



Área de Macroeconomía y Desarrollo

Análisis del Proyecto de Presupuesto y Presupuesto Votado 2017

Natalia Tolentino

20/02/2017

Este documento presenta a grandes rasgos los cambios que sufre el Presupuesto General del Estado en el lapso de tiempo comprendido desde su presentación en la Asamblea Legislativa por parte del Ministerio de Hacienda —Proyecto de Presupuesto 2017— y su aprobación por parte de los diputados —Presupuesto Votado—. El documento destaca la redistribución de recursos originada por las negociaciones de los diputados de diferentes partidos y el Ejecutivo.

“ANÁLISIS DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO Y DEL PRESUPUESTO VOTADO 2017”

1. Introducción

El presupuesto General del Estado, constituye una de las principales herramientas de política del Gobierno, ya que en él se contempla la proyección de todos los ingresos y la autorización de todas las erogaciones para satisfacer las necesidades del público, de conformidad a las leyes vigentes y los fines del Estado.

Para el caso específico de El Salvador, el ciclo presupuestario está conformado por cuatro grandes momentos: formulación, discusión y aprobación, ejecución y, por último, la fase de seguimiento y evaluación. El proceso de formulación le corresponde al Ministerio de Hacienda, quien debe presentar un “Proyecto de Presupuesto” al Consejo de Ministros, y este último a la Asamblea Legislativa para que sea discutido y aprobado. Cabe destacar que, la presentación del Proyecto de Presupuesto debe de hacerse por lo menos tres meses antes que se inicie el nuevo ejercicio fiscal (art. 167 inc. 3°, Constitución Política de la Republica de El Salvador).

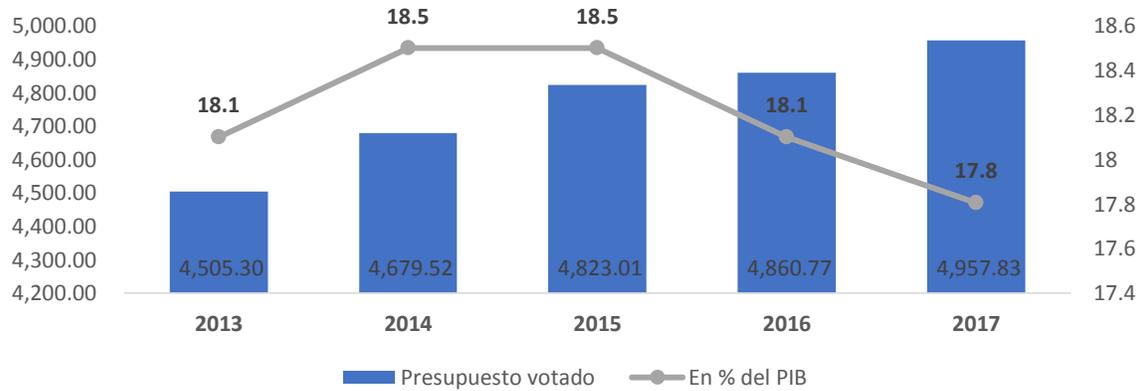
El periodo de presentación del proyecto de presupuesto corresponde a un lapso prudente para un análisis exhaustivo y completo del presupuesto previo a su aprobación, en ese tiempo: “*El órgano legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlo*” (art. 227 inc. 3°, Constitución Política de la Republica de El Salvador).

2. Generalidades del Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2017

El mensaje del proyecto del presupuesto 2017 señala como principales lineamientos presupuestarios los objetivos planteados en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, el cual, apuesta por la productividad, la educación y seguridad. Así mismo se enmarca en un contexto de fortalecimiento de la política de ingresos y priorización de la política de gastos. En materia de entorno macroeconómico, se proyecta que la economía crezca 2.3% este año (0.6% menos que la tasa de crecimiento proyectada para el año 2016) y que el PIB ascienda a US\$27,842.2 millones (US\$481 millones más que el PIB proyectado para el 2016).

