

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

MINISTERIO DE HACIENDA

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2016-2026



MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2016-2026

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER



Titulares del Ministerio de Hacienda:

Lic. Carlos Enrique Cáceres Chávez

Ministro de Hacienda

Ing. Roberto de Jesús Solórzano Castro

Viceministro de Hacienda

Lic. Alejandro Rivera

Viceministro de Ingresos

Este documento es elaborado bajo la coordinación de la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Equipo de Trabajo:

- Dirección de Política Económica y Fiscal
- Unidad de Estudios Tributarios de la Dirección General de Impuestos Internos
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental
- De manera general, todas las Direcciones integradas en el Ministerio de Hacienda

Este documento se publica con el Apoyo del Proyecto Marco Presupuestario de Mediano Plazo Regional de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), con el apoyo de los consultores Eduardo Fernández Delgado y Nelsy Cancelado, Especialistas en Política Fiscal.

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	7
2	ANTECEDENTES ECONÓMICOS Y FISCALES 2009-2016	10
2.1	PANORAMA MACROECONÓMICO 2009-2016	10
2.2	RESULTADOS DE POLÍTICA FISCAL 2009-2016	20
2.2.1	<i>Resultados de la Gestión de la Política Fiscal</i>	<i>20</i>
2.2.2	<i>Comportamiento de Ingresos</i>	<i>21</i>
2.2.3	<i>Análisis de la declaración del impuesto sobre la renta (ISR), 2015</i>	<i>22</i>
2.2.4	<i>Gastos Totales 2009- 2016</i>	<i>27</i>
2.3	DÉFICIT FISCAL	30
2.4	BALANCE PRIMARIO	31
2.5	DEUDA DEL SPNF 2009- 2016	32
2.6	GESTIÓN DE LA DEUDA DE CORTO PLAZO (LETES Y NCTP)	33
2.7	GASTOS SOCIALES 2009 – 2016	35
2.7.1	<i>Programas Sociales</i>	<i>35</i>
2.7.2	<i>Gastos Destinados al Área de Desarrollo Social</i>	<i>36</i>
2.7.3	<i>Subsidios</i>	<i>36</i>
3	ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL	39
3.1	REFORMAS A LEYES RELACIONADAS CON RECAUDACIÓN DE INGRESOS 2009-2015	39
3.1.1	<i>Reforma Tributaria 2009</i>	<i>39</i>
3.1.2	<i>Reforma Tributaria 2011</i>	<i>39</i>
3.1.3	<i>Reformas Fiscales 2014</i>	<i>40</i>
3.1.4	<i>Reformas 2015</i>	<i>40</i>
3.1.5	<i>Resumen de Impacto de las reformas</i>	<i>41</i>
3.2	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA	41
4	POLÍTICA FISCAL Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO	48
4.1	EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN UNA ECONOMÍA DOLARIZADA	48
4.2	POLÍTICA FISCAL 2017-2019	50
4.1.1	<i>4.2.1 Antecedentes. Plan Quinquenal de Desarrollo y Política Fiscal.</i>	<i>50</i>
4.1.2	<i>4.2.2 Entorno Nacional</i>	<i>51</i>
4.2.3	<i>Consulta del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional 2016</i>	<i>52</i>
4.3	PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL	54
4.4	FORTALECIMIENTO DEL “ESPACIO FISCAL”	55
4.4.2	<i>Componente de Ingresos</i>	<i>58</i>
4.4.3	<i>Componente de Endeudamiento Público</i>	<i>59</i>
4.5	REFORMAS INSTITUCIONALES. NUEVO MARCO INSTITUCIONAL	59
4.6	DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO	62
4.7	PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO 2017- 2020	64
5	PROYECCIONES FISCALES DEL SPNF DE MEDIANO PLAZO	67
5.1	ESCENARIO BASE	67

5.2	ESCENARIO ACTIVO	69
6	SOSTENIBILIDAD FISCAL.....	74
6.1	CÁLCULOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL 2016- 2026	74
6.1.1	Enfoque estándar de largo plazo	75
6.1.2	Gráfico de abanico (Fan Chart)	78
7	RIESGOS FISCALES	81
7.1	MARCO CONCEPTUAL:	81
7.2	DESASTRES NATURALES.....	85
7.2.1	Cuantificación del Impacto Económico de los Desastres Económicos en El Salvador	86
7.2.2	Impacto económico de los desastres naturales más importantes	86
7.2.3	Evaluación prospectiva de pérdidas en El Salvador. Modelos Probabilísticos de Riesgo:	91
7.2.4	Estrategia Financiera para la Gestión de los Riesgos fiscales Asociados a Desastres Naturales. 96	
7.3	DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL.	100
7.3.1	Análisis de efectividad de Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal	100
7.3.2	Otros elementos a considerar en el análisis del endeudamiento municipal.....	107
7.3.3	Conclusiones y Recomendaciones	108
7.4	CONCEPTOS GENERALES SOBRE LA MODALIDAD DE ASOCIOS PUBLICO PRIVADOS.	109
7.4.1	Qué es un Asocio Público Privado (APP):.....	110
7.4.2	Clasificación de los APP :.....	111
7.4.3	Principales Modalidades Contractuales de APP en El Salvador:	112
7.4.4	Instituciones Competentes:.....	113
7.4.5	Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos:	114
7.4.6	Valor por Dinero (VpD):.....	117
7.5	SISTEMA DE PENSIONES	118
7.6	RIESGOS MACROECONÓMICOS.....	123
7.6.1	Evaluación sobre el Comportamiento de los Mercados Financieros Internacionales.....	123
7.6.2	Impacto Fiscal de las Calificaciones Riesgo País.....	125
7.6.3	Evolución de las Tasas de Interés internacional y en el mercado local	127
8	GASTO TRIBUTARIO (IVA Y RENTA AÑO 2014)	130
8.1	IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR).....	130
8.3	IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (IVA).....	132
8.4	PRINCIPALES RESULTADOS CONSOLIDADOS POR ACTIVIDAD O AGRUPACIÓN ECONÓMICA	134
8.5	IMPACTO DEL GT EN LA RECAUDACIÓN Y CARGA TRIBUTARIA	136
8.6	COMPARATIVO CONSOLIDADOS Y DETALLADO DEL GT AÑOS 2009-2014	138
8.7	EXPERIENCIA DE ESTIMACIÓN DEL GT EN AMÉRICA LATINA.	139
9	ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR.....	142
9.1	MARCO CONCEPTUAL	142
9.2	MÉTODOS PARA ESTIMAR LA EVASIÓN DEL IVA	143
9.3	MÉTODO TEÓRICO USANDO CUENTAS NACIONALES.	144
9.4	MÉTODO MUESTRAL USANDO INFORMACIÓN DE AUDITORÍAS:	144
9.5	MÉTODO DE CONCILIACIÓN DE LA INFORMACIÓN TRIBUTARIA:	145
9.6	MÉTODOS ECONÓMICOS:.....	145
9.7	CARACTERIZACIÓN DEL IVA EN EL SALVADOR	147
9.8	METODOLOGÍA PARA ESTIMAR LA EVASIÓN DEL IVA EN EL SALVADOR, MÉTODO DE CUENTAS NACIONALES (IVA NO DEDUCIBLE).....	149

	<i>Estimación de la Base Imponible Teórica de IVA</i>	149
	<i>Consideraciones sobre el Cálculo</i>	155
10	ANEXOS	157
	BIBLIOGRAFÍA	173

1- INTRODUCCIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

1. Introducción

La Política Fiscal en El Salvador, debe procurar una senda de sostenibilidad fiscal, que asegure la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo, tratando de corregir de forma gradual los graves desequilibrios estructurales que han deteriorado por años las finanzas públicas. En este sentido, el rol de la política fiscal en el contexto de una economía dolarizada como la nuestra, impide desarrollar acciones que fortalezcan el grado de crecimiento y desarrollo que el país con el ritmo que se requiere, de tal forma que en el corto plazo se logren alcanzar estándares en sectores sociales estratégicos tales como educación, salud y seguridad, así como contribuir a la disminución de la pobreza y generar bienestar para la población salvadoreña.

La estrategia que deben desarrollar los Gobiernos, debe conjugar todos los elementos políticos sociales y económicos, que contribuyan a la solución de la situación fiscal del país, que pretenda superar los graves problemas estructurales que por décadas han afectado la situación financiera del Estado. El Salvador necesita lograr consensos políticos en materia fiscal, de tal forma que los objetivos de largo plazo se alcancen de una forma ordenada, efectiva y transparente. En donde se priorice la disminución de los déficit estructurales y la deuda pública.

En este sentido, y como parte de la contribución que el Ministerio de Hacienda realiza para fomentar la capacidades de análisis a la ciudadanía salvadoreña, se presenta el **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2016-2026**, como una herramienta que brinde análisis para la toma de decisiones de los actores políticos y económicos de la vida nacional, que tiene como propósito contribuir a la predictibilidad y certidumbre de las decisiones de la Política Fiscal de El Salvador

El MFMP es una herramienta de planificación, en el cual se establece una senda fiscal y financiera sostenible, con metas cuantitativas anuales, relacionadas con el comportamiento del Balance Fiscal General, a diez años consecutivos, reemplazando el año base. Las proyecciones plurianuales y el comportamiento efectivo de los ingresos, gastos y financiamiento se constituyen en indicadores para medir logros y avances, en materia de los compromisos gubernamentales y para formular las medidas de políticas necesarias para mitigar las desviaciones observadas.

Así mismo, en el MFMP, se consideran riesgos y amenazas para la sostenibilidad fiscal, tales como: un menor crecimiento económico, un aumento de las tasas reales de interés, la vulnerabilidad del país a los desastres naturales y las dificultades para aumentar la carga

tributaria, cuya materialización podría comprometer el cumplimiento de los objetivos y metas fiscales propuestos.

El MFMP es el punto de partida para la implementación del Marco de Gastos de Mediano Plazo, el cual permitirá vincular los programas y prioridades del Gobierno con el presupuesto del Estado, realizar una asignación estratégica de los recursos en el mediano y largo plazo y contribuir a la disciplina fiscal.

El MFMP está estructurado en nueve apartados: en el primero, se hace una introducción del documento; el segundo, contiene los antecedentes económicos y fiscales 2009-2016; en el tercero, se detallan los esfuerzos institucionales realizados para fortalecer la gestión hacendaria; en el cuarto, se presenta la política fiscal y perspectivas económicas de mediano plazo; el quinto apartado, se compone de las proyecciones fiscales 2016-2026, con los indicadores correspondientes; el sexto, incluye el análisis de sostenibilidad de la deuda pública y sus implicaciones; en el séptimo apartado, se desarrollan los factores que pueden considerarse como riesgo fiscal, es decir que pueden afectar las finanzas públicas; en el octavo se presentan los efectos del gasto tributario; y en el noveno apartado se desarrolla la estimación de evasión del IVA en El Salvador, por el método de cuentas nacionales.

2- ANTECEDENTES ECONÓMICOS Y FISCALES 2009-2016

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

2 Antecedentes Económicos y Fiscales 2009-2016

En este apartado se presenta una síntesis del comportamiento de la economía y de la evolución de las finanzas públicas durante el período 2009 –2016.

2.1 Panorama Macroeconómico 2009-2016

a. Producción

Luego de la recesión experimentada en 2009, la economía salvadoreña creció en promedio un 1.9% anual entre 2010 y 2015. En este período cabe señalar las abruptas caídas registradas en el sector de la construcción en 2010 y 2014, su súbita recuperación en 2011 y el mayor dinamismo relativo observado en algunos componentes de servicios; no obstante, el desempeño general y de los principales sectores económicos puede considerarse moderado (tabla 1), especialmente si se tiene en cuenta el crecimiento demográfico y los requerimientos de inversión para mejorar la competitividad de la economía y la calidad de vida de la población.

Tabla No. 1
Producto Interno Bruto a Precios Constantes 2009 -2016
Tasa de crecimiento anual %

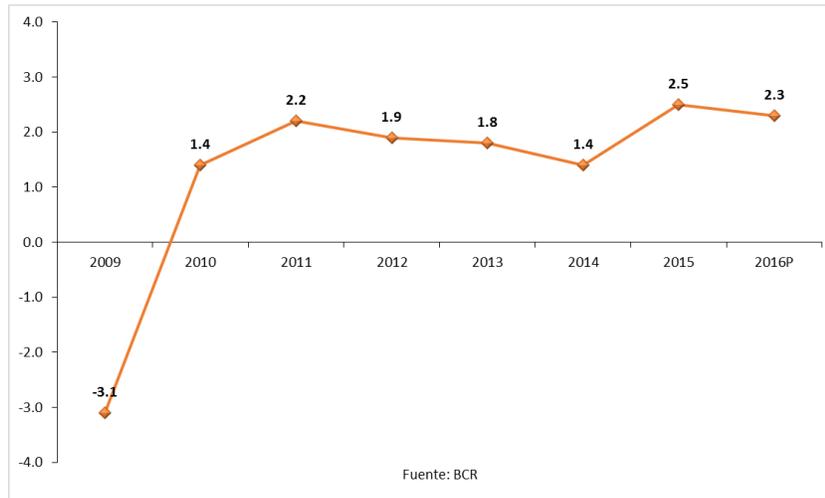
Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Producto Interno Bruto (PIB)	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.9	1.4	2.5	2.3
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	-2.9	3.1	-2.5	3.5	-0.5	1.3	0.8	2.8
Industria Manufacturera	-3.0	1.9	2.7	1.3	3.1	1.6	3.4	2.1
Electricidad, Gas y Agua	-1.0	-0.6	0.4	0.9	1.0	2.3	0.3	3.4
Construcción	-2.8	-5.0	8.9	0.3	-0.1	-10.7	1.5	2.1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	-5.4	1.5	2.3	2.6	1.5	2.4	2.8	3.5
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	-5.9	-0.3	4.6	1.6	1.8	0.9	3.3	0.5
Establecimientos Financieros y Seguros	-5.4	4.4	3.0	-2.8	4.5	3.4	1.0	3.0
Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	-0.2	2.6	2.7	2.8	3.3	3.5	3.7	3.3
Servicios Comunes, Sociales, Personales y Domésticos	1.4	1.5	1.6	2.4	3.0	3.7	2.3	3.5
Servicios del Gobierno	1.3	2.1	5.1	2.6	3.3	1.8	1.5	0.8

Fuente: Banco Central de Reserva

Cifras preliminares; año 2016 según proyección BCR Rev. Marzo 2016

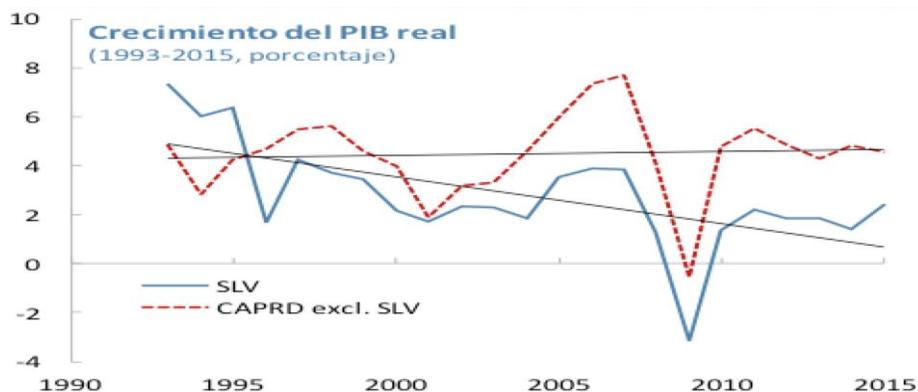
En 2015 la economía presentó un crecimiento de 2.5%¹, superior al registrado en los últimos seis años (gráfico 1), el cual se espera continúe en 2016 para ubicarse en 2.3%, por efecto de la recuperación de la agricultura, caza, silvicultura y pesca, el comercio y los servicios; la industria que aceleró en 2013 y 2015, volverá a situarse por debajo del promedio en este año.

Gráfico 1: Crecimiento Económico 2009-2016
En porcentajes



Pese al relativo dinamismo observado, no se puede soslayar el bajo crecimiento de la economía salvadoreña, tanto si se le compara con el crecimiento demográfico, como con el crecimiento de las economías vecinas de la región (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Crecimiento del PIB Real El Salvador Vrs. CAPRD



Fuente: Garza, M. (2016) Principales conclusiones de la Consulta con el FMI.

¹ Influido por el dinamismo de la economía estadounidense, su principal socio comercial; la evolución favorable del sector exportador; el descenso de los precios internacionales de petróleo y sus derivados; y el comportamiento positivo de las remesas familiares que registraron un crecimiento de 3.3%.

Como lo muestra la tabla 2, las principales fuentes de contribución al crecimiento del PIB, fueron el consumo y la inversión privada. El efecto del consumo disminuye a partir de 2013 y en 2016 es cerca de la mitad de lo que contribuía en 2011, de manera similar a lo ocurrido con la inversión privada; el consumo y la inversión pública tendrán en 2016 un efecto nulo en el crecimiento; por último, los componentes del comercio exterior, que contribuían entre 4 y 6% entre 2010-2011, en 2016 lo harán tan solo con 0.3%.

Tabla No. 2
Contribución al crecimiento 2009 - 2016
En porcentajes

Componente	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Consumo Privado	-10.3	2.1	2.2	2.2	0.7	1.7	1.6	1.2
Consumo Público	0.4	0.2	0.3	0.2	0.3	0.0	0.4	0.0
Inversión Privada	-3.2	0.1	2.1	-0.2	1.5	-0.9	1.2	1.2
Inversión Pública	-0.4	0.3	0.1	0.0	0.1	-0.3	0.2	0.0
Exportaciones	-6.9	4.4	3.8	-3.2	1.9	-0.4	1.1	0.1
Importaciones	-17.2	5.6	6.3	-2.9	2.7	-1.4	1.9	0.2
Crecimiento PIB	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.9	1.4	2.5	2.3

Fuente: Banco Central de Reserva

Cifras preliminares; año 2016 según proyección BCR Rev. Marzo 2016

La moderada dinámica de crecimiento de la economía salvadoreña está asociada con su desempeño en productividad y competitividad, como lo indica la evolución de los indicadores asociados (gráficos 3 y 4).

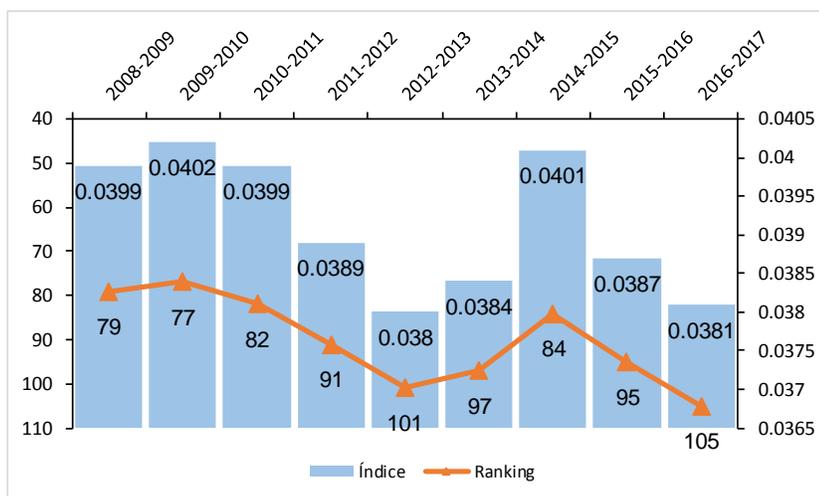
Gráfico 3:



Fuente: Catalán, H. & Aquino, L. (2013). BCR, Documentos Ocasionales, No. 13-1. Pág. 24

En el caso de la productividad, recogida en la evolución del indicador de Productividad Total de los Factores, el gráfico 3 muestra cómo éste se ha mantenido en el largo plazo en un rango de variación negativo.

Gráfico 4: Índice de Competitividad



Fuente: Informes de Competitividad, Foro Económico Mundial

En cuanto a la evolución del índice de competitividad suministrado por The World Economic Forum, la tendencia ha sido decreciente. El Salvador se ha ubicado en la posición No. 105 , disminuyendo diez posiciones con respecto al Informe 2015 de un total de 138 países. El Índice Global de Competitividad se ubicó en 3,81 puntos (escala de 1 al 7), como se observa en el gráfico 4.

Para 2016 se estima que la economía nacional registrará un crecimiento del PIB real de 2.3%, con base en un escenario que contempla una inversión total de 14.5% del PIB la cual se compone de 12.4% y 2.1% de inversión privada y pública, respectivamente². Asimismo, se considera un mayor flujo de remesas familiares las cuales dinamizarán el consumo doméstico y el crecimiento de la economía.

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de los indicadores económicos más relevantes para el período 2009-2016.

² Se prevé un entorno internacional favorable, con expectativas de crecimiento de la economía mundial de 3.2% y para los Estados Unidos de 2.4%, y un descenso en los precios internacionales del petróleo.

