

Finanzas públicas y el cambio del sistema de cuentas nacionales

*Por Rommel Rodríguez
Investigador del Área de Macroeconomía y Desarrollo
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)*



El pasado 23 de febrero el Banco Central de Reserva dio a conocer los resultados de la modificación del año base y la metodología del sistema de cuentas nacionales. Como

resultado general, esto arrojó un Producto Interno Bruto (PIB) ligeramente menor y una economía que se muestra un poco más dinámica en los últimos años, pues exhibe una tasa de crecimiento que supera el 2.0%. Al mismo tiempo, y como resultado de una leve caída en los montos anuales del PIB, los indicadores fiscales habituales para comprender el estado de las finanzas públicas también han sufrido modificaciones, aspecto que ha suscitado un debate si con ello se vislumbra para el país un panorama fiscal positivo o, al contrario, una situación para las finanzas públicas más complicadas.

¿Existe una nueva realidad fiscal con el cambio en el sistema de cuentas nacionales?

Un PIB menor como resultado del cambio del año base y del sistema de cuentas nacionales ha provocado discusiones entre representantes del Gobierno y el sector privado empresarial sobre si estas modificaciones cambian la realidad fiscal del país. Por ejemplo, uno de los tópicos abordados abunda sobre si tenemos o no una carga tributaria alta con el nuevo PIB, así como también si se agudiza o no la problemática de en torno a la sostenibilidad fiscal por el alza en las ratios que presentan el déficit fiscal y la deuda pública en proporción al PIB.

Cuadro 1
Indicadores fiscales 2009-2017*
(Como % del PIB)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Carga neta base 2005	14.8%	15.6%	15.7%	16.1%	17.0%	16.7%	16.9%	17.4%	17.8%
Carga neta base 90	12.6%	13.5%	13.8%	14.4%	15.4%	15.1%	15.0%	15.5%	15.8%
Balance con pensiones base 2005	-6.7%	-5.0%	-4.5%	-3.8%	-4.5%	-4.0%	-3.7%	-3.1%	-2.5%
Balance con pensiones base 90	-5.7%	-4.3%	-3.9%	-3.4%	-4.0%	-3.6%	-3.3%	-2.8%	-2.3%

Fuente: BCR.

*El PIB de referencia a 1990 para el año 2017 es un dato aproximado y no es oficial.

El Cuadro 1 presenta la carga tributaria neta con los PIB tomando como años base 1990 y 2005. Como se puede ver, con el año base 2005 se exhibe una carga tributaria mayor en 2 puntos del PIB a la ratio con el año base de 1990, lo cual muestra una mayor presión fiscal para el conjunto de la economía. Por ejemplo, mientras que con el nuevo año base se puede sostener que, de cada dólar producido en 2015, 17 centavos fueron tomados por el Estado en calidad de impuestos, con el año base de 1990 se diría que fueron 15 centavos y no 17.

En efecto, el cambio del año base exhibe una presión fiscal más alta, sin embargo, como se puede ver a todas luces la tendencia creciente de la carga tributaria a lo largo de los últimos años es la misma vista la carga tributaria con los dos años base, como resultado de diversas reformas tributarias que se dieron entre los años 2009 y 2014. De ahí que la pregunta pertinente a nuestro juicio que se debe de hacer es si la nueva carga tributaria

resultado de la modificación del año base proporciona los recursos suficientes para atender las necesidades sociales que enfrenta el país, asumiendo el compromiso de las autoridades de administrar eficiente y de manera transparente estos recursos. Nos atrevemos a sostener que probablemente no, pues si se establece un estándar que los gastos en educación y la salud alcancen 6% y el 5% del PIB, respectivamente, solo ahí estaríamos gastando el 11% del producto, obviando otras actividades fundamentales del Estado como son la impartición de justicia y el gasto en infraestructura económica que es necesario para catapultar la inversión y el crecimiento económico.

