

Fundación Nacional para el Desarrollo

El Salvador: Análisis del proceso de formulación presupuestaria y del proyecto presupuesto 2015

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo

El Salvador: Análisis del proceso de formulación presupuestaria y del proyecto presupuesto 2015

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

336

P438e Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

El Salvador: análisis del proceso de formulación presupuestaria y del proyecto presupuesto 2015 / Carlos Armando Pérez Trejo, Rommel Reynaldo

sv Rodríguez Trejo, Jaime Alberto López. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2015.

26 p. : gráf., tablas ; 28 cm.

ISBN 9789996149252 (E-Book)

1. Finanzas públicas-El Salvador. 2. Presupuesto nacional. 3. Política fiscal.
I. Rodríguez Trejo, Rommel Reynaldo, 1977-, coaut. II. López, Jaime Alberto, 1969-, coaut. III. Título.

BINA/jmh

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE
Una publicación del Área de Macroeconomía y
Desarrollo

Primera Edición E-Book
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Enero 2015

Investigación elaborada por:
Carlos Armando Pérez
Rommel Reynaldo Rodríguez
Jaime Alberto López

Diseño editorial y diagramación:
Contracorriente Editores

© FUNDE, 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta
publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.
Los contenidos de este documento son responsabilidad
exclusiva de FUNDE y en ningún caso deben
considerarse que reflejan la postura de Irish Aid



Contenido

1. INTRODUCCIÓN /05
2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2015 /06
3. FALLAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EN EL PRESUPUESTO 2015 /10
4. PROBLEMAS DE LIQUIDEZ /14
5. LÓGICA DE ACUMULACIÓN DE LA DEUDA /18
6. CONCLUSIONES /20

uno

Introducción

De acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (AFI), el proceso presupuestario comprende las etapas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto. Estas fases son desarrolladas a lo largo del ejercicio fiscal previo y el vigente. De todas ellas, la fase de formulación adquiere especial relevancia debido a que es en dicho momento en que se define la política presupuestaria que guiará el destino de la política fiscal para el ejercicio siguiente.

De acuerdo con la Ley AFI, en la política presupuestaria se determinan principalmente las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos.

Un aspecto importante en el tema presupuestario es que, de acuerdo con la Ley AFI, el Presupuesto General del Estado debe reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento, lo que es un mandato constitucional para el Ministerio de Hacienda. La Constitución también manda a que el Presupuesto debe incluir la estimación de “todos” los ingresos que espera percibir y la autorización de “todas” las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.

No obstante, la gestión presupuestaria en El Salvador ha sido históricamente cuestionada debido a que, a pesar que el proyecto de presupuesto que es aprobado por la Asamblea Legislativa muestra un equilibrio, dicho instrumento carece de credibilidad, pues no cumple con el mandato constitucional de contener la totalidad de ingresos y gastos que se espera ejecutar, pero que luego son aprobados en el transcurso del ejercicio fiscal, escapando de la aprobación ex-ante del poder legislativo. Con ello, la ejecución presupuestaria queda condicionada a que se aprueben dichas partidas adicionales, las que en muchas ocasiones se refieren a gastos sensibles e ineludibles de las áreas de salud, educación, seguridad, programas sociales, etc.

Estos problemas no son nuevos, sino que han estado presentes en la programación y ejecución presupuestaria de los últimos 15 años, pero se han profundizado en los años posteriores a la crisis, generando con ello mayores presiones a la liquidez de la caja fiscal.

“

De acuerdo con la Ley AFI, en la política presupuestaria se determinan principalmente las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos.

• • • • •

...el Presupuesto General del Estado debe reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento, lo que es un mandato constitucional para el Ministerio de Hacienda...

dos

Análisis del proyecto de presupuesto 2015

El proyecto presentado a la Asamblea Legislativa asciende a US\$4,823.0 millones, valor mayor en US\$143.5 millones (3.1%) al votado para 2014; pero menor en US\$696.1 millones (12.6%) al presupuesto modificado del presente año (con las adiciones realizadas hasta el mes de septiembre). Este último refleja esas partidas adicionales que no se incluyeron en el proyecto votado por la Asamblea Legislativa y que luego son integradas a través de reiteradas modificaciones al presupuesto durante el ejercicio fiscal (Ver Gráfico 1).

