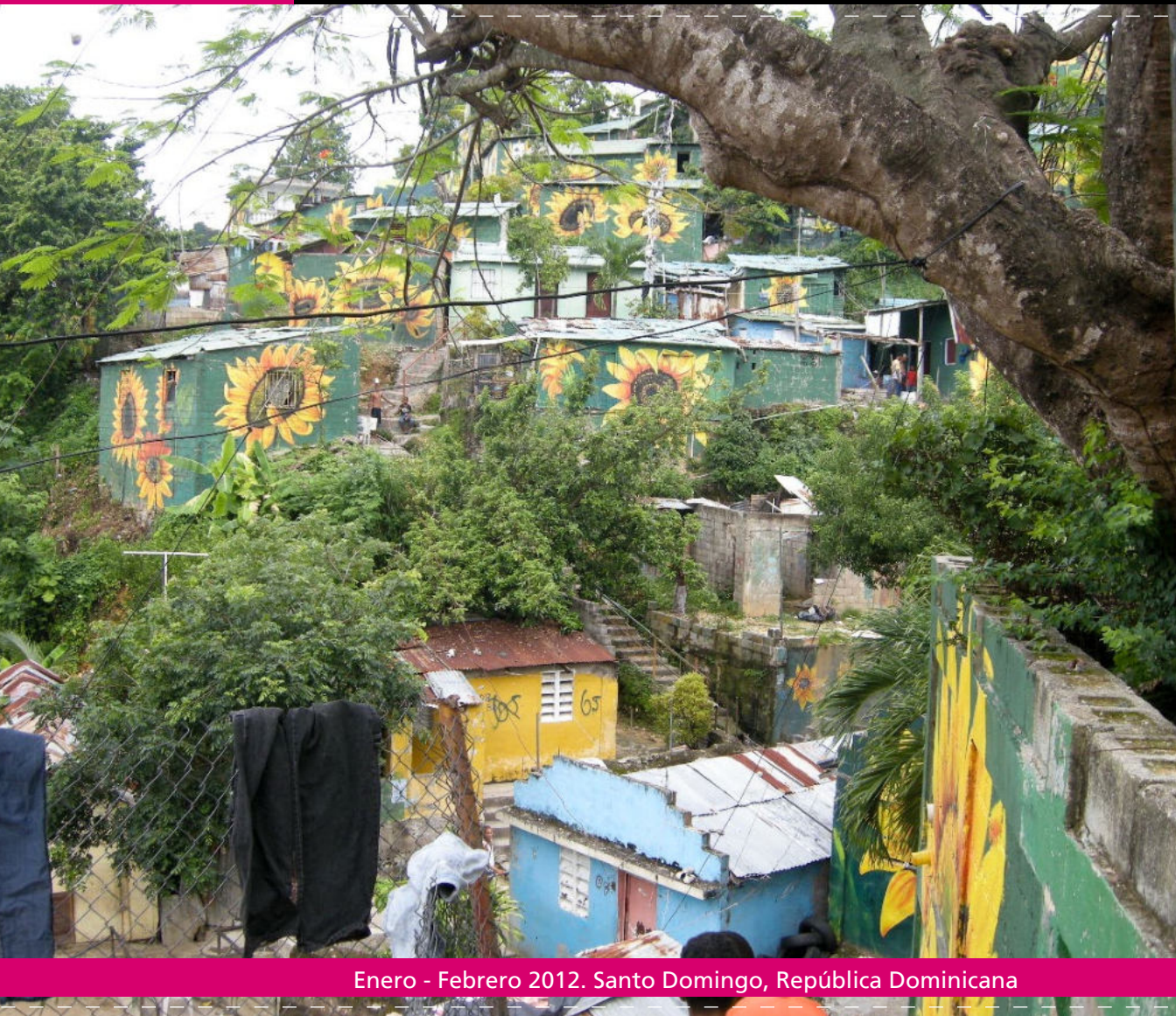


23

Observatorio de Políticas Sociales



Enero - Febrero 2012. Santo Domingo, República Dominicana

FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO: FALLAS Y CONSECUENCIAS

- QUÉ NOS DEPARA EL PRESUPUESTO 2012
- SUBVALUACIÓN DE LA INFLACIÓN
- SOBREALORACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

