



ANÁLISIS
SOCIOECONÓMICO DE
EL SALVADOR

Deuda pública: entre la legalidad y la legitimidad 2000 - 2019

Francisco Lazo

Enero 2021

Orígenes de la deuda pública

- La deuda pública se origina cuando un sector público (gobierno para muchos) tiene déficit fiscal.
- Es decir cuando los ingresos corrientes públicos (tributos y no tributarios) son insuficientes para cubrir la totalidad de Gasto Público.
- En este caso se recurre a la denominada HACIENDA COMPLEMENTARIA u OPERACIONES DEBAJO DE LA LÍNEA, que no es otra cosa que recurrir a la DEUDA PÚBLICA, por el equivalente del Déficit Fiscal

¿Qué países se endeudan más?

- No existe ninguna regla de tipo fiscal que indique que hay sectores públicos más o menos endeudados que otros.
- En la realidad se encuentran países desarrollados con elevado saldo de deuda pública, también hay países emergentes altamente endeudados.
- Al igual, hay países desarrollados con bajo saldo de deuda y también países emergentes.

PROPORCIÓN DEL SALDO DE LA DEUDA SOBRE PIB (2017)

Países Desarrollados		Países Emergentes	
Japón	235%	Eritrea	174%
Grecia	181%	Líbano	149%
Italia	135%	Cabo Verde	125%
Portugal	122%	Mozambique	100%
Singapur	113%	Jamaica	94%
Bélgica	100%	Egipto	93%
España	98%	Argentina	86%
Francia	98%	Croacia	75%
Canadá	90%	China	51%
Inglaterra	86%	Namibia	46%
Hungría	70%	Filipinas	39%
Finlandia	59%	Libia	36%
Australia	42%	Lituania	34%
Noruega	40%	Haití	33%
Corea del Sur	38%	Irán	32%
Hong Kong	0.1%	Guatemala	24%
		Emiratos Árabes	20%
		Timor Oriental	4%

. (<https://datosmacro.expansion.com/deuda>).

Clasificaciones de la deuda pública

- a) por tipo de acreedor (multilateral, bilateral, sector privado),
- b) por condiciones de la operación (de mercado, concesionadas),
- c) por nacionalidad del acreedor (interno, externo),
- d) por tiempo (corto plazo, mediano, largo plazo),
- e) por si cuenta con garantía del Gobierno (garantizada o soberana, no garantizada o no soberana).

Mecanismos de contratación de deuda pública, en El Salvador

- El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda (MH), solicita a la Asamblea Legislativa la autorización para la negociación de la deuda (ya sea contrato de préstamo o emisión de bonos), la cual es aprobada con mayoría simple de los diputados (43 votos como mínimo).
- Con el decreto de autorización debidamente publicado en el Diario Oficial, el MH procede a la negociación y suscripción del convenio de endeudamiento.
- Una vez suscrito el contrato, el MH deberá presentarlo de nueva cuenta a la Asamblea Legislativa, solicitando su ratificación. Este paso requiere de mayoría calificada de los diputados, es decir, al menos 56 votos.

La Constitución establece

- El artículo 148 de la Constitución Política indica que:
- Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que **contrate empréstitos** voluntarios, dentro o fuera de la República, **cuando una grave y urgente necesidad lo demanda**, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público (...) Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, el cual no podrá aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos (...)
- Es **indispensable** especificar el destino del endeudamiento, porque éste no puede ser para cualquier propósito

Qué indica la ley AFI...

- El endeudamiento puede originarse en:
 - a) La emisión y colocación de bonos y otros títulos u obligaciones de mediano y largo plazo;
 - b) La contratación de préstamos con instituciones financieras, nacionales o extranjeras, y otros gobiernos y organismos;
 - c) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el plazo de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente y;
 - d) La consolidación, conversión y renegociación de las deudas.

Qué indica la ley AFI...

- el artículo 92 queda claro que **“Prohíbese cubrir gastos corrientes con recursos del crédito público, u otros asignados a la inversión pública, excepto aquéllos autorizados por el Consejo de Ministros y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 45 de la presente Ley”** (lo resaltado son nuestras). Al revisar dicho artículo, no se encuentra un mandato expreso referido a que se puedan utilizar recursos provenientes de endeudamiento para poder cubrir gastos corrientes.