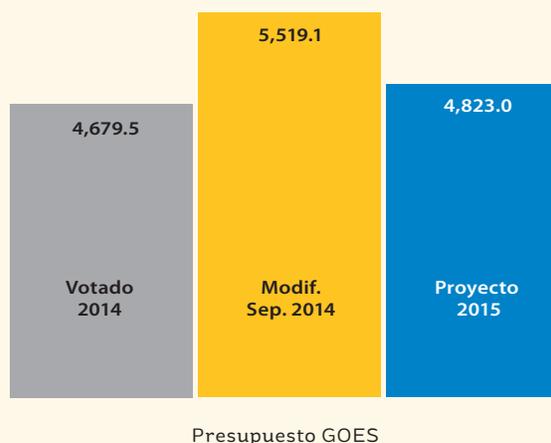
A nivel de áreas de gestión, el proyecto de presupuesto registra leves aumentos en seguridad y desarrollo social (Ver Tabla 1), lo que refleja las prioridades de política del gobierno dadas las condiciones actuales del país. Sin embargo, los aumentos programados parecen ser insuficientes para la gran cantidad de necesidades de recursos.

Lo anterior se refleja en que el presupuesto para educación, si bien es cierto aumenta en US\$29.4 millones, registrará un retroceso en términos del PIB (de 3.49% a 3.46%), lo que no permitirá reducir la brecha con los estándares internacionales. Lo mismo sucede con el gasto en salud, que registra un aumento de US\$28.8 millones, pero en términos del PIB dicho rubro apenas pasará de 2.31% a 2.33%. Un hecho relevante es que estos aumentos en las dos áreas más importantes del gasto social se originarán en aumentos del gasto corriente en US\$41.0 millones en educación y US\$52.2 millones en salud; frente a una reducción en la inversión de US\$11.5 millones y US\$23.4 millones, respectivamente.

Un rubro importante dada la coyuntura del país es la seguridad, algo que sí ha sido considerado en el proyecto de presupuesto 2015, al aumentar la asignación en US\$66.6 millones,

Gráfico 1

PRESUPUESTO 2014 Y 2015 (MILLONES DE US\$)



Fuente

elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

con lo que se pasará de 1.41% a 1.60% del PIB. Con dicho incremento se espera entonces que mejore la efectividad de la seguridad pública. A pesar de todo, se cuestiona la disminución de US\$2.0 millones en el presupuesto de la Fiscalía General de la República, variación que no se justifica dada la importancia de dicha entidad en la función del cumplimiento de la justicia.

Se resiente la caída de US\$26.6 millones (-5.5%) en el presupuesto destinado al apoyo al “desarrollo económico”, área de gestión que ha venido hacia abajo en los últimos años, quedando relegada a un tercer plano en prioridad por debajo de la seguridad y el gasto social. En cierta medida, dicha estructura se justifica en una coyuntura de conflictos y grandes déficits sociales, pero no se justifica que sea menos importante que la “conducción administrativa”, área de gestión que registra el segundo mayor crecimiento y que para 2015, por primera vez en la historia, supera en monto al desarrollo económico. Los rubros afectados con el recorte son Agricultura, Obras públicas, Medio ambiente y Turismo.

Hay otros aspectos destacables en el proyecto del presupuesto, como es el caso de las rigideces, siendo la más importante el presupuesto del Órgano Judicial (OJ), que aumenta US\$20.9 millones y que se sitúa arriba del 6% de los ingresos corrientes programados. En este punto, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el monto solicitado por OJ debería ser como máximo US\$264.8 millones.