El proyecto de presupuesto aprobado para el año 2017 asciende a un valor de US\$4,957.8 millones, con una representación del 17.8% del PIB estimado. En comparación al presupuesto votado para el ejercicio fiscal 2016, el proyecto de presupuesto 2017 lo sobrepasa en \$97.0 millones, representado un crecimiento del 2%. Dicho crecimiento ha sido catalogado por el Ministerio de Hacienda como un crecimiento moderado

Grafico 1. Presupuesto General de la Nación aprobado (2013-2017).
En millones de USD y porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH

3. Ingresos

Los ingresos del proyecto de presupuesto y del presupuesto votado para el año 2017 asciende a US\$4,957.8 millones, dentro de los cuales los ingresos tributarios juegan un papel importante, alcanzando una participación de 86% de los ingresos totales (US\$4,418.7 millones), representando la mayor fuente de ingreso para las arcas del Estado. Sin embargo, para el año 2017 se espera percibir en concepto de impuesto US\$100.4 millones menos en comparación a los ingresos tributarios votados para el ejercicio del año 2016. Dicha disminución puede deberse a un escenario de bajo dinamismo económico, como se mencionó anteriormente, se estima que la tasa de crecimiento para este año sea inferior en 0.6% a la proyectada para el año 2016 (Grafico 2).

Tabla 1. Desempeño de los Ingresos Tributario (2013-2017).
En millones de USD.

| CONCEPTO | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------|----------|----------|----------|-----------------------|----------|
| Impuestos proyecto | 3,941.08 | 4,113.10 | 4,271.66 | 4,277.88 | 4,267.48 |
| Impuestos votados | 3,941.08 | 4,113.10 | 4,271.66 | 4,277.88 | 4,267.48 |
| Impuestos recaudados | 3,802.38 | 3,806.38 | 3,920.87 | 4,228.70 ¹ | |
| Diferencia (recaudados menos votados) | -138.69 | -306.72 | -350.79 | -49.18 | |

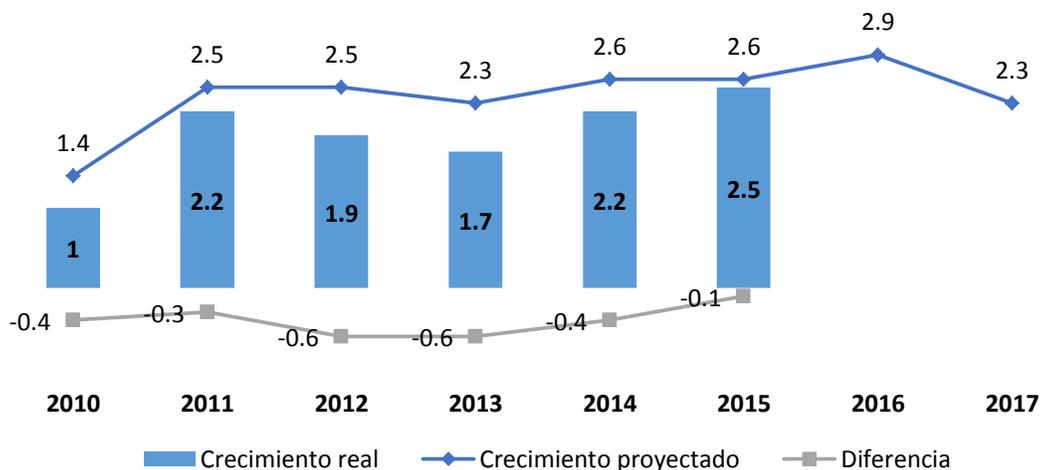
Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH

¹ Datos de recaudación tributaria para el año 2016 corresponden a proyecciones de cierres oficiales.

Así mismo, es importante mencionar que el desempeño de los ingresos tributarios en años anteriores (ver tabla 1), indican que la recaudación de ingresos tributarios por parte del Estado no alcanzó, las mayorías de las veces, los valores presupuestados y votados. Lo anterior se puede explicar, entre otras razones, por (Pérez, 2016):

- ❖ **La sobrevaloración de las proyecciones de ingresos** al momento de formular el presupuesto, lo que se debe a la utilización de supuestos demasiado optimistas, como tasas de crecimiento económico superiores a la capacidad actual de la economía nacional.
- ❖ **La calidad de las decisiones** de política tributaria adoptadas en los últimos 10 años, la mayoría de estas orientada al incremento de la recaudación en el corto plazo, por lo que sus efectos se agotaron rápidamente.
- ❖ **Mantenimiento de niveles de evasión fiscal**, resultado tanto de una política de administración tributaria deficiente en la lucha contra ella, especialmente contra la evasión internacional; así como también, de no considerar dentro de las proyecciones factores como la conducta de los contribuyentes ante las nuevas disposiciones legales. Los sujetos pasivos están modificando sus decisiones para buscar evadir/eludir sus obligaciones tributarias correspondientes.

