciones Generales del Estado que se redujo en US\$103.7 millones.

¹⁷ Sentencia de inconstitucional, 15-2011/38-2011, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 4 de noviembre de 2011.

Hasta junio de 2012 se habían transferido US\$21.4 millones, siendo los montos más importantes los que recibieron el Ramo de Obras Públicas (US\$8 millones), Agricultura (US\$7.1 millones) y la Presidencia (US\$3.5 millones). Las partidas que más se redujeron fueron las de Transferencias Varias y de Obligaciones Generales del Estado con US\$9.7 y US\$8.9 millones, respectivamente.

6. *Financiamiento para las modificaciones al presupuesto*

Las modificaciones al presupuesto para aumentar el gasto público pueden ser financiadas con ingresos tributarios en exceso a lo contemplado en el presupuesto, con préstamos o con donaciones.

El cuadro 18 muestra las fuentes de financiamiento del incremento de las asignaciones presupuestarias

Cuadro 18
Fuentes de financiamiento para refuerzos presupuestarios del Gobierno Central
(Millones de US\$)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Modifica- ciones al 30 de junio de 2012
I. Presupuesto Votado	2,992.0	3,338.0	2,944.0	3,342.7	3,627.8	3,654.3	4,503.5	4,203.3
1. Fondo General	145.5	317.7	345.7	316.0	49.8	25.2	44.0	2.7
Excedente en la captación de ingresos (o déficit)	138.7	286.3	255.3	210.1	-495.6	-110.3	41.8	
Financiamiento por medio de préstamos de la caída en ingresos tributarios					495.6	110.3		
Fondo especial de recursos provenientes de la privatización de ANTEL (FANTEL)								2.0
Emisión del DUI					1.4	1.5	0.1	
FOVIAL						3.0		
Contribución Especial para el transporte público	0.0	0.0	0.0	32.8	10.3	1.5	1.5	
Fondo de Estabilización y Fomento Económico	6.3	6.6	12.1	6.5	8.6	11.4		
Recuperación inversiones (compensación de deudas ANDA-CEL-GOES)	0.0	13.7	17.6	32.4	0.0	0.0		
Certificados Fiduciarios de Educación, Paz Social y la Seguridad Ciudadana (CEFES)	0.0	0.0	60.0	23.6	28.5	4.3		
Otros	0.5	11.1	0.7	10.6	1.0	0.6	0.6	0.7
2. Préstamos	71.8	43.0	16.5	18.8	1,222.4	397.4	453.5	130.3
Plan Anticrisis (PAC)					81.9	69.4	3.7	
Emergencia por huracán IDA					3.7	103.1	20.9	
Emergencia por Tormenta Tropical 12-E (BM)							50.0	15.2
Emisión US\$800 millones					800.0			
Emisión US\$183 millones					183.0			
Banco Interamericano de Desarrollo					111.7	74.0	232.5	112.7
Banco Mundial					40.4	133.4	111.0	1.5
Resto					1.7	17.5	35.4	0.9
3. Donaciones	4.8	12.2	8.3	0.7	6.1	9.5	28.8	5.9
II. Total financiamiento para incrementos del presupuesto (1 + 2 + 3)	222.1	372.9	370.5	335.5	1,278.3	432.1	526.3	138.9
III. Presupuesto modificado (I + II)	3,214.1	3,710.9	3,314.5	3,678.3	4,906.1	4,086.4	5,029.8	4,342.2
Pago de bonos (roll-over)					983.0			
Presupuesto modificado vía endeudamiento (sin incluir roll-over)	71.8	43.0	16.5	18.8	239.4	397.4	453.5	130.3

Nota: en préstamos aparecen únicamente los montos desembolsados en cada año

Fuente: Dirección General del Presupuesto, División de Integración y Análisis Global, Ministerio de Hacienda.

de los presupuestos. En general, se visualizan dos periodos, el primero se ubica entre 2005 y 2008 cuando se subestimaban los ingresos, y el financiamiento de la mayor parte de las modificaciones se realizaba con la captación adicional de ingresos tributarios.