Tabla 1
PRIMER NIVEL DE AGREGACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN
FUNCIONAL RECOMENDADA POR EL FMI

Descripción	Votado 2014	Proyecto 2015	Variación	
Conducción administrativa	450.4	480.5	30.1	6.7%
Admón. de justicia y seg.	718.4	805.9	87.5	12.2%
Desarrollo social	2,177.7	2,255.2	77.5	3.6%
Desarrollo económico	482.0	455.4	-26.6	-5.5%
Deuda pública	803.1	790.6	-12.5	-1.6%
Oblig. Grales del Estado	47.9	35.4	-12.5	-26.1%
Total	4,679.5	4,823.0	143.5	3.1%

Fuente
elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

Tres

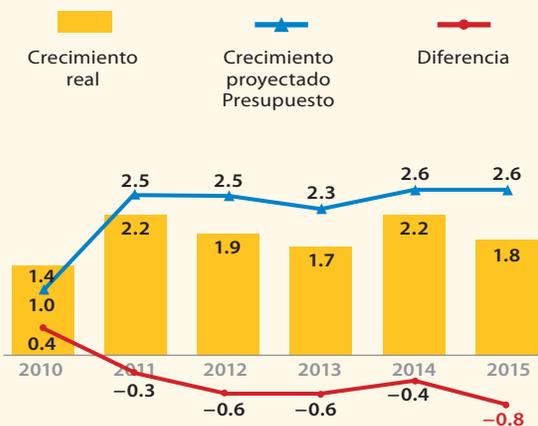
Fallas del proceso presupuestario y en el presupuesto 2015

Como ya se indicó, el proceso de formulación presupuestaria adolece de una serie de fallas de larga data, pero que en los últimos años se han profundizado, provocando serios daños a las finanzas públicas del país. Los más relevantes son los siguientes:

A. SUPUESTOS OPTIMISTAS EN UN ENTORNO INCIERTO

Las estimaciones presupuestarias se elaboran sobre la base de supuestos macroeconómicos, siendo uno de los más importantes la proyección de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), actividad que está bajo la responsabilidad del Banco Central de Reserva (BCR). Así pues, un crecimiento alto implica mayor volumen y número de transacciones económicas, lo que deviene en más ingresos para el Estado. Por lo tanto, una acertada estimación del crecimiento económico implica a su vez una mejor proyección de los ingresos fiscales, destacando los ingresos tributarios, al ser estos la principal fuente de recursos del Estado. Sin embargo, en el caso de El Salvador, la estimación del crecimiento ha sido cuestionada por presentar desviaciones significativas respecto al rendimiento real. Así las cosas, en los años siguientes a la crisis (2010 a 2014), con excepción de 2010, las tasas de crecimiento sobre las cuales se ha elaborado el presupuesto han sido mayores a las reales (Gráfico 2). Estas brechas pueden explicarse ya sea por un excesivo optimismo por parte de la entidad pronosticadora –Banco Central de Reserva (BCR)–; una política populista por parte del gobierno que, a pesar de conocer que las variables macroeconómicas tendrán un comportamiento modesto, muestre proyecciones de crecimiento más altas; o también, por errores en los pronósticos.

Gráfico 2
PROYECCIONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente
elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda.

A raíz de las brechas en el crecimiento acotadas, la recaudación tributaria ha sido inferior a los ingresos programados en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa (Gráfico 3). El impacto se refleja mejor en los dos pilares de la recaudación: el Impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el Impuesto sobre la renta (ISR).

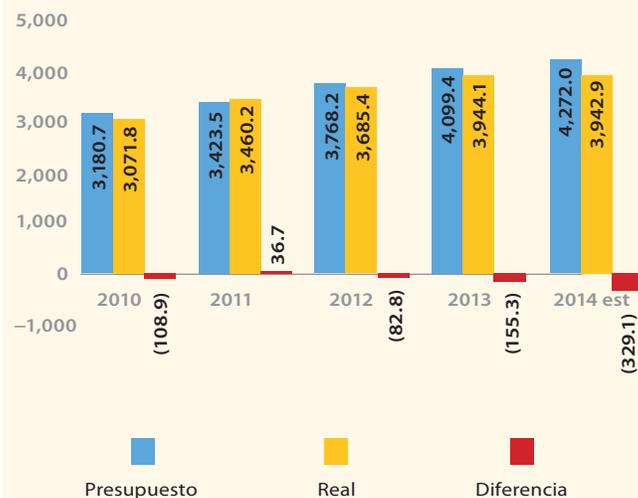
En el caso del IVA, en los años 2012 y 2013 se situó US\$140 millones, en promedio, debajo de lo presupuestado, mientras que en 2014 lleva el mismo comportamiento. En el ISR, en 2010, 2013 y la estimación para 2014, la recaudación se ubica también en alrededor de US\$100 millones debajo del presupuesto. Se exceptúan 2011 y 2012, años en los que debido a las reformas de 2009 y 2011, se recaudó alrededor de US\$55 millones, en promedio, más que lo previsto; pero ya en 2013, el desempeño volvió a ser negativo.

