



## **GESTIÓN FISCAL EN EL SALVADOR**

### **INFORMACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL BANCO CON EL SALVADOR (2014-2019)**

Documento preparado por: Gustavo García (IFD/FMM), Lorena Kevish (IFD/FMM), Lilena Martínez de Soto (FMP/CES) y Juan Pablo Ortiz (FMM/CES).

Dada que hay una sección fiduciaria, se sugiere incluir los insumos de los colegas de FMP o al menos asegurar la revisión por ellos de esta sección. Te propondría incluir a los colegas de FMP que participaron en la redacción de la sección como preparadores del

## CONTENIDOS

I. PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR FISCAL	i
II. INTRODUCCION	1
III. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO	1
IV. DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	2
A. Ingresos Tributarios	4
B. Gasto Público	7
C. Deuda	10
D. Incidencia del Sistema Pensional en las Finanzas Públicas	11
E. Gestión Financiera y Transparencia	13
V. PRIORIDADES DEL GOBIERNO	16
VI. PROPUESTAS PARA ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO	17
VII. INSUMOS PARA LA MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS	19
VIII. REFERENCIAS	22

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CORSAIN	Corporación Salvadoreña de Inversiones
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DGA	Dirección General de Aduanas
DGC	Dirección de Gestión de Cartera
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGT	Dirección General de Tesorería
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación
DPEF	Dirección de Política Económica y Fiscal
EPNF	Empresas Pública no Financieras
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNVP	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LETES	Letras del Tesoro Público
LNB	Lotería Nacional de Beneficencia
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
NCTP	Notas de Crédito del Tesoro Público
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEI	Plan Estratégico Institucional 2010-2014 del Ministerio de Hacienda
POA	Plan Operativo Anual
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SMC	Sección de Medianos Contribuyentes
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público no Financiero
SPP	Sistema Público de Pensiones
TAIIA	Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas

## I. PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR FISCAL

Indicadores Macroeconómicos y Sociales Relevantes						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
PIB REAL (var%)	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.7	1.6
Transferencias corrientes (% PIB)	16.7	16.8	16.6	16.8	12.2	17.1
Cuenta Corriente (% del PIB)	-1.5	-2.7	-4.9	-5.3	-5.1	-4.8
Inv. extranjera directa (Mills. US\$)	365.8	99	420.1	515.8	155	271
Población (millones)	6.15	6.18	6.21	6.25	6.29	6.31
Pobreza (% de población total)	37.8	36.5	40.6	34.5	ND	ND
PIB per cápita (US\$)	3,358.1	3,464.1	3,723.9	3,818.8	3920.9	3,980

\*Fuente: Proyecciones FMI, EIU. Año completo 2014.

Finanzas Públicas (% del PIB)						
	2009	2010	2011	2012	2013	Mayo 2014
Ingresos totales SPNF	17.5	18.6	19.5	19.6	19.8	9.1
Ingresos tributarios brutos SPNF	13.7	14.3	15.1	15.4	16.0	7.3
Ingresos tributarios netos SPNF	12.6	13.5	13.8	14.4	15.0	ND
Impuestos directos	4.9	5	5.2	5.6	6.2	3.4
Impuesto sobre la renta	4.9	4.9	5.2	5.5	6.1	3.4
Impuestos indirectos	8.8	9.4	9.8	9.8	9.8	3.9
IVA	6.9	7.3	7.8	7.8	7.6	3.3
Gastos totales SPNF	21.5	21.3	21.7	21.2	22	8.7
Gasto corriente	18.4	18.1	18.8	17.9	18.8	7.6
Remuneraciones	8	8	8.3	8.2	8.6	3.4
Interés	2.6	2.4	2.2	2.2	2.4	1.0
Transferencias corrientes	3.6	3.3	4.2	3.9	3.5	1.5
Gasto de capital	3.1	3.2	2.9	3.3	3.2	1.5
Ahorro corriente	-1.4	-0.2	-0.2	0.9	0.7	1.5
Resultado primario	-1.4	-0.2	0.1	0.6	0.2	1.5
Resultado primario (con pensiones)	-3.1	-1.9	-1.7	-1.2	-1.6	0.7
Resultado global	-4	-2.6	-2.2	-1.7	-2.2	0.5
Resultado global (con pensiones)	-5.7	-4.3	-3.9	-3.4	-4.0	-0.3
Pago de pensiones al SPP	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	0.8
Deuda bruta del SPNF (con pensiones)**	50	51.5	51.6	56.6	56.8	55.3

\*\* Saldo de deuda disponible al mes de abril de 2014

## II. INTRODUCCIÓN

- 2.1 El objetivo de esta nota fiscal es proveer insumos para la preparación de la Estrategia de País del Banco (EBP) con la República de El Salvador para el período 2014-2017. La nota presenta una breve descripción de la situación fiscal, de los avances y desafíos en materia de la gestión las finanzas públicas, identifica las prioridades del gobierno en este ámbito, propone líneas de acción del Banco con indicadores de desempeño, líneas de base y resultados esperados para el periodo así como los principales riesgos con sus respectivas medidas de mitigación.
- 2.2 El balance fiscal del Sector Público No financiero muestra una tendencia deficitaria en el largo plazo, siendo necesario reconocer que aun cuando el esfuerzo fiscal realizado de 2009 a 2012 es importante, es insuficiente, ya que aún después de haber realizado dos reformas en el área de ingresos que incrementaron la carga tributaria desde 12.6% en 2009, hasta un 15.2% del PIB en 2013; el déficit fiscal continua siendo significativo (en promedio, 4.3% del PIB en el período 2009-2013) y la deuda pública mantiene una constante tendencia al alza (al pasar de 40.9% en 2008 a 56.8% del PIB en 2013). Si se toma en cuenta que el déficit de 2009 ascendió a 5.7% del PIB, como resultado de los esfuerzos de reforma y la dinámica de ingresos y gastos, el déficit fiscal se ha reducido en la etapa post-crisis, pero a un ritmo mucho menor al proyectado, ya que en el Acuerdo *Stand By* suscrito con el FMI en marzo de 2010 se estableció que en 2013 el déficit sería 1.8% del PIB, pero en la práctica ascendió a 4.0% del Producto.
- 2.3 La sostenibilidad de las finanzas públicas del El Salvador, incluyendo el sistema pensional, requiere una revisión integral del área de ingresos, control de gastos, la mejora en la gestión de la deuda pública y el manejo del sistema pensional. Se estima que la gestión aislada de estos factores sería insuficiente para revertir la tendencia actual de crecimiento de deuda pública y del déficit fiscal.
- 2.4 Para los próximos cuatro años (2014-2017), el GOES proyecta un escenario de crecimiento económico moderado, alcanzando el equilibrio global y un superávit primario positivo, sin pensiones, de las cuentas del sector público no financiero para el final del periodo. Este escenario, sin embargo, no está exento de riesgos. La gestión de las finanzas públicas enfrenta importantes desafíos: (i) aumentar la recaudación tributaria y racionalizar el gasto tributario; (ii) fortalecer y modernizar la administración tributaria; (iii) mejorar y extender la cobertura de los sistemas de gestión financiera públicos, para fortalecer los procesos de monitoreo y control presupuestal de la totalidad de los recursos públicos; (iv) fortalecer y modernizar el sistema de compras públicas; y (v) fortalecer los sistemas de priorización y planeación de la inversión pública para lograr una mayor eficiencia y efectividad de los programas y proyectos gubernamentales, entre otros.