Por ejemplo, en 2006 y 2007, los ingresos tributarios fueron mayores a los presupuestados en US\$286.3 millones y US\$255.3 millones, respectivamente, y en 2008 este exceso fue de US\$210.1 millones. Además, en 2008, se introdujo un impuesto adicional al consumo de combustible que generó US\$32.8 millones, con los que se financió parte del subsidio al transporte público.

Sin embargo, a pesar de que la recaudación tributaria excedió lo que indicaba el presupuesto y del nuevo impuesto, en 2008, las modificaciones al presupuesto requirieron de un aumento de US\$18.8 millones en préstamos y de US\$23.6 millones de emisión de CEFES. Además, otra parte importante de los excedentes de gastos se financió con deuda de corto plazo (LETES), que experimentó un incremento sustancial de US\$273.2 millones.

El segundo período comprende desde 2009, cuando se observó un cambio significativo con respecto al patrón anterior, ya que a partir de ese año, los fondos para modificar el presupuesto provinieron en mayor medida de préstamos no incorporados en el presupuesto votado. Además, desde 2009, la introducción de préstamos al presupuesto ha venido incrementándose.

En 2009 y 2010, la meta de ingresos tributarios no logró ser alcanzada, y la diferencia tuvo que ser compensada con endeudamiento extrapresupuestario.

En 2009, como resultado de la crisis económica internacional, de la dinámica del mercado interno, y de la sobrestimación de los ingresos en impuestos a captar, la recaudación tributaria estuvo US\$495.6 millones por debajo de lo presupuestado; al no hacerse un ajuste importante en el gasto público, se produjo un aumento equivalente de deuda pública.

Del mismo modo, en 2010 se observó una reducción de US\$110.31 millones en la disponibilidad de

recursos por captación de ingresos tributarios, y la necesidad de fondos adicionales por la menor recaudación fue financiada en su totalidad con préstamos no incluidos en el presupuesto votado.

Fue hasta 2011 cuando se logró la meta tributaria planteada por el presupuesto, con un exceso en la recaudación de US\$41.8 millones. No obstante, debido al aumento de los gastos, la mayor recaudación no fue suficiente y se tuvo que recurrir a préstamos adicionales.

En 2011, las modificaciones al presupuesto fueron, en su mayor parte, financiadas a través de deuda (US\$453.3 millones). Adicionalmente, también se recurrió a deuda de corto plazo o LETES, la cual aumentó US\$378.8 millones.

Los organismos internacionales han provisto apoyo financiero para poder calzar los desbalances financieros en los presupuestos. Desde 2009 hasta julio de 2012, el financiamiento del BID para las modificaciones al presupuesto ascienden a US\$815.2 millones distribuidos así: US\$111.7 millones en 2009 y US\$232.5 millones en 2011; más US\$155 millones del Plan Anticrisis (PAC) y US\$127.70 millones para gastos relacionados con el huracán IDA. Asimismo, el BM ha otorgado US\$350 millones en ese período, US\$133.4 millones en 2010 y US\$111 millones en 2011; más US\$65.2 millones destinados a gastos por la Tormenta Tropical 12-E.

7. Fuentes de financiamiento

En el “Mensaje del Proyecto de Presupuesto de 2012” se señaló como meta un déficit de 2.8% del PIB para el gobierno central. No obstante, en el presupuesto votado para 2012, el gobierno central presenta un superávit de US\$30.3 millones, con amortizaciones por US\$254.8 millones que exceden a los US\$224.5 millones en desembolsos por préstamos.

La diferencia de datos en ambos documentos sobre el balance fiscal que se espera para el

gobierno central, indica que se necesitará de endeudamiento adicional que no está contemplado en el presupuesto, como ha sucedido en los últimos años, por lo que el presupuesto pierde su capacidad de dar a conocer metas fiscales realistas, y se dificulta, por tanto, monitorear el desempeño fiscal a través del mismo.

En el cuadro 19 se muestran los préstamos que han financiado los presupuestos de 2009 a junio de 2012, tanto los incluidos como los que no están contemplados en los presupuestos. Para completar las fuentes de financiamiento, también se presentan los movimientos por Letes y la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP) para el pago de pensiones. Los desembolsos de los préstamos menos las amortizaciones es lo que queda disponible para financiar el déficit.