Se puede inferir entonces que, al igual que ocurre con el crecimiento económico, hay un exceso de optimismo al elaborar las estimaciones de ingresos o existen falencias en la construcción de proyecciones fiscales. Tal sobrestimación constituye, desde el primer momento en que el presupuesto cobra vigencia, una presión a la liquidez y una proporción importante del déficit fiscal.

Otra falla de proceso es que los proyectos de presupuesto consideran los ingresos tributarios brutos (sin restar las devoluciones) y, al mismo tiempo, no incluyen en los gastos la totalidad de las devoluciones de impuestos a realizarse, con lo que se crea una “burbuja de cobertura presupuestaria ficticia” (Tabla 2), al reflejar un ingreso sobrevaluado y un gasto subvaluado.

Gráfico 3

INGRESOS TRIBUTARIOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS
(MILLONES DE US\$)



Fuente
elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Tabla 2
INGRESOS BRUTOS E INGRESOS NETOS

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p
Ingresos tributarios presupuesto	2,796.5	3,210.3	3,053.7	3,281.3	3,615.4	3,941.1	4,272.0	4,431.7
Devoluciones presupuesto	61.6	72.4	71.2	32.5	20.1	6.8	9.3	9.3
Disponibilidad según presup.	2,734.9	3,137.9	2,982.5	3,248.8	3,595.3	3,934.3	4,262.7	4,422.4
Ingresos tributarios presupuesto	2,796.5	3,210.3	3,053.7	3,281.3	3,615.4	3,941.1	4,272.0	4,431.7
Devoluciones reales**	203.8	226.7	222.5	315.5	253.6	206.8	210.7	210.7
Disponibilidad real	2,592.7	2,983.6	2,831.2	2,965.8	3,361.8	3,734.3	4,061.3	4,221.0
Brecha (burbuja)	142.2	154.3	151.3	283.0	233.5	200.0	201.4	201.4

Fuente

cálculos propios con base a datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

** El dato de 2014 es lo estimado según el MH. Para 2015 se asume el mismo valor de 2014.

Esta situación se repite en el proyecto de presupuesto para 2015, pues los ingresos considerados son los brutos y apenas se han programado devoluciones de impuestos por US\$9.3 millones, lo que llevará sin duda a una brecha de financiamiento con consecuencias en la liquidez y que derivará en la emisión de deuda de corto plazo cuando los contribuyentes soliciten sus devoluciones.

Ahora bien, el no incluir las devoluciones en el presupuesto es justificado por el Ministerio de Hacienda, por la interpretación que se tiene del Art. 78 de la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), en el sentido de que ante insuficiencia de ingresos, las devoluciones pueden ser pagadas con Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP). Sin embargo, de acuerdo al Manual de Estadísticas Fiscales del FMI, las devoluciones no constituyen gasto para el gobierno, sino ingresos negativos, por lo que deben restarse de los ingresos. En todo caso, en coherencia con la Constitución, no importando la fuente de recursos para cancelar las obligaciones, el presupuesto debe comprender "todas" las erogaciones a realizarse en el ejercicio.

Un aspecto relevante en este punto es que, al no incorporar la totalidad de las devoluciones de impuestos, es decir, de los ingresos brutos, se generan ingresos corrientes mayores a la disponibilidad real de recursos, lo que eleva la asignación de partidas preestablecidas (rigideces), como el presupuesto del Órgano Judicial (6%) y las transferencias a los gobiernos locales (8%).

B. PARTIDAS SUBVALUADAS O NO INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO

Las devoluciones de impuestos son solo un primer caso de partidas subvaluadas en el proyecto de presupuesto, pues existen otras igual de relevantes en el lado del gasto público.