### III. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

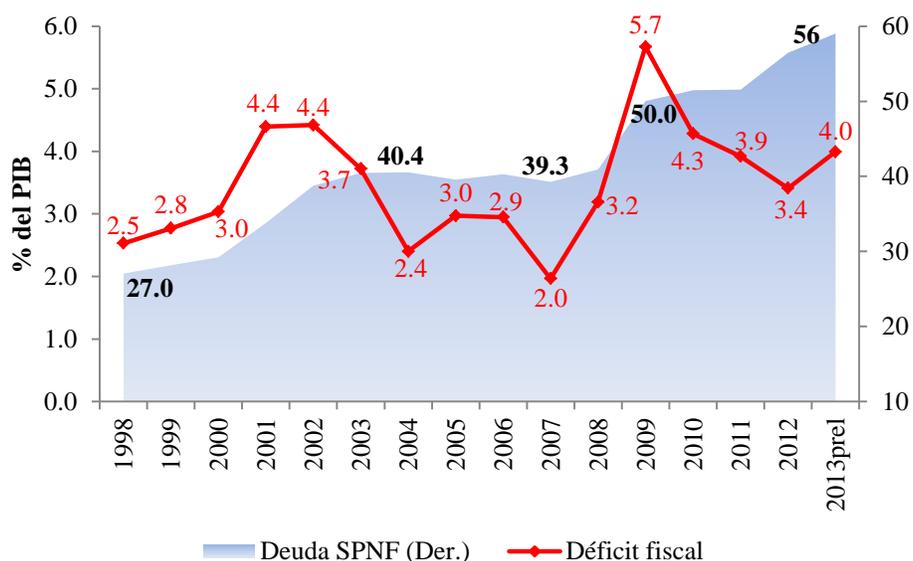
- 3.1 El Sector Público de El Salvador está compuesto por el Sector Público Financiero (SPF) y el Sector Público no Financiero (SPNF). El SPF está constituido, a su vez, por el Banco Central de Reserva y las Empresas Públicas Financieras como el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Banco Hipotecario (BH), Fondo Social para la Vivienda (FSV), Fondo Nacional de Vivienda Popular (FNVP) y la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN). Por su parte, El Sector Público no Financiero (SPNF) se divide en Gobierno General y Empresas Públicas no Financieras. El primero se subdivide en a) Gobierno Central –donde se encuentran las entidades contenidas en el Presupuesto General del Estado (Ministerios y otras entidades del Órgano Ejecutivo, Asamblea Legislativa –unicameral–, Órgano Judicial y otras entidades) y otras creadas por presupuestos extraordinarios y, b) Resto del Gobierno General, donde se ubican los gobiernos locales, la seguridad social y otras entidades que dependen financieramente de las unidades primarias del Ejecutivo. Las Empresas Públicas no Financieras son unidades económicas propiedad del gobierno que se dedican a la producción y comercialización de bienes y servicios públicos.
- 3.2 La Constitución de El Salvador contiene, las normas fundamentales para el funcionamiento de las finanzas públicas, destacando, entre otros aspectos, lo relacionado a la preparación y ejecución del presupuesto, las adquisiciones públicas, lo relativo a impuestos, deuda pública y el escrutinio legislativo. El Órgano Ejecutivo mediante el Ministerio de Hacienda, dirige y controla las finanzas públicas y el equilibrio presupuestario. Para cumplir con estas funciones, el Ministerio de Hacienda procede de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), norma que le asigna la responsabilidad de dirigir, supervisar y coordinar la administración financiera del Sector Público, para lo cual se establecen los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Gubernamental y Crédito Público, ésta última es la entidad encargada de la gestión de la deuda pública. Cada uno de los subsistemas es representado por una Dirección General, a las que se suman otras dependencias para completar la gestión financiera del Estado, por ejemplo, la Dirección Financiera, Auditoría Interna, Dirección de Impuestos Internos, Dirección de Aduanas, entre otras.
- 3.3 La Ley AFI norma y armoniza la gestión financiera del Estado y establece, a su vez, el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) que comprende el funcionamiento de los subsistemas. La ley AFI incluye a las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno central, empresas públicas autónomas y otras entidades que costean sus operaciones con fondos públicos, incluyendo las municipalidades, en lo concerniente a la transferencia recibida a través del Fondo para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios (FODES).

- 3.4 En cuanto a la institucionalidad de los ingresos fiscales, actualmente coexisten cuatro entidades responsables de dicha materia: (i) Dirección General de Impuestos Internos (DGII); (ii) Dirección General de Aduanas (DGA); (iii) Dirección General de Tesorería (DGT); y (iv) Fiscalía General de la República (FGR). Las dos primeras administran los tributos, la tercera se encarga de la recaudación, tanto voluntaria como administrativa y, finalmente, la FGR es responsable del cobro ejecutivo de la deuda tributaria.
- 3.5 El marco legal tributario está compuesto por un conjunto de leyes relativas a los distintos tributos (IVA, Impuesto sobre la Renta, etc.), así como un Código Tributario, que regula el régimen jurídico-tributario general, los procedimientos administrativos y el régimen sancionador.

#### IV. DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

- 4.1 Las finanzas públicas salvadoreñas se han caracterizado por presentar una situación históricamente deficitaria. De manera particular, solo en la primera mitad de la década de los 90's se pudo observar un déficit menor al 2% del PIB, mientras que en los últimos 15 años, el balance fiscal promedia 3.6%. El resultado de este comportamiento es la recurrencia permanente al endeudamiento, el cual ha mostrado en el mismo período una tendencia marcadamente alcista, al pasar de 27% en 1998 a un estimado cercano al 56% del PIB en 2013.

**Gráfico 1. Déficit fiscal y deuda pública**



**Fuente:** Elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda y BCR.

- 4.2 Los altos déficits fiscales y el incremento de la deuda, especialmente en el lapso comprendido entre 2009 a 2012, han derivado en el deterioro de la calificación de

riesgo de la deuda soberana, así como en la pérdida del grado de inversión que poseía el país con Moody's<sup>1</sup>. Dichos resultados muestran que las finanzas públicas pueden encontrarse en serios problemas de sostenibilidad si la tendencia de aumento del saldo de la deuda no se revierte en un plazo razonable pero perentorio. Este nivel de endeudamiento y aumento en la percepción de riesgo macroeconómico puede causar un efecto colateral sobre la productividad y la competitividad del país, al encarecer el crédito internacional tanto para el sector público como el privado.

- 4.3 Las causas directas de dicho comportamiento son en primer lugar: una carga tributaria neta baja (15.2% del PIB en 2013), característica compartida con el resto de países de Centroamérica, en donde la carga tributaria neta promedia 13.3% del PIB y con la mayoría de países de América Latina, región con un promedio de 15.7%, pero donde solo unos pocos países superan el 17% de presión tributaria (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile). Esto se deriva de la alta dependencia de los impuestos indirectos (63% de los ingresos tributarios totales) y de la baja productividad de los tributos<sup>2</sup>, la que a su vez se explica por el nivel de evasión existente, el que de acuerdo a la DGII, para 2010 ascendía a 33.1% solo en el IVA, y la política de gasto tributario del gobierno (concesión de incentivos fiscales para fomentar la inversión). Estos elementos erosionan la base tributaria y vuelven frágil la recaudación, impidiendo alcanzar una presión tributaria más alta, como ya se acotó. La segunda causa es la tendencia alcista del gasto público, especialmente el gasto corriente, por crecer a un mayor ritmo que los ingresos<sup>3</sup>. Debe resaltarse además que el gasto corriente representa casi el 85% del gasto total, situándose por arriba de la promedio de América Latina (80%). Finalmente se destaca la responsabilidad asumida por el Gobierno Central de financiar los déficits del Sistema Público de Pensiones (SPP), obligación que comenzó tan solo tres años después de haber entrado en vigor la reforma previsional en 1998.

---

<sup>1</sup> Entre 2009 y 2013 la deuda del país ha sido degradada a la categoría de “riesgo sustancial”: Standard and Poors y Fitch Ratings, de BB+ con perspectiva estable a BB- con perspectiva negativa y, de Baa3 (con grado de inversión) a Ba3 con perspectiva estable por parte de Moodys Investors. Los factores clave para tales acciones han sido: el bajo desempeño macroeconómico de El Salvador relativo a sus pares y los persistentemente altos déficit fiscales que han resultado en un nivel de deuda equivalente al 56.5% del PIB en 2012, muy por encima de la mediana de 39% de los países calificados en ‘BB’. Asimismo, la perspectiva negativa refleja la incertidumbre en torno a las perspectivas de crecimiento económico y a la consolidación fiscal (Fitch Ratings, 2013b).

<sup>2</sup> De acuerdo a la metodología introducida por Pessino y Fenochietto (2010) respecto del “esfuerzo tributario” de los países, la frontera de recaudación para El Salvador es 30% del PIB, por lo que considerando la carga tributaria bruta de 2012, 15.4%, el esfuerzo tributario es del 50.8%, lo que ubica a El Salvador muy abajo del promedio latinoamericano.

<sup>3</sup> En los últimos cinco años el gasto corriente ha aumentado 2.1 puntos del PIB, frente a 1.3 puntos de los ingresos corrientes.

## A. Ingresos Tributarios

- 4.4 En El Salvador, los ingresos tributarios representan aproximadamente el 78% de los ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF). En segundo lugar se encuentran los no tributarios, con el 15.7%; mientras el restante 6.3% es aportado por los superávits de las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) y donaciones. Por su parte, los ingresos de capital han sido nulos en los últimos 12 años.
- 4.5 La estructura de los ingresos tributarios está dominada por dos pilares fundamentales: el IVA, que constituye el 47.6% de la recaudación, lo que ilustra la dependencia de los impuestos indirectos, y el Impuesto sobre la Renta (ISR), con un 38.2% en 2013. Existen otros rubros impositivos directos e indirectos (transferencia de bienes inmuebles, derechos arancelarios, impuestos selectivos al consumo, contribuciones especiales y otros), que en conjunto aportan el 14.2% restante. En la participación del ISR, esta estructura equivale a la existente en la mayoría de países de América Latina, en donde los impuestos directos representan 35.9% del total, un nivel que ha experimentado un aumento sustancial en los últimos 15 años, debido al efecto de las reformas en el ISR. El IVA por su parte tiene un menor peso en la región (40.3% en Centroamérica y 41.7% en América Latina). A pesar de ello, la región está muy distante de la realidad en la OCDE, en donde los impuestos directos generan casi el 60% de los ingresos fiscales<sup>4</sup>.
- 4.6 La crisis global de 2008-2009 tuvo un fuerte impacto en las finanzas públicas salvadoreñas, siendo 2009 cuando éstas últimas percibieron el mayor efecto, mostrando una caída de 8.2% en los ingresos tributarios, con lo que se marcó un retroceso de 0.9% en la carga tributaria. Para contrarrestar la situación de iliquidez de la Tesorería y darle factibilidad al plan de gobierno, a finales de 2009 se aprobó una reforma a distintas leyes tributarias que comprendían cuatro tipos de modificaciones legales: (i) creación de nuevos impuestos<sup>5</sup>; (ii) aumentos de tipos impositivos; c) ampliación de base tributaria en el ISR e impuestos selectivos; y (iii) Fortalecimiento de las medidas de control: precios de transferencia, subcapitalización, bancarización de operaciones, nuevos informes, etc.
- 4.7 Durante 2011 se aprobó una nueva reforma tributaria, misma que se centró principalmente en: (i) aumentar las tasas del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas y las personas naturales de altos ingresos; (ii) establecimiento de un impuesto mínimo del 1% a las rentas gravadas mayores de US\$150.000; (iii) al aumento de la tasa del anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta, de 1,5% a 1,75% y; (iv) al aumento del mínimo exento en el impuesto sobre la renta de personas naturales.