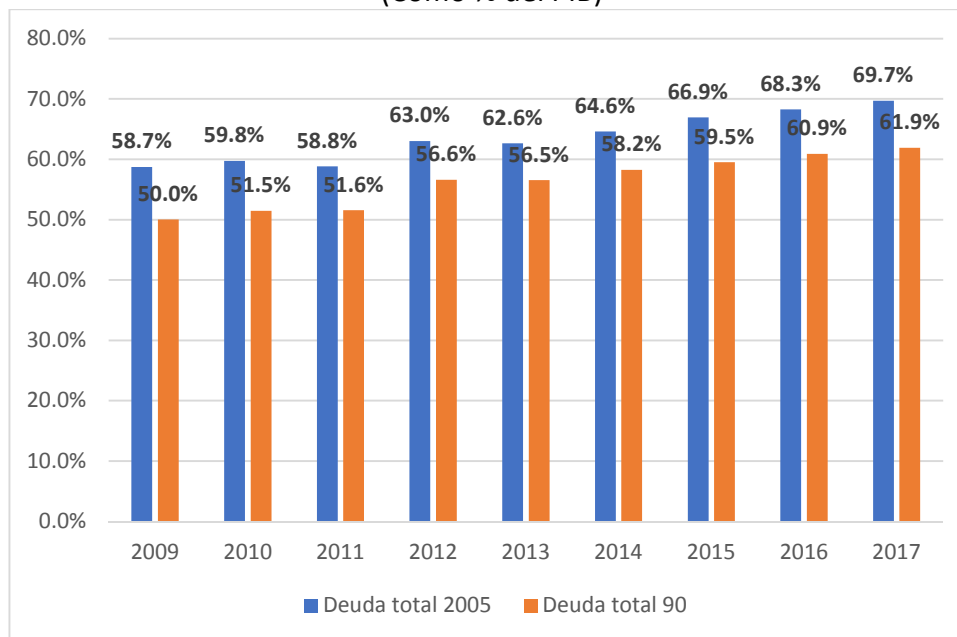
Así las cosas, el nuevo sistema de cuentas nacionales presenta ciertamente una carga tributaria más alta, pero no suficiente para atender los requerimientos del Estado para dar unas condiciones básicas a la población de escasos recursos. Además, para aquellos que destacan la elevación de la carga tributaria con el PIB que tiene por año de referencia 2005, deben tener presente que esos dos puntos adicionales son resultado precisamente de un nuevo PIB más pequeño; es decir, una presión fiscal mayor en un PIB más bajo.

El Cuadro 1 también presenta la evolución en los últimos años del déficit fiscal, tanto con el año de referencia 1990 como también de 2005. En ambos casos, al igual que sucedió con la carga tributaria, se observa la evolución de una misma tendencia. En más detalle, al observar el déficit fiscal como proporción del PIB vemos una tendencia a la baja. Ya sea con el PIB de año de referencia 1990 o el de 2005 se observa un desequilibrio entre ingresos y gastos menores, lo cual es sumamente positivo para la estabilidad de las finanzas públicas.

No obstante, lo importante acá no es el dato por sí mismo sino reconocer las presiones al alza del déficit que subyacen en ambos casos, como son por ejemplo: los retrasos en pagos acumulados en el ejercicio fiscal anterior y que deben ser liquidados en el año vigente; la dinámica al alza tanto del número de trabajadores del sector público como también de sus salarios; el espacio fiscal prudente que deben tener las finanzas públicas para hacer frente a shocks macroeconómicos externos; el espacio fiscal para atender algún desastre natural; y no menos importante, observar después de la reforma previsional de 2017 las presiones que esta genera al déficit fiscal, que si bien es mucho menor, aún se mantiene.

¿Está El Salvador más endeudado que antes por el cambio del año de referencia y el sistema de cuentas nacionales?

Gráfico 1
Evolución de la Deuda Pública 2009-2017*
 (Como % del PIB)



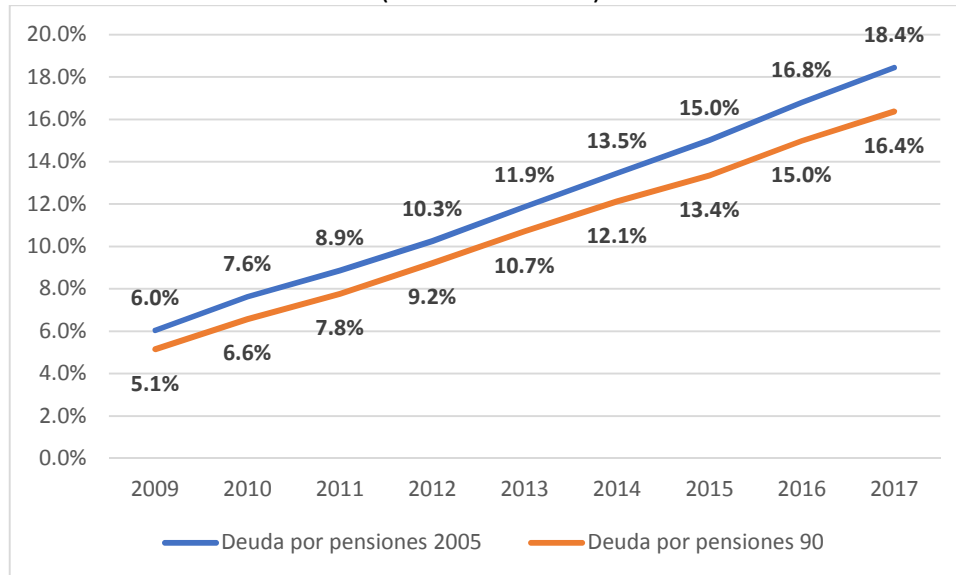
Fuente: Ministerio de Hacienda.

*El PIB de referencia a 1990 para el año 2017 es un dato aproximado y no es oficial.