En primer lugar se encuentran los subsidios a los servicios públicos: gas licuado de petróleo, energía eléctrica y transporte público, rubros en los que solo se presupuesta una porción del gasto que se ejecuta realmente, aun sabiendo que la necesidad de recursos es mucho mayor. La historia de los últimos cinco años se presenta en la Tabla 3, en la que se muestra como se deja fuera del presupuesto entre US\$104 millones y US\$330 millones, que han sido cubiertos con deuda de corto plazo.

Tabla 3
SUBSIDIOS APROBADOS Y EJECUTADOS (MILLONES DE US\$)

Años	Gas licuado de petróleo			Energía eléctrica			Transporte público			Total difer.
	Votado	Ejec.	Difer.	Votado	Ejec.	Difer.	Votado	Ejec.	Difer.	
2010	34.4	135.6	101.2	15.0	111.1	96.1	19.0	48.0	29.0	226.3
2011	37.5	163.5	126.0	22.5	221.6	199.1	51.2	56.5	5.3	330.4
2012	61.4	135.6	74.2	0.0	200.6	200.6	43.0	64.4	21.4	296.2
2013	77.9	134.2	56.3	95.8	166.4	70.6	35.3	55.8	20.5	147.4
2014est.	89.8	122.9	33.1	105.2	173.7	68.5	35.8	39.0	3.2	104.8
2015proy**	95.2	138.4	43.2	172.3	174.7	2.4	38.9	52.7	13.8	59.4

Fuente
elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

** El valor ejecutado de 2015 es un promedio de lo ejecutado en los años 2010-2014.

El proyecto de presupuesto para 2015 también continúa esta práctica, aunque en los tres casos se ha consignado una mayor partida, pero aun así se generaría una brecha no financiada de US\$59.4 millones que habrá que cubrir a través de la emisión de deuda de corto plazo.

En el caso del subsidio a la energía eléctrica es importante señalar que a partir de 2012, es cubierto en su totalidad por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL).

Otras partidas de gasto también se han consignado sub-valoradas o han quedado fuera del proyecto presentado a la Asamblea y del aprobado por ésta en los últimos años y que en 2015 se repiten en muchos de los casos. Las más emblemáticas son:

- Paquetes escolares.
- Alimentación escolar.
- Bonos de gratuidad de educación.
- Mejora infraestructura y adquisición de mobiliario, equipo y útiles educativos.
- Prestaciones laborales para diversas entidades públicas.
- Adquisición de medicamentos para el Ministerio de Salud.
- Adquisición de armas y municiones para la Policía Nacional Civil (PNC).
- Financiamiento del alquiler de locales para delegaciones de la PNC.
- Financiamiento de litigios y condenas al Estado.
- Otros.

Gráfico 4
PRESUPUESTOS VOTADOS Y MODIFICADOS
(MILLONES DE US\$)



Fuente
elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

** El valor ejecutado de 2015 es un promedio de lo ejecutado en los años 2010-2014.

La no inclusión de la totalidad de los gastos en el presupuesto conduce a que el presupuesto con el que se cierra el ejercicio sea siempre mayor al aprobado.

Al respecto, no se trata de que lo votado o proyectado corresponda con exactitud al gasto resultante, pues es normal que durante la ejecución se den desviaciones, las cuales se pueden originar por variaciones en precios u otras variables externas. Además, la modificación de presupuesto ante demandas imprevistas pareciera lógica si se tratara de situaciones verdaderamente no previstas, como sucedió en 2001 y 2002, ejercicios afectados por los terremotos u otros años en que también han ocurrido desastres naturales u otros shocks, como sucedió en 2009 derivado de la crisis económica global. También es válido si se tratara de rubros de gasto comprensiblemente imprevistos; pero en la realidad, las modificaciones se refieren a gastos catalogados como “ineludibles” que ya están previstos desde el primer momento de la formulación del presupuesto y por diversas razones no son incluidos en el proyecto enviado a la Asamblea Legislativa.

