

I. Preámbulo

El pasado 20 de octubre del 2011, la Cámara de Diputados aprobó en segunda lectura la Ley de Presupuesto General del Estado. Es lamentable y vergonzoso que nuestros legisladores hayan aprobado, aceleradamente y sin cambios, la Ley de Presupuesto General del Estado 2012. Aquellos en quienes el Pueblo y la Constitución han confiado el preponderante rol de determinar cómo se financiará el Estado y cómo se invertirán sus recursos, NO ANALIZARON una de las piezas legislativas de mayor importancia, pues constituye el instrumento clave para trazar el plan de acción del próximo año en procura del desarrollo del país.

La Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE) deplora que esta pieza haya sido votada sin la debida ponderación por parte de los legisladores. Basta que observemos el cronograma con que fue sometido y aprobado para convencernos de que no se dedicó el tiempo suficiente al análisis de su contenido:

- Sometido por el Poder Ejecutivo al Senado - 30 de septiembre
- Aprobado en primera y segunda lectura por el Senado - 5 de octubre
- Sometido a la Cámara de Diputados - 7 de octubre
- Aprobado en primera lectura Cámara de Diputados - 18 de octubre
- Aprobado en segunda lectura Cámara de Diputados - 20 de octubre.

El impacto de esta pieza no sólo afecta a un pequeño grupo de la población, sino que repercute sobre todos los ciudadanos del país. En este sentido, presentaremos un breve análisis sobre elementos económicos y jurídicos de la Ley General de Presupuesto para el 2012 que ameritan reflexión. Una reflexión que debió ser parte de la labora de nuestras Cámaras Legislativas.

II. Análisis Económico de la Ley de Presupuesto General del Estado 2012

La reciente Ley de Presupuesto para el 2012 plantea el compromiso de reducir el déficit fiscal. Este es un factor positivo, pues, como ANJE ha venido planteando, la reducción del déficit fiscal es la clave para reducir nuestros niveles de deuda pública y lograr la sostenibilidad de la misma.

El monto estimado del déficit del sector público no financiero es de RDS22.4 mil millones, equivalente a 0.9% del Producto Interno Bruto y 33% inferior al déficit aprobado para el 2011.

El problema es que los supuestos sobre los que se basa esta estimación hacen pensar que será difícil lograrlo, algo que esperábamos fuera observado por nuestros legisladores.

	2011	2012	Var (%)
I. Resultado			
Ingresos + Donaciones	293,217	351,739	20%
Gastos	326,765	374,183	15%
II. Financiamiento			
Interno	33,548	22,444	-33%
Externo	28,202	22,363	-21%
	69,057	55,899	-19%
III. Aplicaciones			
Amortización deuda Interna	63,711	55,818	-12%
Amortización deuda Externa	32,544	25,962	-20%
Otras	28,027	25,751	-8%
	3,140	4,105	31%
Presupuesto	390,476	430,001	10%

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 2012

A. Supuestos Optimistas para las Proyecciones Macroeconómicas

El Presupuesto 2012 estima que el PIB de los Estados Unidos crecerá 2.4% en el 2012. Sin embargo, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento sería de sólo 1.8%. Debido a la fragilidad de la economía internacional por los altos niveles de desempleo y los problemas de deuda en Europa, ese crecimiento incluso podría ser menor. Ahora bien, ¿por qué debemos preocuparnos por el crecimiento de los EE.UU.? Debido a la alta correlación que existe entre ambas economías, una desaceleración en el crecimiento de EE.UU. podría reducir nuestras exportaciones, disminuir el envío de remesas hacia nuestro país y menar la llegada de turistas. Esto se traduciría en una menor actividad económica en el país y, por ende, en menores recaudaciones fiscales para el gobierno, elemento fundamental que debió considerarse.

Igualmente, el supuesto utilizado para el tipo de cambio nominal, que se proyecta cerrará el 2012 con un valor de \$40.70 pesos por dólar, implica una depreciación de un 3% con respecto al valor del tipo de cambio estipulado en el Presupuesto 2011. Esta variación también luce optimista si consideramos que el año 2012 es un año electoral, donde suelen ocurrir mayores niveles de gasto y que por un tema de manejo de expectativas cambiantes, podrían elevar aún más el nivel del tipo de cambio. En caso de que la depreciación sea mayor que la esperada, impactaría negativamente sobre los pagos de deuda externa, tanto en las amortizaciones como en los pagos de intereses. Esto implica que el gobierno necesitaría buscar más pesos, para pagar la misma cantidad de dólares.

