

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	EL SALVADOR
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Fortalecimiento Institucional para la Sostenibilidad y Transparencia Fiscal en El Salvador
▪ Número de CT:	ES-T1373
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Calderon Ramirez, Ana Cristina (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Valencia Arana, Oscar Mauricio (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Builes Giraldo Liza Francina (IFD/FMM); Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Alejandro Sorto (CID/CES); Blanco Urbina Luz Inmaculada (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	ES-L1153.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	14 May 2024.
▪ Beneficiario:	República de El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses incluido el periodo de desembolso.
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2024
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CES-Representación El Salvador
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Estrategia Institucional del Grupo BID Transformación para una Mayor Escala e Impacto:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Descripción del Préstamo

- 2.1 El Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (ES-L1153), se concibe como una operación de préstamo para apoyar al gobierno en el diseño e implementación de medidas de política para restaurar la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad del gasto público, y fortalecer la recaudación y transparencia fiscal.
- 2.2 Para alcanzar este objetivo general, el programa plantea tres objetivos específicos: desarrollar normas y marcos metodológicos para reducir la volatilidad fiscal; incrementar los ingresos fiscales de manera sostenible y equitativa; y promover la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto y la inversión pública. Asimismo, se considerará el apoyo a un conjunto de medidas de política destinadas a fortalecer la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la recaudación y transparencia fiscal, las cuales serán discutidas y acordadas con el Gobierno de El Salvador

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivo.** El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar en el diseño e implementación de la estrategia fiscal que tiene el Ministerio de Hacienda (MH) orientada a la concreción del ajuste fiscal en el mediano plazo, mediante medidas de política para restaurar la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad del gasto público, fortalecer la recaudación de ingresos y la transparencia fiscal. Para ello, la CT se desarrollará en tres componentes principales: (i) Políticas públicas para la gestión macrofiscal; (ii) Políticas públicas para el fortalecimiento de los ingresos y la eficiencia del gasto público; y (iii) Fortalecimiento de capacidades técnicas, diseminación y alianzas estratégicas. Los tres componentes orientados al fortalecimiento institucional del Gobierno de El Salvador<sup>1</sup>.
- 3.2 **Justificación.** El papel de la política fiscal de El Salvador en la era pos-pandemia se orientó a retomar el proceso de consolidación fiscal que se comenzó a experimentar en los años previos (2017-2019). Para ello, las autoridades adoptaron una estrategia para aumentar la recaudación basada en el fortalecimiento de la Administración Tributaria —*Plan Antievasión y Plan Anticontrabando*<sup>2</sup>—, que se refuerza con la implementación del sistema de facturación electrónica<sup>3</sup> que se estima completar en mayo de 2025, así como con las amnistías fiscales<sup>4</sup> ejecutadas en 2021, 2022 y 2023. Por el lado del gasto, fue positivo que se revirtieran las medidas temporales adoptadas para atender la pandemia, aunque éste sigue estando por encima del nivel pre pandemia. Como resultado de estas medidas, los indicadores fiscales dieron señales de recuperación, principalmente en 2021 y 2022, aunque con algunas desaceleraciones en 2023 —los ingresos crecieron a un ritmo mucho menor y los gastos crecieron más de lo que habían crecido en los años previos, exceptuando 2020—, lo que indica un agotamiento de la implementación de estos esfuerzos. A pesar de los resultados positivos observados, el principal desafío fiscal del país es garantizar la sostenibilidad de la deuda pública, al mismo tiempo que se mejora su accesibilidad y se reducen las necesidades brutas de financiamiento<sup>5</sup> (ver Tabla 1).

---

<sup>1</sup> Esta visión del fortalecimiento a la capacidad del Estado sigue un enfoque “basado en soluciones”, que implica: a) abordar al problema como un todo; b) crear coordinaciones internas entre las entidades del gobierno que participan en el programa y con otras instituciones externas relacionadas; c) lograr la iteración y adaptación de las intervenciones; y d) tener un aprendizaje capaz de escalar. Esta creación de capacidad estatal estaría relacionada con la transformación digital y la transparencia fiscal para incrementar la rendición de cuentas y la eficiencia del gasto público.