---

<sup>4</sup> Datos de CEPALSTAT y Estadísticas OCDE.

<sup>5</sup> Impuesto a la primera matrícula de vehículos e impuesto especial al combustible, retención definitiva de impuesto sobre la renta en algunas actividades.

- 4.8 Producto de ambas reformas, la carga tributaria tuvo entre 2009 y 2013 un aumento considerable, al pasar de 12,6% a 15,2% del PIB, mostrando una recuperación desde la crisis, pero sin lograr las metas trazadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (PQD), documento de políticas que fijó para 2013 una carga tributaria bruta de 16,9%, que equivale a 16,2% en términos netos.
- 4.9 Sin embargo, existen aún aspectos que afectan negativamente la suficiencia, eficiencia y equidad del sistema tributario. En particular, se pueden mencionar:
- a. La eficiencia recaudatoria de la administración tributaria. Diversos estudios y asistencias técnicas a lo largo de los últimos 10 años<sup>6</sup> han consensuado que una de las principales restricciones para aumentar de manera sustancial la recaudación es la baja eficiencia recaudatoria, que se refleja en la baja carga tributaria (15.0 % del PIB en términos netos) y que es influenciada en parte por la fragmentación de la gestión y recaudación de los tributos, ya que dichas actividades son desarrolladas por cuatro entidades distintas: (i) Dirección General de Impuestos Internos (DGII); (ii) Dirección General de Aduanas (DGA); (iii) Dirección General de Tesorería (DGT); y (iv) Fiscalía General de la República. En particular, la DGII—la entidad con mayores responsabilidades, no tiene el control del ciclo tributario en su totalidad al no tener competencias en materia de recaudación y cobranza coactiva, funciones que son desempeñadas por la DGT. Ello le impide tener una visión global de los procesos tributarios a efectos de realizar una adecuada planificación estratégica de los mismos. De acuerdo a los estudios recién acotados, una mayor eficiencia recaudatoria puede alcanzarse a través de una estructura más integral de la administración tributaria, con el fin de incidir de manera más efectiva en el cumplimiento voluntario y en el cobro coactivo de todos los tributos.
  - b. También existen oportunidades de mejora en la institucionalidad recaudatoria; en donde, la tasación de impuestos por la vía jurídica y cualquier acción de imposición de sanciones tienen una considerable probabilidad de terminar en fallos favorables a los contribuyentes, como lo muestran Vásquez y Díaz Yubero (2013), en El Salvador, de cada US\$100 tasados en la fiscalización, solo se cobran efectivamente US\$26,4, lo que permite inferir que los restantes US\$73,6 o son revocados por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas (TAIIA) o se someten a largos procesos de demandas de ilegalidad o inconstitucionalidad, en los que la recaudación es incierta. Estos resultados podrían asumirse a la frágil sustentación de los casos de fiscalización por parte de la DGII y DGA, resultando relativamente fácil para los contribuyentes y sus apoderados

---

<sup>6</sup> Asistencias técnicas del FMI (2004, 2006, 2008, 2009, 2011); Tributación a la renta en el istmo centroamericano (Gómez-Sabaini, 2005), Seguridad Fiscal en El Salvador (FUNDE 2008, 2009); Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal (Pérez, *et al*, 2012), La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis (ICEFI, 2012), entre otros.

legales, el desvirtuar los hallazgos ante los tribunales administrativos o judiciales.

- c. El aprovechamiento óptimo de la tecnología y de las facultades legales para mejorar el cumplimiento voluntario y coactivo de las obligaciones tributarias. Las reformas de 2004 y 2009 introdujeron nuevas obligaciones formales a los contribuyentes y dotaron a la administración tributaria de más facultades para efectuar el control, pero no todas esas facultades son utilizadas plenamente en las tareas de verificación y control. El no aprovechamiento de las facultades conferidas se puede atribuir a los insuficientes recursos con que cuenta la administración tributaria para realizar nuevos proyectos, lo que se enmarca en el bajo presupuesto asignado a las entidades responsables (0.9% de la recaudación).
  - d. El fortalecimiento del rol de la Unidad de Grandes y Medianos Contribuyentes. Si bien para 2013, el 60% de la recaudación proviene de los grandes contribuyentes, la tributación de medianos contribuyentes ha sufrido una merma relevante en donde, de significar el 30% de la recaudación en 2005, aporta el 10% en 2012.
- 4.10 Las reformas introducidas durante 2009 y 2001 han permitido que el sistema tenga avances significativos en materia de equidad vertical, especialmente por el aumento en la tasa efectiva del ISR a los contribuyentes del tramo de mayores ingresos, lo que se concretó a través de la eliminación de la regla que establecía que el impuesto computado de las persona naturales no debería ser mayor al 25% de la renta imponible, a pesar que la tasa nominal para el último tramo de la tabla era 30%.
- 4.11 En este sentido, El Salvador se está distanciando del promedio de América Latina, pues en la región, la contribución del impuesto a la renta, por ejemplo, es del orden del 22,5% del total en el año 2005, mientras que en El Salvador, tal impuesto ha pasado del 22,5% en 1990 al 34% en 2007 y luego de las reformas de 2009 y 2011, en 2013 ha llegado a superar el 38% de la recaudación, acercando a El Salvador al nivel prevaleciente en los países desarrollados, donde la tributación directa representa más del 40% de los ingresos tributarios.

**Tabla 1. Composición porcentual de los ingresos tributarios**

Descripción	1990	1995	2000	2005	2009	2011	2013
<b>Impuestos directos</b>	<b>28.7</b>	<b>28.4</b>	<b>31.9</b>	<b>32.1</b>	<b>35.9</b>	<b>34.7</b>	<b>38.7</b>
Impuesto sobre la renta	22.5	27.2	31.1	31.4	35.4	34.2	38.2
Transfer. de propiedades	2.2	1.1	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5
Patrimonio y otros	3.9						
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>71.3</b>	<b>71.6</b>	<b>68.1</b>	<b>67.9</b>	<b>64.1</b>	<b>65.3</b>	<b>61.3</b>
IVA	31.3	46.9	55.1	52.5	50.2	51.7	47.6
Impuestos selectivos	15.4	5.3	3.4	4.3	3.5	4.0	3.6
DAI	22.4	17.6	9.7	8.1	4.9	4.8	5.8
Contribuc. especiales y otros	2.3	1.7	0.0	3.0	5.6	4.8	4.3
<b>Total</b>	<b>100</b>						

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

- 4.12 Los resultados de los análisis de progresividad e impacto indican también que las reformas en el impuesto sobre la renta han tenido un efecto positivo en la distribución del ingreso, principalmente derivado del aumento del mínimo exento que pasó de US\$2.514,29 a US\$4.064,00, lo que libera de la obligación de pagar impuestos al 70% de la población (Pérez 2014b). De manera conjunta, los dos pilares de la recaudación tributaria y el resto de impuestos convierten el sistema impositivo en neutro o levemente progresivo, como se observa en la Tabla 1.

**Tabla 2. Evolución de los indicadores de equidad tributaria**

Indicadores	2000		2006		2012	
	ISRPN	IVA	ISRPN	IVA	ISRPN	IVA
<b>Coefficientes de Gini</b>						
Gini del ingreso antes de impuestos	0.502	0.502	0.503	0.503	0.432	0.432
Cuasi- Gini	0.641	0.266	0.822	0.363	0.897	0.305
Gini del ingreso después de impuestos	0.500	0.515	0.494	0.507	0.419	0.443
<b>Indicadores de progresividad global</b>						
Índice Kakwani (Progresividad)	0.139	-0.236	0.319	-0.141	0.465	-0.127
Índice Reynolds-Smolensky (Redistrib.)	0.002	-0.014	0.009	-0.003	0.012	-0.011

Fuente: Pérez (2014b)

- 4.13 En El Salvador no está institucionalizada la práctica de estimar el Gasto Tributario ni sus relaciones macroeconómicas, solo se cuenta con acercamientos de algunos estudios de organizaciones no gubernamentales. Un estudio en marcha para la FMM-ES ha determinado que el costo de las exenciones fiscales en el ISR e IVA para el año 2013, podría llegar a US\$690 millones (US\$350,2 millones en IVA y US\$339,3 en ISR), equivalentes a 2,8% del PIB. Al observar los sectores beneficiados, los incentivos a las zonas francas (0.4% del PIB) se convierten en el principal objeto de reforma, en atención a los compromisos adquiridos por el país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) que exigen que al 31 de diciembre de 2015 deben eliminarse las subvenciones prohibidas a las exportaciones, categoría en la que están inscritas las exenciones del ISR a tales regímenes especiales. Otras categorías de gasto tributario también son

susceptibles de revisión tal como los otorgados para la industria de seguros y turismo.