El problema es que, tal como ya se indicó, generalmente estas necesidades se refieren a rubros de gasto “ineludibles”, por lo que la Asamblea Legislativa se enfrenta a una disyuntiva de rechazar la modificación solicitada por el Ministerio de Hacienda y dejar desfinanciados importantes partidas de gasto, como las ya mencionadas y correr con el costo político, o bien ceder ante los requerimientos del Ejecutivo, que es lo que sucede en la mayoría de los casos.

Cuatro

Problemas de liquidez

La combinación de sobrestimación de ingresos, la programación de ingresos brutos en lugar de los ingresos netos, la no inclusión de la totalidad de las devoluciones de impuestos, subsidios, programas sociales y el resto de partidas no incluidas en el presupuesto, constituye una gran “burbuja de liquidez” al momento de aprobar el presupuesto, pero que luego se revierte en el ejercicio fiscal.

El punto es que en la programación financiera del gobierno, donde se determinan las verdaderas necesidades de financiamiento de todo el sector público, en la mayoría de los casos, los ingresos propios no son suficientes y no se cuenta con las fuentes de los recursos necesarios para cubrir las brechas resultantes, por lo que la estrategia de política es dejar fuera del presupuesto las partidas presupuestarias que sea necesario a fin de reflejar un aparente equilibrio de los egresos con los ingresos preliminarmente confirmados.

A continuación, cuando el ejercicio fiscal está ya en ejecución, tal como ya se apuntó, el gobierno hace uso de diversos instrumentos de deuda para hacer frente a los problemas de liquidez generados por las brechas de financiamiento o “burbujas de liquidez”. Entre estos están los préstamos de apoyo presupuestario de organismos financieros multilaterales (BID y Banco Mundial) y la emisión de deuda de corto plazo (LETES), instrumento que nace de la Constitución misma y que tiene su base legal operativa en la Ley del Presupuesto General del Estado de cada año, en la que se autoriza al Ministerio de Hacienda para que, ante las deficiencias temporales de caja derivadas del ciclo natural de ingresos y gastos, emita títulos de deuda hasta por un porcentaje determinado de los ingresos corrientes del ejercicio (40%); sin embargo, de acuerdo con el marco normativo esta deuda debe amortizarse inmediatamente en los períodos en que se obtengan superávits de la caja fiscal, condición que no se cumple en la práctica, ya que el gobierno se encuentra en una situación permanente de iliquidez, por lo que se va constituyendo una “bola de nieve”, que cada cierto tiempo se vuelve insostenible, viéndose obligado a reestructurarla por deuda de largo plazo.

Los problemas de liquidez se han agudizado en los últimos años, lo que se refleja en que de 2009 a 2014 se han realizado tres reestructuraciones de LETES por bonos de largo plazo por un total de US\$2,400 millones (Gráfico 5). La última de las emisiones de eurobonos se dio en agosto de 2014 (US\$800 millones) y ya al mes de septiembre del mismo año el saldo de LETES asciende a US\$160 millones, por lo que se prevé que si el comportamiento del gasto sigue su tendencia actual, en no menos de un año se volverá a hacer una nueva reestructuración de deuda.

Además de las LETES, el gobierno hace uso de las Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP), que son títulos a los que el Estado puede recurrir para diferir el pago de ciertas obligaciones cuando se dan casos de insuficiencia de fondos en la caja fiscal. Esta figura fue introducida en la Ley AFI en 2006 y ha sido modificada en diversas ocasiones desde entonces, autorizándose a la Dirección General de Tesorería (DGT) a emitir NCTP cuando existan insuficiencias de fondos en los casos siguientes:

- Devoluciones de impuestos pagados en exceso.
- Reintegro de créditos fiscales por impuestos a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios a exportadores (reforma de 2008).
- Pago de subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo (reforma de 2008).
- Pago de subsidio a la energía eléctrica (reforma de 2011).
- Pago de bombeo y rebombeo a juntas de agua (reforma de 2011).

Gráfico 5
SALDOS DE LETES (MILLONES DE US\$)



Fuente
elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el Gráfico 6 se presenta el comportamiento de las NCTP desde su origen, tiempo durante el cual se han emitido entre \$46.1 millones y \$291.7 millones por año, dejando un saldo al final de cada ejercicio que ha variado entre \$35.2 millones y \$81.8 millones. Es notable que desde 2011 las emisiones de NCTP han mantenido una tendencia a la baja, lo que se explica por el cambio de mecanismo de asignación del subsidio al gas licuado de petróleo. Pero aún con dicha medida, su uso es muy frecuente.