<sup>2</sup> El Plan Antievasión ha sido desarrollado por fases, iniciando la fase I en octubre de 2019 y la fase 4 en febrero de 2023, actualmente en ejecución. Este [Plan se sostiene en dos pilares](#): i) facilitar los procesos de tributación a los contribuyentes; ii) investigar el posible cometimiento de delitos como evasión y elusión. Junto con ello, el gobierno de El Salvador ha anunciado medidas a ejecutar en el marco del Plan Anticontrabando. Se estima que ambos planes han generado —desde su inicio al lanzamiento de la fase 4— una [recaudación de US\\$1,370 millones aproximadamente](#).

<sup>3</sup> Medida apoyada por el BID con el [Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria \(3852/OC-ES\)](#).

<sup>4</sup> La Asamblea Legislativa aprobó los decretos correspondientes para la implementación de la *Ley Especial Transitoria que otorga facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras*.

<sup>5</sup> El Salvador ha ejecutado en abril de 2024 dos medidas importantes para el manejo de pasivos: i) una recompra de bonos externos con vencimientos en 2025, 2027 y 2029, por un total de US\$1,748 millones, que pagan tasas de 5.875%, 6.375% y 8.625%, respectivamente, y de la cual se recompraron bonos por un valor de US\$485 millones; ii) una emisión de bonos en el mercado internacional por US\$1,000 millones —por la cual se recibió US\$908 millones (valor precio)—, a 6 años plazo y un cupón a pagar de 9.25%, el cual puede incrementar 0.25% o 4% según se cumpla o no la condición del acuerdo con el FMI (ajuste fiscal) y la mejora en la calificación crediticia.

**Tabla 1. El Salvador. Principales indicadores fiscales**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
INGRESOS TOTALES (en millones de US\$)	5,979.7 0	6,148.7 0	5,739.6 0	7,059.5 0	7,916.9 0	8,351.0 0
Variación relativa		2.8%	-6.7%	23.0%	12.1%	5.5%
Variación absoluta		169.00	-409.10	1,319.9 0	857.40	434.10
INGRESOS TRIBUTARIOS (en millones de US\$)	4,769.3 0	4,913.7 0	4,625.9 0	5,833.5 0	6,571.7 0	6,881.7 0
Variación relativa		3.0%	-5.9%	26.1%	12.7%	4.7%
Variación absoluta		144.40	-287.80	1,207.6 0	738.20	310.00
CARGA TRIBUTARIA	18.3%	18.3%	18.6%	20.1%	20.5%	20.2%
GASTOS TOTALES (en millones de US\$)	6,317.4 0	6,628.1 0	7,935.8 0	8,375.0 0	8,453.8 0	9,139.5 0
Variación relativa		4.9%	19.7%	5.5%	0.9%	8.1%
Variación absoluta		310.70	1,307.7 0	439.20	78.80	685.70
BALANCE PRIMARIO (% del PIB)	2.3%	1.9%	-4.5%	0.0%	3.0%	1.6%
BALANCE GLOBAL (% del PIB)	-1.3%	-1.8%	-8.8%	-4.5%	-1.7%	-2.3%
DEUDA SPNF (% del PIB)	50.6%	50.6%	64.6%	60.1%	56.4%	55.5%

Fuente: elaboración propia con base en datos del MH y cálculos propios de FMM/BID. El balance fiscal y la deuda no incluyen pensiones