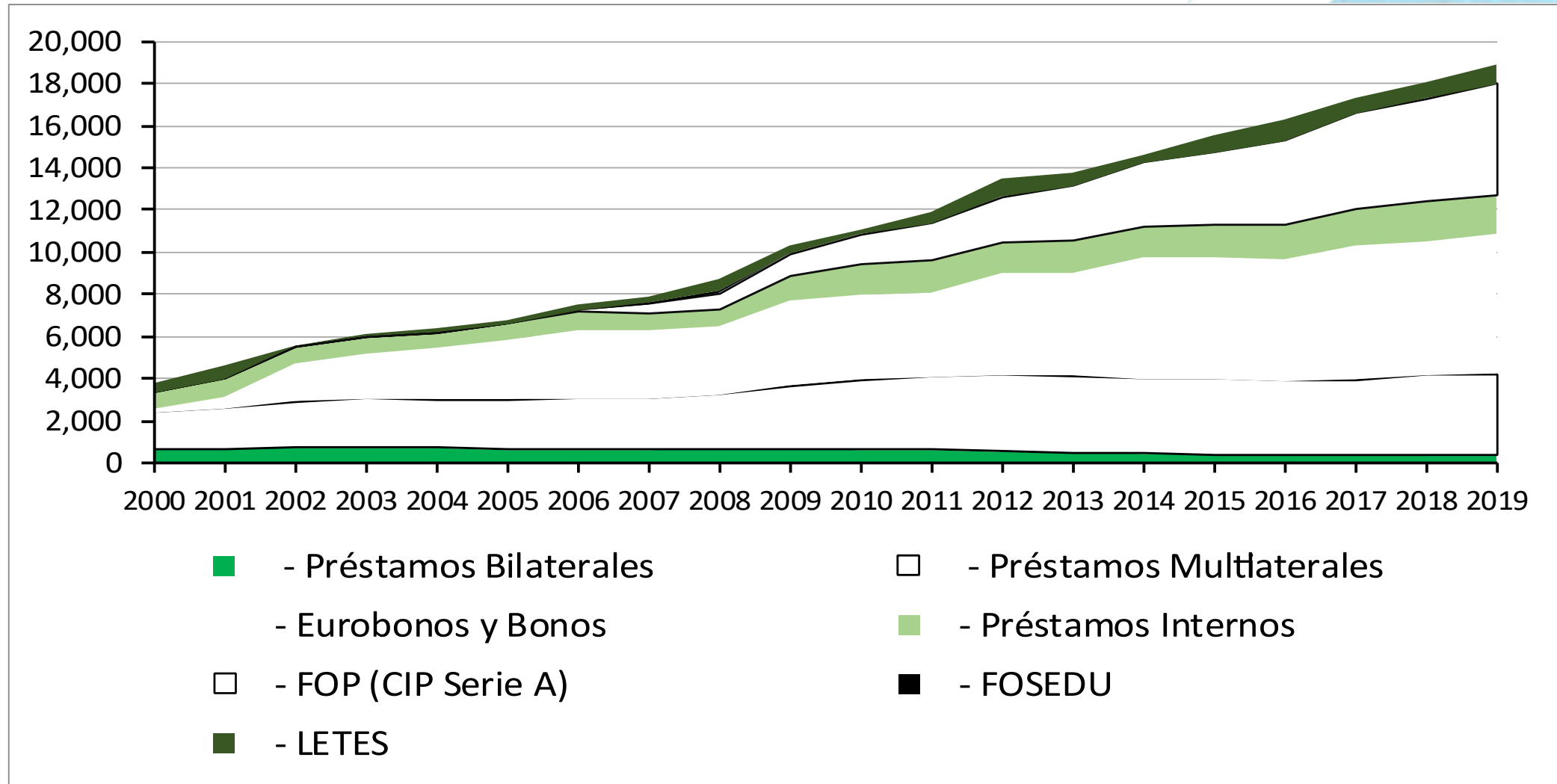
Resolución Sala de lo Constitucional

- El 26 de julio de 2017 (1-2017/25-2017) en la inconstitucionalidad sobre la Ley de Presupuesto 2017, estableció “**Los gastos ordinarios del Estado deben financiarse con ingresos ordinarios, no con ingresos extraordinarios – es decir, los provenientes el uso del crédito público o de cualquier otra fuente similar- están previstos para financiar gastos extraordinarios o de inversión**”.
- Es similar a lo que indica la Ley AFI
- **En términos del balance fiscal, el hecho de que los gastos corrientes deben ser cubiertos con ingresos corrientes resulta ser sinónimo de que los recursos de endeudamiento no pueden financiar gastos de funcionamiento o corrientes.**

Movimientos de saldo de la deuda pública

- El saldo de la deuda pública ha experimentado un dinamismo fuera de lo que históricamente ha sido lo 'normal'. En el año 2000 se tenía un saldo de USD 3 799.5 millones (32.24 % del PIB), en 2005 el saldo fue de USD 6 756.9 millones (45.97 % del PIB), hacia 2010 el saldo alcanzó USD 11 023.5 millones, en 2015 llegó a USD 15 506.5 millones (66.16 % del PIB), y en 2019 el saldo de la deuda pública ascendió a USD 18 888.7 millones (70.09 % del PIB).
- En dos décadas el saldo de la deuda pública se ha multiplicado 5 veces y en su proporción respecto del PIB se ha incrementado 2.2 veces

Gráfico 7.2. Evolución del saldo de la deuda pública, por cada componente



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda (varios años)

CONCLUSIONES

Entre 2000 y 2019 se han contratado USD 18 888.7 millones

Tabla 7.2. Deuda contratada para gasto que no es de inversión. 2000 - 2019 (Millones de dólares)

Concepto	Monto	Proporción
Emisión EUROBONOS para saldar LETES	3018.5	24.4 %
Emisión EUROBONOS para pago PENSIONES	1232.1	10.0 %
FOP (CIP Serie A)	5540.6	44.8 %
Préstamos de refuerzo presupuestario (Desembolsos)	2570.0	20.8 %
Total de desembolsos para gasto corriente	12361.2	100.0 %

Fuente: cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

• **Los \$12 361.2 millones de dólares de deuda contratada para gastos que no son de inversión, representan 65.4% del saldo de la deuda hacia 2019**

PERO SON ILEGÍTIMOS YA QUE CONTRAVIENEN LA RESOLUCIÓN DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL Y DE LO QUE INDICA LA LEY AFI

- Esto requiere de mucha disciplina y responsabilidad en materia de endeudamiento, para poder adecuarse a la resolución de la Sala de lo Constitucional y a lo que establece la Ley AFI.
- El Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa deben ser muy cuidadosos al respecto.
- La Constitución establece que cuando una grave y urgente necesidad lo demanda, el endeudamiento puede romper dichas restricciones.

GRACIAS