B. Sobreestimación de Ingresos

Los ingresos proyectados en el Presupuesto 2012 asumen un aumento de 19.8% con relación a los ingresos estimados para el 2011 y un aumento de la presión tributaria de 0.8% del PIB. Es cierto que los aumentos de impuestos aprobados mediante la Ley 139-11 generarán recursos adicionales para el Estado. Sin embargo, cuando se analizan los ingresos presupuestados en detalle, se observan partidas que aumentan significativamente sin una justificación clara.

Tal es el caso del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Se estima que las recaudaciones de este impuesto aumentarán 22%, lo que es muy superior a la proyección de crecimiento de la producción nominal de 11%. Aunque el presupuesto propone mejoras en la aplicación de medidas tributarias, un aumento de esta magnitud sólo parece posible mediante la ampliación de la base imponible, es decir que se le aplique este impuesto a bienes que hoy están exentos.

Algo similar ocurre con los impuestos al patrimonio, para los que se proyecta un aumento de 46%. Considerando la tendencia creciente de las tasas de interés, luce poco probable que la tenencia y transferencia de activos presente el dinamismo necesario para que estas proyecciones puedan cumplirse. Parece que tendríamos que esperar entonces un aumento de las tasas de impuestos aplicables o una revisión al alza de la valoración de los activos.

C. Subestimación de Gastos

Nuevamente se presenta el problema de presupuestar un monto para el subsidio al Sector Eléctrico muy inferior al del año anterior, justificado en la implementación de una serie de medidas de ajustes de precios y de efectividad en la recaudación. En el 2011 se presupuestaron US\$350 millones y se estima que el subsidio alcanzará los US\$700 millones al final de este año. Algo similar ocurrió también en el 2010. A pesar de la experiencia repetida, para el 2012 sólo se presupuestaron US\$265 millones.

Si las autoridades han fallado de manera reiterada en la implementación de las medidas necesarias para la reducción del subsidio, debido al costo político que conllevan, es válido preguntarse sobre su disposición a hacerlo en un año electoral.

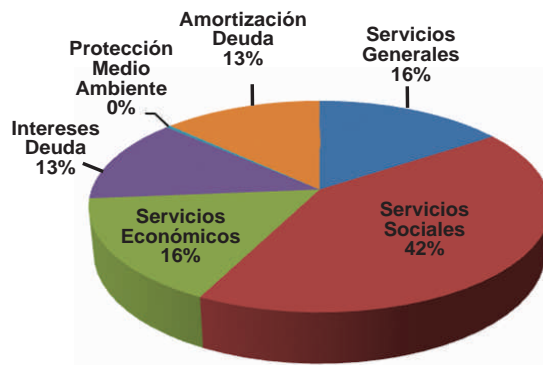
En línea con este planteamiento, llama también la atención el aumento de 25% en el gasto de capital. Si este gasto es ejecutado en su mayor parte antes de las elecciones, quedaría muy poca flexibilidad para realizar ajustes en el gasto para finales de año.

ANJE considera que, como el presupuesto presenta una sobreestimación de ingresos y una subestimación de partidas de gastos importantes, resulta improbable que se logre el objetivo de la reducción del déficit fiscal planteado. De ser así, podríamos terminar con un nivel de endeudamiento mayor al presupuestado o el sector privado podría ser sorprendido nuevamente con una modificación de impuestos. De nuevo se ha puesto en riesgo la estabilidad de las reglas de juego para el sector empresarial, lo que va en detrimento de la inversión y del crecimiento futuro de la economía.

No sería justo para los sectores productivos nacionales ni para la población, que nuevamente se les pida asumir el costo de decisiones incorrectas de la política económica, cuando no se ha avanzado en materia de racionalización del gasto público ni en el aumento en la calidad de dicho gasto.

Lo lamentable es que nuestros legisladores no se percataron de estos riesgos o decidieron ignorar las implicaciones de aprobar el presupuesto sin modificación.