- 3.3 Por lo anterior, en materia fiscal también se necesitan facilitar reformas de política y medidas de gestión para abordar un proceso de ajuste fiscal —con medidas factibles y que estén alineadas con las condiciones establecidas en un posible acuerdo con el FMI—, así como enfrentar desafíos estructurales de larga data. Esto para lograr que el país cuente con unas finanzas públicas sostenibles, que generen espacio para la inversión y el crecimiento económico sostenido —en el último año alcanzó el 3.5%, superando las proyecciones para 2023 y el promedio observado en los últimos 30 años (2.1%).
- 3.4 El Gobierno de El Salvador (GOES) ha estado en conversaciones con el FMI desde junio de 2020, en torno a un posible acuerdo —*Stand By Agreement*, SBA. Este acuerdo requeriría reformas tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto al mismo tiempo que se protege la inversión social y los sectores productivos. Además, este acuerdo es una condición indispensable para liberar recursos de apoyo presupuestario de la banca multilateral. Dentro de este escenario, el BID incorporó el programa SDL (ES-L1153) en su programación operativa 2024, para apoyar medidas de política en temas macro fiscales, ingresos, gastos, inversión pública, y compras públicas con el fin de sentar las bases para una consolidación fiscal en un periodo de tres a cuatro años.

- 3.5 Por tanto, se propone realizar acciones de política en materia de gestión macrofiscal, política y gestión tributaria, gestión del gasto público, y fortalecimiento de la transparencia fiscal. Con las intervenciones en estas áreas se espera: (i) mejorar la accesibilidad de la deuda y reducir las necesidades brutas de financiamiento para asegurar una reducción sostenible de la deuda; (ii) hacer sostenible los incrementos en la recaudación tributaria e introducir progresividad al sistema; (iii) mejorar la eficiencia y ejecución del gasto público; (iv) mejorar la divulgación de la información fiscal.
- 3.6 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional Transformación para una Mayor Escala e Impacto (GN-3159-11), a través del área de enfoque operativo de Capacidad Institucional, Estado de Derecho y Seguridad Ciudadana, por medio del objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, al fortalecer la capacidad institucional del MH para mejorar y hacer más eficiente la gestión fiscal, y apoyar mecanismos para la divulgación oportuna de información sobre las finanzas públicas. De igual forma, está alineada con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), en el área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes, mediante el objetivo que busca contribuir a políticas e instituciones públicas más efectivas, eficientes, transparentes y centradas en la ciudadanía, ya que esta CT busca apoyar, en el aspecto técnico, la elaboración de planes y propuestas de política para restaurar el proceso de consolidación y sostenibilidad fiscal, mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto, mejorar la equidad fiscal de la política tributaria y de gasto y proveer información fiscal oportuna para los tomadores de decisión y para promover la participación ciudadana. Asimismo, está alineada con el Documento de Marco Sectorial de Gestión Fiscal (GN-2831-13), ya que dicho acompañamiento técnico permitirá el fortalecimiento de la institución fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas y apoyar a que la política y gestión fiscal contribuyan al crecimiento económico. Finalmente, la CT está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con El Salvador 2021-2024, (GN-3046-1), respecto a los objetivos de reducir las ineficiencias del gasto público, fortalecer la recaudación fiscal y mejorar la eficiencia de la administración tributaria, y mejorar la transparencia e integridad de las finanzas públicas, vinculados con el área prioritaria de eficiencia y sostenibilidad fiscal.
- 3.7 **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT contribuirá a la agenda operacional del Banco en El Salvador, mediante el apoyo para fortalecer la gestión macrofiscal y mejorar la eficiencia técnica y asignativa del uso de los recursos públicos, complementando el trabajo que el Banco ha venido desarrollado en materia de finanzas públicas en el país a través de los siguientes préstamos: Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en El Salvador (5046/OC-ES); Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo I y II (4542/OC-ES y 4807/OC-ES); y Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria (3852/OC-ES). El Banco también ha brindado asistencia técnica a El Salvador para mejorar la eficiencia del gasto público y fortalecer al MH para la sostenibilidad de las finanzas públicas, mediante las siguientes CTs: Apoyo a la Mejora de la Gestión del Gasto Público y el Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria (ATN/FI-15360-ES); Apoyo al fortalecimiento de la administración tributaria y a las políticas fiscales para el crecimiento inclusivo (ATN/OC-16234-ES); Apoyo al Diseño e Implementación de un Impuesto Predial (ATN/OC-17732-ES); Fortalecimiento de la capacidad institucional para la medición de riesgos fiscales (ATN/OC-18737-ES); y

Apoyo Operativo para el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (ATN/OC-19509-ES).