Gráfico 2. Proyecciones del crecimiento económico, 2010-2017.
Tasas de crecimiento



Fuente: Elaboración propia en base datos del MH y BCR

4. Gastos

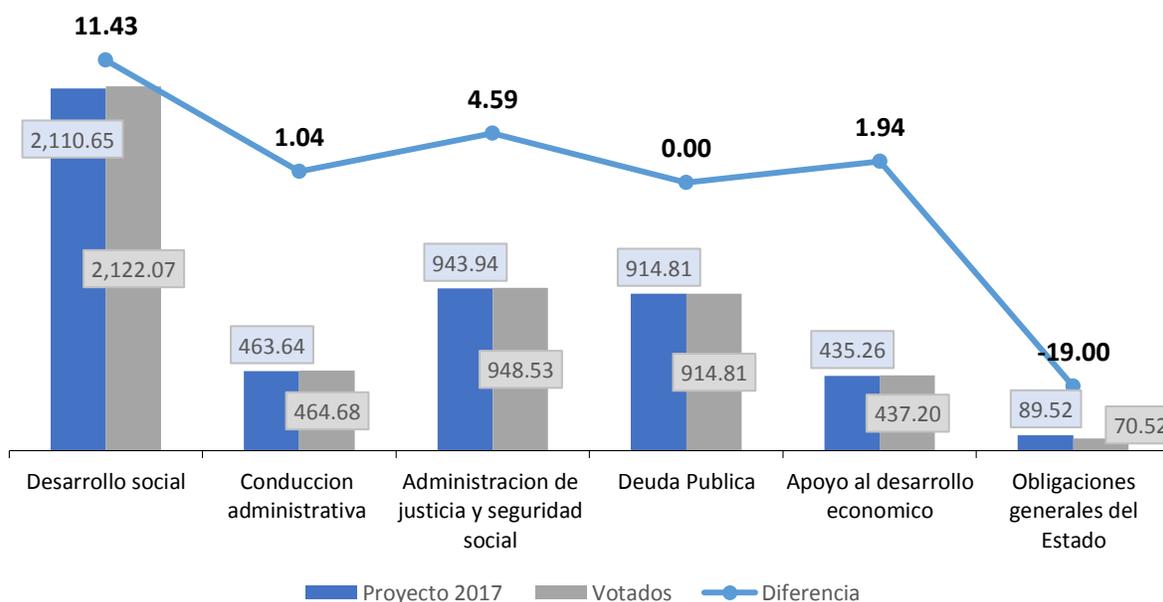
El proyecto de presupuesto asignado a los gastos del ejercicio 2017, ascienden a US\$4,957.8 millones. Dentro de los cuales los gastos corrientes acaparan la mayor parte, en cuanto al proyecto del presupuesto; estos ascendían a US\$3,619.9 millones, representando alrededor del 73% de los gastos totales. Sin embargo, los gastos corrientes votados por la Asamblea Legislativa

presentaron una disminución de US\$1,332.35 millones, dejando un saldo de US\$3,618.6 millones que representan el 72% de los gastos totales.

Según el mensaje del proyecto de presupuesto, los gastos públicos del 2017 se orientan principalmente a financiar compromisos del gobierno, así como también los programas sociales, de seguridad ciudadana y económicos. Lo anterior se ve reflejado en la composición del gasto según las áreas de gestión.

El área de desarrollo social tiene la asignación presupuestaria votada más alta en proporción al total de presupuesto votado, ascendiendo a US\$2,122.8 millones lo cual equivale al 42.8% del total, la siguiente área de gestión más alta es la correspondiente a la administración de justicia y seguridad social, con una asignación de US\$949 millones correspondientes al 19.1% y la tercera área con mayor asignación es la proporcionada a la deuda pública, ascendiendo a US\$915 millones, equivalente al 18.5% del total.

Gráfico 3. Erogaciones según área de gestión para el periodo 2017.
En millones de USD.



Fuente: Elaboración propia en base datos del MH

4.1 Redistribución de erogaciones según área de gestión

Cada área de gestión (a excepción de la deuda pública) sufrió variaciones entre el proyecto de presupuesto y el presupuesto votado, lo siguiente explicado por una redistribución de montos asignados a las instituciones dentro de cada área.