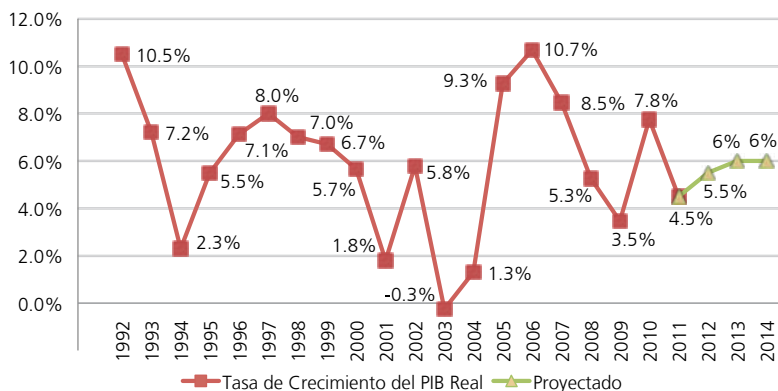
B Centro
Bonó
Espacio de acción y reflexión



QUÉ NOS DEPARA EL PRESUPUESTO 2012

Durante los últimos años se ha observado que el presupuesto es elaborado bajo supuestos que luego terminan siendo erróneos. Estos desaciertos parecen obedecer más a una práctica buscada que a una simple mala estimación.

En esta entrega veremos cuáles son estas fallas, cómo operan y cómo limitan el propósito del presupuesto y por lo tanto la inversión social.



En primer lugar debemos ver el marco económico en el cual se previó el presupuesto 2012. El crecimiento a nivel macroeconómico ha sido sostenido en el país a lo largo de los últimos 20 años, con un solo pico negativo en el año 2003, y se proyecta que seguirá creciendo en forma sostenida.

Gráfico 1. Tasa de Crecimiento del PIB Real 1992 - 2014.

Fuente: Elaboración Centro Bonó en base a datos del BCRD y proyecciones del Presupuesto General del Estado 2012 (PGE 2012) y Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2011-2014 (PNPSP 2011-2014).

Pero de lo que se proyecta a lo que finalmente sucede hay una diferencia. En la Ilustración 1 vemos lo que sucedió en el año 2011 y cómo se presupone el año 2012. Notamos que se inicia esperando crecer bastante pero se termina evidenciando que crecemos menos.



Ilustración 1. Estimación PIB.

Fuente: Elaboración Centro Bonó en base a Presupuesto 2011 y Presupuesto General del Estado (PGE) 2012.



¿QUÉ SUCEDE CON LOS INGRESOS?

En este contexto económico se prevé en el presupuesto 2012 que el total de los ingresos ascienda a RD\$351,738.8 millones, de los cuales RD\$346,786.8 millones corresponden a ingresos corrientes y el restante a ingresos de capital y donaciones.

Si la economía crece es lógico que los ingresos tributarios también aumenten. Los ingresos tributarios para el 2012, que alcanzarían RD\$327,248.8 millones, se incrementan con respecto a lo ejecutado en el 2011 en RD\$55,445 millones, un 20.4% más. Esta alta tasa de crecimiento se explica en parte por el crecimiento de la economía que se prevé y por la única reforma tributaria realizada (Ley 139-11 – aproximadamente 0.8% del PIB).

Por otra parte, los recursos del gobierno central se completan con las fuentes financieras (préstamos) previstas para el año 2012, que ascienden a RD\$78,261.9 millones, equivalente al 3.3% del PIB. Esto representa RD\$49,384.7 menos que lo ejecutado en 2011 y RD\$18,997 millones menos que el presupuestado para ese año.

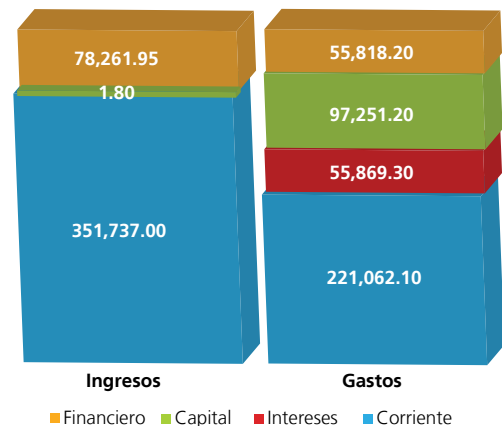


Ilustración 2. Cuenta Ahorro - Inversión - Financiamiento.