- 4.14 Un problema clave en la gestión de las finanzas públicas es el nivel de evasión fiscal prevaleciente en el país, pues dicho fenómeno erosiona la recaudación tributaria. En El Salvador, al igual que el gasto tributario, no se cuenta con suficiente información que revele la evolución de dicho concepto<sup>7</sup>.

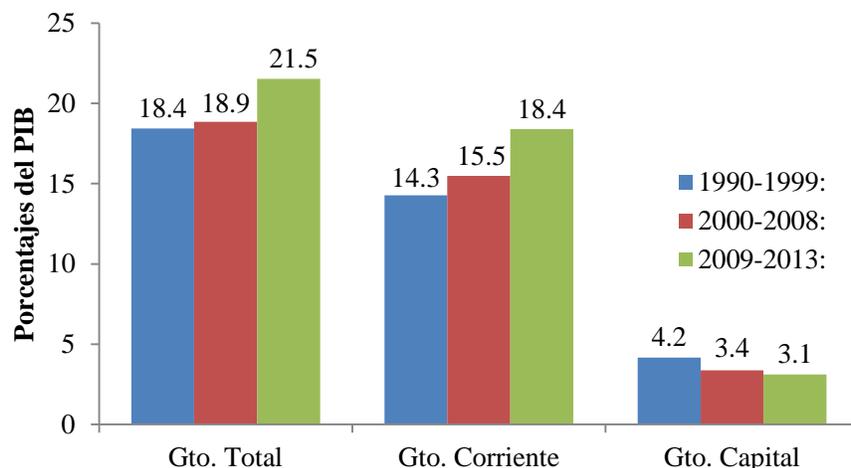
## **B. Gasto público**

- 4.15 La característica principal del gasto público en El Salvador, al igual que otros países de la región, es su rigidez, donde más del 85% de los recursos está pre asignado por la Constitución de la República y otras leyes secundarias.
- 4.16 En cuanto a su magnitud, el gasto –sin pensiones– mantuvo promedios desde 1990 a 2008 de entre el 18% y 19% del PIB, lo que podría considerarse una evolución normal dado el aumento natural en las necesidades sociales financiadas por el Estado. Dicha lógica se alteró en el período 2009-2013 al darse un aumento de casi 3 puntos del PIB y llegar a 21,6%, en promedio, lo que combinado con el incremento de tan solo 1,6% que ha tenido la carga tributaria en el mismo período, ha provocado que el déficit fiscal se mantenga en niveles alrededor del 4% del PIB. Tal incremento en el gasto se atribuye a un aumento sustancial en el nivel de empleo en el gobierno central (32% de incremento de mayo 2009 a octubre 2013), especialmente en educación (8,556 puestos), seguridad (6,732), salud (4,057) y la presidencia de la República (1,539 nuevos empleados); así como a aumentos significativos en la adquisición de bienes y servicios..

### **Gráfico 2. Evolución del gasto del SPNF**

---

<sup>7</sup> En 2012, la DGII publicó una estimación de la evasión en el IVA para el período 2000-2010, lapso en el que el valor evadido pasó de 42,4% a 33,1%. Por el contrario, respecto a la evasión en el impuesto sobre la renta no hay publicación oficial, pero FUNDE (2008), con base a cifras del BID y USAID estima que en 2007 la evasión en el ISR a las sociedades era 47%. Haciendo una proyección aritmética simple para proyectar dichos valores a 2012, la evasión en el IVA doméstico se aproxima al 32,3% (US\$367,2 millones), mientras que en el ISR a las sociedades podría llegar a 38% (US\$379,8 millones), totalizando US\$747 millones evadidos.



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda y BCR.

- 4.17 **El gasto corriente** es el componente más importante del gasto total, al concentrar en promedio el 86% de los recursos públicos, proporción que ha venido creciendo en las últimas tres décadas. En el período 2009-2013, el gasto corriente creció 3 puntos del PIB, mientras la inversión bajó en 0,3%.

**Tabla 2. Comportamiento del gasto por rubros económicos (Porcentajes del PIB)**

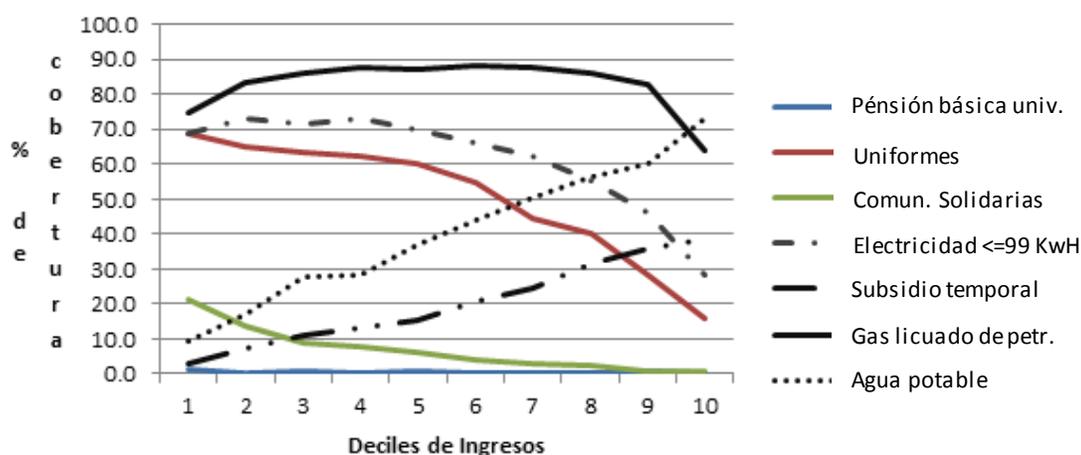
Descripción	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013Est
Remuneraciones	8.5	7.1	7.1	8.0	8.0	8.3	8.2	8.8
Bienes y servicios	2.9	4.0	3.8	4.2	4.4	4.0	3.6	4.3
Intereses	1.5	2.2	2.4	2.6	2.4	2.2	2.2	2.4
Transf. Corrientes	3.4	1.9	3.6	3.6	3.3	4.2	3.9	3.5
Inversión	2.9	2.5	2.7	2.8	2.9	2.7	3.0	2.9

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

- 4.18 Los intereses han mostrado una evolución favorable en los últimos años, al darse una disminución importante en la tasa de interés que paga la deuda pública. Sin embargo, debido al aumento sostenido del saldo de la deuda los intereses han venido aumentando su participación dentro del gasto corriente, desde significar el 7,9% del total del gasto en 2000, hasta llegar al 13,7% en 2007, para luego bajar al 11% en 2013, lo que equivale a pasar de 1,5% a 2,4% del PIB. La tendencia en el mediano plazo es que, producto del mismo aumento en la deuda y ante la inminente recuperación de las tasas, dicha carga aumente aún más, con lo cual se agudizará el problema fiscal existente, recargando la necesidad de financiamiento.
- 4.19 Los subsidios a los servicios básicos forman parte de las transferencias corrientes, junto a las devoluciones de impuestos y algunos programas sociales, como la entrega de uniformes y útiles escolares, comunidades solidarias, entrega de semilla mejorada y fertilizantes, beneficios a lisiados, etc. El Salvador subsidia el gas licuado de petróleo (GLP), el consumo de energía eléctrica hasta 199 KWH,

el transporte público terrestre de pasajeros y el consumo de agua potable menor a los 35 M<sup>3</sup>. De ellos, los primeros dos absorben más del 80% de los recursos destinados a subsidios. Los programas de transferencias en efectivo y en especie para 2012 sumaron US\$161 millones. Siendo que en los próximos años puede preverse poco espacio fiscal para mayores incrementos en el área social, la experiencia de los programas sociales, tales como el Sistema de Protección Social Universal y sus herramientas presenta una oportunidad de mejorar la eficiencia e incidencia de estos rubros.

