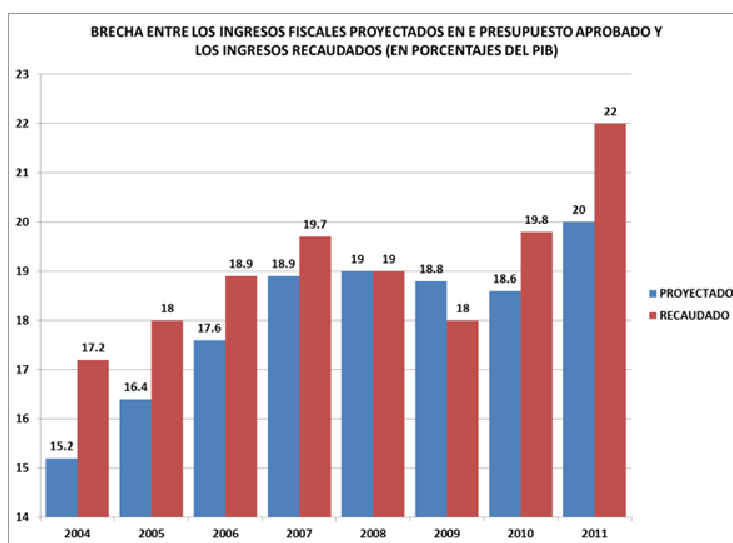


LA NECESIDAD DE REGULAR LA SOBRE-RECAUDACIÓN

Por Adolfo Jose Acevedo Vogl

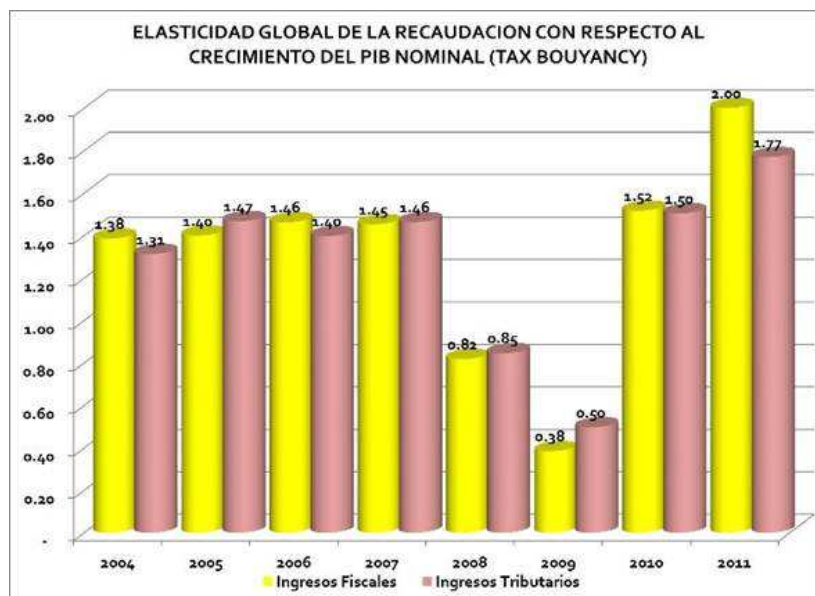
Durante los últimos 8 años, la recaudación observada de ingresos fiscales ha excedido de manera sistemática a la recaudación originalmente proyectada en el Presupuesto General de la República. Estos excedentes de recaudación con frecuencia han alcanzado montos importantes. Incluso, hasta el momento los espacios fiscales para incrementar la inversión pública social se han ido manifestando año a año, en la medida en que los ingresos fiscales han ido creciendo por encima de lo proyectado – exceptuando los años 2008 y 2009 debido a eventos extraordinarios –, y en que ello ha permitido que las nuevas proyecciones partan de un piso más alto. Basta revisar las sucesivas proyecciones de ingresos fiscales de los diferentes Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo, para comprobarlo.



FUENTES: EN BASE A MHCP

Esto indica que la proyección de ingresos fiscales ha sido sistemáticamente conservadora (World Bank, 2008). La principal razón de ello se encuentra en el hecho de que en la estimación del crecimiento anual de los ingresos fiscales se ha venido utilizando, de manera sistemática, una elasticidad global de la recaudación fiscal respecto al crecimiento del PIB nominal de 1 o muy cercana a 1. Una elasticidad de 1 resulta muy conservadora,

sobre todo cuando desde 2004 la misma ha asumido un valor cercano a 1.4 (excepto en 2008 y 2009 que, por diferentes razones, resultan años anormales).