Fuente: Elaboración Centro Bonó en base a PGE 2012.

En la Ilustración 2 se puede apreciar que los ingresos corrientes (impuestos, tasas y donaciones) son suficientes para cubrir los gastos corrientes, que incluyen los intereses de la deuda, y gran proporción de los gastos de capital. Al menos en principio, en “pre-supuestos”. Si la economía no crece tanto, si no se recauda todo lo que se espera por la reforma tributaria, si estando en un año electoral se incrementan los gastos más allá de lo previsto, la única forma de financiar el presupuesto es aumentando la deuda. Esto ya lo vivimos también el año pasado.

El presupuesto del 2011 fue modificado en el mes de julio y en diciembre nuevamente para incorporar RD\$12,024.6 millones más. ¡Todo esto por encima de lo previsto inicialmente! Pero además se ejecutó por encima de lo presupuestado por RD\$18,363.1 millones.



¿QUÉ IMPACTO TIENE EN LOS GASTOS?

El total del presupuesto de gastos es de \$430,000.8 millones, equivalentes al 18% del PIB. Pero el presupuesto solo puede ejecutarse a medida que se van incorporando los recursos, es decir: ingresos por RD\$351,738.8 millones (14.8% del PIB) y fuentes financieras por RD\$78,261.9 millones (3.3% del PIB).

¿Y si los ingresos no fueran tantos? Dijimos antes que el PIB puede que no llegue a ser tan elevado, ese menor crecimiento implica menos ingresos tributarios para el gobierno, si éstos no llegan el presupuesto queda subejecutado, es decir, el Estado entrega menos bienes y servicios. O bien, para producir la cantidad prevista de bienes y servicios tiene que aumentar la deuda, como veíamos que sucedió el año pasado.

Pero no todos los gastos son tan fáciles de reducir durante el mismo año, por ejemplo el pago de la deuda. Es de destacar que para el 2012 ya se está estimando que el pago de intereses y de capital en concepto de deuda están equiparados, ambos representan el 2.3% del PIB, por lo tanto el servicio de la deuda asciende a 4.6% del PIB.

Otro gasto difícil de disminuir en un solo año son los sueldos, que alcanzan a \$86,772.5 millones (3.6% del

PIB). Lo que es seguro es que algo deberá cambiar, y cualquiera de esos cambios, por no estar pensados y planificados, afectarán a la población.

Esto sin agregar que puedan surgir nuevos gastos en el camino, sobre todo en un año electoral, y eso requerirá nuevamente reducir otros gastos, o bien acudir al endeudamiento.

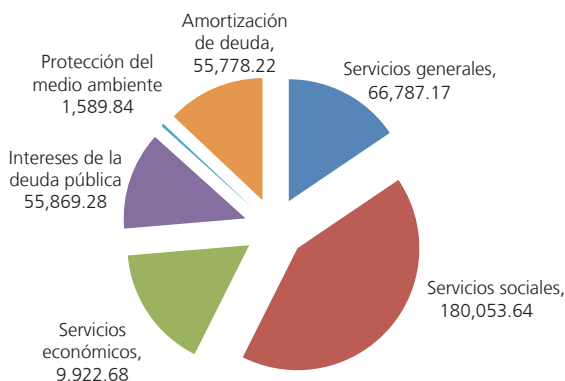


Gráfico 2. Clasificación del Gasto por Función. Año 2012. En millones de RD\$.

Fuente: Elaboración propia en base a PGE-2012.

Y PARA MÁS: SUBVALUACIÓN DE LA INFLACIÓN

La inflación en el país durante los últimos 25 años ha sido moderada, exceptuando periodos de altos picos inflacionarios a finales de los años ochenta y principios del nuevo siglo, períodos coincidentes con ciclos (hiper)inflacionarios en América Latina. En el último lustro promedió el 6%. Para el año 2011 se proyectó en el Presupuesto General del Estado (PGE) 2012 que alcanzaría al 7,5%, a diciembre se verificó que llegó al 7.76% y en el informe preliminar de la ejecución presupuestaria del gobierno central, realizado por la Dirección General de Presupuesto se estima que en promedio alcanzó el 8.46%. Sin embargo para el 2012 se estima que promediará al 5.66%.