**Gráfico 3. Porcentaje de individuos beneficiarios por decil en subsidios y transferencias**



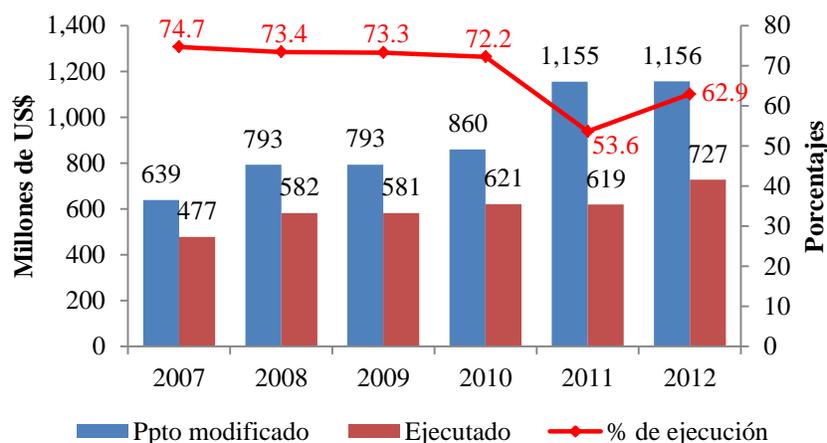
Fuente: Ministerio de Hacienda

4.20 **Inversión pública.** En las últimas décadas, la inversión ha venido en retroceso, pasando de un promedio de 4,2% en los 90's a 3,1% del PIB en el período 2009-2013. De acuerdo a datos de la CEPAL, a nivel de América Latina, El Salvador se ubica como uno de los países con más bajo nivel de gasto de capital, superando solo a Uruguay y Argentina (ambos con 2.9% del PIB), y ubicándose, en Centroamérica, en el último peldaño, muy por debajo de Costa Rica, que está solo un 0.1% abajo del promedio regional (5.9% del PIB). Este comportamiento tiene como probables causas: a) la preferencia del gobierno de gastar más en consumo, lo que se comprueba al observar como en los últimos 15 años el gasto corriente ha pasado del 16.3% al 18.8% del PIB, mientras el gasto de capital pasó de 3.3% a 3.2% del Producto ; b) Problemas de eficiencia y de transparencia en casi todas las etapas del ciclo de los proyectos, como la adjudicación de proyectos a empresas que carecen de capacidad financiera y técnica o que subvaloran los costos con el objeto de ganar la licitación, por lo que terminan en aumentos – algunas veces exorbitantes– en los costos, proyectos abandonados sin haber sido finalizados, litigios que en muchas ocasiones pierde el Estado, etc; c) Procesos licitatorios engorrosos; d) deficiencias en la preinversión; d) La utilización de la inversión como rubro de ajuste, en el sentido de ejecutar un valor menor al

programado con el propósito de reflejar un déficit fiscal menos desfavorable (BID, 2008; World Bank y BID, 2010; Pérez, 2014c); entre otros.

- 4.21 La inversión muestra un bajo nivel de ejecución de las entidades públicas, el cual no ha excedido del 75% en los últimos seis años y que en los años más recientes dicha ejecución se esté deteriorando aún más, hasta llegar al 53,6% y 62,9% en 2011, y 2012, respectivamente. Debe destacarse que este es un comportamiento común en América Latina, donde el nivel de ejecución oscila entre el 50% y 70% de lo programado (SOPLA, 2010). La inversión a nivel de SPNF también adolece de un problema de eficiencia y transparencia en la ejecución de los recursos del Fondo para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios (FODES). Dichos fondos son transferidos del gobierno central a los municipios y éstos pueden dedicar hasta el 25% para gastos corrientes, lo que significa que solo el 75% se destina “en teoría” a la inversión, por lo que el Ministerio de Hacienda lo registra automáticamente en las estadísticas fiscales como inversión, sin comprobar si efectivamente los recursos han sido utilizados para dicho fin; habiéndose presentado muchos casos de usos distintos de los recursos, algunos de los cuales han llegado a constituir delitos.

**Gráfico 4. Comportamiento de la inversión del SPNF**



**Fuente:** elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

### C. Deuda

- 4.22 En términos globales, la deuda del SPNF alcanzó el 56.8% del PIB en 2013 mientras se estima que sobrepase el 60% en 2014. La solvencia en el mediano plazo está comprometida, pues las proyecciones del resultado primario para los

próximos años son inferiores al nivel requerido para estabilizar y reducir la deuda<sup>8</sup>.

4.23 La deuda pública en El Salvador es explicada por cinco factores: (i) el costo de la construcción o remplazo de infraestructura física económica y social, que se constituye en el factor natural de acumulación de deuda y cuya prueba es la permanente ejecución de proyectos de creación, mantenimiento o remplazo de infraestructura pública; (ii) el financiamiento de las obras de reconstrucción de infraestructura dañada por desastres naturales, pues El Salvador es un país vulnerable a la naturaleza y en los últimos 30 años ha sufrido varios terremotos, huracanes, erupciones volcánicas, que han significado enormes costos al Estado para recuperar la infraestructura dañada; (iii) el financiamiento de las pérdidas ocasionadas por el impacto en las finanzas públicas de la recesión sufrida por el país en 2008-2009<sup>9</sup>, prueba de ello es al aumento de la deuda en 9 puntos del PIB en 2009, para cubrir la caída en los ingresos fiscales (8.2%) y el alza del gasto corriente (4.7%); (iv) la deuda previsional, que ha significado la emisión de bonos y CIP por más de US\$4,000 millones desde que el gobierno central asumió la responsabilidad del pago de las pensiones en 2001 y; (v) el financiamiento del déficit a través de deuda de corto plazo (LETES), ya que las LETES no siempre han sido utilizadas para el propósito que indica la Ley<sup>10</sup>, pues año con año han existido remanentes que no se liquidan, los que van formando un efecto “bola de nieve” que al cabo de cierto tiempo se vuelve insostenible para la DGT y la Asamblea Legislativa se ha visto en la obligación de autorizar la emisión de bonos de largo plazo para amortizar dicha deuda de corto plazo<sup>11</sup>, iniciando un nuevo ciclo de acumulación<sup>12</sup>.

4.24 Adicionalmente, el problema de sostenibilidad es explicado por el peso de la deuda previsional, obligación impuesta al Gobierno Central por la Ley de Ahorro para Pensiones (Ley SAP) en 2006. Dando cumplimiento a dicho mandato, de

---

<sup>8</sup> Estimaciones hechas por Pérez (2013b) bajo los procedimientos sugeridos por Blanchard, indican que estabilizar la deuda en 56,5% del PIB (saldo de la deuda del SPNF a 2012), considerando un crecimiento económico promedio de 3,1%, así como una tasa de interés real de 3,5%, requiere un superávit primario promedio de 0,23% del PIB, mientras que bajar el saldo al nivel de deuda máxima o sostenible sugerido por el *Debt Sustainability Framework* elaborado por el FMI y el Banco Mundial (49% del PIB), exige que el superávit primario sea 1,47% si la meta se plantea a 5 años y 0,90% si se proyecta a 10 años.

<sup>9</sup> Parte de las medidas adoptadas crearon presiones de aumentos permanentes en el gasto público, por encima de lo que se aumentó la carga tributaria total, produciéndose un aumento de los déficit anuales del SPNF, particularmente a nivel del Gobierno Central.

<sup>10</sup> La base legal de las LETES es el Art. 227 de la Constitución de la República y es operativizada a través de la Ley del Presupuesto General del Estado, que autoriza al gobierno a emitir deuda de corto plazo hasta por el 40% de los ingresos corrientes del ejercicio, con el objeto de cubrir los déficit temporales de caja típicos del comportamiento cíclico de los ingresos y el gasto público.

<sup>11</sup> Desde 1995, se han dado tres ciclos de acumulación de saldos de LETES “bola de nieve”: En el año 2002 se emitieron bonos por US\$653,5 millones; nuevamente en 2009, se emitieron US\$800 millones y finalmente, en 2012 se hizo una última emisión por US\$800 millones. En todos los casos, las emisiones de deuda de largo plazo han sido para dejar a “cero” el saldo de las LETES.

<sup>12</sup> A noviembre de 2013, el saldo de las LETES asciende a US\$574 millones, previéndose que a mediados de 2014 el saldo superará nuevamente los US\$800 millones y será necesario realizar otra reestructuración de la deuda.

2001 a septiembre de 2006, el Ministerio de Hacienda transfirió directamente al Instituto Salvadoreño de Seguridad Social y al Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos, recursos por US\$1.372 millones, que provenían de las fuentes de financiamiento tradicionales del gobierno –principalmente eurobonos–. En una segunda etapa, la reforma realizada en septiembre de 2006 cambió el mecanismo de financiación del déficit de los institutos previsionales, trasladando la obligación principal al Fideicomiso de Obligaciones Pensionales –aportar los recursos para el pago de las pensiones–, mientras el Gobierno Central asumió la responsabilidad de atender el servicio de la deuda con los tenedores de Certificados de Inversión Previsional (CIP); razón por la cual, la asignación presupuestaria pasó de 1,9% del PIB en 2005 a 0,27% en 2007, que equivalen a US\$27 millones, aunque luego, como consecuencia del mayor saldo de CIP y del programa ascendente de amortización de capital establecido en la ley, la carga en el presupuesto comenzó a aumentar gradualmente hasta alcanzar US\$102,5 millones en 2013, lo que equivale a 0,41% del PIB.

#### **D. Incidencia del Sistema Pensional en las Finanzas Públicas**

4.25 A pesar de los bajos niveles de cobertura del sistema previsional, pues solo alcanza el 22.3% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>13</sup>, la sostenibilidad financiera del sistema enfrenta graves desafíos.