#### **IV. Descripción de los componentes y presupuesto.**

- 4.1 **Componente 1: Políticas públicas para la gestión macrofiscal (US\$70,000.00).** El objetivo de este componente es financiar actividades orientadas a fortalecer la gestión macrofiscal para apoyar al MH en el camino de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este objetivo se logrará a través de financiamiento de consultorías para: (i) elaboración de un nuevo plan fiscal; (ii) actualización del marco de responsabilidad fiscal, que incluya una nueva normativa y un macro fiscal de mediano plazo fortalecido; y (iii) elaboración de una estrategia de gestión de la deuda, en consistencia con las necesidades de financiamiento y el objetivo de estabilizarla en el mediano plazo.
- 4.2 **Componente 2: Políticas públicas para el fortalecimiento de los ingresos y la eficiencia del gasto público (US\$75,000.00).** El objetivo de este componente es apoyar al fortalecimiento institucional del MH para mejorar la recaudación y la eficiencia de la administración tributaria, así como la eficiencia del gasto público. Para ello, se financiarán consultorías para ayuden al Gobierno de El Salvador en el diseño y evaluación de medidas de política de ingresos y gastos, tales como: (i) un estudio y hoja de ruta para mejorar el sistema tributario; y (ii) un análisis sobre el gasto público.
- 4.3 **Componente 3: Fortalecimiento de capacidades técnicas, diseminación y alianzas estratégicas (US\$55,000.00).** El objetivo de este componente es buscar promover la generación de conocimiento en la institución fiscal del país. Se financiarán consultorías para proveer entrenamiento al recurso humano para: (i) el análisis y previsión de riesgos macrofiscales, e identificación de los principales desafíos a los que se enfrenta el país para reestablecer sus finanzas públicas, mediante la aplicación de herramientas para analizar las perspectivas fiscales (ecosistema FISLAC); y (ii) la divulgación y el seguimiento de la complementariedad de los productos resultantes de esta CT.
- 4.4 **Resultados esperados.** Los resultados de esta CT contemplan que el MH haya sido fortalecido en materia de gestión macrofiscal, política y gestión de ingresos y gastos, y en prácticas de transparencia fiscal, a través de: un plan fiscal actualizado, una estrategia para la gestión de la deuda y un marco de responsabilidad fiscal, que se trabajarán en estrecha coordinación con el MH y estarán a disposición, luego de la ejecución del componente I. Respecto al componente II, se espera, por el lado de los ingresos, contar con una hoja de ruta que establezca lineamientos para mejorar el sistema tributario, y por el lado del gasto, contar con recomendaciones para rediseñar la política de focalización y asignación de alguna clasificación de gasto. Finalmente, mediante el componente III, se espera promover la generación del conocimiento mediante la formación del recurso humano del MH, a través de un proceso de capacitación sobre gestión macrofiscal.
- 4.5 **Presupuesto indicativo.** El costo total de la CT es de US\$200,000.00, los cuales serán financiados por el Banco a través de la Ventanilla 2, Área Prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C), del Programa Estratégico

para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP). La TC no contempla aporte de contrapartida local. El periodo de desembolso es de 36 meses.

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

<b>Componente</b>	<b>Descripción</b>	<b>BID/W2C</b>	<b>Financiamiento total</b>
<b>Componente 1.</b> Políticas públicas para la gestión macrofiscal.	El objetivo de este componente es financiar actividades orientadas a fortalecer la gestión macrofiscal para apoyar al MH en el camino de la sostenibilidad de las finanzas públicas	70,000	70,000
<b>Componente 2.</b> Políticas públicas para el fortalecimiento de los ingresos y la eficiencia del gasto público.	El objetivo de este componente es apoyar al fortalecimiento institucional del MH para mejorar la recaudación y la eficiencia de la administración tributaria, así como la eficiencia del gasto público	75,000	75,000
<b>Componente 3.</b> Fortalecimiento de capacidades técnicas, diseminación y alianzas estratégicas.	El objetivo de este componente es buscar promover la generación de conocimiento en la institución fiscal del país	55,000	55,000
<b>Total</b>		<b>200,000</b>	<b>200,000</b>