En 2010, el presupuesto contemplaba desembolsos por préstamos por US\$275.6 millones, mientras que el financiamiento recibido a través de préstamos no incluidos en el presupuesto fue mayor con US\$373.9 millones; además, se recibieron US\$1,194 millones a través de la emisión de bonos, eurobonos, Letes y del fondo para pensiones. Luego de pagar las amortizaciones, el financiamiento disponible fue aproximadamente de US\$1,135.5 millones.

En 2011 los recursos disponibles para el déficit aumentaron. Los préstamos contemplados en el presupuesto presentaban desembolsos por US\$125.4 millones, que junto con US\$653.5 millones de la emisión de eurobonos hacían un total de financiamiento que había sido presupuestado de US\$778.9 millones. Mientras que el financiamiento adicional no incluido en el presupuesto es de US\$380.5 millones, y se recibieron US\$1,192.9 millones por CIP y LETES, lo que muestra la importancia de este tipo de financiamiento en las finanzas públicas del país. El financiamiento disponible para sufragar el déficit de ese año, luego del pago de deuda, fue aproximadamente de US\$1,037.4 millones.

Al analizar los recursos para la ejecución fiscal, lo que se observa es que los montos extrapresupuestarios superan significativamente las cifras de financiamiento en el presupuesto. Además, una importante cantidad se obtiene del FOP, y también de la emisión de LETES, que se han convertido en una fuente importante de liquidez para el gobierno.

8. *Reflexiones*

El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto no es integral ni transparente. El presupuesto no se basa en supuestos realistas y se omiten gastos, lo que no permite que este instrumento refleje adecuadamente los planes y programas de gobierno. Además, el presupuesto pierde efectividad como medio de control y supervisión y de rendición de cuentas.

Información disponible

1. La disponibilidad de información relacionada con el presupuesto y la gestión pública ha mejorado en los últimos años. El portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda brinda cada vez más información; y recientemente se comenzó a publicar el reporte de la gestión pública de mitad de año. No obstante, todavía no se publica el informe de auditoría, aunque es producido.
2. El presupuesto de cada una de las dependencias gubernamentales, así como también las cuentas consolidadas, deberían ser fáciles de entender. Además, debe haber una separación clara de los presupuestos del Gobierno Central, resto del Gobierno General, incluyendo las municipalidades, y empresas públicas.

Actualmente no hay información pública disponible, o con el mismo detalle, para las distintas dependencias, tampoco es clara la relación que existe entre las instituciones del Gobierno Central y sus adscritas, o con las empresas públicas, ni siempre hay claridad sobre las transferencias de fondos entre instituciones.
3. Es importante que se publique con periodicidad la situación financiera de las municipalidades. En este sentido, existen avances en brindar información sobre las municipalidades, sobre todo en el manejo de la deuda. Sin embargo, la ejecución de gastos es una parte de la

Cuadro 19
Fuentes de financiamiento para presupuestos votados 2009-2012 y sus modificaciones (Millones de US\$)