Tabla No. 3
Indicadores Macroeconómicos

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Millones de US\$ (Términos nominales)								
PIB	20,661.0	21,418.3	23,139.0	23,813.6	24,350.9	25,054.2	25,850.2	26,805.9
Consumo	21,083.4	22,189.8	24,139.0	24,840.5	25,384.9	26,106.8	26,385.6	27,097.8
Inversión Interna Bruta	2,775.6	2,852.5	3,323.2	3,367.8	3,642.8	3,414.4	3,614.7	3,865.5
Exportaciones de Bienes y Servicios	4,792.7	5,552.6	6,474.3	6,101.6	6,421.7	6,481.7	6,726.0	6,876.1
Importaciones de Bienes y Servicios	7,990.6	9,176.5	10,797.4	10,496.2	11,098.5	10,948.7	10,876.1	11,033.4
Remesas Familiares	3,387.2	3,455.3	3,627.5	3,879.7	3,937.4	4,133.0	4,270.0	4,440.8
Indice de Precios al Consumidor "IPC" (%)	100.0	102.1	107.3	108.1	109.0	109.5	110.6	112.2
Tasas de variación								
PIB	-3.6%	3.7%	8.0%	2.9%	2.3%	2.9%	3.2%	3.7%
Consumo	-8.6%	5.2%	8.8%	2.9%	2.2%	2.8%	1.1%	2.7%
Inversión Interna Bruta	-14.8%	2.8%	16.5%	1.3%	8.2%	-6.3%	5.9%	6.9%
Exportaciones de Bienes y Servicios	-16.8%	15.9%	16.6%	-5.8%	5.2%	0.9%	3.8%	2.2%
Importaciones de Bienes y Servicios	-25.0%	14.8%	17.7%	-2.8%	5.7%	-1.3%	-0.7%	1.4%
Remesas Familiares	-9.5%	2.0%	5.0%	7.0%	1.5%	5.0%	3.3%	4.0%
Indice de Precios al Consumidor "IPC" (%)	-0.2%	2.1%	5.1%	0.8%	0.8%	0.5%	1.0%	1.4%
Millones de US\$, (Términos reales)								
PIB	8,953.8	9,076.0	9,277.2	9,451.7	9,626.3	9,763.5	10,003.2	10,237.6
Consumo	9,017.3	9,218.5	9,449.1	9,676.0	9,770.9	9,927.1	10,119.0	10,244.4
Inversión Interna Bruta	1,398.5	1,431.9	1,629.4	1,606.2	1,754.9	1,642.4	1,773.6	1,897.7
Exportaciones de Bienes y Servicios	3,363.6	3,754.2	4,102.6	3,801.8	3,985.3	3,947.5	4,051.7	4,057.0
Importaciones de Bienes y Servicios	4,825.7	5,328.7	5,903.9	5,632.2	5,884.7	5,753.5	5,941.1	5,961.5
Tasas de variación								
PIB	-3.1%	1.4%	2.2%	1.9%	1.8%	1.4%	2.5%	2.3%
Consumo	-9.2%	2.2%	2.5%	2.4%	1.0%	1.6%	1.9%	1.2%
Inversión Interna Bruta	-19.2%	2.4%	13.8%	-1.4%	9.3%	-6.4%	8.0%	7.0%
Exportaciones de Bienes y Servicios	-16.0%	11.6%	9.3%	-7.3%	4.8%	-0.9%	2.6%	0.1%
Importaciones de Bienes y Servicios	-24.8%	10.4%	10.8%	-4.6%	4.5%	-2.2%	3.3%	0.3%

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Cifras preliminares; año 2016 según proyección BCR Rev. Marzo 2016

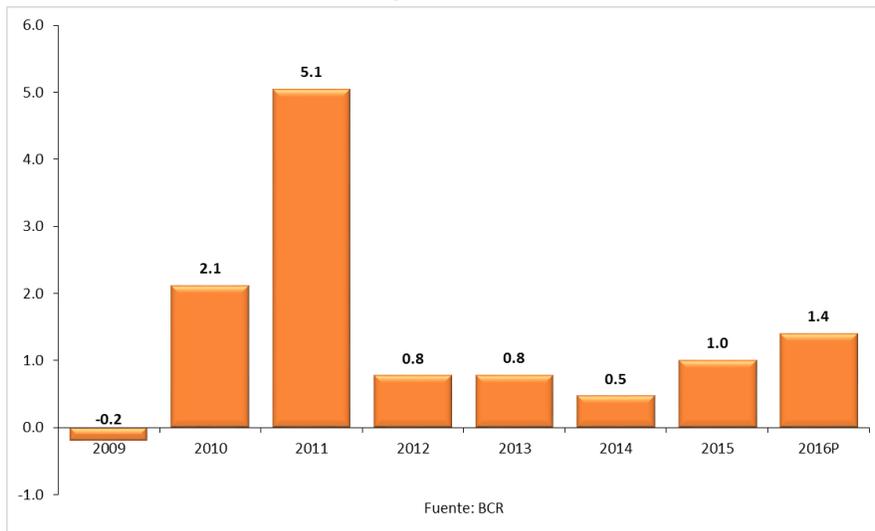
Remesas Familiares de años ejecutados según lo reportado en Balanza de Pagos

b. Inflación

Luego del nivel registrado en 2011 (5.1%), la tasa de inflación se mantuvo relativamente baja durante el resto del período, por debajo de los promedios observados en América Latina³. Para el año 2016, se espera una inflación del 1.4% (gráfico 5).

³ Influida por el comportamiento de las tarifas de electricidad, gas y otros combustibles, asociado con las bajas en el precio del petróleo, contrastado levemente por el efecto de las remesas en el consumo.

Gráfico 5: Tasa de inflación 2009-2016
En porcentajes



c. Empleo

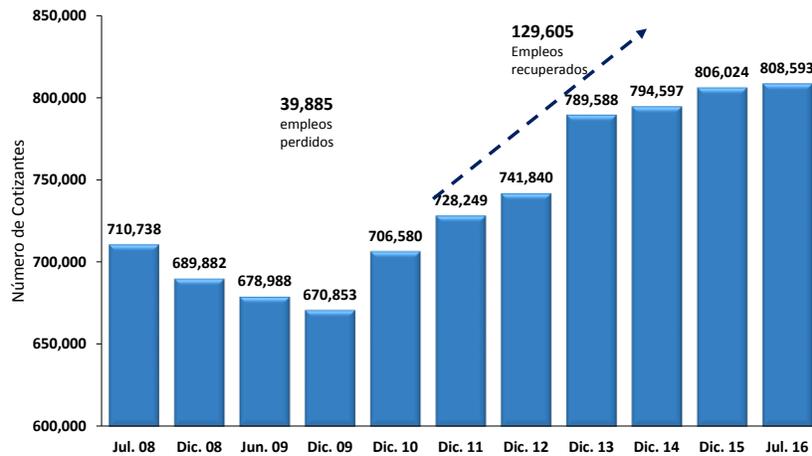
La evolución del empleo formal⁴ mostró tres tendencias bien diferenciadas (gráfico 6): una, decreciente, entre 2008-2009, influenciada por la crisis económica; otra ascendente, entre 2010-2012, en la que se recuperaron con creces los empleos perdidos en la etapa precedente; y una de relativo estancamiento, entre 2013-2015⁵.

Al mes de julio del presente año, la evolución del empleo alcanzó un total de 808,593 cotizantes; durante el período de junio de 2009 al mes julio de 2016 se incrementaron 129,605 empleos, de los cuales 96,949 pertenecen al sector privado. De diciembre de 2015 a julio 2016, se registra un incremento de 2,569 empleos.

⁴ Medido con base en el registro de cotizantes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social "ISSS".

⁵ En el sector privado, el nivel de empleo se incrementó en 1.1%, equivalente a 7,045 plazas, en las actividades de industria, comercio, restaurantes y hoteles, construcción y transporte, almacenamiento y comunicaciones; agricultura, caza, silvicultura y pesca, y servicios domésticos; el sector público registró un aumento de 2.8% (4,382 empleos).

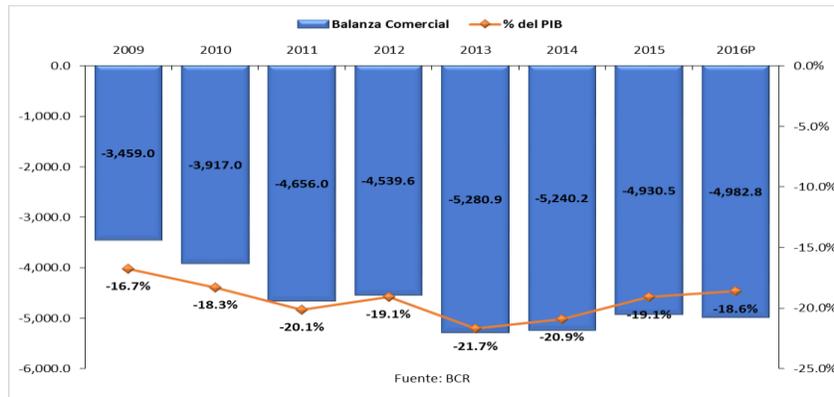
Gráfico 6: Evolución del empleo formal 2008–2016



d. Comercio Exterior

Durante el período, el crecimiento de las exportaciones⁶ entre 2010-2011 fue de 18.0%, seguido de un estancamiento relativo en los siguientes años, que no logró compensar el mayor volumen y dinámica de las importaciones; por ello, el déficit en la balanza comercial aumentó hasta 2011; su leve reducción posterior no le permitió recuperar el nivel registrado en 2010. Para el año 2016, el BCR proyectó un déficit comercial de \$4,982.8 millones (gráfico 7).

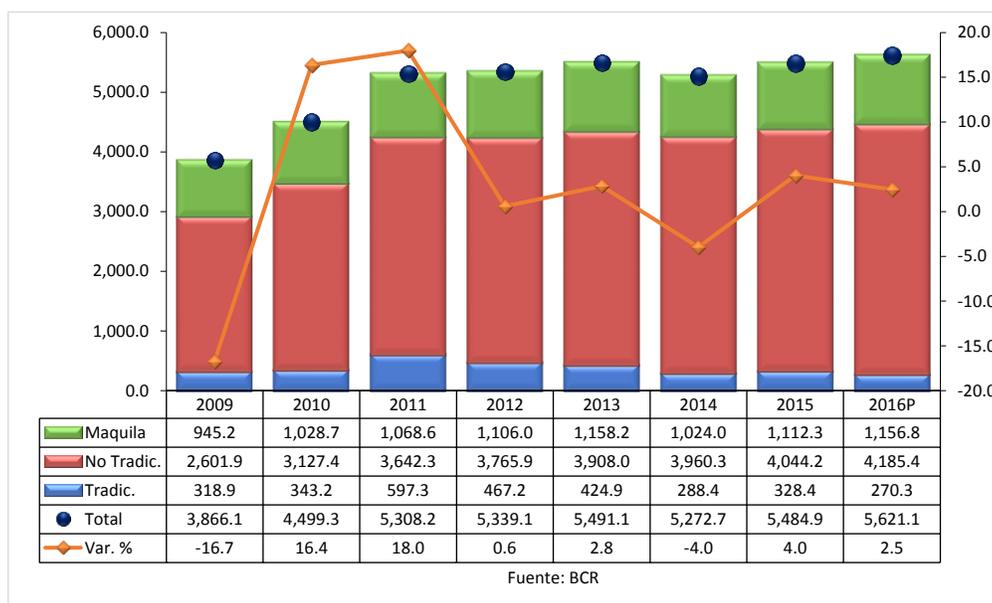
Gráfico 7: Balanza Comercial a 2009-2016
En millones de \$ y % del PIB



⁶ Las operaciones de comercio exterior durante el periodo están influenciadas por los niveles de precios de petróleo y otras materias primas, así como por el desempeño económico de los Estados Unidos de América (USA), país de destino de la mayoría de las exportaciones salvadoreñas.

e. Exportaciones

**Gráfico 8: Evolución las Exportaciones 2009-2016
(Millones de \$ y % variación)**



Si se exceptúa el comportamiento observado en 2009, entre 2008 y 2011 las exportaciones totales crecieron en un porcentaje significativo (14.3%), lo que equivale a un crecimiento anual de 4.8%. A partir de allí se hizo mucho más lenta su evolución, cercana al estancamiento. Al observar sus componentes, se observa el repliegue de las exportaciones tradicionales, cuyo valor en 2015 fue incluso inferior al registrado en 2008; las no tradicionales, que constituyen la mayor parte del total⁷, evolucionaron de la misma forma descrita para el total; en las correspondientes a maquila, se presenta estancamiento a partir de 2012 y, en comparación con el valor registrado en 2008, un retroceso. Los estimativos realizados hacen esperar para 2016 un valor de las exportaciones similar al registrado en los años precedentes.

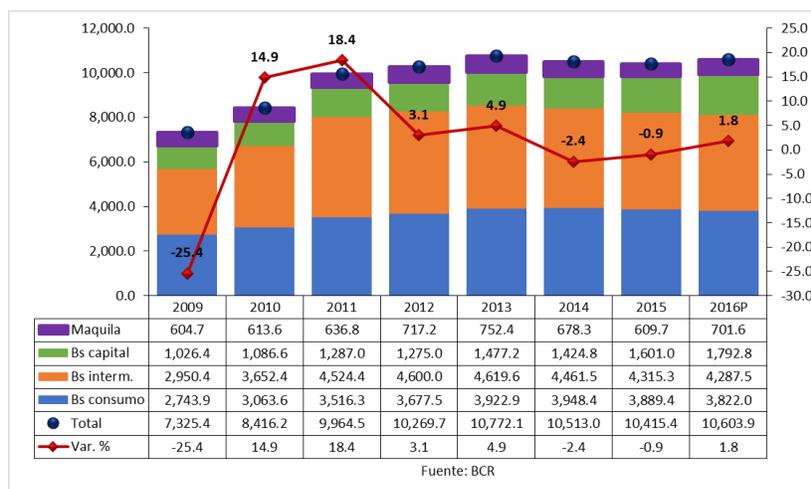
f. Importaciones

De manera similar a lo observado en las exportaciones, el comportamiento de las importaciones muestra dos subperíodos distintos: uno, de mayor dinamismo, entre 2009 y 2011, en el cual crecieron 36% (9% promedio anual), y otro entre 2012-2015, en donde permanecieron prácticamente estancadas, creciendo al 0.4% anual promedio. Sin embargo, su composición ha sido distinta a lo que sería deseable para que resultaran favorables para el crecimiento de la

⁷ En 2015 representaron el 73,7%, mientras las de maquila fueron el 20,3% y las tradicionales tan solo el 6% del total.

economía: i) por un lado, las importaciones de bienes de consumo significaron una elevada proporción del total (más de 37% en 2014 y 2015), aún en condiciones de recesión (representaron el 37.5% del total en 2009), cuando el uso de las divisas debería destinarse a atender necesidades prioritarias que contribuyan a impulsar el crecimiento; ii) las importaciones relacionadas con la maquila representaron alrededor de dos tercios de las exportaciones realizadas por ese mismo concepto, lo cual denota una baja incorporación de valor agregado en estas actividades y, de nuevo, alta absorción de divisas (equivalentes a la mitad de las utilizadas en importación de bienes de capital), con costos de oportunidad para la economía; iii) las importaciones de bienes de capital representaron tan solo alrededor de 13% del total (15.4% en 2015), lo cual indica limitada incidencia en la renovación tecnológica; iv) la importación de bienes intermedios fluctuó en torno al 42% del total; y v) el valor de las importaciones prácticamente duplicó el de las exportaciones, lo cual no solo se reflejó en un persistente y significativo déficit comercial, sino que expresa un estrangulamiento secular de la economía, que se refuerza con el bajo nivel de inversión extranjera y las crecientes niveles de deuda y necesidades de financiamiento público.

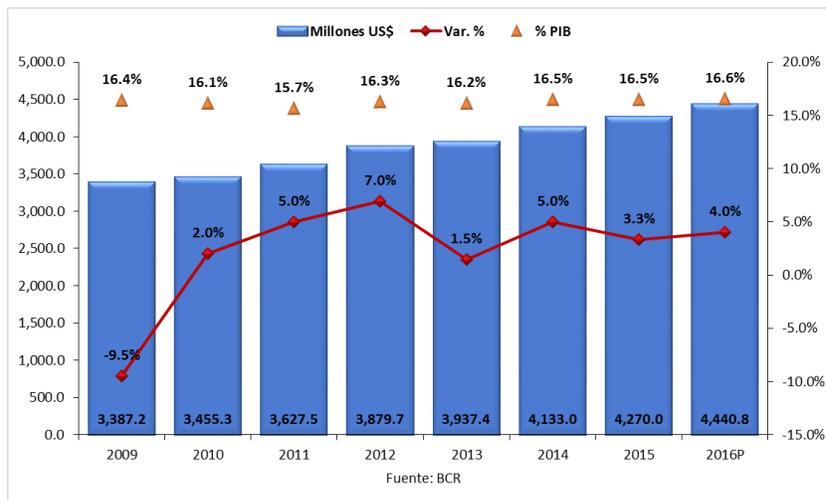
Gráfico 9: Evolución de las Importaciones 2009-2016
En millones de \$ y % variación



g. Remesas Familiares

En El Salvador, las remesas familiares mantienen una participación importante dentro del PIB (alrededor de 16%)⁸. Durante el período 2009-2016, con excepción de la caída registrada en el año inicial, crecieron alrededor del 4%, que es la tasa a la cual se proyecta su evolución en 2016 (gráfico 10).

Gráfico 10: Remesas Familiares 2009-2016
En millones de \$ y % variación

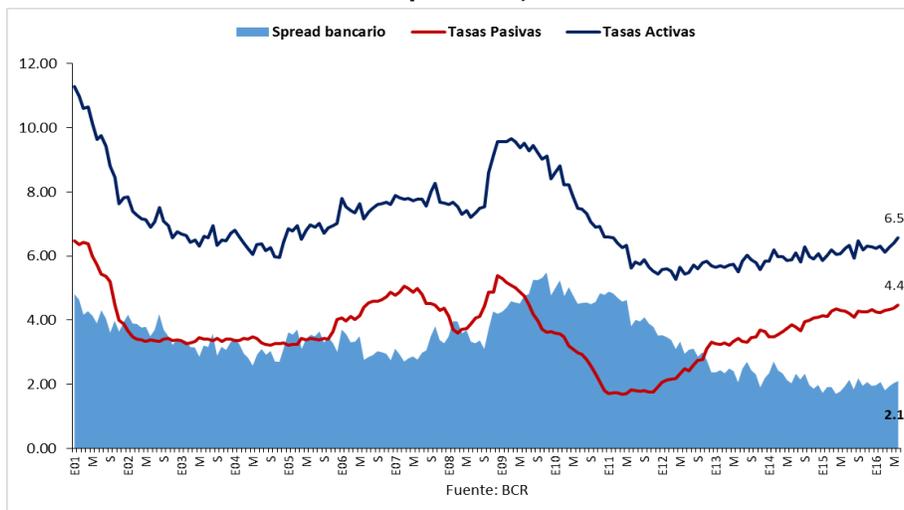


h. Tasas de interés

El gráfico 11 muestra la evolución en el largo plazo de las tasas de interés activas, pasivas y del spread bancario. Las cifras observadas señalan una tendencia creciente hasta la crisis de 2009 (rezagada en el caso de spread), seguido de una tendencia decreciente hasta 2011 en las dos primeras, con una posterior recuperación más acentuada en el caso de las tasas pasivas, mientras el spread mantiene la tendencia decreciente hasta el final del período. Al finalizar el primer semestre de 2016 en el sector financiero se reportó una tasa de interés activa de 6.58% mayor en 0.35 puntos porcentuales a la tasa de junio del año anterior. Por su parte, tasa básica pasiva se ubicó en 4.48% siendo mayor en 0.19 puntos porcentuales a la tasa del mismo período del año anterior.

⁸ Por su naturaleza, su comportamiento es altamente sensible al desempeño de la economía de los Estados Unidos.

Gráfico 11: Tasas de interés enero 2001-junio 2016
En porcentajes



2.2 Resultados de Política Fiscal 2009-2016

2.2.1 Resultados de la Gestión de la Política Fiscal

La Política Fiscal del período 2009-2016 ha estado orientada a generar condiciones para la estabilidad macroeconómica y financiera, mediante el incremento en la recaudación de impuestos, la mejoría de la eficacia y eficiencia de los programas sociales y de los subsidios, y la generación de ahorro primario, para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano plazo.

En los últimos años el esfuerzo se ha dirigido, en primer lugar, a promover la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo y, en segundo lugar, a la consolidación fiscal a través del fortalecimiento institucional de la gestión presupuestaria, la modernización institucional y operacional de las áreas tributaria y aduanera, la racionalización de las exenciones fiscales y la reducción de los niveles de evasión y elusión tributaria, con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

En este sentido, se han realizado esfuerzos para transformar el Presupuesto del Estado en una herramienta sólida de política fiscal y hacer posibles las prioridades, objetivos, metas y acciones del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019. Para ello, se ha buscado elaborar un

Presupuesto congruente con la disponibilidad de recursos, asegurando la adecuada asignación de los mismos de acuerdo con los lineamientos trazados en el PQD 2014-2019, promoviendo la ejecución eficiente de los recursos públicos por los Ministerios y Agencias Estatales.

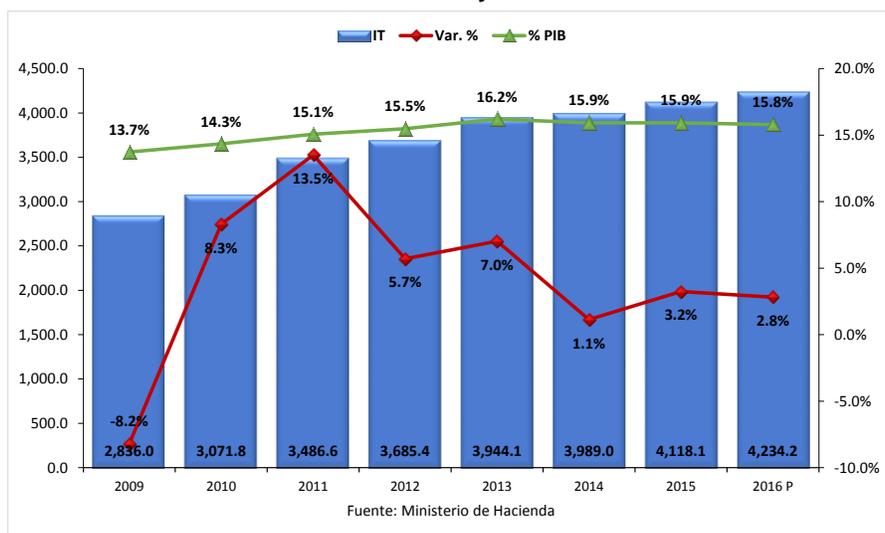
Durante el período se implementaron reformas tributarias⁹, con el objeto de obtener los recursos necesarios para financiar la inversión establecida en el PQD 2010-2014.