Otro de los temas que ha suscitado candentes debates posterior al cambio del año de referencia y el sistema de cuentas nacionales es si el país está más o menos endeudado que antes. De entrada, aún a riesgo de parecer parcial, habría que destacar que no, pues los saldos anuales acumulados en virtud del déficit fiscal que se dan año tras año y se consolidan históricamente en la deuda pública son los mismos. Lo que sí es de suma importancia matizar que para términos prácticos las ratios deuda-PIB son determinantes al momento del análisis por parte de los organismos internacionales y la banca privada internacional para acceder a un crédito. En tal sentido, está alza en la ratio con el cambio de las cuentas nacionales que ronda en promedio una diferencia del 8% del PIB para todos los años no es cosa menor, sino un llamado adicional a las autoridades fiscales de hacer una mejor gestión de la deuda de cara a mantener la sostenibilidad fiscal del país.

De nueva cuenta, tal como lo hicimos en el caso de análisis de la carga tributaria y el déficit fiscal, al observar la evolución de la deuda pública vemos una tendencia al alza. Ciertamente esto es un aspecto que todos sabemos, una realidad innegable después del impacto de la crisis financiera mundial en el país, el punto en este caso son los factores que subyacen al incremento de esta deuda: presupuestos desfinanciados, baja recaudación tributaria, endeudamiento vía Letras del Tesoro, un sistema de pensiones oneroso para la administración pública, entre otros.

Gráfico 2
Evolución de la Deuda Pública por pensiones 2009-2017*
 (Como % del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

*El PIB de referencia a 1990 para el año 2017 es un dato aproximado y no es oficial.

Por ejemplo, con el nuevo PIB con el año de referencia de 2005 se puede ver en la Gráfica 2 como evolucionó la deuda pública exclusivamente por pensiones, resultado de emitir Certificados Inversión Previsional "A", (CIP A). A todas luces muestra prácticamente la misma tendencia alcista que al observar dicha evolución de la deuda con el PIB de año de referencia 1990, solo que en este último caso se nota una pendiente ligeramente más baja.

Pero de nueva cuenta, el punto de análisis para los especialistas no deberían ser los datos, los índices, las ratios por sí mismos, sino más bien las decisiones en la gestión de la política fiscal y las razones económicas y política que subyacen a los resultados fiscales. En tal sentido, el cambio del PIB ciertamente puede modificar los primeros, pero ya visto en perspectiva no modificará nunca los segundos, pues son decisiones de política que ya se tomaron y que acontecieron en el pasado. Lo que si es cierto es que con los nuevos datos podemos tener una aproximación más fidedigna sobre el panorama fiscal y sus implicaciones para el mediano y largo plazo.

Es pertinente preguntarse cómo están las perspectivas fiscales para el país. Sobre esto, y como es natural a la gestión política, existen al menos dos perspectivas: la gubernamental y la del sector privado empresarial. Para el gobierno, si bien el nuevo con año de referencia se manifiesta una mayor ratio deuda PIB se ha destacado que con la reforma de pensiones y con la aprobación de un presupuesto completo y financiado para 2018 la presiones al alza estarían controladas y, es más, estaría la deuda estabilizada. Por el otro lado, desde una perspectiva del sector empresarial, el cambio del año de referencia del

PIB habría expuesto más claramente como se ha agudizado los problemas de sostenibilidad de fiscal.

En medio de ese debate, más que tomar una posición definitiva, lo importante sería de nueva cuenta el compromiso de las autoridades de mantener la elaboración y presentación de presupuestos completos y financiados para provocar la menor afectación posible a la sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta por supuesto todos los requerimientos de financiamiento para atender las necesidades sociales. Adicionalmente, vigilar la dinámica del sistema previsional y su impacto en las cuentas fiscales; por ejemplo, reconocer que la reforma del año pasado fue una medida contingencial que mejoró el flujo de la caja del Estado al aminorar el pago del servicio de la deuda de pensiones, sin embargo, el stock de deuda pasado y los requerimientos de emisión de CIP para el futuro se mantienen. Finalmente, tener presente un aspecto que se olvida en esta discusión, a partir de inicios de 2017 es evidente una tendencia de crecimiento de la economía estadounidense lo cual presionará gradualmente al alza en los tipos de interés internacionales, siendo este un factor importante al momento de proyectar a futuro la sostenibilidad fiscal.

Así las cosas, aún a riesgo de resultar incómodos, no nos enfoquemos exclusivamente en los datos, índices y cifras, que ciertamente son importantes pero no suficientes para explicar la realidad macrofiscal del país —esa es tan solo una primera dimensión de las finanzas públicas— sino concentrémonos en analizar y comprender el trasfondo de la gestión de los ingresos, el gasto y la deuda, y, si es posible --aunque es más difícil de acceder a información de ese tipo-- comprender las decisiones de economía política de la política fiscal que están en un plano más profundo y que operan, especialmente, cuando se aprueba el presupuesto general de la nación. Es decir, cuando los actores principales — ministros de cartera, diputados, presidente de la República— toman decisiones con amplia implicación fiscal pero con incentivos políticos.