	Origen de recursos				Fuentes
	2009	2010	2011	2012 1/	
I. Endeudamiento público (incluido en presupuesto votado)	49.2	275.6	778.9	33.1	
De Gobiernos y Organismos Gubernamentales	3.6	1.2	3.7	1.1	Ley de Presupuesto
De Organismos Multilaterales	45.6	274.4	121.7	32.0	Ley de Presupuesto
Banco Mundial (US\$450 millones para apoyo presupuestario)		250.0	14.0	2.6	D.L. No. 28, 25 de mayo de 2009
Banco Mundial (US\$80 millones para gobiernos locales)			8.7	10.1	D.L. No. 455, 26 de agosto de 2010
Banco Mundial (US\$50 millones para Programa PATI)				0.4	D.L. No. 439, 12 de agosto de 2010
Banco Mundial (US\$11.3 millones para asistencia técnica para administración fiscal)			41.8		D.L. No. 732, 18 de mayo de 2011
BID (US\$300 millones -redireccionado PAC, IDA, para apoyo a la política social)				4.0	D.L. No. 29, 22 de mayo de 2009, D. L. 788, 18 de dic. de 2008
BID (US\$60 millones para Programa Integral de Salud)				0.1	D.L. No. 562, 23 de diciembre de 2011
BID (US\$35 millones para Caminos Rurales)				2.6	D.L. No. 609, 8 de febrero de 2011
BID (US\$70 millones para Mejoramiento de Asentamientos Urbanos Precarios, FASE II)				7.6	D.L. No. 793, 8 de agosto de 2011
BID (US\$20 millones para Ciudad Mujer)			31.3		D.L. No. 779, 12 de julio de 2011
BCIE (US\$143.4 millones Prog. para Desarrollo de Infraestructura Social y Prev.)			16.8		D.L. No. 370, 20 mayo de 2010
BCIE (US\$18.34 millones para Bulevar Diego de Holguín)					D.L. No. 359, 20 mayo de 2010
BCIE (US\$48.2 millones para Conectividad Vial para el Desarrollo)					D.L. No. 802, 15 de agosto de 2011
Otros préstamos de arrastre	45.6	24.4	9.1	4.8	
Eurobonos	0.0	0.0	653.5	0.0	
II. Endeudamiento público adicional (no incluido en presupuesto votado)	1,782.8	673.9	380.5	200.0	
De Organismos Multilaterales	645.2	373.9	359.3	200.0	
Banco Mundial (US\$200 millones para apoyo presupuestario)	200.0				D.L. No. 28, 22 de mayo de 2009, D. L. 33 18 de febrero de 2019
Banco Mundial (US\$450 millones para apoyo presupuestario, no incluido en Informe de Gestión Financiera)	159.6				D.L. No. 28, 25 de mayo de 2009
Banco Mundial (US\$100 millones para sostenibilidad de logros sociales)		100.0			D.L. No. 438, 16 de agosto de 2010
Banco Mundial (US\$80 millones para gobiernos locales)		27.8			D.L. No. 455, 26 de agosto de 2010
Banco Mundial (US\$11.3 millones para asistencia técnica para la administración fiscal)			0.1		D. L. No. 813, 24, de agosto de 2011
Banco Mundial (US\$100 millones para políticas de desarrollo de las finanzas públicas y progreso social)			100.0		D. L. No. 840, 19 de septiembre de 2011
Banco Mundial (US\$50 millones para Manejo de Desastres Naturales)			50.0		D. L. No. 688, 30 de abril de 2011
BID (US\$300 millones -redireccionado PAC, IDA, para apoyo a la política social)	85.6	172.6			D.L. No. 29, 22 de mayo de 2009, D. L. 788, 18 de dic. de 2009
BID (US\$200 millones -redireccionado para apoyo presupuestario)	200.0				D.L. No. 29, 22 de mayo de 2009, D. L. 788, 18 de dic. de 2009
BID (US\$200 millones para Programa de Fortalecimiento Fiscal)		73.6	119.3		D.L. No. 488, 14 de octubre de 2010
BID (US\$100 millones Reformas Estructurales del Sector Energía Eléctrica)			100.0		D.L. No. 900, 33 de noviembre de 2011
BID (US\$200 millones para Prog. Integral de Sostenib. Fiscal y Adaptación al Cambio Climático)				200.0	D.L. No. 1078, 25 de abril de 2012
Bonos y Eurobonos	1,135.0	300.0	0.0	0.0	
US\$350 millones en bonos para liquidar Fosedu (se colocaron US\$335 millones con vencimiento en 2014):					
Para canje de CEFES	183.0				D.L. No. 30, 25 de mayo de 2009
Para educación y seguridad pública (el destino no aparece en el Informe de Gestión Financiera 2009)	152.0				D.L. No. 30, 25 de mayo de 2009
US\$300 millones en bonos para Programa Extraordinario de Inversión Social (PEIS)		300.0			D.L. No. 179, 12 de noviembre de 2009.
US\$800 millones en eurobonos para pagar Letras del Tesoro (LETES)	800.0				D.L. No. 31, 25 de mayo de 2009
Otros préstamos de arrastre	2.6	0.0	11.2	0.0	Informe de Gestión Financiera
III. Financiamiento interno	1,528.6	894.0	1,192.9	1,245.6	
Fondo de Obligaciones Previsionales (FOP)	345.8	356.3	406.4	434.9	Presentación MH, junio 2012
Financiamiento a través de Letes	1182.8	537.7	786.5	810.7	Estado No. 17, Informe de Gestión Financiera del Estado, MH
IV. Total fondos para financiamiento (incluidos y no incluidos en presupuestos votados)	3,360.5	1,843.5	2,392.2	1,475.7	
Amortización devengada	260.0	303.1	253.6	254.8	Ley de Presupuesto
Amortización de LETES	1,708.3	404.9	407.7	637.5	Estado No. 17, Informe de Gestión Financiera del Estado, MH
Canje de CEFES	183.0				D.L. No. 30, 25 de mayo de 2009.
Amortización de Eurobonos 2011			653.5		Ley de Presupuesto 2011
V. Total estimado para amortización	2,151.3	708.0	1,314.8	892.3	
Financiamiento aproximado disponible para déficit (IV - V)	1,209.2	1,135.5	1,037.4	586.4	