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO 2012



Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 2012

III. Análisis Jurídico de la Ley de Presupuesto General del Estado 2012

La recién aprobada Ley de Presupuesto General del Estado para el año 2012 contempla una estructura jurídica cuestionable, pues contiene disposiciones contrarias a la Carta Magna y a la Ley Orgánica de Presupuesto, por dos razones fundamentales:

1. Falta en presentar el presupuesto desagregado y faculta al Poder Ejecutivo la aprobación mediante decreto del desglose de las partidas presupuestarias. Esta nueva ley no presenta un presupuesto desagregado de las instituciones centralizadas del gobierno central, como parte integral de la Ley, de acuerdo a los artículos 25, 35 y 43 de la Ley Orgánica de Presupuesto.

El Proyecto de Ley de Presupuesto en su artículo 12 señala que el detalle de las apropiaciones consignadas a cada una de las instituciones se realizará mediante la Distribución Administrativa del Presupuesto, en virtud del artículo 43 de la Ley Orgánica de Presupuesto.

Lo anterior contradice el artículo 35 de la Ley Orgánica que dispone que "el Presupuesto Nacional se presentará a nivel de Capítulos y Partidas, que incluyen las cuentas de ahorro, inversión y financiamiento". En este sentido, el presupuesto presentado solo establece la suma asignada para cada Ministerio, en sentido general, delegando sobre el Poder Ejecutivo la facultad de aprobar mediante decreto el desglose de las partidas de cada Ministerio, que supone deben estar consignadas en la Ley. Todo esto en perjuicio de lo establecido por el artículo 43 de la citada Ley que plantea que, la distribución administrativa de las asignaciones presupuestarias se realizará a partir del detalle que contemple el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional.

2. Deja abierta la posibilidad de transferir fondos entre Ministerios. De manera especial, para ANJE es preocupante que, según establece el cuadro número 3 del artículo 11 de la Ley General de Presupuesto 2012, el Presupuesto de Gastos y de Aplicaciones Financieras del Gobierno Central se distribuirá por Instituciones, agrupando a todos los Ministerios dentro de la "institución" del Poder Ejecutivo. Asimismo, el artículo 39 de la referida Ley dispone que "se entenderán por Instituciones, en los términos de los Artículos 233 y 234 de la Constitución de la República, al Congreso Nacional, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas y cada una de las Instituciones Descentralizadas o Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, a los fines de aplicación de la presente ley".

En este sentido, cuando analizamos lo que detalla el Párrafo del artículo 233 de la Constitución de la República, vemos que el mandato expreso es que el Presupuesto tenga, de manera detallada e individualizada, las partidas asignadas a cada una de las instituciones del Estado. Además, el Párrafo del artículo 234 de la Constitución dominicana reza:

"Una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley que, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa."

De la lectura de los artículos citados, nos podemos percatar que se pretende dejar una puerta abierta al Poder Ejecutivo, lo cual resulta bastante conveniente en un año electoral. Al consagrar que el Poder Ejecutivo es una institución y al agrupar dentro del mismo a todos los Ministerios, esto permitiría la transferencia de fondos entre ellos sin necesidad de que sea aprobado por Ley, violentando el objetivo que la Constitución y la Ley.

IV. Reflexiones Finales

ANJE considera de alta relevancia que las partidas presupuestarias de cada una de las instituciones centralizadas del Estado, se conserven de la forma que fueron aprobadas por el Congreso Nacional, de manera que ningún organismo público pueda decidir la transferencia de recursos a otras entidades distintas para la que los fondos fueron destinados, a menos que se realice mediante la aprobación de una Ley, como lo establece la Constitución. Pero la idea no es que cumplamos con este proceso sólo para llenar un requisito, sino que se realice con seriedad la laborar de analizar y evaluar si los planteamientos de modificación están en línea con los objetivos que queremos perseguir como país.

Desde la perspectiva económica, como hemos mencionado que el presupuesto presenta una sobreestimación de ingresos y una subestimación de partidas de gastos importantes, resulta improbable que se logre el objetivo de la reducción del déficit fiscal planteado. En consecuencia, esto implicaría la posibilidad de una nueva reforma tributaria, que ningún sector de la sociedad está dispuesto a asumir, cuando no se ha avanzado en materia de racionalización y calidad del gasto público. Es muy penoso concluir que este riesgos se pudo haber evitado a través de un ejercicio presupuestario ponderado y responsable, que nuestros legisladores se negaron a realizar.

Finalmente, reiteramos la importancia de que se tomen las medidas necesarias para mejorar la calidad del gasto público y transparencia en la ejecución presupuestaria, conforme con los criterios constitucionales, con el objetivo de garantizar los principios de subsidiaridad y transparencia, así como los criterios de prioridad y eficiencia económica.