En materia de gasto, se adoptaron medidas para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de recursos del Estado, a través del diseño e implementación de la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público, priorizando las áreas sociales, así como el logro de avances importantes en materia de inversión pública.

2.2.2 Comportamiento de Ingresos

Durante el período 2009-2016 los ingresos totales se incrementaron en 45.4%, al pasar de \$ 3,626.4 millones a \$ 5,311.7 millones. Ese crecimiento estuvo influido por la recuperación de la economía que siguió a la recesión y se reflejó en altas tasas relativas de variación hasta 2013; los incrementos posteriores fueron moderados; para 2016, se prevé un crecimiento de 3.7%.

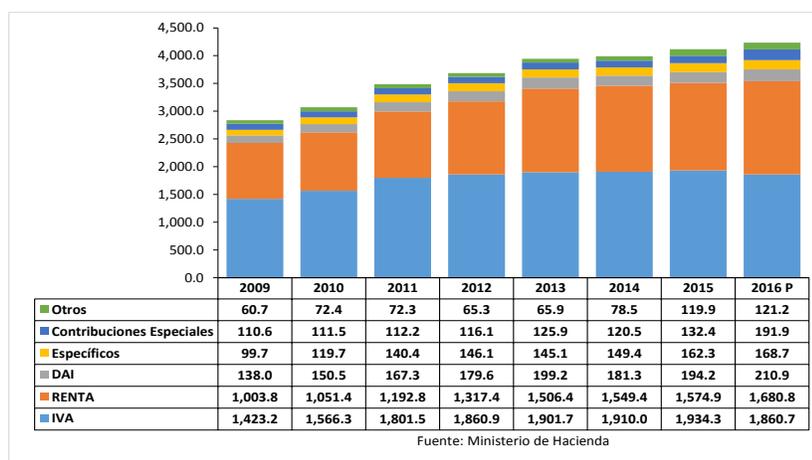
Gráfico 12: Ingresos Tributarios 2009 - 2016
En millones de \$ y % variación



⁹ En 2009 (ajustes a las bases, tarifas y procedimientos contenidos en el Código Tributario), 2011 (ajuste al Impuesto sobre la Renta (ISR), incremento de la tarifa del impuesto al 30% para personas jurídicas), manteniendo 25% para sujetos con rentas gravables menores a \$150,000) 2014 (introducción del Impuesto a las Operaciones Financieras) y 2015 (creación de la Contribución Especial a la Seguridad).

El moderado efecto de este crecimiento se refleja en su evolución en términos del PIB: el avance de 2.5 puntos porcentuales (pp), se presentó entre 2010 y 2013; en los años siguientes se redujo en 0.5 pp, lo cual ubicaría los ingresos en 19.8% del PIB en 2016. La carga tributaria pasó de 13.7% a 15.8% del PIB¹⁰, durante el período, equivalente a un incremento de 2.1 puntos porcentuales.

Gráfico 13: Ingresos Tributarios por fuente 2009-2016
En millones de \$



La cifra reestimada de ingresos tributarios 2016 incluyendo contribuciones especiales asciende a \$ 4,234.2 millones, estimando una tasa de crecimiento de 2.8% respecto a 2015¹¹.

2.2.3 *Análisis de la declaración del impuesto sobre la renta (ISR), 2015*

Declaración ISR 2015

En el análisis de la declaración del Impuesto sobre la Renta del ejercicio impositivo 2015, se consideró una muestra de las declaraciones juradas de 448,217 casos. El análisis consistió en revisar las principales operaciones ordinarias declaradas, estableciéndose indicadores relacionados a las rentas gravadas, como la Carga de las deducciones y la Tasa efectiva de

¹⁰ De esa contribución, 7.5 pp corresponden al IVA, 6.1 pp al Impuesto sobre la Renta y 0.8 pp a los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI).

¹¹ Dicha reestimación incluye las Contribuciones Especiales para la Seguridad Pública vigente desde finales de noviembre 2015, en la cual se tomó en cuenta las estimaciones de la Administración Tributaria que asciende a \$55.6 millones, de cuyo monto \$49.0 millones corresponde a la contribución sobre el uso de los servicios de telecomunicaciones y la adquisición de dispositivos tecnológicos (Contribución Especial a la Seguridad Ciudadana y Convivencia "CESC"), y los restantes \$6.3 millones a la contribución sobre las ganancias netas iguales o mayores de \$500,000.

Tributación, dichos análisis se efectuaron para diferentes agrupaciones, tales como el tipo de persona y por niveles de ingreso (usando como variable de análisis las rentas gravadas). Considerando los datos por el tipo de persona se determinó la participación porcentual de cada grupo (tabla 4), demostrándose que la mayor parte de los valores declarados están concentrados en el grupo de personas jurídicas pero en diferentes proporciones, dicho grupo acumula un 79.9% de la Renta Gravada y el 87.5% de las Deducciones, pero en cuanto a la Renta imponible su participación disminuye al 42.2% y del Impuesto computado al 61.7%. Por su parte, en situación extrema el grupo de personas naturales asalariadas participa con el 6.3% de la Renta gravada y un 1.1% de las Deducciones, en cuanto a la Renta imponible su participación aumenta al 32.4% y al 21.1% del Impuesto computado.

Con los montos de las variables relacionadas anteriormente, se establecieron los indicadores que se detallan a continuación:

Valor promedio o per-cápita: se determina dividiendo la sumatoria de los montos (de la variable de interés) entre el respectivo número de casos.

Margen de utilidad fiscal: es el porcentaje de las rentas gravables que es sujeta a la determinación del impuesto; se establece al dividir la Renta Imponible entre la Renta Gravada (en porcentaje).

Carga de las deducciones: representa el peso de los costos, gastos y demás deducciones en los ingresos reportados; se constituye al dividir las Deducciones entre la Renta Gravada (en porcentaje).

Tasa efectiva de tributación: es el porcentaje de rentas destinado al pago del impuesto, se constituye al dividir el Impuesto computado entre las Renta Gravada (de operaciones ordinarias).

Tabla No. 4

Principales valores de las Declaraciones del Impuesto sobre la Renta, ejercicio impositivo 2015.

Conceptos	Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
Montos en millones de dolares					
Jurídicas	18,395	30,406.9	28,504.6	2,635.1	755.7
Natural Rentas Diversas	225,035	5,260.5	3,716.7	1,582.3	211.1
Natural Asalariados	204,787	2,395.7	374.0	2,025.8	258.5
Totales	448,217	38,063.2	32,595.2	6,243.2	1,225.2
En % de los Totales					
Jurídicas	4.1%	79.9%	87.5%	42.2%	61.7%
Natural Rentas Diversas	50.2%	13.8%	11.4%	25.3%	17.2%
Natural Asalariados	45.7%	6.3%	1.1%	32.4%	21.1%
Totales	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Elaboración propia con base a muestra de declaraciones contenidas en sistemas informáticos al 17 de mayo de 2016, Unidad de Estudios Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos.

En la tabla 5, se presentan los resultados de la muestra, determinándose que para el Total se declararon Rentas Gravadas promedios de \$84.9 mil; deducciones por \$72.7 mil; Renta imponible por \$13.9 mil; e Impuesto computado por \$2.7 mil; por grupos, los montos mayores corresponden al de las personas jurídicas, y los montos menores son reportados por las personas naturales.

Los indicadores establecidos reflejan a nivel general que la Carga de las deducciones es de un 85.6%, lo que significa que por cada \$100.0 de ingreso gravado, los contribuyentes se deducen \$85.6 en promedio; el margen de utilidad fiscal declarado es de 16.4% indicándonos que por cada \$100.0 de Renta Gravada solamente \$16.4 se traduce en Renta Neta o Imponible; y la Tasa Efectiva de tributación es de 3.2%; indicándonos que por cada \$100.0 de Renta Gravada, el Impuesto Computado resulta de \$3.2.

Estos porcentajes difieren al considerar el tipo de persona, por ejemplo la carga de las deducciones es mayor al promedio general de la muestra para las personas jurídicas (93.7%), pero el margen de utilidad fiscal y la tasa efectiva resultan menores al promedio general (8.7% y 2.5% respectivamente); y por el contrario estos dos últimos indicadores son mayores al promedio general en el caso de las personas naturales asalariadas (84.6% y 10.8% respectivamente).

El análisis de la renta gravada por deciles de ingreso de los contribuyentes o declarantes muestra diferencias importantes en el impuesto computado promedio y la tasa efectiva de tributación (Impuesto computado ÷ Rentas gravadas), el cual además depende del tipo de contribuyente al que se está gravando: persona jurídica, natural con rentas diversas o natural asalariada (gráficos 14-16).

Tabla 5
Impuesto sobre la Renta año 2015, por tipo de personas

Conceptos	Persona	Natural Renta	Natural	Total
	Jurídica	Diversa	Asalariado	Muestra
No. de Casos	18,395	225,035	204,787	448,217
Promedios de montos en miles de dolares				
Renta gravada	1,653.0	23.4	11.7	84.9
Deducciones	1,549.6	16.5	1.8	72.7
Renta imponible	143.2	7.0	9.9	13.9
Impuesto Computado	41.1	0.9	1.3	2.7
Indicadores en %				
Carga de deducciones	93.7%	70.7%	15.6%	85.6%
Margen de utilidad fiscal	8.7%	30.1%	84.6%	16.4%
Tasa Efectiva	2.5%	4.0%	10.8%	3.2%

Elaboración propia con base a muestra de declaraciones contenidas en sistemas informáticos al 17 de mayo de 2016, Unidad de Estudios Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos.

Gráfico 14
Indicadores del Impuesto sobre la Renta año 2015, de las Personas Jurídicas

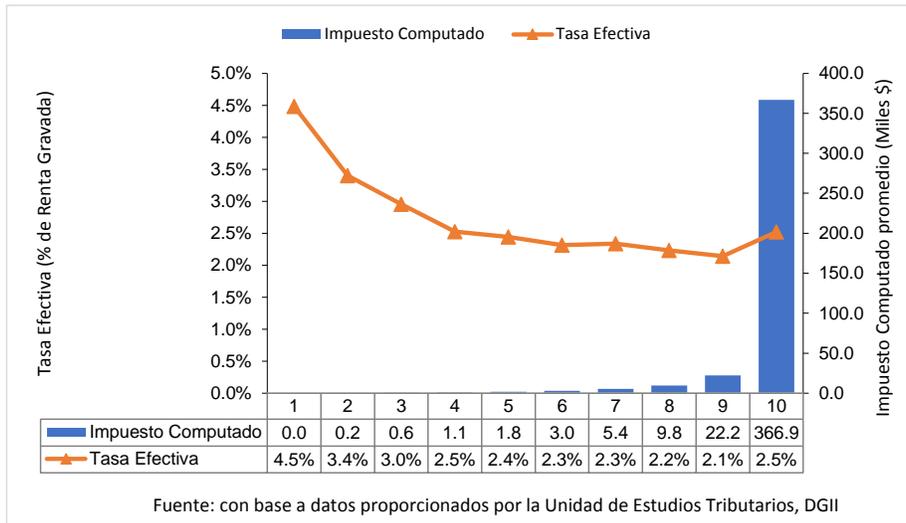


Gráfico 15
Indicadores del Impuesto sobre la Renta año 2015, de las Personas Naturales (Rentas Diversas)

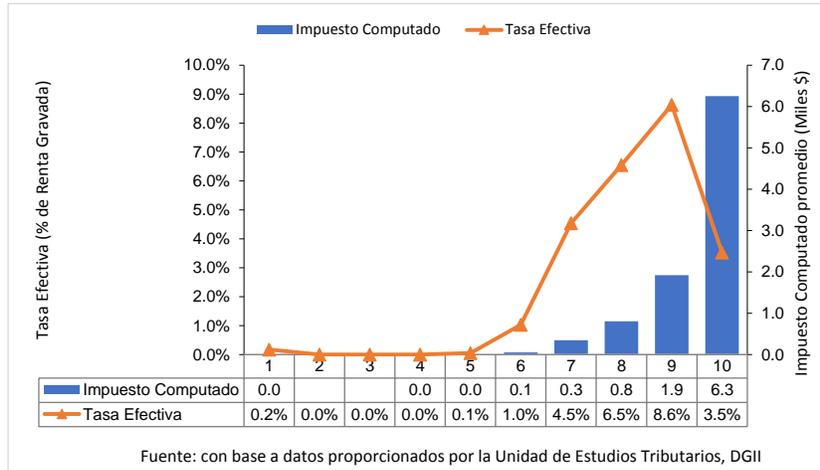
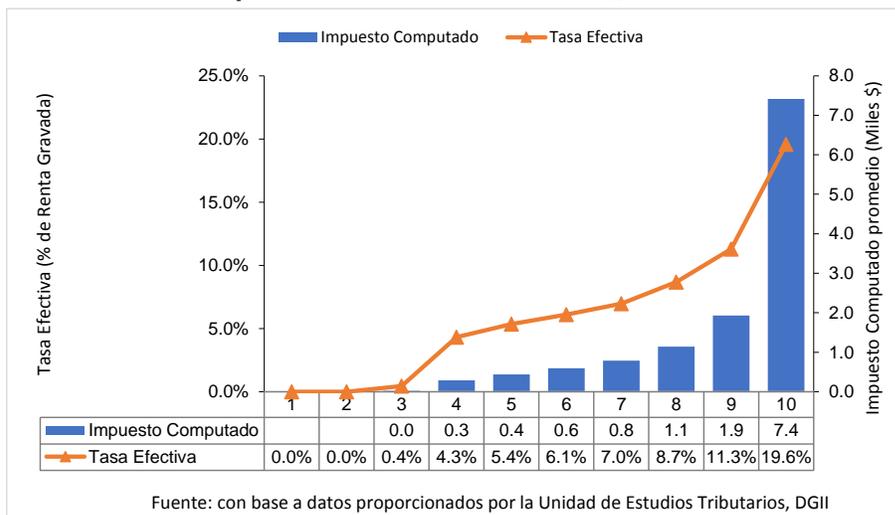


Gráfico 16

Indicadores del Impuesto sobre la Renta año 2015, de las Personas Naturales (Asalariadas)



En síntesis se puede establecer lo siguiente:

En el grupo de personas jurídicas no se muestra una progresividad del impuesto, los niveles de ingreso bajo tienen una tasa efectiva de tributación mayor que la de las personas jurídicas de los deciles de mayor ingreso y mayor concentración del Impuesto Computado (Tasa efectiva en decil 1: 4.5% y decil 10: 2.5%).

El 10% de las personas jurídicas (1,839 casos), con mayores ingresos concentra el 88.0% de las Rentas Gravadas; un 87.6% de las Deducciones; participa con un 89.1% de la Renta Imponible y un 89.3% del Impuesto Computado.

La categoría de Personas Naturales con Rentas Diversas, presenta cierta progresividad, ya que a medida que aumenta el nivel de ingreso, también aumenta la tasa efectiva (desde decil 5: 0.05% al decil 9: 8.63%), pero en el grupo de mayor ingreso y aporte del impuesto computado, se reduce a una tasa efectiva de 3.52%, debido a que en este segmento se reclaman en promedio mayores deducciones.

El 10% de las personas naturales de Rentas Diversas (22,503 casos), con mayores ingresos concentra el 75.9% de las Rentas Gravadas; un 90.1% de las Deducciones; participa con un 41.9% de la Renta Imponible y un 66.7% del Impuesto Computado.

El grupo correspondiente a Personas Naturales Asalariadas, refleja progresividad del impuesto, ya que según la muestra, a medida que aumenta el nivel de ingreso, también aumenta la tasa efectiva la cual es de 0.44% en el decil 3 y de 19.58% en el decil de mayores ingresos y mayores aportes al Impuesto Computado.

El 10% de las personas naturales asalariadas (20,478 casos), con mayores ingresos concentra el 32.4% de las rentas gravadas; un 11.1% de las Deducciones; participa con un 36.2% de la Renta Imponible y un 58.7% del Impuesto Computado (Anexo 3).

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, la tasa efectiva de tributación de las personas jurídicas (2.5%), es en promedio menor a la establecida para las personas naturales. Al realizar una exploración de los datos correspondientes al decil 10 de las personas jurídicas se determinó que el 50% de los casos presenta un margen de utilidad fiscal menor o igual que 5.3%.

Las consideraciones indicadas anteriormente ya han sido observadas en forma general para la región, en documentos de instituciones como la CEPAL, como ejemplo en la última edición de la Serie Panorama Fiscal 2016, refiriéndose al tema de las tasas medias efectivas del impuesto sobre la renta pagado por el decil más rico; se prescribe:

“A pesar de que las tasas legales máximas del impuesto sobre la renta personal se sitúan entre el 25% y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas como consecuencia de la evasión y la elusión, las exenciones, las deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en algunos países no están gravadas y en otros tributan a una tasa más baja que las rentas del trabajo”¹².

Ante dicha situación CEPAL (2016) recomienda que es necesario llevar a cabo amplias reformas de los códigos tributarios para reequilibrar los impuestos directos e indirectos, trasladando la carga fiscal desde el trabajo y el consumo hacia el capital, la riqueza y los ingresos asociados, a través de impuestos como por ejemplo los que gravan las transacciones financieras, la riqueza, las herencias y las ganancias de capital. Todos los actores económicos deben aportar según su capacidad real. Los que tienen más (individuos adinerados y grandes empresas) deben pagar más¹³.

2.2.4 *Gastos Totales 2009- 2016*

En materia de gasto público se adoptaron medidas para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de recursos del Estado, a través del diseño e implementación de la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público, priorizando las áreas sociales, así como el logro de avances importantes en materia de inversión pública.

¹² tomado de *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*, CEPAL, página 55.

¹³ Tomado del documento *Tributación para un crecimiento inclusivo*; CEPAL, Oxfam, marzo 2016, página 17.

Los gastos totales del SPNF pasaron de \$4,450.7 millones en 2009 a \$5,488.3 millones en 2015 registrándose un incremento acumulado de \$1,037.6 millones, equivalente a un crecimiento del 23.3%. En términos del PIB, los gastos totales se mantuvieron alrededor del 21.6% en el período citado.

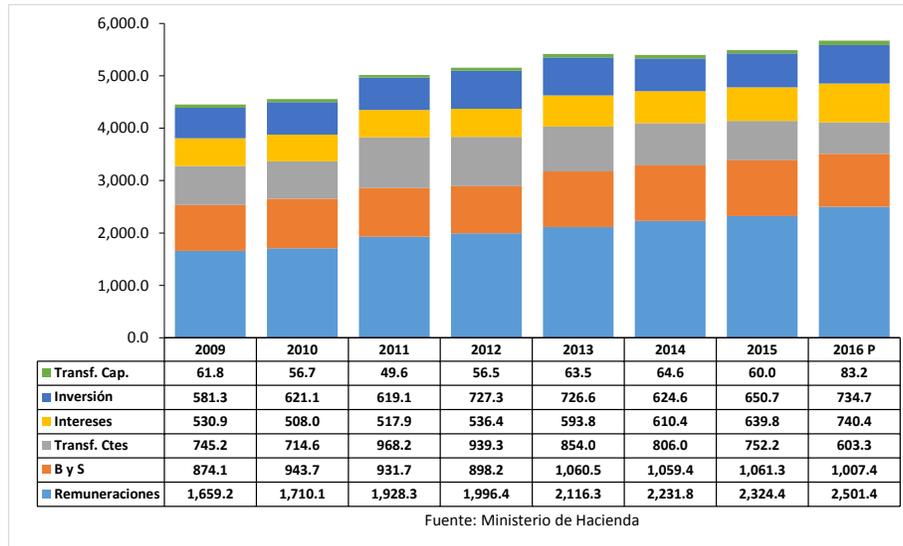
Los gastos corrientes pasaron de \$3,808.5 millones en 2009 a \$4,777.7 millones en 2015, con un crecimiento acumulado del 25.4%; sin embargo, en términos de PIB registraron un comportamiento estable, con un crecimiento de solo 0.1 punto del PIB durante el período al pasar de 18.4% de PIB en 2009 a 18.5% de PIB en 2015; en relación a sus componentes principales, debe indicarse que el gasto en remuneraciones, pasó de \$1,659.2 millones en 2009 a \$2,324.4 millones en 2015, con un crecimiento acumulado del 40.1%; dicho crecimiento es explicado en parte, por contrataciones de personal en el área social, educación (plazas incorporadas del Programa EDUCO), salud (Reforma del Sistema de Salud y escalafones) y seguridad pública. Por su parte, los bienes y servicios durante el año 2015 fueron de \$1,061.3 millones registrando un incremento acumulado de \$187.2 millones equivalente a 21.4%. Por su parte el gasto de capital del SPNF pasó de \$643.1 millones en 2009 a \$710.8 millones al cierre de 2015, con un aumento acumulado de 10.5%.

En cuanto a sus componentes, de manera específica, la inversión pasó de \$581.3 millones en 2009 a \$650.7 millones en 2015, con un incremento acumulado del 11.9%. La inversión pública representó en promedio para el período el 2.8% en términos del PIB. Por su parte, las transferencias de capital de \$61.8 millones en 2009 se redujeron a \$60.0 millones en 2015 equivalente a una reducción acumulada de 2.9%.