- 4.6 **Supervisión, monitoreo y evaluación.** Los productos y resultados logrados con la CT serán comunicados y diseminados oportunamente con todas las partes interesadas. La supervisión, seguimiento y evaluación de esta CT estará a cargo de la División de Gestión Fiscal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/FMM) a través de su Especialista Fiscal, en la Representación del Banco en El Salvador. Se preparará un informe de terminación de proyecto donde se especifiquen las actividades realizadas y el logro de los resultados previstos que será compartido a través del sistema Convergencia.
- 4.7 **Lecciones aprendidas.** En el monitoreo y evaluación de la CT serán identificadas y sistematizadas las lecciones aprendidas y buenas prácticas que se deriven de las intervenciones propuestas. Estas lecciones aprendidas serán diseminadas en workshops e informes de seguimiento.
- 4.8 **Sostenibilidad.** Para darle continuidad a los resultados de esta CT una vez concluya el proyecto, se buscará la validación oportuna de los diagnósticos, recomendaciones y propuestas por parte del MH, a través de discusiones de los avances y buenas prácticas. Adicionalmente, los proyectos financiados por el Banco para la sostenibilidad fiscal de los países de la región podrán incorporar los conocimientos y las lecciones aprendidas generados en el marco de esta CT.

**V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 5.1 **Organismo Ejecutor.** En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica debido a que: (i) el Ministerio de Hacienda

no cuenta con una unidad con la estructura administrativa para ejecutar proyectos de cooperación técnica; (ii) el Banco cuenta con la experiencia necesaria para ejecutar el proyecto de manera ágil, particularmente en cuanto a la identificación y contratación de los servicios de consultoría idóneos; y (iii) el Banco, y en particular la división encargada de ejecutar la CT, cuentan con una amplia experiencia en las temáticas de la misma, habiendo financiado préstamos y ejecutado otras CTs en esta área en la región.

- 5.2 **Estructura.** La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4 - Criterios aplicados a la Cooperación Técnica (GN-2629-1). La Unidad Responsable de Desembolsos será CID/CES. El Banco trabajará de cerca con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional. El punto focal designado para la ejecución de la CT será la Especialista en Gestión Fiscal para la Representación del Banco en El Salvador.
- 5.3 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo a la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.
- 5.4 Cualquier informe de estudios u otros productos de conocimiento o de otro tipo, preparados según lo establecido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) pertenecerán y seguirán siendo propiedad del Banco. Todos los derechos de propiedad intelectual sobre los productos producidos bajo esta CT pertenecen al organismo ejecutor, la División IFD/FMM del BID. Sin embargo, se otorgará una licencia para utilizar estos productos a la República de El Salvador, cuando corresponda.

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 El principal riesgo es que con las actividades y productos de las consultorías no logren resultados robustos en cada uno de los análisis propuestos dado el acceso oportuno a la información fiscal, lo que afectaría la entrega de insumos relevantes al MH para la toma de decisiones en materia de sostenibilidad fiscal, mejora en el gasto público, y fortalecimiento de la recaudación y transparencia fiscal. Para mitigar este riesgo, el diseño de los documentos y las herramientas serán realizadas en estrecha coordinación con el MH y las contrapartes establecidas por el gobierno para los productos de la CT.
- 6.2 Otro riesgo para la CT es que no se pueda proceder con la operación de préstamo debido a razones de programación. Este riesgo se estará mitigando mediante un trabajo coordinado entre el equipo del proyecto y el equipo de VPC en el país en términos de programación y evaluación macroeconómica, además del seguimiento a nivel

jerárquico que realiza el BID con el Ministerio de Hacienda y de la agilidad en el proceso de diseño y ejecución en la preparación de los productos en tiempo y forma.

## **VII. Excepciones a las políticas del Banco**

7.1 No se identifican excepciones a las políticas del Banco.

## **VIII. Aspectos Ambientales y Sociales**

8.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_24267.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_26268.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_22501.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_93209.pdf](#)