Resulta dudoso que se cumpla la proyección para el 2012, ya que los factores internacionales que presionan inflacionariamente se espera que sigan ocurriendo (precio del petróleo y de los alimentos), como se viene observando desde el 2009.

Si se estima que la inflación va a ser baja, con los recursos disponibles se planifican hacer muchas cosas, pero si luego esos costos suben necesariamente habrá que hacer menos, y esto refuerza el impacto de los menores ingresos tributarios. Pero aquí el problema es doble, como veremos a continuación.

SUBVALUACIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

Una de las variables que presiona inflacionariamente es el precio del petróleo. La dependencia de República Dominicana de este recurso para la generación de energía condiciona la producción y los servicios. Además, el Estado se ve doblemente afectado, tanto en su condición de consumidor de energía como por el hecho de subsidiar estos costos al sector privado. De esta manera, cualquier error en la estimación de este costo afecta todas las programaciones que se realicen.

Mes	Ciclo presupuestario	Precio del petróleo
Agosto / Septiembre 2010	Se elaboran las pautas macroeconómicas	Se proyecta para el presupuesto 2011: US\$ 83.5
Octubre 2010	Se discute el presupuesto en el Congreso.	El precio asciende a U\$S 83.7, más de lo estimado para el año siguiente. (Fuente: 24hgold.com)
Diciembre 2010	Se aprueba el presupuesto sin cambios a la propuesta inicial	El precio del petróleo es de US\$ 91.5 (Fuente: 24hgold.com)
Marzo 2011	Se anuncia que habrá cambios al presupuesto por el alto costo del petróleo (recorte del 12%)	Promedió durante marzo US\$ 100.
Octubre 2011	Se presenta y se aprueba el presupuesto para el 2012	Se proyecta para el presupuesto 2012: US\$ 101 BNP Paribas y Banco Francés proyectan que en el 2012: US\$ 107
Febrero 2012		Oil-Price.net estima que el promedio del año será de US\$ 115.


El impacto más directo del aumento del costo del petróleo en el presupuesto es el subsidio al sector eléctrico. Este subsidio está previsto en el presupuesto con un costo de 0.4% del PIB (RD\$10,679.5 millones) “asumiendo la indexación de la tarifa eléctrica, el mejoramiento de los cobros y la reducción en la pérdida de transmisión de la energía eléctrica” según el PGE 2012.

En julio del 2011 el presupuesto se modificó para incorporar más subsidios al sector eléctrico, otorgando RD\$13,221 millones más a la CDEEE. Para ello se le restó a todos los Ministerios menos a los que hacen educación, al Poder Legislativo y al Poder

Judicial. Los cinco Ministerios que más presupuesto perdieron para favorecer esta acción fueron: Salud Pública y Asistencia Social, que le fueron restados RD\$2,074.5 millones; Interior y Policía que perdió RD\$1,488.8 millones; Obras Públicas y Comunicaciones por RS\$1,414.0 millones y la Presidencia que contribuyó al subsidio con RD\$1,335.8 millones (Ley N°194-11).

Pero hay más: a final de año, con un préstamo de Petrocaribe se le otorgaron RD\$2,995 millones más. Este préstamo podría haber estado destinado a la Inversión Social si se hubiera previsto correctamente el precio

del petróleo inicialmente. ¿Alcanzarán entonces los RD\$10,679.5 millones previstos en el 2012 para la CDEEE? ¿A quiénes les tocará perder esta vez?



Las modificaciones al presupuesto tanto en el 2010 como en el 2011 se debieron a estas malas estimaciones, siendo que en ambos años el costo de esta política terminó rondando el 1% del PIB, cuando se hubo previsto bajo esos mismos supuestos que el costo del subsidio no alcanzaría al 0.6% del PIB.



SOBREVALORACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

Muchos gastos del gobierno son en moneda extranjera, especialmente en dólares, por ejemplo la deuda externa. Si se estima erróneamente el precio de la moneda, se calcula mal cuánto deberá destinarse a ese fin.

Con el precio del dólar sucedió algo parecido, pero a la inversa, a lo que pasó con el precio del petróleo.