Tabla 2. Montos de proyecto y votados en Desarrollo social, 2017.
En millones de USD.

| DESARROLLO SOCIAL | Proyecto | Votado | Diferencia |
|---|----------------------|----------------------|-------------------|
| <i>Presidencia de la republica</i> | 57,935,345 | 58,225,345 | 290,000 |
| <i>Ramo Educación</i> | 941,864,586 | 944,357,586 | 2,493,000 |
| <i>Ramo de salud</i> | 585,407,597 | 629,822,597 | 44,415,000 |
| <i>Ramo de Trabajo y Previsión Social</i> | 13,132,302 | 13,132,302 | 0 |
| <i>Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano</i> | 16,508,515 | 16,600,298 | 91,783 |
| <i>Transferencias varias</i> | 456,423,255 | 459,934,255 | 3,511,000 |
| <i>Gastos de Contribuciones Especiales</i> | 39,375,000 | 0 | -39,375,000 |
| TOTAL | 2,110,646,600 | 2,122,072,383 | 11,425,783 |

Fuente: Elaboración propia en base datos del MH

El área de desarrollo social tuvo una reasignación de US\$11,425.78 millones más, explicado por una asignación de montos mayores al Ramo de salud por US\$44,415 millones, Ramo de educación por US\$2,493 millones, a la presidencia de la república por US\$290 millones y el ramo de obras públicas, transporte y de vivienda y desarrollo humano por US\$91.78 millones. Mientras que las transferencias varias dentro del área descendieron en US\$3,511 millones y los gastos de contribuciones especiales con saldo cero.

Tabla 3. Montos de proyecto y votados en Administración de justicia y seguridad social, 2017.
En millones de USD.

| ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD SOCIAL | Proyecto | Votado | Diferencia |
|---|--------------------|--------------------|-------------------|
| <i>Consejo Nacional de la Judicatura</i> | 5,989,855 | 5,989,855 | 0 |
| <i>Órgano Judicial</i> | 267,659,085 | 265,123,186 | -2,535,899 |
| <i>Fiscalía General de la República</i> | 68,786,360 | 69,386,360 | 600,000 |
| <i>Procuraduría General de la República</i> | 24,751,842 | 25,751,842 | 1,000,000 |
| <i>Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos</i> | 9,441,564 | 9,441,564 | 0 |
| <i>Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial</i> | 23,498,010 | 29,023,694 | 5,525,684 |
| <i>Ramo de Justicia y Seguridad Pública</i> | 433,917,871 | 433,917,871 | 0 |
| <i>Transferencias Varias</i> | 4,000,100 | 4,000,100 | 0 |
| <i>Gastos de Contribuciones Especiales</i> | 105,900,000 | 105,900,000 | 0 |
| TOTAL | 943,944,687 | 948,534,472 | 4,589,785 |

Fuente: Elaboración propia en base datos del MH

En cuanto al área de Justicia y Seguridad Social, percibió una reasignación de US\$4.59 millones más. Lo anterior por un incremento en el monto asignado a la Fiscalía General por US\$0.6 millones, a la Procuraduría General por US\$1.0 millones y al ramo de Gobernación y Desarrollo territorial por US\$5.53 millones. el Órgano Judicial, por su parte, se le fue asignado \$2.54 millones menos.

Tabla 4. Montos de proyecto y votados en Apoyo al desarrollo económico, 2017.
En millones de USD.

| APOYO AL DESARROLLO ECONOMICO | Proyecto | Votado | Diferencia |
|---|--------------------|--------------------|-------------------|
| <i>Ramo de economía</i> | 86,112,260 | 86,292,260 | 180,000 |
| <i>Ramo de Agricultura y Ganadería</i> | 65,968,719 | 66,999,589 | 1,030,870 |
| <i>Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano</i> | 102,359,298 | 221,425,211 | 119,065,913 |
| <i>Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales</i> | 23,327,376 | 23,327,376 | 0 |
| <i>Ramo de Turismo</i> | 13,675,523 | 26,775,523 | 13,100,000 |
| <i>Transferencias Varia</i> | 12,384,520 | 12,384,520 | 0 |
| <i>Gastos de Contribuciones Especiales</i> | 131,436,185 | 0 | -131,436,185 |
| TOTAL | 435,263,881 | 437,204,479 | 1,940,598 |

Fuente: Elaboración propia en base datos del MH

Por otro lado, al área de apoyo al desarrollo económico se le reasigno US\$1,940 millones adicionales. Lo anterior explicado por una asignación mayor de fondos en el Ramo de Economía por US\$180 millones, el Ramo de agricultura y ganadería por US\$1,030.87 millones, el ramo de turismo por US\$13,100 millones y finalmente el ramo de obras públicas, transporte y de Vivienda y desarrollo humano por US\$119,066.91 millones; siendo las dos últimas instituciones las que experimentaron mayor reasignación de fondos entre el proyecto de presupuesto y el presupuesto votado. Mientras que a los gastos de contribuciones especiales se les asigno un monto cero.