Los gastos totales del SPNF al cierre de 2016 se estiman en \$5,669.6 millones, registrando un incremento anual de \$ 181.3 millones (3.3%), debido al incremento en el gasto corriente y en el gasto de capital. En términos del PIB, el nivel de gasto total alcanzó 21.1 %, menor en 0.1 al registrado en 2015 .

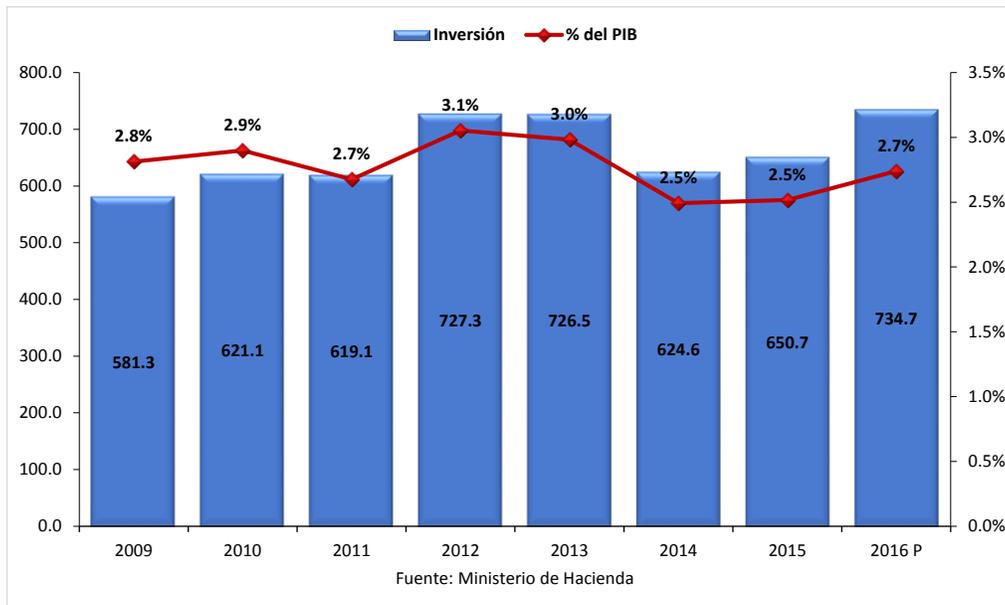
Los gastos corrientes al cierre de 2016 se proyectan en \$4,852.5 millones, con un incremento anual de \$74.8 millones, equivalente a 1.6%, siendo orientado principalmente a proveer servicios a la población en materia de Educación, Salud, Seguridad Pública y el pago de subsidios. En términos del PIB, el gasto corriente alcanzará un nivel de 18.1%, menor en 0.4 puntos del PIB a lo realizado en 2015 (gráfico 17).

Gráfico 17: Gastos totales 2009-2016
(En millones de \$)



En términos de valores devengados, la inversión pública en 2016 alcanzará un monto de \$734.7 millones. Con relación a los niveles de ejecución debe indicarse que entre los factores que influyen en la implementación de los proyectos se encuentran los siguientes: limitada planificación, el tiempo que toman los procesos en las licitaciones públicas, efectividad de la gestión de financiamiento externo, capacidad institucional, entre otros (gráfico 18).

Gráfico 18: Inversión Pública 2009-2016
En millones de \$ y % del PIB



La tabla 6 muestra un resumen del desempeño fiscal del período 2009-2016, incluyendo la evolución de la carga tributaria, el balance primario, el déficit fiscal y la deuda total del SPNF.

Tabla 6
Resumen del Desempeño Fiscal
2009-2016

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Millones de US\$								
Ingresos Totales	3,626.4	3,993.8	4,513.6	4,759.2	4,877.0	4,956.2	5,122.2	5,311.8
Ingresos tributarios	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1	3,989.0	4,118.1	4,234.2
Gastos totales	4,451.7	4,553.7	5,014.6	5,153.8	5,414.2	5,396.2	5,488.3	5,669.6
Gasto corriente	3,809.5	3,876.4	4,346.2	4,370.4	4,624.7	4,707.6	4,777.7	4,852.5
Ahorro corriente	-291.9	-47.2	-46.6	210.7	181.5	202.3	291.7	415.7
Inversión	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	624.6	650.7	734.7
Balance primario	-640.3	-409.0	-388.7	-277.5	-385.6	-296.6	-211.5	-143.1
Déficit global	-1,171.2	-917.0	-906.6	-813.9	-979.4	-907.0	-851.2	-883.5
Deuda total	10,337.3	11,023.5	11,928.7	13,480.1	13,767.9	14,592.6	15,506.5	16,568.5
Porcentajes del PIB								
Ingresos Totales	17.6	18.6	19.5	20.0	20.0	1.9	19.8	19.8
Ingresos tributarios	13.7	14.3	15.1	15.5	16.2	1.6	15.9	15.8
Gastos totales	21.5	21.3	21.7	21.6	22.2	2.1	21.2	21.1
Gasto corriente	18.4	18.1	18.8	18.4	19.0	1.8	18.5	18.1
Ahorro corriente	(1.4)	(0.2)	(0.2)	0.9	0.7	0.1	1.1	1.5
Inversión	2.8	2.9	2.7	3.1	3.0	0.2	2.5	2.7
Balance primario	(3.1)	(1.9)	(1.7)	(1.2)	(1.6)	(0.1)	(0.8)	-0.5
Déficit global	(5.7)	(4.3)	(3.9)	(3.4)	(4.0)	(0.4)	(3.3)	-3.3
Deuda total	50.0	51.5	51.6	56.6	56.5	5.7	60.0	61.7

Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda

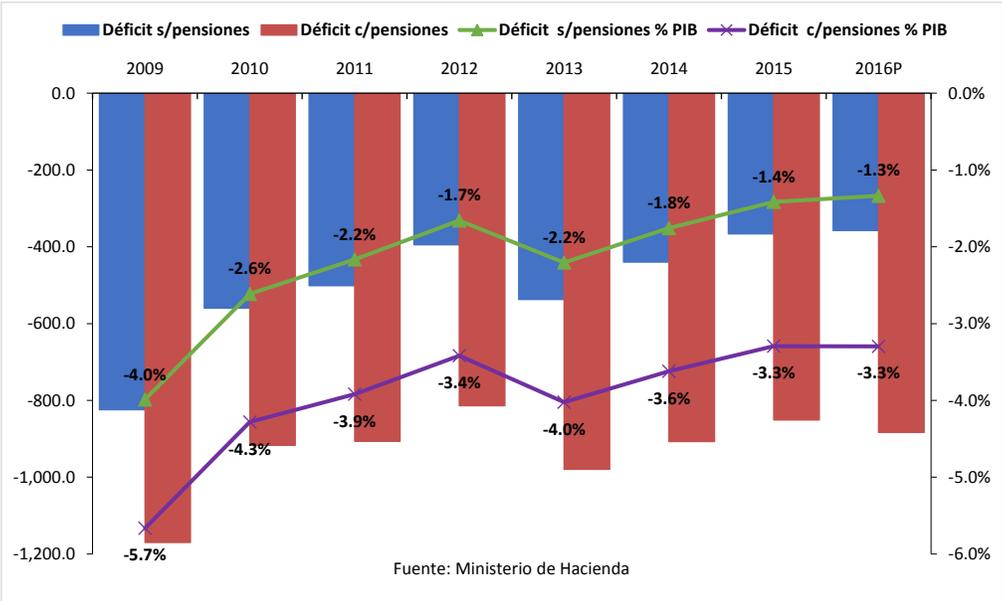
2.3 Déficit Fiscal

Las operaciones financieras en 2009, presentaron un déficit sin pensiones de \$825.3 millones, equivalentes a 4.0% del PIB; al agregar el costo de la deuda previsional financiado por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP); el déficit fiscal del SPNF ascendió a \$1,171.2 millones, equivalentes a 5.7% del PIB, resultado generado en parte por las reducciones de ingresos tributarios específicamente el IVA importación que registró una disminución de \$230.0 millones equivalentes al 1.1% del PIB. En el período 2010 - 2015, el déficit fiscal sin incluir pensiones mostró una tendencia decreciente al pasar de 2.6% del PIB a 1.4% del PIB en 2015 equivalente a una reducción de forma acumulada de 1.2 puntos. Al incorporar las pensiones la brecha fiscal de 4.3% del PIB en 2010 pasó a 3.3% del PIB en 2015, resultado menor en 1.0 puntos porcentuales del PIB respecto del nivel alcanzado en 2010.

La gestión financiera consolidada del SPNF prevista en 2016, registrará un déficit global sin pensiones de \$357.9 millones, equivalente a 1.3% del PIB; lo cual reflejó un aumento de \$8.1 millones con relación al resultado observado en 2015. Al incorporar el pago en concepto de

pensiones resultará un déficit global de \$883.5 millones; superior en \$32.3 millones al registrado en 2015. En términos del PIB el déficit global será equivalente a 3.3%, resultado similar al observado al mismo período de 2015. El pago de las pensiones representa el 2.0% del PIB.

Gráfico 19: Déficit del SPNF con y sin pensiones a 2009-2016
En millones de \$ y % del PIB

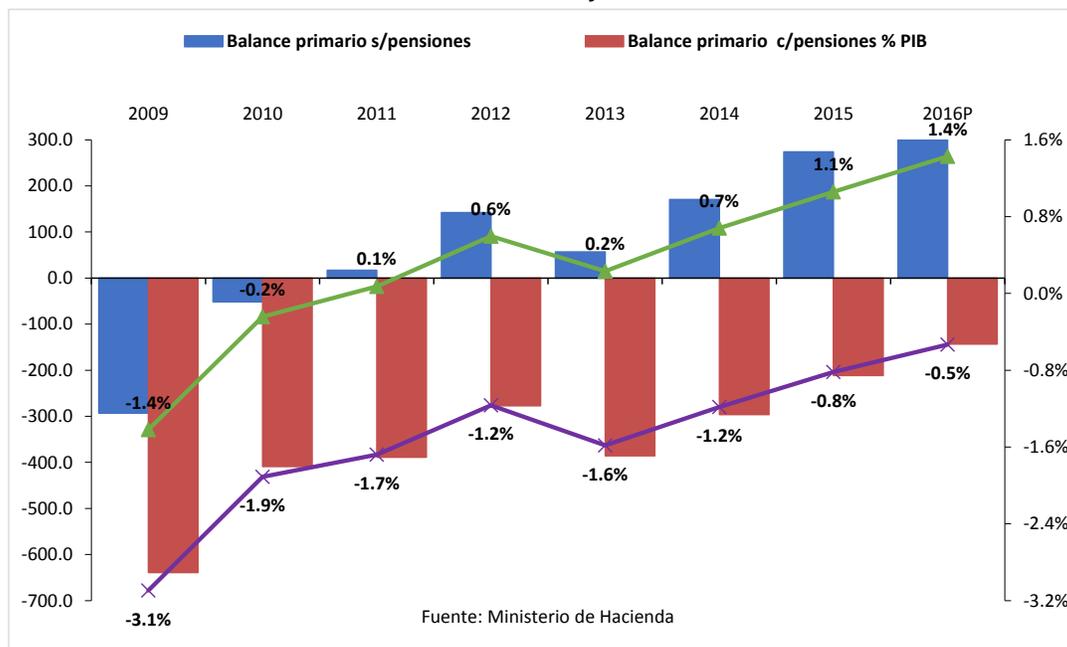


2.4 Balance Primario

El balance primario es un indicador de la sostenibilidad fiscal, que muestra el resultado propio de las operaciones del ejercicio corriente, sin incluir los intereses, que se pagan por deudas contraídas en el pasado. En este sentido, el balance primario del SPNF, incluyendo pensiones, pasó de -\$640.3 millones en 2009, año influenciado por la crisis global, a -\$211.5 millones en 2015. En términos del PIB fue equivalente a una reducción acumulada para el período de 2.3 puntos porcentuales.

En el año 2016, el balance primario del SPNF, incluyendo pensiones, ascenderá a \$382.5 millones, equivalentes al 1.4% del PIB; al excluir las pensiones el monto resultante es de -\$143.1 millones (0.5% del PIB). Es importante recalcar que el resultado del balance primario sin pensiones es positivo desde 2011, por lo cual podría considerarse que las cuentas fiscales sin pensiones presentan una trayectoria sostenible.

Gráfico 20: Balance Primario SPNF con y sin pensiones 2009-2016
En millones de \$ y % del PIB

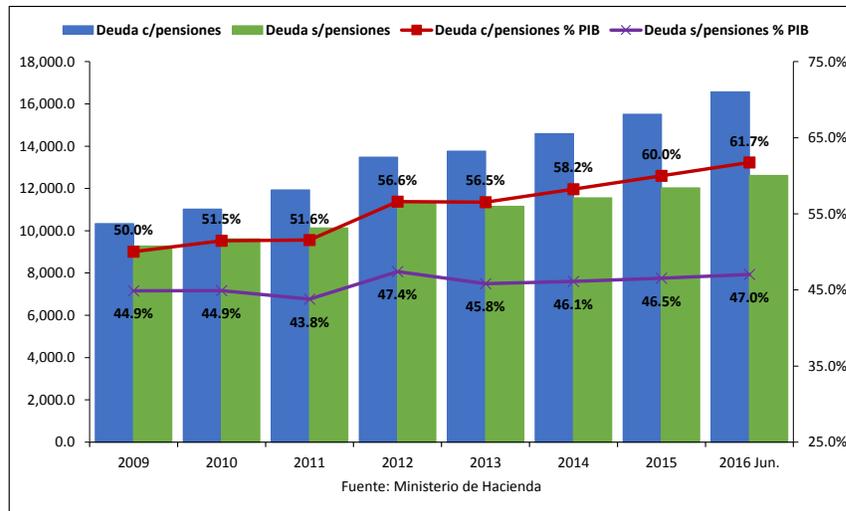


2.5 Deuda del SPNF 2009- 2016

El saldo total de la deuda del Sector Público No Financiero incluyendo pensiones, durante el período 2009- 2015, ha experimentado una tendencia creciente al pasar de \$10,336.8 millones (50.0% del PIB) en el 2009 a \$15,506.5 millones en 2015, equivalentes al 60.0% del PIB. Este aumento de 10.0 puntos porcentuales del PIB, respecto al saldo de 2009, es consecuencia del crecimiento acelerado del financiamiento para pagar las pensiones. En 2009, la deuda sin pensiones alcanzó un 44.9% y en 2015, registró \$12,027.9 millones, equivalente a 46.5% del PIB con un incremento acumulado de 1.6 puntos del PIB; con lo que se evidencia que una de las fuentes del alto nivel de la deuda proviene del sistema de pensiones, debido a que el Estado asume los costos de pensiones de las personas que luego de la reforma de pensiones de 1998 permanecieron en el Sistema de Pensiones Público (administrado por el ISSS e INPEP), más las pensiones de aquellas personas que trasladándose al Sistema de Ahorro para Pensiones (administrado por AFPs), también ejercieron su derecho a subsidios del Estado (Decretos Legislativos No. 100 y No. 1217), así como los costos de la garantía de pensión mínima vigente para ambos sistemas; todo ello, sin contar con fuentes de ingreso para su cumplimiento.

El saldo de la deuda del SPNF a 2016 se estima en \$16,568.5 millones; lo que representa el 61.7% del PIB, al excluir la deuda de pensiones el indicador se reduce al 47.0% del PIB.

Gráfico 21 : Deuda Pública el SPNF 2009-2016
En millones de \$ y % del PIB



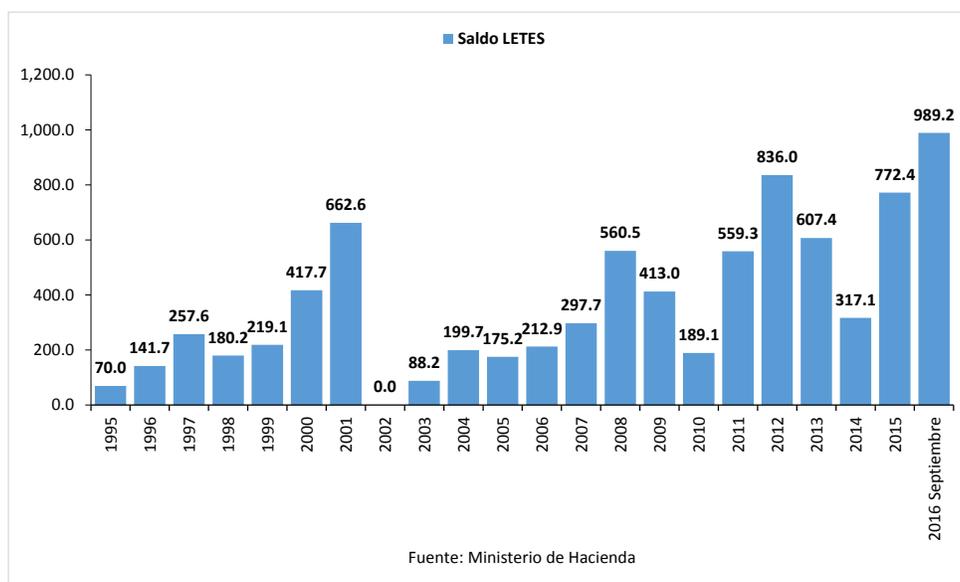
2.6 Gestión de la Deuda de Corto Plazo (LETES y NCTP)

Las Letras del Tesoro (LETES), que constituyen un instrumento financiero de corto plazo, se han utilizado principalmente para cubrir el faltante de caja durante la ejecución presupuestaria, que es provocado por el arrastre de provisiones de gasto del período anterior, demandas extrapresupuestarias y las disminuciones de la caja debido al pago de los impuestos con las Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP).

La evolución del saldo de las LETES (a valor precio) se presenta en el gráfico 22; al cierre del ejercicio fiscal 2015 fue de \$772.4 millones, equivalente a 3.0% del PIB. El uso de las LETES como instrumento financiero de corto plazo, se utilizó para cubrir deficiencias temporales de caja durante la ejecución presupuestaria, incluyendo el pago de requerimientos pendientes de pago.

Al mes de septiembre de 2016 el Saldo de LETES ascendió a \$989.2 millones, equivalente a 3.7% del PIB; lo cual se hace necesario la conversión a deuda de mediano y largo plazo, mediante la emisión y colocación de títulos valores.

Gráfico 22: Deuda Pública de corto plazo 1995-2016
En millones de \$



De igual manera, las NCTP complementan la emisión del LETES como instrumentos de financiación de caja¹⁴. Dichas notas se originan por obligaciones como las devoluciones de impuestos y pago de subsidios (Devolución de IVA a exportadores, subsidio al gas licuado de petróleo y al consumo de energía eléctrica).

El incremento en los montos de financiamiento a través de los instrumentos referidos constituye un riesgo fiscal, instituciones como el Fondo Monetario Internacional ya han señalado que “A causa del impase parlamentario respecto de la aprobación del acceso al financiamiento externo, el financiamiento interno aumentó pronunciadamente en 2015 y a principios de 2016, ... y aumentó los riesgos de un ajuste desordenado si el impase permanece” (Fuente: FMI, Informe Final consulta del Artículo IV de 2016, pag.7).

En 2015 las NCTP ascendieron a \$158.8 millones, las cuales fueron utilizadas para el Reintegro de IVA a Exportadores. La reducción de los montos en el año 2015 se debe en parte a las mejoras en el procedimiento de reintegro o devolución de crédito fiscal a exportadores (Decreto Legislativo No. 71 del 29 de julio de 2015) y desde su implementación en el último trimestre del año, se redujo la emisión de NCTP para atender las devoluciones del impuesto referido. Al mes

¹⁴ Art, 78 Ley AFI. Facultase a la Dirección general de Tesorería para que, en casos de insuficiencia de recursos de caja fiscal, pueda devolver al sujeto pasivo impuestos que mediante resolución, se determine que se hayan pagados en exceso, a través de Notas de Crédito del Tesoro Público, con vencimiento de 180 días. Estos títulos servirán para el pago de cualquier obligación fiscal de los contribuyentes al Gobierno Central, dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

de septiembre de 2016 se han emitido \$23.9 millones y se ha recibido en concepto de pago de impuesto \$28.6 millones.

2.7 Gastos Sociales 2009 – 2016

2.7.1 Programas Sociales

El Gobierno de El Salvador ha mantenido su compromiso con el financiamiento de los programas del área social. En el período 2009-2015 se han invertido un monto acumulado de \$991.9 millones, con un promedio anual del período de \$141.7 millones; se destaca el financiamiento de los siguientes programas sociales: Comunidades Solidarias, que incluye los principales Programas en Bonos Salud y Educación, Bonos al Adulto Mayor, Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Programas en el Área de Educación: Programa Paquete Escolar (dotación gratuita de uniformes y útiles escolares), Vaso de Leche y Alimentación Escolar, el Programa Agricultura Familiar (paquetes agrícolas) y el Programa Ciudad Mujer.

Para el año 2016, se tiene presupuestado \$163.9 millones, destacando los programas orientados al área de educación con \$89.2 millones y Comunidades Solidarias con \$45.7 millones (tabla 7). Considerando el período 2009-2016, la inversión acumulada asciende a \$1,155.7 millones, con un promedio anual del período de \$144.5 millones (equivalentes al 0.6% del PIB).