El tipo de cambio del peso dominicano con respecto al dólar estadounidense de referencia, según el Banco Central, promedió durante el 2010 para la venta 36.8213. Este tipo de cambio estuvo previsto en la formulación del presupuesto de ese año en 37.9000. En el Informe de ejecución presupuestaria (Ministerio de Hacienda, 2011) se le atribuye a este hecho, la baja en el tipo de cambio, un ahorro de RD\$15,716.59 millones que podrían haberse destinado a otros fines, pero que sin embargo quedaron sin ejecutar y que correspondían al pago de amortizaciones de la deuda pública interna y externa.

En el mismo sentido, para en el presupuesto 2011 se previó que el dólar promediaría RD\$39, sin embargo, al cierre del año promedia RD\$38.0115¹.

El 21 de diciembre se promulgó una tercera modificación al presupuesto 2011. En este caso se pudieron readecuar partidas a favor de varios Ministerios restando RD\$2,603,167,268 a la Administración de la Deuda Pública y otras Operaciones Financieras. Sin analizar la ejecución de cada capítulo presupuestario, puede observarse que al cierre del año nueva vez se verifican excedentes.

¿Quiénes salieron premiados en esta modificación? Casi los mismos que los que habían salido perjudicados

Tipo de cambio 2011

Proyectado

Real

39

38

1

Ya es diciembre...
¿qué hacemos con este peso?

anteriormente, al Ministerio de Salud se le restauró la modificación en negativo del mes de julio:

Ministerio	Incorporación de créditos presupuestarios (RD\$):
Presidencia	346,500,000
Hacienda	15,000,000
Salud Pública y Asistencia Social	2,116,151,125
Trabajo	31,790,000
Obras Públicas y Comunicaciones	93,726,143

Tabla 1: Ministerios que aumentan su presupuesto por modificación presupuestaria

Fuente: Ley 363-11 de modificación de presupuesto

Pese a todo lo expuesto, para el año 2012 se está previendo que promedie RD\$40.3 por dólar. RD\$2 por encima del promedio del año pasado.

Es de esperar por lo tanto que nuevamente se vean afectadas las ejecuciones que se proyectan en esta moneda, y esto solo podrá hacerse a fin de año, cuando se verifica que realmente el tipo de cambio no fue tan alto.

¹ http://www.bancentral.gov.do/tasas_cambio/TMC4002_2011.PDF extraído el 19 de enero de 2012.



RESUMIENDO: LOS EFECTOS...

Una sobreestimación del crecimiento económico hace que se proyecten mayores ingresos, pero si luego eso no se evidencia hay que gastar menos. No todos los gastos se pueden ajustar en un solo año. Entre el pago del servicio de la deuda y las remuneraciones de los empleados públicos se ocupa el 46.15% del presupuesto, y ese tipo de gasto no es flexible a la baja.

Si se estima que la inflación va a ser baja, con los recursos disponibles se planifican hacer muchas cosas, pero si luego esos costos suben necesariamente habrá que hacer menos. Pero además si los precios suben porque subió el precio del petróleo, el gobierno tiene que destinar más dinero al subsidio eléctrico. Para esto último deben quitarse otros gastos o tomar más préstamos (Petrocaribe).

Para poder hacer esos ajustes necesariamente se debe revisar el total del Presupuesto, y es allí donde salen

afectadas las partidas destinadas a la Inversión Social entre otras.

Además, cuando al final del año se verifica que el tipo de cambio no fue tan alto y por lo tanto sobran partidas, se “tapan hoyos” de lo anterior. Pero con esos fondos podrían haberse planificado acciones con un impacto directo en la vida de las personas.

Por último, estas modificaciones, idas y vueltas, traen impactos negativos en el déficit. Por ejemplo en 2011 se había estimado inicialmente un déficit de RD\$33,547.95 millones, se terminó modificando el presupuesto para aumentarlo a RD\$47,989.58 millones, un 43% más de lo previsto inicialmente. Pero esto se agrava ya que el déficit real alcanzó a RD\$68,202.01 millones, 103% más que lo previsto en el presupuesto inicial. ¡Más del doble!, lo que impactará en futuros presupuestos.