Gráfico 6

NOTAS DE CRÉDITO DEL TESORO PÚBLICO (MILLONES DE US\$)



Fuente
elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

** Datos a Septiembre

Pero además del uso de LETES y las Notas de Crédito del Tesoro Público, en los últimos años el gobierno ha hecho uso de otra herramienta estratégica: la deuda flotante, es decir, dejar pendiente de pago compromisos ya devengados con los proveedores, especialmente de bienes y servicios. Esta situación se ilustra en el Gráfico 7, en el que se representa el porcentaje al final de cada ejercicio entre lo no pagado en relación con lo devengado del rubro de bienes y servicios del Gobierno Central. Como puede observarse, hasta 2008, dicho ratio no superaba el 12%, pero en 2009, dado el impacto de la crisis, pasó al 20% y se ha mantenido al alza, especialmente a partir de 2012, su tasa de crecimiento es cada vez más alta, hasta rozar el 30% del gasto devengado en agosto de 2014, lo que equivale a US\$68.0 millones.

Gráfico 7**BIENES Y SERVICIOS PENDIENTES DE PAGO (NO PAGADO/DEVENGADO)****Fuente**

elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Cinco

Lógica de acumulación de la deuda

El arreglo institucional de aprobación del presupuesto y de la deuda puede explicar la razón por la cual el presupuesto no incluye ingresos mejor presupuestados y la totalidad de los compromisos de gasto a realizarse en el ejercicio.

Así pues, si el presupuesto se presentara con los ingresos netos y con las obligaciones reales de gasto, entonces requeriría como condición previa de la aprobación de deuda pública para completar el financiamiento del mismo. Pero la aprobación de deuda de largo plazo requiere de al menos las dos terceras partes de los votos legislativos (artículo 148 de la Constitución), mientras que el presupuesto solo necesita la mitad más uno de los votos e incluye en el mismo acto el permiso para contraer deuda de corto plazo (artículo 227 de la Constitución).

Entonces, desde la lógica del Órgano Ejecutivo, es preferible presentar un presupuesto con ingresos sobrestimados y gastos subestimados, para luego financiar la brecha resultante con LETES, NCTP y en los últimos años con la constitución de deuda flotante; pues tiene mayor viabilidad política por requerir de menos votos legislativos para su aprobación. Así se evita recurrir, al menos en un primer momento, a solicitar aprobación de deuda de largo plazo, evadiendo una negociación legislativa que requiera de más votos.

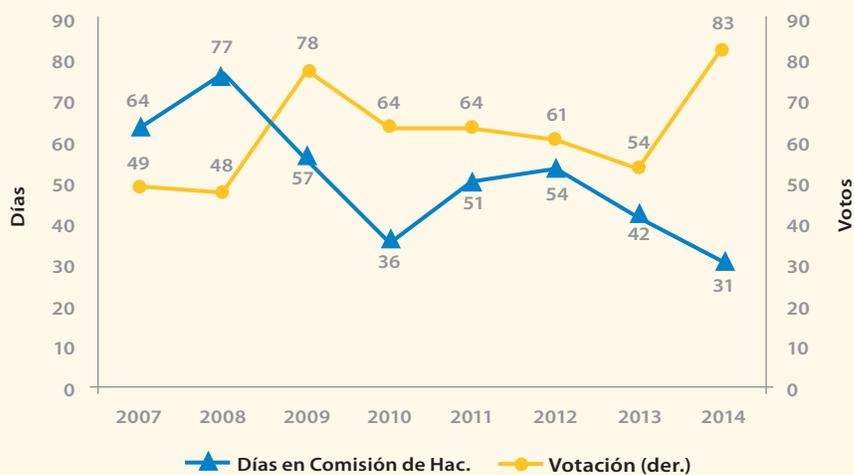
El Órgano Legislativo tiene el mandato de actuar como contrapeso en el manejo de las finanzas públicas. Su facultad de aprobar los presupuestos incluye la opción de recortar partidas si lo considera conveniente (artículos 131 y 227 de la Constitución). Por tanto, el Legislativo podría objetar las estimaciones de ingresos y de gastos que el Órgano Ejecutivo presenta en el proyecto de presupuesto, así como hacer los ajustes a la baja que fueran necesarios. Sin embargo, ese supuesto legal no ocurre en la práctica. Por el contrario, en los últimos años, el número de días en que el presupuesto ha estado en análisis en la Comisión de Hacienda ha ido reduciéndose, lo que denota un alto grado de lobby por parte del Ejecutivo para lograr los apoyos necesarios.