Tabla 7: Programas Sociales del Gobierno 2009-2016

Millones de \$

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A. Comunidades Solidarias F	19.7	23.3	35.1	40.0	45.4	41.3	38.4	45.7
Bonos Salud y Educación	19.7	18.8	17.1	14.3	16.0	20.9	15.7	20.9
Bonos al Adulto Mayor	0.0	4.0	7.2	9.9	16.9	12.9	19.7	21.3
Programa Apoyo Temporal al	0.0	0.5	10.7	15.0	12.4	4.9	2.0	1.7
Veteranos de guerra	0.0	0.0	0.0	0.8	0.2	2.6	1.0	1.8
B. Programas Area de Educad	13.5	98.6	87.9	96.6	92.8	94.1	73.4	89.2
Programa Paquete Escolar	0.0	76.3	71.0	78.9	66.3	66.4	60.1	63.5
Alimentacion Escolar	11.4	20.7	13.0	13.1	19.4	21.1	9.2	20.7
Vaso de leche	0.0	0.0	1.9	3.3	5.4	5.4	2.6	4.7
Becas Escolares	2.0	1.6	1.9	1.2	1.7	1.1	1.5	0.3
C) Agricultura familiar	21.6	21.7	23.0	25.3	21.5	18.4	21.4	19.0
D) Programa Ciudad Mujer	0.0	0.0	4.8	4.7	15.9	6.2	7.4	9.9
Total	54.8	143.6	150.8	166.5	175.6	160.0	140.6	163.9

Fuente: FISDL, MINED,MAG y M.H.

2.7.2 Gastos Destinados al Área de Desarrollo Social

Los gastos destinados al Área de Desarrollo Social aumentaron \$579.7 millones (35.3%), al pasar de \$1,644.2 millones en 2009 a \$2,223.9 millones en el 2015, lo que representa el 46.6% del total de gastos ejecutados por las instituciones que conforman el Gobierno Central y con un promedio del período de 40.7%. Las áreas de mayor participación son la educación, la salud y el gasto orientado al desarrollo local, con una participación del 84.6% del total; este gasto alcanzó 7.8% del PIB en promedio durante el período indicado.

En el año 2016, se presupuestaron gastos destinados al área de desarrollo social por un total de \$2,240.2 millones, con un incremento anual de \$16.3 millones equivalentes a 0.7%. Considerando los años de 2009 al 2016, las erogaciones destinadas al desarrollo social representan en promedio un 8.0% del PIB.

Tabla 8: Gastos al Desarrollo Social 2009-2016
Millones de \$

Unidades Primarias	Devengado							Pres. Votado
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ramo de Educación	756.2	687.8	764.0	823.2	859.1	874.9	926.6	942.2
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	422.4	443.0	471.6	493.7	579.3	555.0	585.2	588.4
Desarrollo Local	255.3	258.2	278.0	304.8	310.8	340.4	353.7	355.3
Financiamiento a Gobiernos Municipales	228.0	228.0	274.0	300.9	306.4	336.0	349.5	350.7
Financiamiento al Fondo de Inversión Social	27.3	30.2	4.0	4.0	4.5	4.4	4.2	4.6
Seguridad Social	121.3	102.0	96.5	115.8	144.5	153.5	180.8	151.1
Financiamiento al Sistema de Pensiones Público.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados	21.7	39.3	23.3	35.0	40.4	39.0	45.5	44.3
Financ. Al Fondo de Amort. Y Fideicomiso del Sist. De Pens.	99.5	62.7	73.2	80.8	104.1	114.5	135.3	106.8
Otros Servicios Sociales	89.0	132.2	167.2	192.8	213.4	191.8	177.6	203.3
Ramo de Trabajo y Previsión Social	10.2	11.5	12.8	12.9	14.3	15.4	14.9	13.7
Vivienda y Desarrollo Urbano	15.8	19.9	2.3	15.9	22.2	39.4	32.0	23.2
Presidencia de la República	23.3	45.0	61.3	60.2	71.5	51.7	55.2	59.8
Ramo de Relaciones Exteriores	1.7	1.4	1.3	0.0	0.0	0.0		0.0
Ramo de Gobernación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Obligaciones y Transf. Generales del Estado	38.0	54.4	89.4	103.7	105.4	85.2	75.5	106.6
Sub-Total	1,644.2	1,623.2	1,777.3	1,930.3	2,107.2	2,115.5	2,223.9	2,240.2
Total Presupuesto (Dev)	4,827.1	3,995.5	4,863.5	4,341.5	4,625.9	5,741.9	4,775.9	4,860.8

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado y Ley de Presupuesto General.

2.7.3 Subsidios

En el período 2009-2015, el Gobierno continuó con la política del pago de subsidios a servicios básicos (energía eléctrica, gas licuado de petróleo (GLP), transporte público de pasajeros), los cuales alcanzaron un promedio anual de \$318.2 millones. El comportamiento de subsidios a la energía eléctrica y el gas licuado muestran una correlación con el comportamiento de los precios del petróleo y sus derivados aumentando en los años 2010 a 2013 y reduciéndose a partir del segundo semestre del 2014, por ejemplo el primero pasó de \$118.2 millones en 2009 a

\$200.6 millones en 2012 incrementándose 69.7%, pero en el año 2015 el monto ejecutado fue de \$141.8 millones, reduciéndose en un 29.0% en relación al año 2012. Por su parte, el subsidio al GLP paso de \$83.4 millones en 2009 a \$163.5 millones en 2011 incrementándose 96.0%, pero en el año 2015 las erogaciones fueron de \$60.6 millones, reduciéndose en un 62.9% en relación al año 2011; en este caso las reducciones fueron generadas también por los esfuerzos por focalizar el subsidio.

Para el ejercicio fiscal 2016, los subsidios se estiman en \$160.4 millones, con una reducción de \$78.7 millones con relación al año 2015, reflejada principalmente en los subsidios al gas licuado y energía eléctrica como consecuencia de los bajos niveles en los precios internacionales del petróleo.

Tabla 9: Gastos destinados a subsidios 2009-2016 Millones de \$

Subsidios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016E
Gas licuado de Petróleo	83.4	135.6	163.5	135.6	134.2	101.0	60.6	54.6
Transporte Público	78.8	48.0	56.5	64.4	55.8	40.3	36.7	39.8
Subsidio a la Electricidad:	118.2	111.1	120.9	200.6	166.5	174.1	141.8	66.0
FINET (< 99 Kwh residencial)	86.5	90.5	88.1	42.9	0.1	0.0	0.0	
CEL (consumo > 99 kwh y no residencial)	31.7	20.6	32.9	157.7	166.4	174.1	141.8	66.0
Total	280.4	294.7	340.9	400.6	356.6	315.5	239.1	160.4

Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, con datos de la Dirección General de Tesorería

3- ESFUERZOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

MINISTERIO DE HACIENDA

Gobierno de

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER



3 Esfuerzos Institucionales en la Gestión de la Política Fiscal

3.1 Reformas a leyes relacionadas con recaudación de ingresos 2009-2015

Desde la administración anterior se han realizado reformas tributarias que han impactado en la recaudación. Los cambios en la legislación tributaria y aduanera han tenido como propósito generar recursos para el financiamiento de programas sociales y, a la vez, mejorar la equidad en la tributación haciéndola más progresiva, así como combatir la evasión y elusión fiscal y que los contribuyentes con mayores ingresos aporten en mayor medida al fisco.

3.1.1 Reforma Tributaria 2009

Planteó entre sus objetivos: i) avanzar en la construcción de un sistema impositivo más equitativo, proporcional y eficiente, cerrando los espacios de elusión, evasión fiscal y contrabando, así como eliminar privilegios fiscales; y ii) fortalecer los pilares básicos del sistema impositivo para generar mayores niveles de recaudación y así elevar la carga tributaria a estándares cercanos a los de otros países de América Latina.

Los efectos fiscales de la reforma aprobada generaron recursos estimados en \$137.8 millones, equivalente al 0.6% del PIB, el cual se obtuvo en los ejercicios fiscales 2010 y 2011 por las cantidades de \$ 97.3 y \$40.5 millones respectivamente.

Los cambios incluyeron ajustes a las bases, tarifas y procedimientos contenidos en el Código Tributario, para los Impuestos Sobre la Renta (ISR), el IVA y los Impuestos Específicos al Consumo. Se creó el impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional (vehículos, aeronaves y embarcaciones), y el impuesto especial sobre combustibles, cuya aplicación se inició a partir de 2015, debido a que las tasas ad-valorem depende de los niveles de precios internacionales del barril de petróleo.

3.1.2 Reforma Tributaria 2011

En consideración a los objetivos generales de garantizar la sostenibilidad fiscal y cumplir las metas de mediano plazo; el Ministerio de Hacienda presentó al Órgano Legislativo proyectos de reformas con los cuales se pretendía lo siguiente: a) Mejorar el sistema de redistribución de la carga tributaria, b) Simplificar la tributación para los asalariados puros y c) Equiparar la tributación para las personas jurídicas a los estándares regionales.

El impacto fiscal de la reforma implementada, generó recursos en el rubro de ISR por valor de \$113.9 millones, equivalente al 0.5% del PIB. (\$21.3 millones en la vigencia 2012 y \$92.6 millones en el año 2013). Adicionalmente en el año 2013, se obtuvo ingresos por un valor de \$8.1 millones

correspondiente a la contribución especial denominada Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT).

Esta reforma se ocupó básicamente de ajustar el ISR; al emitir disposiciones para disminuir los inconvenientes administrativos (tributación de personas naturales exclusivamente asalariadas), simplificar el mecanismo de retención y actualizar tasas impositivas. Se estableció tasa máxima a personas naturales del 30%; a personas jurídicas 30%, y del 25% en caso de rentas gravadas menores a \$150,000.00; se gravan los dividendos con tasa de 5% y se estableció el pago mínimo de 1% sobre rentas brutas (esta última regulación fue aplicada solamente en el ejercicio 2013 ya que fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en noviembre de 2013).

3.1.3 Reformas Fiscales 2014

La reforma 2014 tuvo como objetivo aumentar la tributación de los sectores con mayor capacidad económica y consolidar la equidad tributaria, se presentó una propuesta de Impuesto a la Propiedad Suntuaria no Productiva (no aprobado por el Órgano Legislativo); se aprobó el Impuesto a las Operaciones Financieras para gravar la capacidad tributaria de los contribuyentes de mayores ingresos por medio de sus operaciones financieras. Los recursos obtenidos en los años 2014 y 2015 fueron de \$ 21.5 y \$86.6 millones respectivamente.

3.1.4 Reformas 2015

Se propuso la creación de dos contribuciones especiales para destinar los recursos al Área de Seguridad Pública (al combate de la delincuencia, y financiar en parte la ejecución de las diferentes acciones priorizadas en el plan de seguridad ciudadana y convivencia).

Los efectos de esta reforma generaron durante el año 2015 un valor de \$1.95 millones, derivado de la aplicación del 5% sobre las operaciones de las compañías de telecomunicaciones.

Para el ejercicio fiscal 2016, la Administración Tributaria estimó que se obtendrán recursos por un monto de \$55.3 millones, conformado en su mayoría por la carga aplicada a las operaciones de las compañías de telecomunicaciones, \$49.0 millones; y el resto \$6.3 millones generados por el 5.0% sobre las ganancias netas de grandes contribuyentes (rendimiento parcial, debido a que su vigencia afectó las operaciones del año 2015 con un tiempo menor a dos meses).

En los siguientes párrafos se describe las características principales de las contribuciones aprobadas por el Órgano Legislativo.

Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana, creada mediante Decreto Legislativo No. 161, del 29 de octubre de 2015; establece una contribución especial a las ganancias, destinadas exclusivamente contra el combate a la

delincuencia. La contribución tiene por hecho generador la obtención de ganancias netas iguales o mayores a \$ 500,000.00; se calcula aplicando la tasa del 5.0% sobre el monto de la ganancia neta obtenida por cualquier persona jurídica, uniones de personas, sociedades irregulares de hecho, domiciliadas o no; los efectos del decreto durarán por un período de 5 años.

Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, establecida por el D.L. No. 162, del 29 de octubre de 2015; establece una contribución especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, la que recae sobre la adquisición de y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, y sobre las transferencias de cualquier tipo de dispositivo tecnológico, terminales, aparatos y accesorios de los mismos; los sujetos pasivos son los usuarios y revendedores de servicios de telecomunicaciones, los adquirentes de cualquier dispositivo tecnológico terminal o aparato y accesorios de los mismos; los importadores o internadores de cualquier dispositivo tecnológico terminal o aparato y accesorios de los mismos, entre otros. La alícuota de la contribución especial es del 5.0% y se aplica a la base imponible determinada de acuerdo a la Ley; los efectos del decreto durarán por un período de 5 años.

3.1.5 Resumen de Impacto de las reformas

Con las reformas implementadas se generaron recursos acumulados por el orden de \$376.9 millones, equivalente a 1.6% del PIB, su composición se muestra anualmente en tabla 10.

Tabla 10: Resumen de Rendimientos de Reformas 2010-2015

Millones de \$

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Renta	51.8	23.6	21.25	92.64		
IVA	7.4					
Consumo de Productos	30.8	16.9				
Diversos	7.3					93.7
Contribuciones Especiales				8.1	21.5	2.0
Total	97.3	40.5	21.3	100.7	21.5	95.7
% PIB	0.45%	0.18%	0.09%	0.41%	0.09%	0.37%
PIB nominal	21,418.3	23,139.0	23,813.6	24,350.9	25,054.2	25,850.2

Fuente: Memorias de Labores del Ministerio de Hacienda y Unidad de Estudios Tributarios, DGII

3.2 Fortalecimiento Institucional y Proyectos de Modernización de la Gestión Presupuestaria

El aprovechamiento del potencial de generación y aplicación de los recursos públicos precisa de ajustes en el marco institucional y modernización de los instrumentos de gestión. Para esos efectos, en el último lustro, se han realizado esfuerzos en esos dos frentes:

Adopción de un marco institucional que mejore la capacidad de planeación estratégica, y sostenibilidad en el desempeño fiscal:

Se incorporó el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, el cual en los últimos cuatro años se ha venido preparando y actualizando, acompaña y provee soporte a la presentación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos, permite diseñar escenarios alternativos, identificar riesgos, establecer metas y techos de ingresos, gastos y deuda, especificar indicadores para monitorear el desempeño y la evolución del balance fiscal; y prever mecanismos para reducir las desviaciones y la incidencia de factores exógenos, como insumos para los demás instrumentos del sistema presupuestario.

Se encuentra en implementación el Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP-, con el fin de apoyar la programación sectorial e institucional del gasto, con perspectiva de cuatro años, ajustable de acuerdo con la evolución del MFMP; fortalecer la asignación y priorización de los recursos públicos, vinculando los programas y prioridades del Gobierno con una estructura presupuestal plurianual, con el fin de hacer más explícitas las implicaciones futuras de las distintas alternativas de gasto, en lo financiero y en las metas sectoriales, identificando el espacio fiscal existente para financiar dichas prioridades¹⁵.

A junio de 2016, se ha capacitado al 100% de las instituciones del sector público sobre el uso de los nuevos clasificadores y tablas presupuestario, además se está realizando la validación del Manual de Procesos de Formulación Presupuestaria.

Igualmente, avanza la implantación el modelo de Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados, con el cual se busca asegurar el logro de los resultados necesarios para la transformación de las condiciones económicas, sociales y ambientales del país, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos asignados y la transparencia en la gestión, con apoyo en la difusión de información más pertinente, completa y oportuna, aplicada tanto en el seguimiento, como en la evaluación de los programas; con lo cual se podrá incidir en la búsqueda de alternativas que optimicen el uso de los recursos.

Modernización de la Administración Financiera - SAFI II

El Ministerio de Hacienda ha iniciado el proceso de modernización de la gestión administrativa financiera del Sector Público, que involucra el fortalecimiento y modernización del marco normativo, procesos, procedimientos y aplicaciones informáticas que soportan el Sistema de Gestión Administrativa y Financiera del Sector Público (SAFI-II).

¹⁵ Para su implementación se creó la División de Marco de Gasto de Mediano Plazo en la Dirección General de Presupuesto

El proyecto tiene como objetivo: fortalecer y actualizar el SAFI II, de manera que permita la implementación de las nuevas metodologías presupuestarias, la presentación de información financiera de acuerdo a estándares y normas internacionales y la implementación de técnicas y mecanismos modernos para el manejo de la caja fiscal; así como la integración con los sistemas administrativos de Gobierno.

El Nuevo SAFI-II fase 1 -2- 3 implementado, permitirá modernizar la administración financiera del Sector Público de El Salvador mediante la implementación de un nuevo marco metodológico de Gestión Administrativa y Financiera, mediante el diseño, desarrollo y puesta en operación del nuevo SAFI II.

Entre los principales logros e impactos del Proyecto SAFI II se destacan: la vinculación Plan-Presupuesto; contribución a la Sostenibilidad Fiscal; mayor eficiencia y eficacia en el gasto público; la entrega de bienes y servicios y mayor transparencia de la actividad del Estado.

Dentro de los avances significativos en el diseño funcional (Casos de Uso) de los Módulos que componen el Nuevo SAFI II, se puede mencionar los desarrollos de los clasificadores y catálogos Presupuestarios; clasificador programático y formulación del presupuesto de gastos y programación Física.

Implementación de la Cuenta Única del Tesoro Público

A partir de noviembre de 2012, la DGT utiliza en sus operaciones financieras el nuevo Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (SLBTR). Dicho sistema modernizará la administración de la caja fiscal y la programación financiera de pagos a proveedores, con ello se permitirá eliminar la acumulación de saldos ociosos en las cuentas bancarias de las instituciones del Gobierno Central. Además, contribuirá a realizar de manera expedita reintegros y pagos de obligaciones, sustituyendo los requerimientos de fondos por propuestas de pago.

La Cuenta Única del Tesoro Público (CUTP) promueve, además, el uso eficiente de los recursos y su orientación con base en criterios de maduración de la deuda y priorización de necesidades de cada Institución, enmarcada en una asignación de fondos con base en una cuota definida, liquidación y registro contable de pagos en tiempo real.

Implementación de la Norma ISO 9004

Con el apoyo de la asistencia técnica internacional de PARE/ES de la Unión Europea, el MH avanza en la adopción de los tres componentes de la implementación de esta norma, incluidos en el Plan de Desarrollo Institucional: i) Adopción de la gestión por procesos, ii) Implementación de la norma ISO-9004 y iii) Unificación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) del Ministerio de Hacienda.

El Proyecto tiene como objetivo: Contar con un SGC estandarizado conforme a la Norma ISO 9004 “Gestión para el Éxito Sostenido de una Organización”, que nos permita mejorar e innovar de manera sistemática nuestros procesos de trabajo y alcanzar niveles superiores de desempeño.

A junio de 2016 la norma ISO 9004 cuenta con tres macroactividades: 1) seis macroprocesos definidos y aprobados: Gestión Estratégica, Gestión de Política Fiscal, Administración Financiera, Gestión de Ingresos Tributarios y Aduaneros, Gestión de Apelación Tributaria y Aduanero en Sede Administrativa, Soporte Institucional; 2) identificación de partes interesadas pertinentes 3) informes de verificaciones de la implementación de Buenas Prácticas Medio Ambientales y de Salud y Seguridad Ocupacional de cada dependencia que conforma el MH.**Adopción de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en la Contabilidad Gubernamental.**

El Proyecto tiene como objetivos: fortalecer la confiabilidad y transparencia de la información financiera del sector público no financiero para la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas; contar con información comparable a nivel internacional que permita atraer inversiones y conseguir recursos para el desarrollo; y aplicar estándares internacionales para responder a las necesidades de lograr una mejor calidad de la información financiera.

Con la adopción e implementación de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), se pretende reforzar el marco contable gubernamental a través del uso de buenas prácticas contables, potenciando la transparencia en la rendición de cuentas y la aplicación de estándares que generen información que permita conocer en detalle las cuentas públicas, ubicando a El Salvador junto a países que van a la vanguardia en la aplicación de dicha Normativa Contable.

A junio de 2016, se cuenta con: Plan de Cuentas definitivo del Sector Público bajo enfoque NICSP, Clasificador Institucional, Manual de Políticas Contables Generales en base a NICSP, de las Normas relacionadas con Inventarios, Propiedad Planta y Equipo, Intangibles, Propiedades de Inversión y Activos Biológicos, y el Manual de Aplicación de Cuentas del Sector Público.

Desarrollo e Implementación del Nuevo Sistema Electrónico de Compras Públicas COMPRASAL II.

El proyecto tiene como objetivo: desarrollar el módulo de Licitaciones de un nuevo sistema electrónico de compras públicas para El Salvador, conocido como COMPRASAL II. El módulo de licitaciones contendrá los siguientes componentes: Solicitud de Contratación, Adecuación de Bases, Publicación en COMPRASAL, Adendas, Evaluación de Ofertas, Publicación de Resultado

en COMPRASAL y Generación de Contratos. A junio de 2016 se está finalizando la elaboración de los casos de uso para del módulo de licitaciones.

Sistema de Administración Financiera Municipal SAFIM

El proyecto tiene como objetivo: dotar a la municipalidad de una herramienta informática de bajo costo, integrada, sostenible y funcional para el registro de sus operaciones financieras que proporcione información oportuna para la toma de decisiones.

A junio de 2016, se ha logrado en la primera fase, la implantación del aplicativo en 50 municipalidades y se encuentran en proceso para el presente año la implantación de 53 municipios más, para lo cual se ha brindado capacitación a 216 funcionarios de las áreas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, con la realización de 8 eventos.

4- POLÍTICA FISCAL Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

4 Política Fiscal y Perspectivas Económicas de Mediano Plazo.

4.1 El papel de la política fiscal en una economía dolarizada

En regímenes de estabilidad cambiaria plena o uniones monetarias asimétricas, como es el caso de El Salvador, se renuncia al uso de la herramienta cambiaria y al empleo de la política monetaria como instrumentos para alcanzar los objetivos de estabilidad y desarrollo económico de un país. En estos casos, si se asume de manera simplificada que existen básicamente tres tipos de política macroeconómica: la monetaria, la cambiaria y la fiscal, esta última, la política fiscal se convierte en la única herramienta de política del Estado.