EJECUCIÓN CIERRE 2011 Y APERTURA 2012

Durante en el año 2011 se ejecutaron un total de RD\$398,343.35 millones, lo que equivale al 97.15% del presupuesto vigente al cierre del ejercicio. Los servicios sociales se ejecutaron en 94.9%, solo mejor que la Protección al Medioambiente, que ejecutó el 94.7%. Preocupa observar que son los servicios sociales prioritarios los que menos ejecución mostraron de todas las funciones, alcanzando apenas gastar el 93.6% de su presupuesto. Esto influenciado por la baja ejecución en educación, que solo alcanzó el 87.3%.

Para lo que va del año 2012 la ejecución, medida linealmente, debería estar promediando el 16.66%. Sin embargo vemos que los servicios sociales llegan a dos puntos porcentuales menos. Al igual que al cierre de 2011, la menor ejecución corresponde a los servicios sociales prioritarios, que apenas alcanza el 13.5% de ejecución. Por otra parte, llama la atención los pagos de amortización de la deuda, que ya casi alcanza en solo dos meses a un tercio de su presupuesto.

Grupo	2011				Febrero 2012			
	Presupuesto original	Presupuesto vigente	Gasto devengado	% ejec	Presupuesto original	Presupuesto vigente	Gasto devengado	% ejec
Servicios generales	58,959.91	55,790.68	55,168.92	98.89%	66,787.17	65,640.47	10,293.42	15.68%
Servicios sociales	151,150.67	158,198.24	150,136.56	94.90%	180,053.64	180,743.17	26,513.54	14.67%
Servicios sociales prioritarios	114,397.48	120,822.34	113,072.67	93.59%	140,695.62	140,955.30	18,981.91	13.47%
Educación	49,713.61	53,002.41	46,256.75	87.27%	70,359.60	70,422.54	8,285.54	11.77%
Salud	36,903.56	37,558.22	37,380.29	99.53%	39,026.30	39,148.68	5,764.57	14.72%
Agua potable y alcant.	6,790.39	6,742.43	6,672.74	98.97%	8,236.48	8,258.75	1,107.57	13.41%
Vivienda	1,692.69	1,524.29	1,524.29	100.00%	2,317.65	2,309.24	307.40	13.31%
Urbanismo	76.58	502.79	493.17	98.09%	7.47	7.47	-	0.00%
Seguridad social	19,220.65	21,492.21	20,745.44	96.53%	20,748.12	20,808.61	3,516.84	16.90%
Asistencia social	17,358.36	18,021.54	17,798.04	98.76%	20,375.35	20,741.27	4,509.83	21.74%
Otros gastos sociales	19,394.83	19,354.36	19,265.85	99.54%	18,982.67	19,046.59	3,021.81	15.87%
Deportes, Rec., Cul. y Rel.	4,258.58	4,342.89	4,254.39	97.96%	3,942.53	4,006.46	524.03	13.08%
Servicios municipales	15,136.25	15,011.47	15,011.47	100.00%	15,040.14	15,040.14	2,497.78	16.61%
Servicios económicos	63,060.11	92,990.70	91,908.10	98.84%	69,922.68	72,413.85	16,209.52	22.38%
Protección del medio ambiente	3,748.65	2,496.84	2,364.54	94.70%	1,589.84	1,600.92	175.16	10.94%
Deuda pública	113,556.44	100,550.20	98,765.24	98.22%	111,647.49	109,602.40	23,892.70	21.80%
Intereses de la deuda pública	49,902.00	39,404.63	39,392.12	99.97%	55,869.28	53,997.15	6,002.95	11.12%
Amortización de deuda	63,654.44	61,145.57	59,373.12	97.10%	55,778.22	55,605.25	17,889.75	32.17%
Total general	390,475.78	410,026.66	398,343.35	97.15%	430,000.81	430,000.81	77,084.34	17.93%

Fuente: Elaboración Centro Bonó con información de www.portaldelciudadano.gov.do



C/ Josefa Brea 65, Mejoramiento Social, Santo Domingo.

www.bono.org.do centrobono@bono.org.do

Tel. 809-682-4448 Fax 809-685-0120

[@CentroBono](https://www.facebook.com/CentroBono) [Centro Bonó](https://www.facebook.com/CentroBono)

Contenido: Mariana Barrenese

Edición: Jenny Torres

Corrección: Juan Carlos González

Diseño gráfico: Elvis González Comprés

Fotografías: Rafael Jovine

Auspiciado por:



PROGRESSJO