1/ Para 2012 cifras hasta septiembre de ese año.
Fuente: las mencionadas en la última columna.

información que todavía no es tan accesible, y esta información debe, además, ser mejorada en cantidad y calidad de los datos.

4. Se deben tener presupuestos más detallados para las empresas públicas y el resto del gobierno general, para poder conocer la situación financiera y evaluar la gestión financiera y el desempeño de estas instituciones¹⁸.
5. No es suficiente conocer el monto de ingresos esperados, sino que también hay que especificar los supuestos sobre los que técnicamente se hacen esas proyecciones y la metodología utilizada, lo que actualmente no es información que se incorpore en la documentación del presupuesto.

Calidad de la información

6. El presupuesto debe estar relacionado con metas macroeconómicas y objetivos de política fiscal de mediano plazo. Un presupuesto multianual y un presupuesto por resultados permite hacer planes de mediano plazo realistas, y facilita el control de la gestión pública y la rendición de cuentas. Actualmente el gobierno está trabajando para transitar hacia un presupuesto plurianual y por resultados.
7. Algunos gastos importantes deberían presentarse con más detalle, ya que actualmente no son fáciles de identificar, ya sea porque se presentan en forma agregada o porque no están lo suficientemente identificados. Por ejemplo, siendo los subsidios una parte importante del gasto, que, además, está aumentando, éstos deberían poder identificarse más claramente dentro del presupuesto; y no deben ser subestimados, como sucede ahora. Otra información que también debería ser fácil de obtener del presupuesto son los montos de las devoluciones, gasto que sin embargo, actualmente no se incluye en los presupuestos.

8. El presupuesto debe señalar el financiamiento y las amortizaciones que se proyectan, para establecer el nivel de deuda que conlleva el mismo. Si el presupuesto se presenta balanceado como una estrategia para lograr su rápida aprobación en la Asamblea Legislativa, como se ha hecho en los últimos años, se pierde la capacidad de conocer efectivamente, a través de este instrumento, el financiamiento y las donaciones que se necesitarán para cumplir con las metas que el gobierno se ha planteado.
9. Debe publicarse, en forma clara, la información sobre la composición de la deuda, y la programación mensual de los desembolsos y amortizaciones. Dada la importancia que ha llegado a tener el endeudamiento a través de Letes, debe también incluirse en el presupuesto la programación de las colocaciones y amortizaciones de estos instrumentos a lo largo del año.

Actualmente, el techo máximo que se puede emitir de deuda contingente se establece en el presupuesto. En 2012 y 2013, esta deuda tenía un techo del 40% de los ingresos corrientes, lo que en el presupuesto de 2012 equivale aproximadamente a US\$1,512.4 millones.

Se ha calculado que las necesidades de efectivo del gobierno podrían rondar alrededor de los US\$300 millones mensuales; por lo que un techo de esa magnitud hace que se dé facultad al Estado para que incurra en un nivel de deuda de corto plazo que sobrepasa sus necesidades reales sin ninguna restricción; lo que resulta en una deuda de corto plazo alta, que luego se hace permanente, por lo que se necesita emitir bonos para su pago.