El papel asignado a la política fiscal en el cumplimiento de los objetivos planteados ha cambiado en el tiempo, en función de la escuela de pensamiento económico dominante, las circunstancias de cada país y sucesos como la gran depresión o la reciente crisis financiera internacional. A lo largo de ésta última crisis se le concedió mayor relevancia al ser empleada para respaldar a los sistemas financieros, reactivar el crecimiento y mitigar el impacto de la misma en los grupos vulnerables (Horton y El-Ganainy, 2009).

En el corto plazo la política puede orientarse a la estabilización económica, es decir a moderar la volatilidad del crecimiento, actuando de manera automática o discrecional. Las respuestas automáticas ocurren a través de los impuestos y algunas transferencias que reaccionan ante cambios en la actividad económica y el empleo. Existe un amplio consenso acerca de las bondades de dejar actuar libremente y simétricamente a los denominados estabilizadores automáticos, cuidando que se minimicen sus posibles ineficiencias (FMI, 2015).

Por su parte, el estímulo fiscal se refiere a la introducción de medidas discrecionales, como variaciones impositivas o de cierto tipo de gastos; en este caso debido a las dificultades en su diseño e implementación, que actúan limitando su eficacia, no existe un acuerdo sobre su utilización para atender los desequilibrios macroeconómicos que enfrenta una economía. En general, es recomendado únicamente en situaciones calificadas como excepcionales o en el caso en que la política monetaria este restringida. Es importante notar que su empleo será potencialmente estabilizador sólo si es consistente con la sostenibilidad de las cuentas públicas en el mediano plazo (Fuentes, 2009).

El estímulo fiscal aplicado en 2009 por algunas economías de la región latinoamericana, en particular por las más grandes, fue útil para amortiguar el impacto de la crisis en el sector real. El entorno favorable de los años anteriores y la construcción de marcos de política macroeconómica más fuertes y creíbles, mediante la adopción de reglas de responsabilidad fiscal y mejoras al diseño y control de políticas de gasto público, posibilitaron el fortalecimiento

de los indicadores fiscales y la reducción de la vulnerabilidad de estas economías ante el choque externo recibido. Si bien, la mejora fue generalizada las diferencias observadas entre países fueron significativas.

La capacidad de implementación de políticas de estabilización ante choques exógenos depende tanto de las vulnerabilidades, como del espacio macroeconómico generado por cada país al momento recibirlo. El rango de políticas efectivamente disponibles para una economía depende de varios factores, entre ellos: su régimen cambiario, su legislación y sus condiciones iniciales como por ejemplo su ritmo de crecimiento, déficit fiscal y nivel de endeudamiento. En el caso de El Salvador, como se señaló inicialmente se ha renunciado al empleo de la política cambiaria y monetaria y por lo tanto su capacidad dependerá del estado de sus finanzas públicas, es decir del espacio fiscal generado.

Tradicionalmente la existencia de un espacio fiscal para implementar medidas discrecionales transitorias, se establece a partir de la evolución de los balances primarios y del stock de deuda del sector público, aspectos que determinan la disponibilidad de recursos de una economía ya sea por medio del ahorro generado en épocas de expansión o del acceso favorable a los mercados financieros internacionales.

Se considera que los países cuentan con un espacio fiscal si su resultado estructural primario inicial ha sido suficientemente positivo y si los niveles de deuda pública se sitúan por debajo de ciertos estándares, en caso contrario carecen del mismo. En concordancia con lo anterior, en la crisis de 2009 la respuesta fiscal de mayor magnitud se registró en las economías más grandes, que lideraron las reformas institucionales (incluyendo esquemas cambiarios más flexibles y regímenes de metas de inflación) y que a su vez presentaban gestiones superavitarias por períodos prolongados y una reestructuración y reducción de los niveles de endeudamiento (Fernández y Montiel, 2009 y FMI 2009). Por el contrario, el FMI (2009) planteó que muchos de los países con tipo de cambio fijo implementaron políticas fiscales procíclicas, debido en buena medida al limitado acceso a los mercados financieros con que contaban.

En el caso de El Salvador, cuyo nivel de endeudamiento a 2015 se estimó en 60.0% del PIB con pensiones y 46.5% sin pensiones, se cuenta con una fuerte restricción para la instrumentación de la política fiscal, sobre todo cuando se observa un déficit fiscal persistente cuya naturaleza es de tipo estructural (Fuentes, 2009). Los indicadores anteriores, aunados al bajo crecimiento económico de los últimos años, han generado un deterioro en la confianza de los mercados financieros, que se refleja en el deterioro calificación crediticia del país y han encareciendo sus opciones de financiamiento.

Debido a la dolarización, la carencia de un espacio fiscal implica una exigua capacidad del Estado para llevar a cabo políticas de suavización del ciclo del producto en el corto plazo y para

potenciar el desarrollo económico en el largo plazo, mediante inversión en educación, innovación y desarrollo tecnológico, salud, infraestructura, entre otros.

Es importante notar que aunque el objetivo de estabilización de la economía en el corto plazo puede ser potencialmente benéfico para la misma, en algunos casos no puede constituirse como el objetivo prioritario de política, tal es el caso de países que enfrentan grandes desequilibrios fiscales y cuya meta central puede ser restaurar la sostenibilidad fiscal y/o atender gradualmente la presencia de importantes brechas sociales y/o promover el crecimiento.

Las consideraciones anteriores apuntan a que en el caso de El Salvador la adopción de un compromiso de sostenibilidad fiscal o de un acuerdo de país más amplio, es urgente e indispensable para que el país pueda disponer de manera efectiva de una herramienta de política económica que le permita avanzar gradualmente en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

4.2 Política Fiscal 2017-2019

La Política Fiscal 2017-2019, que se incluye en el MFMP, parte de los objetivos, estrategias y criterios establecidos en el PQD, evalúa los esfuerzos realizados y los logros obtenidos, así como el entorno nacional e internacional, con todas las dificultades y posibilidades, que ello significa. Los principales problemas que la política fiscal busca resolver son la permanencia de los desajustes estructurales, la reducción del endeudamiento público a niveles sostenibles y la necesidad de promover un mayor crecimiento económico

4.1.1 4.2.1 Antecedentes. Plan Quinquenal de Desarrollo y Política Fiscal.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, “Unámonos para Crecer”, articula los objetivos, y estrategias del Gobierno, alrededor de tres grandes prioridades: i) crecimiento económico sostenido, ii) educación con inclusión y equidad social y iii) seguridad ciudadana efectiva.

Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno propone una Política Fiscal que le permita: i) obtener los recursos y la capacidad institucional adecuados para ampliar la provisión y la calidad de los servicios públicos básicos, ii) mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público protegiendo el componente social destinado a favorecer la población excluida, y iii) realizar una mayor inversión pública, que promueva un sector privado competitivo en el mercado nacional e internacional, y con ello la generación de empleo de calidad. Dicha política además, debe avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas de El Salvador y garantizar una senda fiscal y financiera sostenible en un entorno macroeconómico estable, en el mediano y largo plazo.

Las tareas hacia adelante para el Gobierno son amplias y complejas, pero posibles, en la medida en que se haga un análisis objetivo de la situación económica y fiscal del país, se elaboren propuestas técnicamente sólidas, se cuente con la voluntad de alcanzar consensos y se logre la cooperación de los distintos actores sociales, económicos y políticos del país.

En particular, le corresponde al MH-DPEF, proponer e implementar un marco institucional – reglas de responsabilidad fiscal-, que garantice la corrección gradual de los factores estructurales, que han promovido el desequilibrio de las finanzas públicas, y la conformación de una senda fiscal sostenible en el largo plazo. Para ello, es indispensable de una parte hacer una revisión exhaustiva de la eficacia, eficiencia e impacto redistributivo del gasto en salarios, de la administración en general y en particular, de salud y educación; sin afectar los logros alcanzados y las propuestas del Gobierno en materia de desarrollo social. Por otra parte, promover una política tributaria progresiva y eficiente, que genere recursos suficientes para el financiamiento de las prioridades del Estado, a la vez, consecuente con la necesidad de un mayor crecimiento económico. Todo ello, acompañado del fortalecimiento institucional y operacional del MH, para asegurar el cumplimiento de las tareas a su cargo.

4.1.2 4.2.2 Entorno Nacional

Tal como se ha mencionado anteriormente, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por mejorar los ingresos, la presión tributaria en el período 2009-2015 aumentó de 13.7% del PIB a 15.9% del PIB; la dinámica del gasto, especialmente del gasto corriente, superó el crecimiento de los ingresos, aumentando ligeramente el déficit fiscal general. La evolución de las cuentas fiscales, se refleja finalmente en el endeudamiento público, el cual crece en el período de 28.9% del PIB a 60.0% del PIB. El nivel y la tendencia creciente del endeudamiento público actual, es alta en el concierto de los países Latinoamericanos,¹⁶ y ya desborda los límites de endeudamiento recomendados por las entidades multilaterales y la OECD.

Por su parte, las calificadoras de riesgo han observado la evolución de las cifras del endeudamiento público, que muestran la permanencia de altos déficits fiscales y el lento crecimiento de la economía; a esto se le suma el crecimiento sustantivo y persistente de la deuda de corto plazo (LETES), que no ha podido hacer su tránsito a deuda de largo plazo, debido a la falta de acuerdos legislativos, que han impedido la aprobación de la emisión de bonos de largo plazo. Para el caso Moody's Investors Service ha procedido a bajar las

¹⁶ IMF. ArticleIV. June 2016

calificaciones de emisor soberano de la deuda de El Salvador de Ba3 a B1 en el mes de agosto 2016. En una próxima evaluación se podría producir una reducción, en dicha calificación.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su revisión rutinaria de la economía y de la situación fiscal de los países miembros, en su informe para El Salvador, artículo IV de Junio de 2016, encuentra un crecimiento económico bajo e insuficiente; señala además un estancamiento político (impasse parlamentario), que impide la aprobación de las leyes y reformas requeridas, para el buen funcionamiento de la economía y de las finanzas públicas. De acuerdo al FMI de continuar en esta situación se puede llegar a un ajuste desordenado; para evitarlo, el FMI considera la necesidad de un ajuste fiscal sustancial, de 3.0% del PIB, en los próximos 3 años.

4.2.3 Consulta del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional 2016

La consulta del Artículo IV¹⁷ forma parte del seguimiento continuo que realiza el Fondo Monetario Internacional (FMI) a las políticas económicas y financieras de los países miembros, en ella se destacan los riesgos que pueden comprometer la estabilidad de un país y se brinda asesoramiento sobre los ajustes de política económica que el organismo considere necesarios para mantenerla.

En 2016, el informe elaborado por el FMI para El Salvador se enfocó en los retos del crecimiento económico, al que considera bajo e insuficiente, identificando los bajos niveles de inversión como una de las causas subyacentes del problema. La inversión promedio para el período 2000-2014 fue de 15.5% del PIB, ratio significativamente menor a la requerida para revertir la tendencia de bajo crecimiento, la cual según el Artículo IV de 2013 se ubica aproximadamente en 25.0% del PIB.

Respecto a los factores que explican la baja inversión el informe señala a: (i) la polarización política, (ii) la alta criminalidad y la emigración, (iii) el aumento de los costos laborales unitarios y los altos costos de la logística, (iv) la alta exposición a los desastres naturales, (v) las barreras

¹⁷ Resumen del Informe del Personal sobre la consulta del Artículo IV de 2016 del Fondo Monetario Internacional.

a la entrada y expansión de los negocios, (vi) la incertidumbre fiscal y (vii) el capital humano limitado; destacando como factores distintivos de sus vecinos a los altos niveles de emigración y los crímenes violentos.

De acuerdo al FMI, el contexto de estancamiento político se ha convertido en un obstáculo para llevar a cabo iniciativas importantes y ha elevado las vulnerabilidades del país, que a nivel doméstico se concentran en el área fiscal. El impasse parlamentario respecto al acceso al financiamiento externo ha derivado en un aumento de la financiación interna que elevó los rendimientos de los títulos públicos a corto plazo (LETES). En este sentido, se destaca que “Sin una resolución del impasse, es probable que las autoridades lleguen al límite del sistema interno para financiar el presupuesto hacia fines de este año, lo que elevaría las posibilidades de que se produzca un ajuste desordenado”.

En cuanto a otros riesgos del panorama, el informe señala los siguientes: choques en los mercados financieros internacionales, alza del dólar estadounidense, crecimiento global débil y retiro de la banca corresponsal y la exposición del sector financiero a riesgos soberanos cada vez mayores. De forma positiva, se visualizan los precios más bajos de la energía y la implementación de una serie de proyectos de inversión anunciados.

Las principales perspectivas macroeconómicas, en ausencia de medidas, indican una tendencia a la baja del crecimiento real de 2.4% en 2016 a 2.0% en 2020 y 2021, una ampliación del déficit fiscal de 4.0% del PIB en 2016 hasta alcanzar 5.6% en el 2021 y una proyección de incremento de deuda pública de 62.2% en 2016 hasta un 73.2% en 2021.

Las observaciones y recomendaciones del informe se orientan a establecer medidas de política que incentiven la inversión y el crecimiento inclusivo a través de la construcción de un consenso social para mejorar temas como la flexibilidad de precios y salarios, las barreras de entrada y la competencia en algunos sectores como transporte y electricidad, el nivel de escolaridad y el crimen y corrupción.

En el área fiscal, las medidas propuestas por el FMI se orientan a atender los riesgos de sostenibilidad de las finanzas, manteniendo una perspectiva pro-crecimiento, como por ejemplo: (i) medidas de incremento de recaudación que eviten desalentar el clima de inversión, (ii) recortes en impuestos considerados distorsionantes y (iii) racionalización del gasto y reorientación del mismo en áreas como educación, salud y Pensión Básica Universal (PBU). En concreto, se recomienda realizar un ajuste fiscal sustancial de 3.0% durante los próximos tres años con medidas de ingreso y de gasto, consolidar la sostenibilidad y crear un espacio fiscal para atender de manera creíble otros objetivos estratégicos de país.

Adicionalmente, se considera necesario refinar las propuestas actuales de reforma de las pensiones incluyendo cambios paramétricos y un compromiso para financiar los déficits con

fuentes generales de ingresos con el objeto de garantizar la sostenibilidad fiscal y social a largo plazo del sistema. La actualización del marco fiscal de mediano plazo en el que se incluya una Ley de Responsabilidad Fiscal también es denotada como necesaria.

Finalmente, es importante notar que el Artículo IV de 2016 enmarca la discusión de las finanzas públicas y ofrece un abanico de posibilidades de reformas que de no atenderse pueden constituirse en medidas a implementarse ante un ajuste forzoso.

En términos del balance del período 2009-2015, los avances en el desarrollo humano y social son apreciables, inclusive para estándares internacionales; desafortunadamente no se puede decir lo mismo respecto de los resultados fiscales, los cuales muestran una contención notable. Como lo muestran cifras de las proyecciones del escenario pasivo 2016-2026, el déficit fiscal se coloca en un promedio de 3.6% del PIB. Por su parte, el monto de la deuda pública crece de 61.7% del PIB al 76.6% del PIB. Para ese momento el monto de los intereses ha llegado a 4.4% del PIB; un monto significativo del déficit total; claramente, la senda fiscal actual no es sostenible a largo plazo.

En consecuencia para el período 2016-2026 se propone un escenario activo, que contempla en el componente de ingresos, un incremento de 1.6% del PIB, para el período. Con este incremento se llegaría a una presión tributaria del 17.4% al final del período; valor cercano al promedio observado en los países Latinoamericanos.

Por el lado de los gastos, se considera un ejercicio de racionalización; el cual incluye, de una parte una reducción del componente de salarios, de 0.8% del PIB, y de los bienes y servicios de 0.1% del PIB, para un total de 0.9% del PIB. De otra forma, se considera un ligero crecimiento de la inversión pública de 0.3% del PIB, y el incremento de los intereses de 0.5% del PIB. Esta propuesta iría acompañada de un esfuerzo en los parámetros del Sistema de Pensiones, por valor de 1.0% del PIB. Con la suma de estos esfuerzos, se modificaría la tendencia creciente de la deuda pública de largo plazo, la cual comenzaría a reducirse a partir de 2017 (52.8% del PIB); y alcanzaría 47.0% del PIB al final del período, además de la eliminación de la deuda pública de corto plazo, a finales del período.

4.3 Propuesta de Política Fiscal

Como está consignado en el PQD, los retos para la Política Fiscal en El Salvador son: i) asegurar los recursos requeridos para sacar adelante las prioridades del Gobierno, y ii) superar sus limitaciones estructurales, retornando a una senda de sostenibilidad fiscal y financiera y estabilidad macroeconómica, de largo plazo. Es importante resaltar, que la estrategia misma,

promueve mayor crecimiento económico y la mejor distribución del ingreso y las oportunidades, con lo que se complementan los esfuerzos fiscales iniciales.

En este contexto, la Política Fiscal para el período, descansa sobre dos criterios fundamentales, uno de carácter estratégico, de recuperar el balance de las finanzas públicas y retornar a una trayectoria sostenible, y otro, de carácter operativo, de generar recursos, “espacio fiscal”, suficientes, para atender los requerimientos de la estrategia del Gobierno.

En los años transcurridos del actual Gobierno, buena parte de la política fiscal ha estado orientada a crear “espacio fiscal”, mediante la generación de mayores ingresos tributarios, y la racionalización de los subsidios. Sin embargo, la ampliación de los programas sociales, los crecientes gastos para financiar la seguridad ciudadana y los ajustes salariales, han consumido los mayores ingresos generados. Por otra parte, los esfuerzos por mejorar el nivel de ejecución de la inversión pública no han producido los resultados esperados, sumando así, al crecimiento de la economía, que ha sido más bajo de lo esperado. Hay que añadir las dificultades con la Asamblea Legislativa para alcanzar consensos y aprobarlas las reformas legales propuestas por el Gobierno, para atender los problemas mencionados.

Frente al escenario económico y político actual, la propuesta de Política Fiscal 2017-2019, guarda los principios y criterios rectores establecidos en el PQD, pero en adelante, la creación y fortalecimiento de Espacio Fiscal enfatiza el componente de contención y racionalización del gasto, armoniza la generación de mayores ingresos a los requerimientos de mayor crecimiento económico y limita el empleo del endeudamiento público a los lineamientos de la sostenibilidad fiscal y financiera de largo plazo. Además, la Política Fiscal para el período 2017-2019, promueve el fortalecimiento y despegue de la Inversión Pública, la consolidación y profundización del Marco Institucional para la Gestión de las Finanzas Públicas, mediante la promoción y formalización de un Acuerdo Fiscal de Nación, que conlleve la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Endeudamiento Externo de Largo Plazo, la Reforma a la Seguridad Social y la Propuesta de Ley de Cobro Administrativo; junto con el fortalecimiento administrativo, técnico y operacional del Ministerio de Hacienda.

4.4 Fortalecimiento del “Espacio Fiscal”

La búsqueda de “Espacio Fiscal”¹⁸ se concentra, usualmente, en la generación de mayores recursos presupuestarios mediante reformas y esfuerzos para fortalecer la administración tributaria, la contención y racionalización del gasto con la mejora en la eficacia y eficiencia del gasto corriente y de inversión, y el empleo de los recursos de crédito consistente con la

¹⁸ Heller P. H. *Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Paper. IMF 2005.*

estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda pública. En países menos desarrollados se incluye las contribuciones y potencial apoyo de la Comunidad Internacional.

En esta oportunidad se quiere examinar la causalidad mayor ingreso-mayor gasto-mayor ingreso, y así sucesivamente, que parece determinar los esfuerzos de la política fiscal para explorar las mejoras que se pueden obtener en la eficacia y eficiencia del gasto, sin afectar los avances logrados y las metas de desarrollo social establecidas en el PQD. Por ello se propone, en primer lugar, examinar el comportamiento y resultados del gasto público; para continuar, con la estrategia y esfuerzos en el componente de ingresos, y finalmente, formular una política de endeudamiento público limitada a complementar los esfuerzos por el lado de los gastos e ingresos, dentro de las restricciones de una reducción de su participación como porcentaje del PIB, en el largo plazo.

4.4.1 Componente de Gasto. Contención y Racionalización El análisis de la evolución del gasto público mostró que el de funcionamiento no sólo ha sido el componente más importante, sino que ha crecido significativamente. Dadas las restricciones fiscales existentes, es necesario analizar la relación entre dicha evolución y la de los gastos de inversión, con los resultados alcanzados en desarrollo social. La información disponible señala avance en logros básicos en salud, educación y acceso al agua y saneamiento; y menores logros en las áreas productivas, de infraestructura y en la protección del medio ambiente; cabe además, indagar sobre la equidad en la distribución territorial del gasto, la calidad de los servicios generados y su sostenibilidad en el mediano plazo.

De igual forma, es necesario establecer si el crecimiento de los componentes de funcionamiento guarda relación con la operación y expansión de los servicios y si es posible mejorar el balance entre gastos corrientes y de inversión. La vía existente para ello es persistir en una estrategia que, de una parte, fortalezca la planificación y la definición de prioridades, dando solución de continuidad a los logros alcanzados bajo la estrategia de los ODM, para enfocarse en una agenda aún más ambiciosa, como es la de los ODS; de otra parte, mejorando la focalización del gasto en los grupos poblacionales que hoy permanecen rezagados, lo cual supone el reto de extender la oferta de servicios desde las áreas urbanas, hasta las zonas rurales, con esfuerzos que son administrativamente más exigentes, toman más tiempo y suponen costos relativamente más altos¹⁹, pero de mayor eficacia y equidad; por último, pero no menos importante, fortaleciendo el seguimiento y la evaluación de los proyectos y los logros alcanzados.

¹⁹ Lo cual reforzará, entonces, la necesidad de alcanzar un pacto fiscal mediante el cual se garantice atender las nuevas necesidades de financiamiento, en función de las prioridades de gasto así definidas.