4.26 Los retos de financiación del sistema son manifiestos desde el corto plazo. El déficit del sistema contributivo de pensiones se sitúa en la actualidad en el 2% del PIB, e irá aumentando durante la próxima década hasta llegar al 2.7% del PIB aproximadamente en 2018, manteniéndose en un promedio de 2.5% hasta en 2024, antes de comenzar a declinar como producto de la disminución natural de los pensionados (Novelino, 2014). El déficit previsional se ve impactado, además del mero pago de pensiones a los beneficiarios del SPP, por el impacto de la jubilación de los denominados ‘optados’, que son los que optaron voluntariamente por el traspaso al SAP. Estos, por modificaciones legales posteriores se jubilan con las mismas condiciones que hubieran tenido de mantenerse en el SPP –es decir, con una tasa de reemplazo significativamente superior a la de los de los trabajadores que se jubilen bajo las reglas del SAP.

#### **E. Gestión financiera y transparencia Se sugiere hacer referencia a la nota sectorial fiduciaria.**

4.27 Durante la última década, El Salvador ha logrado avances en el área de las compras y contrataciones estatales, lo que les ha permitido avanzar en la eficiencia y transparencia de sus procesos de adquisiciones. Las principales áreas de avance se enfocan en el marco legal, el uso obligatorio del sistema electrónico de compras públicas COMPRASAL ([www.comprasal.gob.sv](http://www.comprasal.gob.sv)), el mejoramiento

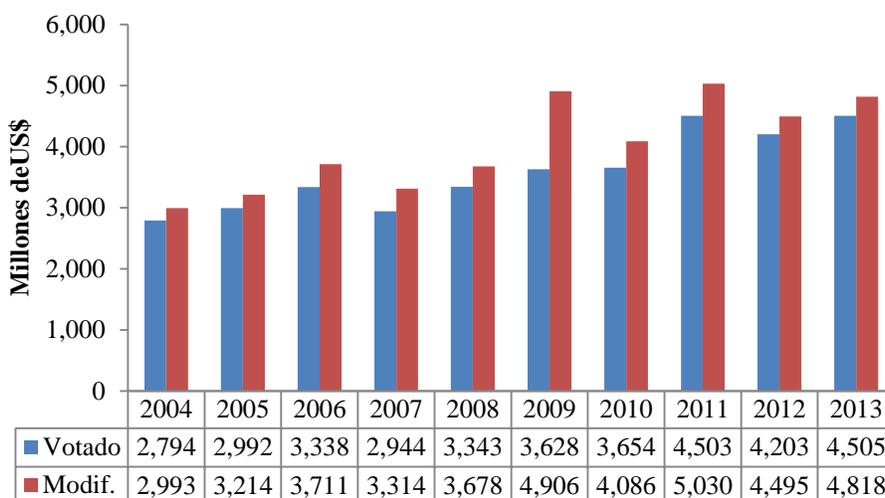
---

<sup>13</sup> A nivel de América Latina, El Salvador ocupaba en 2007 el lugar 13 de 18 países; mientras que en Centroamérica, en 2009 se ubicaba tercero, muy por debajo de Panamá y Costa Rica, países con cobertura del 64% y 58% (Mesa-Lago, 2011).

del acceso de las micros, pequeñas y medianas empresas al mercado público, así como la agilización y maximización de los procesos de compras públicas enfocados a generar mayor competencia a fin de obtener mejores precios, aunque aún están en curso actividades de reforma con el fin de lograr avances más visibles en la materia, como consolidar el desarrollo completo del Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones (SIAC) y especial atención deberá prestarse a la forma como se encaminarán las nuevas actividades para continuar con una reforma integral. El sistema de adquisiciones y contrataciones presenta aún oportunidades para reducir los tiempos y procesos administrativos<sup>14</sup>.

- 4.28 La “Evaluación de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)” realizado en 2009 por ECORYS para la Unión Europea y para el Ministerio de Hacienda<sup>15</sup> cuestiona y da una baja calificación a la credibilidad del presupuesto, debido a la no inclusión de la totalidad de los ingresos y de los gastos a ejecutarse en el proyecto que se presenta a votación en la Asamblea Legislativa. El informe PEFA 2013 afirma que entre 2009 y 2013 no se nota un particular progreso en el desempeño de los sistemas de programación y preparación presupuestaria

**Gráfico 6: Ejecución del presupuesto del gobierno central**



**Fuente:** cálculos propios con base a datos del Ministerio de Hacienda.

<sup>14</sup> Desde 2004 funciona el sistema COMPRASAL ([www.comprasal.gob.sv](http://www.comprasal.gob.sv)), sitio en el que se publican las demandas de las instituciones públicas, proveedores y algunas adjudicaciones. De acuerdo a Pérez, *et al* (2012), COMPRASAL inició con un solo módulo de divulgación (MODDIV) y con la promesa de incorporar en los siguientes años los módulos de: banco de proveedores, licitaciones, libre gestión, catálogo de bienes y servicios, y pagos en línea, así como la entrega de los documentos de las licitaciones. Dicho proceso tardaría de 18 a 24 meses, es decir, ya estaría disponible a finales de 2007. Sin embargo, a la fecha, el desarrollo de los módulos mencionados no se ha completado.

<sup>15</sup> ECORYS (2009), Documento del estudio disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/el\\_salvador\\_pefa\\_report\\_2009\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/el_salvador_pefa_report_2009_es.pdf) y [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Informes\\_y\\_Documentos/PEFA\\_El\\_Salvador\\_-\\_Informe\\_Final\\_\(20\\_AGOSTO\\_2013\).pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Informes_y_Documentos/PEFA_El_Salvador_-_Informe_Final_(20_AGOSTO_2013).pdf)

- 4.29 El Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI), actualmente se encuentra funcionando en 102 instituciones del Sector Público<sup>16</sup>, logrando con ello controlar aproximadamente el 97% del gasto público. La implantación del SAFI ha permitido un ordenamiento y estandarización de los procesos y flujos de trabajo. El sistema cuenta con soluciones de integración utilizando arquitectura orientada a servicios con los sistemas Integrado del Tesoro Público (SITEP), para el registro automático de los ingresos obtenidos por la vía de la recaudación tributaria y con el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP), para alimentarse de las generalidades de los proyectos de inversión y proveer a su vez a dicho sistema de información sobre la ejecución financiera de los proyectos de inversión.
- 4.30 El Ministerio de Hacienda<sup>17</sup> formuló el Plan de Modernización del Ministerio de Hacienda que contiene el detalle de proyectos a ejecutar, los cuales están vinculados con los objetivos estratégicos del Ministerio que incluye entre otros: (i) Implementación de Marcos de Gasto de Mediano Plazo; (ii) Formulación de Presupuestos Públicos con enfoque a resultados y sobre la base de una clasificación programática y funcional; (iii) Implementación de la Cuenta Única del Tesoro Público; (iv) Armonización de la Contabilidad Gubernamental con NICSP; (v) Implementación de un nuevo sistema para la gestión administrativa financiera del Sector Público (SAFI II); (vi) Actualización del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) y su integración con el SAFI; (vii) Fortalecimiento del Sistema Informático de Inversión Pública; (viii) Implementación del nuevo sistema electrónico de compras públicas (Comprasal II); y (ix) Desarrollo de un nuevo sistema financiero municipal.
- 4.31 A partir del segundo semestre de 2013 la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda está desarrollando un piloto de la Fase I de la Cuenta Única de Tesorería, con lo cual pretende abarcar en un primer momento los pagos de las 24 instituciones del Gobierno Central. El nuevo modelo de pago lo que busca es contribuir a un mejor manejo de la caja fiscal centralizando el manejo de los recursos, manteniendo la descentralización de las decisiones sobre los pagos a realizar en las instituciones, en línea con el principio básico de centralización normativa y descentralización operativa de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Actualmente están aplicando la nueva modalidad de pago 9 instituciones, con una cobertura de menos del 1% de los egresos anuales.

## V. PRIORIDADES DEL GOBIERNO

- 5.1 La prioridad dentro del Programa de Gobierno 2014-2019: “El Salvador adelante”, es “Contribuir a que el país disponga de los recursos para financiar su estrategia de desarrollo nacional, en lo que al Estado corresponde, a través de una

---

<sup>16</sup> 24 Gobierno Central (100%), 76 Instituciones Descentralizadas (94%) y 2 Empresas Públicas (50%).