La proyección de los ingresos fiscales es crucial para la determinación del nivel de gasto, incluyendo el nivel de gasto en educación y salud. De allí la importancia de revisar la proyección de ingresos al menos una vez durante el año, recomendándose que esto ocurra en el mes de Julio utilizando los resultados observados al mes de junio. Esto conllevaría a la necesidad de realizar una reforma presupuestaria en ese mes para ajustar la proyección de ingresos y gastos.

La práctica actual de efectuar dicha reforma hasta en Octubre, deja solo los meses de Noviembre y Diciembre para ejecutar los techos modificados, los cuales puede resultar muy difícil de ejecutar si los montos de recaudación excedente se asignan a gastos de infraestructura. En el caso de que se asignaran a aumentar el presupuesto destinado a compra de medicamentos, u otros componentes de la compra de bienes y servicios, este aumento solo tendría impacto en los últimos meses del año, en el mejor de los casos, después de haber cumplido con el requisito de licitación.

En el caso de que los montos de recaudación excedente se destinen en parte a aumentos en el salario de maestros y otras categorías de trabajadores con rezago salarial, el aumento aprobado en Octubre sería muy cercano a la fecha de entrega del treceavo mes, y podría levantar preocupaciones sobre aumentos súbitos en la masa salarial, muy cercanos al pago del aguinaldo navideño, sobre todo si dicho aumento tiene alguna retroactividad.

Una modificación al mes de Julio daría un lapso más apropiado de tiempo para que los plazos de ejecución fuesen mayores, y más realistas, en el caso de asignaciones al gasto en infraestructura, y para que los eventuales ajustes en la masa salarial sean menos cercanos al pago del aguinaldo y más distribuidos en el tiempo. En todo caso, daría más tiempo para cumplir con los requisitos de la ley de contrataciones del Estado, principalmente en términos de licitaciones, y para que la asignación tenga un impacto significativo en el curso del propio año presupuestado

Para que esta recaudación excedente se convierta en un margen fiscal relevante para el financiamiento de un desarrollo con equidad, al menos una fracción significativa de la misma tendría que destinarse a aumentos en los presupuestos de Educación y Salud, y otros rubros de la inversión pública social.

Si aún después de realizadas estas correcciones, la ejecución presupuestaria de fin de año manifiesta una recaudación superior a la proyección corregida en Julio y, consecuentemente, se genere un superávit fiscal, el monto resultante deberá ser incorporado en el PGR del siguiente año, conforme lo mandata la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario.

El mecanismo para incorporar esta sobre-recaudación remanente del año previo al PGR sería el siguiente: si el Informe de Liquidación Presupuestaria confirma que se produjo una recaudación en exceso al monto de ingresos revisado en julio del año anterior, el Poder Ejecutivo deberá enviar junto con dicho Informe, un proyecto de modificación presupuestaria para incorporar esta recaudación excedente del año previo, en el PGR del año en curso.

Adicionalmente, para minimizar los errores de proyección en los ingresos y reforzar su credibilidad, se recomienda mejorar las capacidades y herramientas de proyección de la recaudación. Con tal fin, se deberá establecer una Metodología para la Proyección de Ingresos que será consensuada por una comisión inter-institucional conformada por el MHCP y la Asamblea Nacional, incluyendo la correspondiente consulta a expertos.

"La Libertad es siempre la libertad de aquellos que piensan distinto" - Rosa Luxemburgo.

"La oportunidad demográfica que se está abriendo es por una única vez y por un tiempo limitado. Su aprovechamiento exige desde ahora flujos de inversión suficientes y bien dirigidos. Exige también políticas públicas adecuadas para garantizar que los jóvenes entren a los mercados laborales y lo hagan con un buen nivel de educación, capacitación y salud. Si esto no se hace a tiempo, es decir, desde ahora, la oportunidad se convertirá en una catástrofe social por los altos niveles de desempleo, inseguridad ciudadana y de emigración masiva al exterior que sin duda se agudizarían" - Jorge Campos, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en Nicaragua.