Con todo, será necesario obtener, también, una interpretación más clara acerca de la evolución de algunos componentes de los gastos de funcionamiento, en especial, los de servicios personales, las adquisiciones y las transferencias. En cuanto al primero, un análisis detallado de su evolución, se hace necesario identificar los determinantes de su crecimiento, para lo cual es preciso contar con un análisis cuantitativo y una interpretación clara de la evolución del empleo público en los niveles nacional y territorial, utilizando, si es pertinente, indicadores que permitan comparar el tamaño de las plantilla de personal, con la de otros países centroamericanos o de Latinoamérica²⁰ e identificar la relación entre los aumentos registrados en ellas, con la ampliación de la cobertura y mejora de los servicios. De igual modo, se hace necesario establecer la relación entre el tamaño del empleo público y la evolución de los gastos en remuneraciones y en los gastos generales y las transferencias; y caracterizar la dinámica de la evolución de los gastos de personal²¹, y su desagregación entre componentes salariales y prestacionales, salarios promedio por sector y nivel; procedimientos utilizados para determinar y ajustar los salarios²² y los parámetros que se aplican²³.

Los resultados de estos análisis sirven de base para identificar la necesidad de introducir ajustes normativos y procedimentales, que permitan mejorar la equidad en la determinación de las escalas salariales entre sectores²⁴ y niveles de Gobierno y aún en comparación con el sector privado. Con criterio de eficiencia será necesario incorporar mecanismos que permitan balancear los volúmenes de gasto generados, con el nivel de operación de los servicios y con las fuentes de financiamiento disponibles²⁵; y con criterio de eficacia, vincular los aumentos en los componentes de funcionamiento, con logros en metas de resultado.

Finalmente, una reflexión que debe estar presente en las instancias con poder de decisión de gasto es que, dadas las restricciones fiscales de El Salvador, se requiere mesura en el aprovechamiento del producto que se obtenga de reformas tributarias u otras fuentes que

²⁰ Por ejemplo, el número de empleos públicos por 1000 habitantes, o su desagregación por sectores y niveles de administración (nacional, municipal).

²¹ Atendiendo las desagregaciones por sector y nivel de Gobierno, y comparación con escalas salariales aplicadas en el sector privado.

²² Indagando si existen escalafones basados en perfiles, requisitos, desempeño, antigüedad u otros criterios y su ámbito de aplicación.

²³ Por ejemplo, tasa de inflación, antigüedad, variación del salario mínimo, variación del PIB, u otros.

²⁴ Hoy existen mecanismos sectoriales diferenciales para determinarlos; quizá sea necesario atribuir ese rol a un organismo que se encargue de diseñar y estandarizar estructuras de la función pública, escalas de remuneración, criterios y mecanismos de ajuste; que lleve un registro de las planillas, los escalafones y los procedimientos de ajuste y actualización.

²⁵ Este mecanismo debería no solo garantizar la capacidad fiscal actual para cubrir las obligaciones que se generan, sino absorber su impacto futuro, de manera que no comprometa la sostenibilidad fiscal. Aunque su aplicación se extiende al campo previsional, en una primera etapa se deberá centrar la atención en los componentes de gasto corriente, mientras se incorporan parámetros actuariales que permitan contemplar ese tipo de pasivos.

incrementen los recursos, pues es imperioso para el desarrollo futuro, y aún para mantener los logros alcanzados, recuperar la sostenibilidad de las finanzas, lo cual implica llevar a niveles manejables la deuda pública y priorizar el fortalecimiento de la inversión.

En la determinación de los gastos administrativos, es necesario superar la discrecionalidad de los ajustes salariales, la heterogeneidad de escalafones y las brechas salariales entre sectores del aparato estatal y entre éste y el sector privado. Para ello, es preciso crear un organismo regulador de la función pública, que defina técnicamente las estructuras de las plantas de personal, establezca los criterios y los instrumentos para ajustar las remuneraciones de acuerdo con el desempeño. En la definición de rangos para los ajuste salariales, además de mantener la equidad, es necesario asegurar la sostenibilidad de las obligaciones que derivan para el Estado, lo cual implica vincular dichos ajustes con el crecimiento de la economía y de los ingresos fiscales y prever la operación de mecanismos compensatorios que reduzcan las brechas territoriales, que terminan castigando las zonas más atrasadas, con menor oferta de personal calificado y menores posibilidades de atraer recursos valiosos, dado que los salarios que pueden ofrecer no son competitivos con respecto a los que operan en áreas más desarrolladas.

4.4.2 Componente de Ingresos

La Política Fiscal 2017-2019 contempla la generación de mayores ingresos: en primer lugar el fortalecimiento continuo de la gestión administrativa tributaria (normatividad, procesos y procedimientos, y recursos humano y técnico) para preservar la presión tributaria actual y reducir sustantivamente la evasión y elusión tributaria²⁶, en segundo lugar, mayor recaudo tributario con la aprobación de las propuestas de reforma legal que hacen tránsito en la Asamblea Legislativa, Ley para el Cobro de las Deudas Tributarias y Multas a favor del Estado; en tercer lugar, el incremento de las tasas de los tributos actuales; y en último lugar, mediante la introducción de nuevos tributos, para complementar el efecto positivo del mayor crecimiento económico.

En consecuencia, las alternativas para enfrentar el problema del déficit además del ajuste del gasto corriente, contempla un componente importante de mayor presión tributaria. La magnitud de este esfuerzo, la composición y período de implementación, dependen de dos

²⁶ Solo se incluirían mayores recursos por control de la evasión y la elusión, una vez que se ponga en ejecución un Proyecto específico para lograrlo, el cual debe incluir: diagnóstico situacional y productividad de la administración, reingeniería de operaciones y arquitectura informática, administración de riesgo conductual preventivo y capacitación.

elementos: i) eficiencia, equidad y productividad de los distintos tributos; y, ii) situación de la economía e impacto sobre la estrategia de crecimiento económico contemplada en el PQD.

De acuerdo con las cifras del Escenario activo, para ser sostenible la Política Fiscal, la presión tributaria deberá alcanzar el 17.4% del PIB al final del período. Con este incremento el coeficiente tributario en El Salvador tendría un comportamiento similar al promedio Regional. En la última década, en El Salvador se ha dado un incremento en el esfuerzo tributario, de 2.0 puntos porcentuales del PIB; el cual es significativo, no solo por la cuantía, sino por la sostenibilidad del mismo en el tiempo.

4.4.3. Componente de Endeudamiento Público

Este componente, otorga un papel activo al endeudamiento público, el cual contempla como elemento central la desaceleración del crecimiento del endeudamiento público, de forma tal, que la deuda se reduzca al 47.0% del PIB para el 2026²⁷. Para la sostenibilidad de la deuda, este componente también considera la generación de recursos corrientes propios, por lo que el balance primario debe ser creciente, hasta alcanzar el 2.8% del PIB incluyendo la deuda del sistema previsional. Estos dos indicadores muestran el cambio en el rápido crecimiento del endeudamiento observado en las décadas pasadas y la mejoría en la solvencia del país, el cual siempre ha cumplido con sus obligaciones financieras.

4.5 Reformas Institucionales. Nuevo marco institucional

Ley de Responsabilidad Fiscal

Una regla fiscal es un instrumento normativo mediante el cual se consagra como prioritario asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y para ello, incorpora metas cuantitativas para los principales indicadores en que se expresan sus resultados. Puede, entonces, establecer topes máximos para el déficit fiscal, en algunas de sus acepciones, para el nivel de deuda pública, imponer obligaciones de ahorrar recursos y conformar fondos de estabilización, cuando el desempeño económico lo permita o imponer restricciones cuantitativas sobre

²⁷ Para la definición del nivel de endeudamiento público se tomó en cuenta el límite recomendado en el Tratado de Maastricht (60 por ciento del PIB), para los países miembros de la Unión Europea, utilizado también por otros países que aplican restricciones cuantitativas al endeudamiento. Aunque relativamente alto para un país como El Salvador, para su determinación, se tuvo en cuenta, la necesidad de un mayor margen de endeudamiento, teniendo en cuenta la ausencia de política monetaria y cambiaria del país.

componentes específicos de gasto. En general, las reglas fiscales se materializan en una Ley de Responsabilidad Fiscal.

Varios factores han hecho necesario introducir estos mecanismos, entre ellos: i) los desequilibrios fiscales recurrentes, ii) la falta de disciplina fiscal, iii) la dispersión de la facultad de establecer obligaciones de gasto entre las ramas del poder público y aún entre componentes de la rama ejecutiva, iv) diferencias en las posiciones ideológicas de los partidos políticos o de sus representantes, en torno a la prelación que deba tener el equilibrio de las finanzas públicas, frente a la finalidad y los objetivos de la acción del Estado.

En el caso de El Salvador, algunas situaciones objetivas relacionadas con los factores mencionados han estado presentes y han sido consideradas como justificación para avanzar en la discusión y estructuración de una Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal. Como señalan los expertos, la virtud de las leyes de responsabilidad fiscal, tal vez sea la de convertirse en motivo de debate y formación de consensos alrededor de la necesidad y de la manera de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas²⁸.

El Gobierno ha sido consciente de estas dificultades, pero también de las ventajas y oportunidades de establecer un “ancla” cuantitativa, que guíe la formulación, implementación y ajuste de la Política Fiscal, de acuerdo con las necesidades de la población, las estrategias del Gobierno de turno y las posibilidades que la economía.

Las diferentes propuestas para el manejo de las finanzas públicas, que se ventilan alrededor del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, en estudio actualmente, por parte de la Asamblea Legislativa, contemplan ajustes en los ingresos, gastos y endeudamiento público, con diferente composición, intensidades y período de ejecución, constituyendo cada una de ellas, lo que se considera una trayectoria o senda fiscal. El FMI, en el Artículo IV para El Salvador, propone un ajuste acumulado del 3.0 por ciento del PIB en 3 años para alcanzar la sostenibilidad de la deuda, con lo cual, la deuda pública (incluyendo la deuda relacionada con pensiones) se reducirían a un nivel inferior al 50 por ciento del PIB en 10 años. Sin embargo, como se menciona en el documento, esta medida podría ser recesiva en el corto y mediano plazo.

Propuesta Reforma Procesal Penal y cobro de las deudas

Las deudas tributarias y por multas son cuantiosas e involucran a varias instituciones en el proceso de recuperación. El total de deudas a favor del Estado, acumuladas entre 2010 y 2016 supera los \$ 786,7 millones, los cuales equivalen al 18,6% de lo que se espera recaudar por

²⁸ Serpas, Luz M., Chorro, M., Oliva, José A. *Políticas de responsabilidad fiscal en El Salvador*. Estudios Estratégicos. FUSADES. Septiembre 2012.

impuestos en este año. La tasa de recobro exitoso de dichas deudas es baja; en ese período, la Fiscalía General de la República (FGR) recuperó solamente \$22.1 millones, equivalentes al 2.8% del acumulado.

Parte de la explicación de la baja tasa de recuperación de las deudas radica en que los procedimientos establecidos en las normas vigentes generan demoras y abren espacio para introducir prácticas dilatorias, lo cual contribuye a erosionar la disposición a pagar por parte de los contribuyentes. Aunque ha disminuído, la tasa global de evasión tributaria era de 29.8% en 2015.

Las necesidades de financiamiento son crecientes y el espacio fiscal es reducido, por lo cual se requiere mejorar la eficacia en el recaudo de rentas y la eficiencia de los procedimientos de recuperación de la cartera tributaria.

Para ello se ha preparado una Propuesta de Ley de Cobro Administrativo, mediante la cual se busca incorporar los siguientes instrumentos:

- Creación de la Dirección General de Cobranza, como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, con autonomía técnica, administrativa y funcional, con competencia para el cobro tanto persuasivo como ejecutivo de las deudas tributarias y de las multas que se deban a favor de la Administración Pública (Artículo 6 de la Propuesta de Ley).
- Creación del Tribunal de Apelaciones de Cobranza (TAC) como órgano administrativo técnico y especializado, adscrito al Ministerio de Hacienda, con competencia para la resolución del recurso de apelación de los actos dictados en el proceso de cobro ejecutivo de las deudas tributarias y multas administrativas que se deban a favor de la Administración Pública (Artículo 9).
- Se otorga facultad a la Administración Tributaria para el cobro de las deudas, a partir del momento en que sean exigibles (Artículo 45).
- La impugnación del acto no suspende el curso del procedimiento de cobranza, salvo que se aporte una garantía (Artículos 40 y 100).
- Se provee a la Administración de la capacidad de adopción de medidas cautelares y precautorias, autorización de acuerdos de pago, garantías y realización de bienes embargados, mediante subasta electrónica, como instrumentos para mejorar la eficacia del cobro y la recuperación de recursos (Artículos 41, 46, 85 y 86).
- Se establecen como puntos de equilibrio constitucionales: el acceso al control jurisdiccional y la suspensión de procedimientos de remate de bienes, en caso de impugnación judicial (Artículos 94, 95, 97, 98 y 99).

Fortalecimiento Operacional del MH. Se trata de consolidar una cultura administrativa honesta, efectiva y transparente en el manejo de los recursos del Estado, fortaleciendo, modernizando e innovando los procesos, herramientas y servicios orientados a la satisfacción de los usuarios y contribuyentes.

El objetivo es consolidar los avances logrados, tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, como en el modelo de Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados; seguidos del fortalecimiento y actualización del SAFI II, de manera que permita la implementación de las nuevas metodologías presupuestarias, la presentación de información financiera de acuerdo a estándares y normas internacionales y la implementación de técnicas y mecanismos modernos para el manejo de la caja fiscal; así como la integración con los sistemas administrativos del Gobierno.

4.6 Diálogo Público-Privado

Cooperación de Fuerzas Políticas y Construcción de Consensos para alcanzar un Acuerdo Fiscal de Nación.

La **polarización política** se ha convertido en un obstáculo para llevar a cabo las reformas necesarias en materia fiscal, de crecimiento económico y de seguridad y no contribuye a la búsqueda de mejores soluciones económicas para el país.

El Gobierno está realizando esfuerzos por generar espacios de diálogo para un Acuerdo Fiscal de Nación, con participación de actores políticos, económicos y sociales, con el propósito de ordenar y fortalecer la situación fiscal del país e impulsar una Ley de Responsabilidad Fiscal.

La profundidad y persistencia del desequilibrio en las finanzas públicas de El Salvador, agudizadas por el riesgo inminente de estar abocado al cierre de las posibilidades de financiamiento de las inversiones planificadas y de las obligaciones ya contraídas han aumentado la necesidad de construir un Pacto Fiscal.

Un Pacto Fiscal es un acuerdo entre representantes de las esferas política y social de un país, que asegura la legitimidad en el rol del Estado y el alcance de las responsabilidades del sector público en las dimensiones económica y social, mediante el cual se busca proveer una base que permita consolidar el ajuste fiscal, mejorar la productividad del gasto público, avanzar en las metas de equidad, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y contribuir al desarrollo de las instituciones democráticas²⁹.

²⁹ Elaborado con base en CEPAL (1998) "El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos. Resumen".

Para que funcione el Pacto Fiscal y consiga generar las condiciones necesarias para mejorar la gobernabilidad de las finanzas públicas, debe acoger cuatro principios básicos³⁰: i) combinar responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica; ii) mejorar la calidad del gasto público (mayor eficacia, mejores resultados e impactos en el largo plazo); iii) promover la equidad³¹; y iv) dotar de mayor transparencia a la gestión fiscal y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

Los esfuerzos que el Gobierno Nacional ha estado realizando, en la búsqueda de acuerdos para definir las condiciones y ajustes en las variables fiscales, para una reducción del déficit fiscal al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) en el largo plazo. Así mismo, la aprobación de financiamiento mediante emisión de bonos, para alcanzar niveles más manejables de obligaciones hoy representadas en deuda interna, y de corto plazo, para desarrollar una Reforma Integral al Sistema de Pensiones que genere sostenibilidad financiera y reducción del déficit previsional, podría ser materia del Pacto Fiscal.

Asimismo, se está buscando acuerdos para la aprobación de financiamiento principalmente en bonos, luego de que la Sala de lo Constitucional anulara la emisión de \$900 millones en bonos. La Asamblea Legislativa tiene detenida la aprobación de una emisión de \$1,200 millones en Bonos, que ayudaría principalmente, a pagar la deuda interna y de corto plazo que tiene el Gobierno y para establecer los mecanismos que permitan generar los consensos necesarios para desarrollar una Reforma Integral al Sistema de Pensiones que genere la sostenibilidad financiera en el tiempo y haga disminuir el déficit previsional.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, revela en su informe que es importante lograr una reducción del déficit fiscal al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) durante los próximos tres años. Esta reducción se necesita de "manera urgente y firme", según representante del FMI. Y dado los riesgos fiscales se debe hacer de forma gradual. Se requiere entonces, alcanzar un acuerdo político que permita estructurar estas soluciones.

El Ministerio de Hacienda confirmó que espera firmar un acuerdo precautorio o "Stand By" con el Fondo Monetario Internacional³². La condición es que haya un acuerdo fiscal para reducir el gasto y aumentar los ingresos del Estado.

³⁰ Martner, G. (2008) El Pacto Fiscal. CEPAL, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES.

³¹ *Al tiempo que es el reto más importante por abordar en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo, provee la clave para asegurar un respaldo amplio, en lo político, económico y social.*

³² *Un acuerdo precautorio, o "stand by", se negocia por una cierta cantidad de dinero que queda disponible en caso de que el país llegara a necesitarla. Con este tipo de acuerdos, el FMI se convierte en financista de última instancia, lo que abre puertas para conseguir financiamiento externo*

4.7 Perspectivas Económicas de Mediano Plazo 2017- 2020

Para el 2017 se estima un crecimiento de 2.3%, con un promedio para el período 2017-2020 de 2.5%. Con la aprobación e implementación de las iniciativas estratégicas del Gobierno para impulsar la inversión y el crecimiento antes mencionadas, se espera un mejor desempeño tanto en la inversión nacional como un aumento de la inversión extranjera directa; parte de este comportamiento también se explica por el desempeño esperado de la economía de los Estados Unidos, con un 2.5% de crecimiento para el 2017 según el FMI, con lo que mejora el empleo y el flujo de remesas familiares. Igualmente, el comportamiento del precio del petróleo de \$48.3 por barril para el año 2017, fortalece el consumo privado y la demanda interna.

Para el 2017 se espera una inflación anual de 2.0%; el promedio esperado del período 2017- 2020 se estima en 1.6%, congruente con la aplicación de las medidas de recuperación económica de estímulo a la inversión y la productividad.

El comportamiento de los precios internacionales del café y azúcar para el período 2017- 2020 mantendrá a niveles similares que oscilan en un promedio de 130.0 \$/quintal y 18.1 \$/quintal, respectivamente, lo cual estimulará la producción y exportación de estos productos.

Tabla 11: Principales Indicadores Macroeconómicos

Descripción	2016	2017	2018	2019	2020
Millones de US\$ (Términos nominales)					
PIB	26,833.4	27,826.1	28,952.8	30,143.4	31,432.0
Consumo	27,027.8	28,082.2	29,282.5	30,600.4	31,954.4
Inversión Interna Bruta	3,812.9	4,260.8	4,521.6	4,352.0	4,388.5
Exportaciones de Bienes y Servicios	6,699.0	6,925.2	7,176.3	7,424.2	7,678.6
Importaciones de Bienes y Servicios	10,706.2	11,442.1	12,027.6	12,233.1	12,589.4
Remesas Familiares	4,520.0	4,700.8	4,888.8	5,084.4	5,287.8
Índice de Precios al Consumidor "IPC"	112.0	144.2	116.3	117.7	119.3
Saldo en Cuenta Corriente	-562.9	-982.9	-1,177.6	-1,002.0	-933.2
Préstamo Sector Privado	11,529.7	12,055.7	12,608.4	13,189.4	13,808.5
Tasas de Crecimiento					
PIB real	2.1%	2.3%	2.4%	2.6%	2.6%
Consumo privado real	1.4%	2.4%	2.4%	3.4%	2.8%
Inversión Interna Bruta real	6.0%	13.8%	6.7%	-4.8%	0.7%
Inflación	1.3%	2.0%	1.8%	1.3%	1.3%
Remesas familiares	5.9%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
Saldo en Cuenta Corriente % de PIB	-2.1%	-3.5%	-4.1%	-3.3%	-3.0%
Préstamo Sector Privado	4.5%	4.6%	4.6%	4.6%	4.7%

Fuente: BCR

Con la Ley de Asocios Públicos y Privados, se espera que se concreten nuevos proyectos bajo esta modalidad de inversión, en áreas claves para el desarrollo, como: ampliación y modernización del aeropuerto, concesión del Puerto de la Unión, modernización del transporte público, FOMILENIO II y en la generación de electricidad, entre otros.

Las proyecciones macroeconómicas están sujetas a riesgos tales como la desaceleración económica de Estados Unidos, los efectos adversos derivados del cambio climático y la inseguridad, entre otros.

5- PROYECCIONES FISCALES DEL SPNF DE MEDIANO PLAZO

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

5 Proyecciones Fiscales del SPNF de Mediano Plazo

Las proyecciones fiscales de mediano plazo se estimaron considerando un crecimiento económico moderado de 2.1% a partir de 2016, con un leve incremento hasta llegar a estabilizarse en 2.8% durante el período (2023- 2026) cálculo estimado por el Ministerio de Hacienda. En dicho período, se considera un mejor comportamiento del entorno externo, mayor crecimiento de la economía de Estados Unidos, lo que significaría un mejor comportamiento de las exportaciones. También se asume la estabilización del precio del petróleo, con un efecto positivo sobre el monto de las importaciones y en general de la economía.