Al respecto, el Gráfico 8 muestra los días que han pasado en discusión los proyectos y el número de votos en favor con que han sido aprobados los presupuestos de los ejercicios 2007 a 2014 en la Asamblea Legislativa. En todos los casos la aprobación se ha dado en forma oportuna, es decir antes que inicie el ejercicio fiscal correspondiente, y con niveles de apoyo político considerables. El récord fue el presupuesto de 2014, que solo estuvo en discusión 30 días y que fue aprobado de forma unánime por las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa.

El contraste entre los problemas que se señalan a los presupuestos versus la fluidez con que los mismos son aprobados por la Asamblea Legislativa, se explica en que la negociación que llevan a cabo los diputados se centra principalmente en lograr que ciertos montos del presupuesto sean redistribuidos.

Gráfico 8

ANÁLISIS Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



Fuente

elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y medios de comunicación.

Seis

Conclusiones

La cultura de sobreestimar los ingresos y no incorporar la totalidad de los gastos en el presupuesto, así como practicar sustanciales modificaciones al presupuesto en el transcurso del ejercicio, atentan contra la credibilidad y transparencia de dicho instrumento de política y crea desconfianza en los agentes económicos, quienes reciben mensajes erróneos de parte de las autoridades que manejan la política fiscal del país, induciéndolos por ende a tomar muchas veces decisiones equivocadas en el ámbito de la inversión y el consumo, lo que se refleja en los problemas de competitividad del país.

Este comportamiento irregular por parte de las autoridades fiscales es también una amenaza directa a la sostenibilidad de las finanzas públicas, por cuanto el presupuesto oculta la falta de capacidad del gobierno para generar recursos propios suficientes para financiar sus gastos más básicos, obligándose a recurrir permanentemente al endeudamiento público.

Ante ello, debe ponerse en marcha una nueva disciplina en la formulación del presupuesto, siendo el proyecto de ley para el ejercicio 2015 el indicado para comenzar una nueva etapa de transparencia: éste, como el principal instrumento de la política fiscal del país debe contener la totalidad de las operaciones de ingresos y gastos a ejecutarse en el ejercicio, lo que significa:

- Los ingresos tributarios presupuestados deben ser netos. Esto puede hacerse de dos formas: o restando directamente las devoluciones a los ingresos tributarios estimados o incluyendo los ingresos brutos y las devoluciones completas y debidamente estimadas como gastos.
- Adicionalmente, y en sintonía con lo anterior, debe incluir la totalidad proyectada de las partidas de gastos en concepto de subsidios, programas sociales, seguridad y otros considerados “ineludibles” y que por razones de falta de cobertura presupuestaria no se incluyen.

El resultado de incluir en el presupuesto la totalidad de las operaciones del ejercicio fiscal es la obtención de necesidades de financiamiento reales, lo que permitirá que el gobierno gestione las fuentes de recursos con antelación, eliminándose el incentivo perverso de utilizar la deuda de corto plazo (LETES), Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP) y deuda flotante, para financiar las “burbujas ficticias” generadas en la actualidad. De esta forma, si una partida de gasto está incluida en el presupuesto es porque ya se ha asegurado su financiamiento total y lo que no esté es porque no se ha programado para ejecución. Finalmente, si en el curso del ejercicio surgen imprevistos, estos serían efectivamente situaciones contingenciales no consideradas al momento de la formulación presupuestaria y que pueden financiarse con las partidas destinadas para tales fines.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503)2263-0454

E-mail: funde@funde.org

comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org



ISBN 978-99961-492-5-2