Tabla 5. Montos de proyecto y votados en Conducción administrativa, 2017.
En millones de USD.

| CONDUCCIÓN ADMINISTRATIVA | Proyecto | Votado | Diferencia |
|---|--------------------|--------------------|-------------------|
| <i>Órgano Legislativo</i> | 58,245,100 | 58,245,100 | 0 |
| <i>Corte de Cuentas de la República</i> | 40,899,195 | 39,899,195 | -1,000,000 |
| <i>Tribunal Supremo Electoral</i> | 16,395,595 | 16,595,595 | 200,000 |
| <i>Tribunal de Servicio Civil</i> | 797,805 | 797,805 | 0 |
| <i>Presidencia de la República</i> | 63,724,835 | 65,566,669 | 1,841,834 |
| <i>Tribunal de Ética Gubernamental</i> | 2,248,005 | 2,248,005 | 0 |
| <i>Instituto de Acceso a la Información Pública</i> | 1,395,870 | 1,395,870 | 0 |
| <i>Ramo de Hacienda</i> | 95,458,699 | 95,458,699 | 0 |
| <i>Ramo de Relaciones Exteriores</i> | 43,130,878 | 43,130,878 | 0 |
| <i>Ramo de la Defensa Nacional</i> | 141,346,110 | 141,346,110 | 0 |
| TOTAL | 463,642,092 | 464,683,926 | 1,041,834 |

Fuente: Elaboración propia en base datos del MH

Por otra parte, el área de conducción administrativa experimento una reasignación de US\$1.04 millones adicionales. Dicho cambio en la asignación de fondos, se explica por un incremento en los fondos del Tribunal Supremo Electoral por US\$0.2 millones y en los fondos de la Presidencia de la Republica por US\$.1.84 millones. sin embargo, a la Corte de Cuentas se le fueron asignados US\$1.0 millones menos.

Tabla 6. Montos de proyecto y votados en obligaciones generales del Estado, 2017.
En millones de USD.

| Obligaciones generales del Estado | Proyecto | Votado | Diferencia |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| <i>Gastos financieros y otros</i> | 54,050,000 | 35,051,000 | -18,999,000 |
| <i>Transferencias corrientes</i> | 35,470,345 | 35,471,345 | 1,000 |
| Total | 89,520,345 | 70,522,345 | -18,998,000 |

Fuente: Elaboración propia en base datos del MH

El área de Obligaciones Generales del Estado, fue la única que experimento una reasignación de fondos menores a las establecidas en el proyecto de presupuesto. Lo anterior explicado por una proyección de gasto de US\$19 millones menos en concepto de gastos financieros y otros (impuestos, tasas y derechos).

Pese a las redistribuciones experimentadas dentro de cada área de gestión en el presupuesto votado 2017, se ha podido observar que, en los años anteriores al contrastar los datos de la ejecución del gasto contemplada en el Presupuesto General de la Nación, en relación al presupuesto votado, la participación que tiene el área de la deuda publica crece considerablemente y la de desarrollo social disminuye. Lo que deja en evidencia que la dinámica del endeudamiento público pone en riesgo el cumplimiento de políticas orientadas al desarrollo social, así como también, la existencia de una sub-estimación a la hora de elaborar las proyecciones de los gastos a realizar durante el año fiscal.

Tabla 7. Montos votados y ejecutados en Desarrollo social y Deuda pública, 2014 y 2015.
En millones de USD.

| Área de gestión | Periodo | Votado (miles de millones) | % del total votado | Ejecutado (miles de millones) | % del total ejecutado |
|--------------------------|-------------|----------------------------|--------------------|-------------------------------|-----------------------|
| Desarrollo social | 2014 | 2,178 | 46.50% | 2,116 | 36.80% |
| | 2015 | 2,261 | 46.90% | 2,223.9 | 46.60% |
| Deuda Publica | 2014 | 803 | 17.20% | 1,953 | 34.00% |
| | 2015 | 791 | 16.40% | 794 | 16.60% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Pérez Trejo, Carlos (2016). *En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en El Salvador. Propuestas para la consolidación fiscal*. Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, El Salvador. En línea: <http://www.repo.funde.org/1209/1/Sostenifiscal.pdf>
- ❖ Constitución de la Republica de El Salvador. En línea: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>
- ❖ Ministerio de hacienda. *Portal de transparencia fiscal de El Salvador*. En línea: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/>



**Calle Arturo Ambrogi No. 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
Página web: www.funde.org
Repositorio Institucional: <http://www.repo.funde.org/>**