<sup>17</sup> Con el apoyo de la cooperación internacional (USAID, GIZ, Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, Banco, Banco Mundial, AECID y Oficina del Tesoro de los Estados Unidos).

política fiscal progresiva, integral y transparente”.<sup>18</sup> Para tal efecto, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, lleva a cabo un proceso de reformas en la gestión de las finanzas públicas mediante un Plan Estratégico Institucional (PEI) que se orienta a la consecución de seis objetivos: (i) Garantizar la sostenibilidad fiscal e incrementar la calidad del gasto público; (ii) Mejorar la gestión de la deuda pública; (iii) Fortalecer el sistema de ingresos tributarios; (iv) Optimizar el servicio a contribuyentes y usuarios; (v) Incrementar la efectividad operativa institucional; y (vi) Garantizar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

- 5.2 En esta lógica, algunos de los proyectos más relevantes en el proceso de reforma del sector público son: (i) el sistema de planeación, programación y presupuestación, por medio de la mejora del Marco Fiscal de Mediano Plazo y la formulación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo, en sintonía con el establecimiento de un presupuesto por programas; (ii) la modernización de la tesorería, por medio del establecimiento de la Cuenta Única del Tesoro (CUT); (iii) la modernización de la gestión administrativa y financiera, a través del diseño de un sistema integrado para tener una gestión financiera basada en el enfoque *Government Resource Planning* (GRP); (iv) el sistema de compras públicas: por medio de la aplicación del nuevo reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y un nuevo manual de compras públicas así como la aplicación de las funcionalidades del sitio web COMPRASAL; y (v) el sistema de inversión pública. En 2014 se espera desarrollar el módulo de componente de inversión pública e integrar el SIGADE al SAFI II. En 2015 se prevé avanzar en la gestión de la inversión y crédito público con apoyo del nuevo sistema SAFI II. El Sistema de ingresos, por medio del fortalecimiento de la DGII, DGA y DGT, sus procesos y capacidades de gestión electrónica.
- 5.3 Además de los proyectos de fortalecimiento institucional contemplados en el PEI, el gobierno tiene otros proyectos de políticas públicas encaminados a garantizar la sostenibilidad fiscal. Los más relevantes son: (i) la Ley de Responsabilidad Fiscal: a raíz de la suscripción del Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal entre el gobierno y los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda está trabajando en la elaboración de una “Ley de Responsabilidad Fiscal”, que permita imponer prudencia y disciplina fiscal a través de metas cuantitativas y reglas fiscales que actúen como herramientas para cumplir los objetivos y metas fiscales de corto y mediano plazo; y (ii) el Sistema de Pensiones: En 2013, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero, finalizaron un estudio sobre los pasivos que genera el sistema de pensiones. Como resultado, el gobierno tiene previsto abordar dicha problemática en 2015.

---

<sup>18</sup> El Salvador adelante: Programa de gobierno para la profundización de los cambios. Estrategia 5 – Estabilidad Económica. Política Fiscal. (C-19, página 40).

## **VI. PROPUESTAS PARA ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO**

- 6.1 La Estrategia del Banco en el ámbito fiscal se enfoca en el apoyo de las acciones del GOES dirigidas a consolidar la gestión fiscal mediante mejoras en la tributación interna, consolidación de los sistemas de administración financiera, fortalecimiento del marco presupuestario y fortalecimiento de los sistemas de priorización y planeación de la inversión pública.
- 6.2 En materia de tributación interna, la acción del Banco estará dirigida a continuar apoyando en el diseño e implementación de un sistema tributario más eficiente y equitativo mediante: (i) la revisión del gasto tributario, a través de la implementación de nuevas reformas a la legislación impositiva; (ii) mejorar la eficiencia de la administración tributaria, tanto en materia organizativa y especialización de recursos humanos –a nivel gerencial y en las áreas de planificación y fiscalización–, como de mejora en la dotación tecnológica e infraestructura; (iii) implementación de medidas e instrumentos que fortalezcan los procesos de fiscalización y control; (iv) apoyo a reformas legales respecto al impuesto sobre la renta, especialmente aquellas conducentes a reducir los altos niveles de evasión y elusión fiscal; y (v) apoyo a la revisión de alternativas de mediano plazo para el fortalecimiento y diversificación de los ingresos fiscales, tales como la aprobación y puesta en marcha de un nuevo impuesto a la propiedad o un impuesto predial.
- 6.3 En el área de gestión financiera pública, el apoyo del Banco estará dirigido a superar las fallas de programación, cobertura y transparencia del marco presupuestario, por medio de: (i) consolidar la implementación del SAFI II y de la CUT a nivel central y extender su cobertura a la administración descentralizada; (ii) establecer la interoperabilidad entre el SAFI, el SIGADE y el Sistema Informático de Inversión Pública; (iii) implementar la formulación de presupuestos públicos con enfoque de resultados; (iv) fortalecer las funcionalidades transaccionales al sistema de Comprasal; (v) implementar la armonización de la Contabilidad Gubernamental con NICSP; (vi) La mejora de eficiencia en la ejecución de los recursos destinados al FODES; y (vii) la revisión y mejora de los programas de subsidio existentes.
- 6.4 Otras áreas de apoyo estarían dirigidas a mejorar la institucionalidad fiscal dentro de las funciones del Ministerio de Hacienda mediante la realización de estudios para proponer soluciones normativas con el propósito de, consolidar la programación financiera y mejorar los resultados fiscales, tales como: (i) la mejora de los marcos normativos de manejo de la deuda, de modo que se cuente con reglas preestablecidas; (ii) asistencia técnica en la formulación y ejecución presupuestaria; (iii) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y control del gasto público, que tiendan a hacer viable la formulación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); (iv) el fortalecimiento de la Transparencia Fiscal; y (v) el desarrollo de la capacidad de

gestión de riesgos fiscales y evaluación de riesgo en potenciales asociaciones público privados.

## **A. Riesgos**

- 6.5 Los riesgos que podrían afectar la implementación de un programa financiado por el Banco se ubican en el ámbito político, macroeconómico y en la debilidad de las instituciones fiscales de El Salvador. El Salvador es un país con un alto grado de polarización, lo cual crea procesos de consenso y negociación política larga, compleja y que recurrentemente han mostrado no alcanzar los acuerdos necesarios sin que exista un grave detrimento a las medidas de carácter fiscal. Esta situación puede atenuarse o corregirse a través de la generación de entendimientos entre todos los actores de la sociedad salvadoreña: gobierno, políticos, gremiales empresariales, organizaciones sociales, academia. De esta forma, las decisiones de política que se tomen serán las que se logren en un gran acuerdo nacional. En segundo lugar, la situación económica que incide en la toma de decisiones económicas, tanto de consumo y de inversión. La efectividad de las reformas legales y mejoras en la eficiencia recaudatoria dependen en gran medida del dinamismo de la actividad económica, por lo que una economía que crece a tasas bajas o no crece (El Salvador ha crecido a una tasa promedio de 1.8% en los últimos 10 años), difícilmente verá aumentar la carga tributaria a niveles que permitan pensar en mejores estadios de desarrollo (arriba del 20% del PIB, por ejemplo). En este caso, los espacios de entendimiento que se puedan lograr entre todos los actores anteriores deben enfocarse también en la generación de un mejor clima de negocios atractivo a la inversión. A este aspecto contribuirá también que el gobierno, a través de sus acciones, logre una mejora en la credibilidad de las políticas, con lo que se generará mayor confianza en los agentes económicos. Finalmente, existe una debilidad institucional en el Ministerio de Hacienda que requiere de cuadros técnicos altamente capacitados, lo que se ve afectado en parte por niveles salariales no competitivos, registrándose dificultades para atraer y retener el mejor capital humano por un largo período de tiempo. Esta debilidad puede corregirse a través de la revisión de la política de contrataciones y remuneraciones para los cuadros profesionales del Ministerio de Hacienda, la que debe priorizar la formación académica de alto nivel y la amplia experiencia en finanzas públicas.

## VII. INSUMOS PARA LA MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

Prioridad del gobierno	Sector	Objetivo estratégico	Resultados esperado	Indicadores	Línea de base	Meta	Fuente de verificación
Sostenibilidad Fiscal.	Fiscal	Garantizar la sostenibilidad fiscal.	Mejorar una mejora el balance fiscal primario en el mediano plazo.	Déficit fiscal como porcentaje del PIB.	4.0% (2013)	2% (2019)	MH
			Introducción de mecanismo de identificación y evaluación de riesgos fiscales.	Manual de identificación y evaluación de riesgos fiscales aprobado.	0 (2014)	1 (2016)	MH
Fortalecer los ingresos del sector público.	Fiscal	Aumentar la recaudación y la equidad del sistema tributario.	Mejorar la Recaudación tributaria	Ingresos tributarios como porcentaje del PIB.	16.3% (2013)	18.0% (2019)	
			Disminución del gasto tributario.	Gasto tributario como porcentaje del PIB.	2.8% (2013)	1% (2019)	
			Disminución del Índice Gini después del ISR e IVA	Gini después de ISR Gini después de IVA	ISR: 41.9 IVA: 44.3 (2012)	ISR: 38.0 IVA: 41.0 (2012)	
Incrementar la calidad del gasto público, mejora de gestión de la deuda pública e incrementar la efectividad operativa institucional.	Fiscal	Mejorar el control presupuestario, financiero y administrativo de la ejecución de los gastos del gobierno central y de las instituciones descentralizadas y autónomas.	Fortalecimiento de una gestión financiera gubernamental integrada con mecanismos explícitos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que eleve la efectividad de los sistemas administrativos vinculados con la gestión de las finanzas públicas.	Interface entre el SAFI y modulo del Sistema de Inversión Pública establecido.	0 (2014)	1 (2016)	MH
			Incremento del porcentaje de gastos del gobierno que se realiza por medio de la CUT.	Porcentaje de instituciones del gobierno central que gestionan gastos por medio de la CUT.	1 (2013)	75 (2014)	MH
			Elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y un Marco de Gasto	Presupuesto Multianual con MFMP y MGMP.	0 (2014)	1 (2016)	MH

			de Mediano Plazo.				
--	--	--	-------------------	--	--	--	--

**Anexo 1. Compromisos del “Acuerdo para la sostenibilidad fiscal en El Salvador suscrito entre el Gobierno de la República y los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa”**

En el documento se plasmó el consenso para la emisión de bonos por US\$800 millones, su destino, y la ejecución de varias medidas para mejorar la situación de las finanzas públicas. Entre los compromisos consensuados están:

Tener un déficit del Sector Público no Financiero de 2,7% del PIB en 2013.