10. Las proyecciones sobre las que se formula el presupuesto deberían estar basadas en supuestos realistas. Las proyecciones optimistas de los ingresos y la subestimación de los gastos, que se ha acentuado en los últimos años, ha hecho que el presupuesto sea cada vez un instrumento menos eficaz de monitoreo y de guía sobre los planes, programas y políticas del gobierno, y sobre las metas fiscales. Al final, las modificaciones que

¹⁸ Según informe sobre la Observancia de Estándares y Códigos (ROSC) módulo de transparencia.

sufre el presupuesto durante el año aumentan en cantidad y monto, y se necesita recurrir a mayor endeudamiento que el que está reflejado en el presupuesto; las modificaciones por montos importantes se han convertido en una constante en los últimos años, con una parte importante para subsidios y el servicio de la deuda.

En este sentido, es importante que las modificaciones en los gastos por distintos conceptos, aumento de pensiones mínimas, salario mínimo, bonificaciones, etc. para poder ser autorizadas, deberían tener identificadas las fuentes de financiamiento o la desviación de recursos, restringiendo que el gasto corriente permanente pueda ser solventado a través de deuda.

El presupuesto como instrumento de monitoreo

11. El mejor uso de los fondos públicos puede ser rápidamente mejorado haciendo de acceso público información detallada y estructurada sobre las cuentas fiscales. En la medida que información precisa sobre la gestión pública sea conocida por la ciudadanía, se aumenta la transparencia y esta información se convierte en un instrumento de control, que presiona por la rendición de cuentas. Además, la mayor transparencia sería un incentivo para que los funcionarios públicos implementen mejores políticas fiscales.
12. Deben existir instancias fiscalizadoras independientes que monitoreen las cuentas a través del año, que evalúen la ejecución del presupuesto una vez concluya, y que hagan recomendaciones; se necesita de instituciones de control fuertes. Por el momento, la etapa de rendición de cuentas es débil y no se sabe claramente en qué se gastó el dinero; además, se desconoce por qué se excedieron algunos gastos, y no se conocen los resultados y calidad de los servicios obtenidos.
13. Debe publicarse periódicamente la ejecución fiscal en forma clara e integrada, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, mostrando las desviaciones con respecto a lo presupuestado a esa fecha. La información que contiene el presupuesto debe estar estructurada de tal forma que pueda ser fácilmente comparada con la gestión financiera del gobierno, para poder conocer las desviaciones con respecto a lo presupuestado, las razones de estas desviaciones, y cómo estos cambios incidirán en el déficit fiscal y en el nivel de endeudamiento.



**Departamento de Estudios
Económicos DEC**

Comisión

Coordinador

Roberto Orellana Milla

Coordinador alterno

Rafael Barraza Domínguez

Miembros

José Carlos Bonilla

Carlos Eduardo Borgonovo P.

Rafael Castellanos

Javier Castro

César Catani

Álvaro Ernesto Guatemala

René Hernández González

Johanna Hill

Elena María Lacayo de Alfaro

Luis Membreño

Carlos Quintanilla Schmidt

Roberto Rivera Campos

Luis Mario Rodríguez

Juan Federico Salaverría Quirós

Miguel Ángel Simán Dada

Roberto Francisco Simán Siri

Director

Álvaro Trigueros Argüello

Personal técnico

Carolina Alas de Franco

Amy Angel

Pedro Argumedo

María Alejandra Carías Álvarez

Rocío Méndez Pineda

José Andrés Oliva Cepeda

Carlos Orellana Merlos

Luz María Serpas de Portillo

Manuel Antonio Zuleta

***Elaboración
de gráficas***

Jorge Mauricio Salazar Torres

***Asistente
del Director***

Ana Daysi de Ramírez

***Editora
de publicaciones***

Yolanda Cabrera de González

1
2012



Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Apartado Postal 01-278, **tel.: (503) 2248.5600, FAX: (503) 2248.5666**
www.fusades.org