Adoptar una política de ahorro y austeridad para reducir en 10% el gasto de bienes y servicios, congelar las plazas nuevas y suprimir las plazas vacantes, con excepción de Justicia y Seguridad Pública, Salud, Educación, Relaciones Exteriores y Defensa.

Disminuir el límite para emitir LETES del 40% al 20% de los ingresos corrientes incluidos en los presupuestos y, posteriormente, al 15%.

Conformar un ámbito jurídico que propicie la responsabilidad fiscal para la sostenibilidad y el desarrollo social, en el cual se definan propósitos de las autoridades para mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y mediano plazo.

Presentar para su aprobación, iniciativas de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad y el desarrollo social, que deberán comprender límites de déficit fiscal, de relación de nivel de endeudamiento y cualitativas de responsabilidad social acortes a los proyectos prioritarios del gobierno.

Normas para el proceso presupuestario que exijan la publicación de un marco macroeconómico fiscal junto con planes y metas fiscales, procesos de seguimiento y rendición de cuentas, normas de transparencia y consistencia de las diversas publicaciones asociadas a la presentación, aprobación y ejecución del presupuesto, así como la publicación de cifras fiscales de acuerdo a normas internacionales.

Medidas sólidas de ingresos y gastos, con criterios amplios de desempeño cuantitativo y medidas cualitativas, que tengan como objetivos la consolidación y sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Fuente:** Acuerdo para la sostenibilidad fiscal en El Salvador. Octubre 2012.

## Anexo 2. Programas de asistencia técnica en el Ministerio de Hacienda

Cooperante	Unión Europea	Banco Mundial	BID	GIZ	USAID	AECID
<b>Valor</b>	US\$2.62 millones	US\$20 millones	US\$0.446 millones	US\$6.55 millones	US\$7.65 millones	US\$6.0 millones
<b>Tipo</b>	No reembolsable	Reembolsable	No reembolsable	No reembolsable	No reembolsable	No reembolsable
<b>Áreas cubiertas</b>	Fortalecimiento y agrupación en un VMI de las direcciones generales responsables de la recaudación	Fortalecimiento de las instituciones de la Administración Tributaria	Fortalecimiento de la capacidad del VMI en términos de inteligencia fiscal	Eficiencia del sistema tributario	Mejorar el sistema de gestión del gasto público	Reforma legislación tributaria
	Modernización de la GFP	Modernización del Gasto Público y la Gestión Financiera	Apoyo a la implementación de un Sistema Integrado de Estudios Económicos-Tributarios y Aduaneros	Política fiscal más equitativa y transparente	Asistir al sector privado para entender mejor y cumplir con las reformas fiscales aprobadas	Reforma institucional
	Mejora de los ingresos tributarios	Mejoramiento y piloteo de Gestión de Información e Iniciativas de Transparencia	Fortalecimiento de la planificación y control tributario dentro del VMI	Reformas presupuestarias	Actualizar, conciliar y depurar la cuenta corriente del contribuyente	Divulgación, comunicación y diálogo
	Optimización y racionalización del gasto		Implementación de mejores prácticas y estándares internacionales para fortalecer la gestión y control aduanero dentro del VMI	Política fiscal inclusiva	Promover un proceso transparente de la gestión del gasto público	
	Mejora sustancial y testeo de la gestión de la información y las iniciativas de transparencia del sector público				Apoyar la reforma de política fiscal y su administración efectiva	
	Implementación de un MFMP que permita la ejecución de las políticas estratégicas del GOES					
	Coordinación de actividades en el MH, del liderazgo GOES/MH sobre los donantes internacionales y la relación de estos con el GOES/MH					
	Recaudación de impuestos: integración de procesos y bases de datos DGA-DGII-DGT, Incremento de eficiencia y eficacia de la administración tributaria					

Fuente: Plan Estratégico Institucional 2012-2014, Ministerio de Hacienda.

## VIII. REFERENCIAS

ACE International Consultants (2013); “Repetición del estudio PEFA para El Salvador”; Estudio elaborado para el Gobierno de El Salvador, San Salvador, agosto de 2013.

BID (2008); “Un gasto que valga: los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana”; Publicaciones para el desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2008.

Cetrángolo O, Gómez-Sabaini J. C. (2007); “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, en serie Macroeconomía del Desarrollo, edición 60, CEPAL, diciembre 2007.

DIGESTYC (varios años); “Encuesta de hogares de propósitos múltiples”; Ediciones 1994, 1998-2011; Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, San Salvador.

Ecorys (2009); “Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)”; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador, Mayo de 2009.

Fitch Ratings (2013); “Fitch baja calificación de El Salvador”; Informe de Fitch Ratings; New York, 16 de julio de 2013.

FMI (2010); “El Salvador: Request for a Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador”; IMF Country Report No. 10/82; Washington, D.C.; Marzo de 2010.

FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Septiembre de 2008.

FUNDE (2009); “Seguridad Fiscal en El Salvador: Beneficios estimados de una reforma tributaria”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Noviembre de 2009.

GOES (2010); “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”; Gobierno de El Salvador, 2010.

Huneus, C., C. de Mendoza y G. Rucci (2012). “Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe.” BID. Documento para discusión # IDB-DP-265

ICEFI (2011); “Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central”; Boletín de estudios fiscales No. 14, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; Agosto de 2011.

ICEFI (2012): “La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis”; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; 2012.

ICEFI (2013): “Sostenibilidad de la deuda en Centroamérica: los límites de la tarjeta de crédito pública”; en Lente fiscal centroamericano, No. 005, año 3; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; Junio de 2013.

Mesa.Lago C. (2011); “Diagnóstico del sistema de pensiones de El Salvador 1998-2010”; Estudio para FUNDAUNGO, San Salvador, Julio de 2011.

Ministerio de Hacienda (2010); “Memoria de labores junio 2009 - mayo 2010”; Ministerio de Hacienda; Julio de 2010.

Ministerio de Hacienda (2011a); “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015”; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda; Marzo de 2011.

Ministerio de Hacienda (2011b); “Memoria de labores junio 2010 – mayo 2011”; Ministerio de Hacienda; Julio de 2011.

Ministerio de Hacienda (2012a); “Memoria de labores junio 2011 – mayo 2012”; Ministerio de Hacienda; Julio de 2012.

Ministerio de Hacienda (2012b); “Plan Estratégico Institucional 2012-2014”, Ministerio de Hacienda; Diciembre de 2012.

Ministerio de Hacienda (2013); “Análisis del Presupuesto General del Estado”; Presentación del Ministro de Hacienda en la Mesa Permanente de Diálogo y Transparencia Fiscal; San Salvador, 5 de noviembre de 2013.

Novelino R. (2014); “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador y formulación de propuestas de mejora y aseguramiento de su sostenibilidad”; Estudio para la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS); San Salvador, 2014.

Pérez C. (2013a); “Reformas tributarias recientes en El Salvador: Análisis de sus principales rasgos, efectos en equidad y en el espacio fiscal”; estudio elaborado para ICEFI; Guatemala, febrero de 2013.

Pérez C. (2013b); “El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador; Marzo de 2013.

Pérez C. (2013c); “Credibilidad y transparencia del presupuesto público en El Salvador”; en Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador; Pags. 93-103; Áreas de

Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE; San Salvador, El Salvador; Abril de 2013.

Pérez C. (2013d); “Un acercamiento al gasto tributario en El Salvador”; en “Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador”; Pags. 53-70; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, Abril de 2013.

Pérez C. (2014a); “Impacto fiscal de la deuda del FOP en la sostenibilidad fiscal de El Salvador”; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador; Enero de 2014.

Pérez C. (2014b); “Equidad tributaria en El Salvador: progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo”; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador; Enero de 2014.

Pérez C. (2014c); “Evaluación de la gestión de las finanzas públicas en El Salvador 2009-2014”; Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, El Salvador, En proceso.

Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); “Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal”, Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador; Marzo 2012.

Pessino C., Fehochietto R. (2010); “Determining countries’ tax effort”; Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195-(4/2010); Pags. 65-87; Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España; 2010.

Roca J. (2010); “Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios”; Documento de debate; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., junio 2010.

Tornarrolli, L. (2013). Incidencia Distributiva de los Subsidios en El Salvador. Marzo 2013

Vásquez O., Díaz Yubero F. (2013); “Las Administraciones Tributarias de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”; Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana CAPTAC-DR; Guatemala; Mayo de 2013.

World Bank y BID (2010); “El Salvador Public Expenditure Review: Enhancing the efficiency and targeting of expenditures”; Report No. 53500-SV; Central America Department, World Bank and Country Department for Central America, Mexico, Panama and Dominican Republic (IADB); Washington, D.C., November 2010.