Tabla 12: Principales Supuestos Macroeconómicos
Millones de \$ y porcentajes

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB NOM	26,833.4	27,826.1	28,952.8	30,143.4	31,432.0	32,861.7	34,356.4	35,954.2	37,626.2	39,375.9	41,207.1
PIB REAL	10,214.3	10,452.3	10,707.9	10,983.1	11,273.1	11,577.5	11,890.0	12,223.0	12,565.2	12,917.0	13,278.7
CREC NOM	3.8%	3.7%	4.0%	4.1%	4.3%	4.5%	4.5%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%
CREC REAL	2.1%	2.3%	2.4%	2.6%	2.6%	2.7%	2.7%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
Inflacion	1.3%	2.0%	1.8%	1.3%	1.3%	1.7%	1.9%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Deflactor del PIB	262.7	266.2	270.4	274.5	278.8	283.8	289.0	294.2	299.4	304.8	310.3
Var defl PIB	1.1%	1.4%	1.6%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%

Fuente: BCR y MH

5.1 Escenario Base

Este escenario recoge la trayectoria fiscal inercial de los años anteriores, y solo contempla medidas y ajustes marginales, en materia de ingresos, gastos y endeudamiento público del SPNF, que preservan dicha trayectoria. Las principales metas fiscales para el período 2016 – 2026 son las siguientes:

- Se estima una carga tributaria de 15.8% del PIB en el 2016 y que se incremente gradualmente hasta alcanzar el 16.5% del PIB en el año 2026, generando un aumento de solo 0.7 puntos del PIB al final del período.
- Se estima un gasto público total de 21.1% del PIB para el 2016, con un incremento leve hasta llegar al 22.2% del PIB a 2026 que significa solo 0.1 puntos porcentual del PIB más para el período.
- Los gastos corrientes de 18.1% del PIB para el 2016, se incrementa gradualmente hasta llegar al 19.0% del PIB a 2026, lo que significa un aumento de 0.9% del PIB para el período.
- Las transferencias corrientes se reducen de 2.2% del PIB en 2016 a 1.9% del PIB en 2026, equivalente a 0.3 puntos del PIB al final del período.
- En cuanto a los intereses de la deuda se estima un crecimiento y su posterior estabilización en torno a 3.8% del PIB en promedio, para el período; producto de un mayor endeudamiento público, proveniente del Fideicomiso de Pensiones, y atenuado por el crecimiento de la economía.

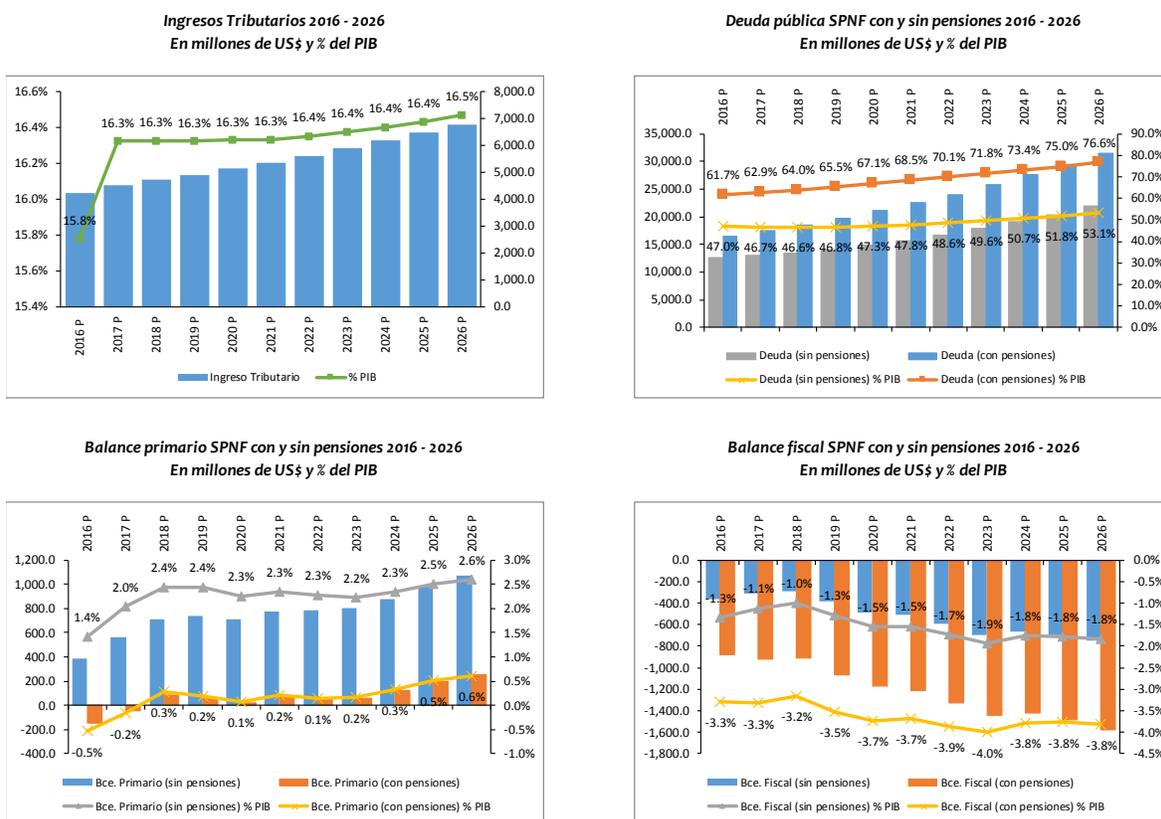
- La inversión pública para el período 2016-2026 se estimó con un promedio de 2.9% del PIB; comportamiento acorde con el nivel de crecimiento económico estimado para el período.
- En consecuencia, el déficit fiscal (incluyendo pensiones), se estima en 3.3% del PIB en 2016, con una tendencia creciente hasta finalizar en 3,8% del PIB en el 2026; con un deterioro de 0.5 puntos porcentuales del PIB.
- Por su parte, la deuda del SPNF (incluyendo FOP) se estima en 61.7% en 2016 y se proyecta un saldo de 76.6% del PIB al finalizar el período; mostrando una trayectoria creciente equivalente a 14.9 puntos del PIB en el período 2016-2026. Es importante destacar que la brecha entre el saldo de la deuda con pensiones y el saldo de la deuda sin pensiones, es de 23,5% del PIB. Asimismo, que el impacto de la pensiones en las finanzas públicas se refleja, tanto en el nivel del déficit, como en el monto de la deuda. La implementación de una reforma al sistema previsional, contribuiría a mejorar los resultados fiscales, ver tabla 13 y gráfico 20.

Tabla 13: Principales Indicadores Fiscales 2016-2026
Millones de \$ y porcentaje del PIB

Indicadores	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
millones de US\$											
Ingresos totales	5,311.8	5,688.2	5,934.8	6,170.3	6,370.1	6,658.8	6,967.9	7,299.2	7,647.9	8,014.9	8,403.3
Ingresos tributarios	4,234.2	4,542.2	4,727.1	4,920.6	5,132.6	5,366.4	5,618.1	5,887.8	6,172.0	6,471.5	6,787.1
Gastos totales	5,669.6	5,999.8	6,222.4	6,555.6	6,853.8	7,163.1	7,561.3	7,997.7	8,310.6	8,715.0	9,157.2
Gasto corriente	4,852.5	5,071.9	5,302.3	5,608.1	5,840.4	6,114.1	6,425.1	6,815.8	7,083.6	7,434.9	7,822.5
Ahorro corriente	415.7	542.5	540.6	474.5	504.1	519.6	518.2	459.4	540.6	556.7	555.8
Inversión	734.7	815.3	808.0	841.5	905.1	937.9	1,021.7	1,063.7	1,104.9	1,153.9	1,204.3
Balance primario(sin pensiones)	382.5	566.7	708.5	734.9	711.4	771.0	781.7	799.1	880.1	983.7	1,068.4
Balance primario(con pensiones)	-143.1	-47.0	81.0	58.1	20.9	66.0	50.3	56.2	119.2	199.6	247.7
Déficit global (sin pensiones)	-357.9	-311.6	-287.6	-385.2	-483.7	-504.4	-593.4	-698.5	-662.7	-700.0	-753.8
Déficit global (con pensiones)	-883.5	-925.3	-915.0	-1,062.0	-1,174.2	-1,209.4	-1,324.8	-1,441.4	-1,423.7	-1,484.1	-1,574.6
Deuda total (sin pensiones)	12,618.4	12,998.0	13,479.3	14,104.5	14,878.2	15,704.6	16,685.4	17,837.7	19,057.9	20,404.0	21,892.1
Deuda total (con pensiones)	16,568.5	17,498.2	18,530.8	19,742.6	21,100.7	22,508.6	24,077.7	25,808.0	27,600.1	29,514.5	31,577.9
Porcentajes del PIB											
Ingresos totales	19.8	20.4	20.5	20.5	20.3	20.3	20.3	20.3	20.3	20.4	20.4
Ingresos tributarios	15.8	16.3	16.3	16.3	16.3	16.3	16.4	16.4	16.4	16.4	16.5
Gastos totales	21.1	21.6	21.5	21.7	21.8	21.8	22.0	22.2	22.1	22.1	22.2
Gasto corriente	18.1	18.2	18.3	18.6	18.6	18.6	18.7	19.0	18.8	18.9	19.0
Ahorro corriente	1.5	1.9	1.9	1.6	1.6	1.6	1.5	1.3	1.4	1.4	1.3
Inversión	2.7	2.9	2.8	2.8	2.9	2.9	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9
Balance primario(sin pensiones)	1.4	2.0	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.2	2.3	2.5	2.6
Balance primario(con pensiones)	-0.5	-0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.6
Déficit global (sin pensiones)	-1.3	-1.1	-1.0	-1.3	-1.5	-1.5	-1.7	-1.9	-1.8	-1.8	-1.8
Déficit global (con pensiones)	-3.3	-3.3	-3.2	-3.5	-3.7	-3.7	-3.9	-4.0	-3.8	-3.8	-3.8
Deuda total (sin pensiones)	47.0	46.7	46.6	46.8	47.3	47.8	48.6	49.6	50.7	51.8	53.1
Deuda total (con pensiones)	61.7	62.9	64.0	65.5	67.1	68.5	70.1	71.8	73.4	75.0	76.6

Gráfico 23:

Principales Indicadores Fiscales



Fuente: MH

5.2 Escenario Activo

Medidas de Ingresos

El Ministerio de Hacienda evalúa permanentemente medidas de ingresos que se encuentran en proceso de análisis y discusión al interior del Órgano Ejecutivo y otras medidas que ya se presentaron a la Asamblea Legislativa, tal es el caso de la propuesta del Cobro Coactivo de Obligaciones Tributarias. En términos globales en este escenario contempla un incremento en el ingreso, como consecuencia de medidas, equivalentes a 1.5% del PIB de 2017 a 2019.

Ajuste de Gastos

Por el lado del gasto se contempla la continuación de la política de focalización del Subsidio al Gas Licuado de Petróleo (GLP) utilizando el mecanismo de la “Tarjeta de Beneficiario”, estimándose una reducción de \$4.6 millones, en 2017. En el subsidio a la energía eléctrica se estima una reducción de \$16.5 millones por la eliminación del subsidio a consumidores comprendidos en el rango de 100-200 Kwh y por una mayor focalización del tramo de 50-99 Kwh. En los demás rubros de gastos se contempla un crecimiento menor al de años anteriores y en particular, esta reducción se acentúa en los rubros de remuneraciones con una reducción de 0.8% el PIB durante todo el período y transferencias de 0.4 puntos del PIB, específicamente en devolución de IVA.

En el rubro de pensiones se utilizaron los siguientes supuestos:

- 1) El saldo restante de emisiones anteriores fue de \$1,962.6 millones de Certificados de Inversión Previsional (CIP). La tasa de interés promedio se estima en 3.0% calculada con las emisiones hasta febrero 2016 indexadas a la LIBOR y las posteriores, a la Tasa de Interés Básica Pasiva (TIBP) reportada por el BCR.
- 2) El saldo CIP que se traslada al pilar de reparto, y es tratado como bono a perpetuidad con una tasa de interés de 2.0%.
- 3) Las nuevas emisiones anuales de títulos son equivalentes a las necesidades de financiamiento del Sistema Previsional, a 20 años plazo, amortizables cada 10 años, a una tasa de interés de 6.0%.
- 4) Los supuestos de tasa de interés para nuevas emisiones como resultado de las brechas se calculó a 7.25%.

**Tabla 14: Principales metas fiscales del Sector Público no Financiero para el período 2016-2026
(Millones de \$ y porcentaje del PIB)**

Indicadores	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
millones de US\$											
Ingresos totales	5,311.8	5,839.4	6,206.1	6,457.5	6,669.5	6,971.8	7,295.2	7,641.8	8,006.3	8,390.0	8,795.9
Ingresos tributarios	4,234.2	4,693.4	4,998.4	5,207.8	5,432.1	5,679.5	5,945.4	6,230.3	6,530.4	6,846.6	7,179.7
Gastos totales	5,669.6	5,993.6	6,138.2	6,378.1	6,604.9	6,839.1	7,147.7	7,479.0	7,718.4	8,176.3	8,508.3
Gasto corriente	4,852.5	5,065.7	5,201.9	5,413.4	5,573.5	5,771.3	5,991.9	6,276.5	6,469.9	6,873.7	7,150.2
Ahorro corriente	415.7	699.8	912.3	956.4	1,070.4	1,175.5	1,278.7	1,341.2	1,512.8	1,493.0	1,620.8
Inversión	734.7	815.3	824.3	858.7	923.1	956.7	1,041.3	1,084.3	1,126.4	1,176.4	1,227.8
Balance primario(sin pensiones)	382.5	723.4	980.9	1,039.6	1,045.2	1,140.7	1,193.3	1,259.3	1,385.3	1,530.1	1,652.3
Balance primario(con pensiones)	-143.1	315.5	549.0	591.2	586.9	666.7	712.0	766.0	895.2	1,046.5	1,167.3
Déficit global (sin pensiones)	-357.9	-154.2	67.9	79.4	64.6	132.7	147.4	162.8	288.0	213.8	287.6
Déficit global (con pensiones)	-883.5	-562.1	-364.1	-369.0	-393.6	-341.3	-333.9	-330.5	-202.2	-269.8	-197.4
Deuda total (sin pensiones)	12,618.4	12,744.8	12,863.5	12,785.5	12,855.7	12,864.9	12,897.2	12,950.1	12,947.1	13,068.6	13,162.8
Deuda total (con pensiones)	16,568.5	14,697.5	15,248.1	15,618.6	16,147.0	16,630.2	17,143.9	17,690.0	18,177.2	18,782.3	19,361.4
Porcentajes del PIB											
Ingresos totales	19.8	21.0	21.4	21.4	21.2	21.2	21.2	21.3	21.3	21.3	21.3
Ingresos tributarios	15.8	16.9	17.3	17.3	17.3	17.3	17.3	17.3	17.4	17.4	17.4
Gastos totales	21.1	21.5	21.2	21.2	21.0	20.8	20.8	20.8	20.5	20.8	20.6
Gasto corriente	18.1	18.2	18.0	18.0	17.7	17.6	17.4	17.5	17.2	17.5	17.4
Ahorro corriente	1.5	2.5	3.2	3.2	3.4	3.6	3.7	3.7	4.0	3.8	3.9
Inversión	2.7	2.9	2.8	2.8	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Balance primario(sin pensiones)	1.4	2.6	3.4	3.4	3.3	3.5	3.5	3.5	3.7	3.9	4.0
Balance primario(con pensiones)	-0.5	1.1	1.9	2.0	1.9	2.0	2.1	2.1	2.4	2.7	2.8
Déficit global (sin pensiones)	-1.3	-0.6	0.2	0.3	0.2	0.4	0.4	0.5	0.8	0.5	0.7
Déficit global (con pensiones)	-3.3	-2.0	-1.3	-1.2	-1.3	-1.0	-1.0	-0.9	-0.5	-0.7	-0.5
Deuda total (sin pensiones)	47.0	45.8	44.4	42.4	40.9	39.1	37.5	36.0	34.4	33.2	31.9
Deuda total (con pensiones)	61.7	52.8	52.7	51.8	51.4	50.6	49.9	49.2	48.3	47.7	47.0

Fuente: Ministerio de Hacienda

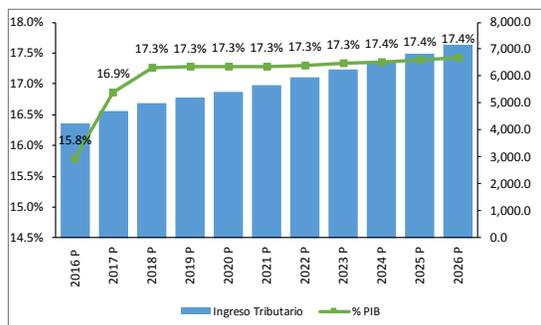
En este escenario las principales metas fiscales en materia de ingresos, gastos y endeudamiento público del SPNF, para el período 2016 – 2026 son las siguientes:

- Se estima una carga tributaria de 15.8% del PIB en el 2016 incrementándose progresivamente hasta alcanzar el 17.4% del PIB en el año 2026, generando un incremento de 1.7% del PIB.
- Para el 2016 el gasto público se prevé alcanzar 21.1% del PIB, con una reducción gradual hasta llegar al 20.6% del PIB a 2026 que significa un 0.7 punto porcentual del PIB para el período.
- Los gastos corrientes de 18.1% del PIB para el 2016, se reducen gradualmente hasta llegar al 17.4% del PIB a 2026, que significa una disminución de 1.5% del PIB para el período.
- Los gastos de consumo muestran una tendencia decreciente a lo largo del período al pasar de 13.1% del PIB en 2016 a 12.2% del PIB en 2026, con una reducción gradual de 0.9% del PIB.
- Las transferencias corrientes se reducen de 2.2% del PIB en 2016 a 1.8% del PIB en 2026, con un impacto positivo de -0.4% del PIB al final del período.
- En cuanto a los intereses de la deuda estima una tendencia estable en torno a 3.1% del PIB en promedio para el período; producto de un mayor endeudamiento público, proveniente del fideicomiso de pensiones, y atenuado por el crecimiento de la economía.
- La inversión pública para el período 2016 - 2026 se estimó con un promedio de 2.9% del PIB, comportamiento acorde con el nivel de crecimiento económico estimado para el período.

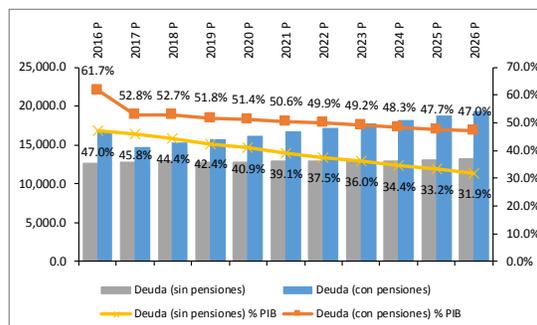
- En consecuencia el déficit fiscal (incluyendo pensiones), se estima en 3.3% del PIB en 2016 con una tendencia decreciente hasta finalizar en 0.5% del PIB en el 2026; esta mejora de 2.8 puntos porcentuales del PIB, está asociada, por una parte a las medidas de ingresos propuestas, y por otra a las medidas de contención en el crecimiento en el gasto corriente. Así como, a la reforma al sistema de pensiones.
- Por su parte, la deuda del SPNF (incluyendo FOP) se estima en 61.7% en 2016 mostrando una trayectoria decreciente en el período hasta llegar a 47.0% del PIB en 2026. Es importante destacar que la brecha entre el saldo de la deuda con pensiones y el saldo de la deuda sin pensiones (30.7% del PIB), es de 15.1% del PIB, producto de la reforma de pensiones. Es importante destacar que el impacto de la reforma de pensiones en las finanzas públicas se ve reflejado en el balance fiscal, tanto como en el monto y nivel de la deuda.

Gráfico 24:
Principales Indicadores Fiscales

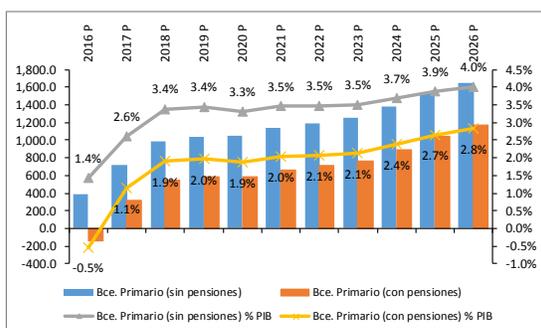
Ingresos Tributarios 2016 - 2026
En millones de US\$ y % del PIB



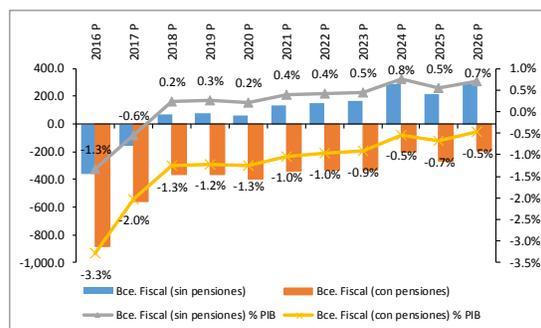
Deuda pública SPNF con y sin pensiones 2016 - 2026
En millones de US\$ y % del PIB



Balance primario SPNF con y sin pensiones 2016 - 2026
En millones de US\$ y % del PIB



Balance fiscal SPNF con y sin pensiones 2016 - 2026
En millones de US\$ y % del PIB



6- SOSTENIBILIDAD FISCAL

6 Sostenibilidad Fiscal.

6.1 Cálculos de Sostenibilidad Fiscal 2016- 2026

El análisis de sostenibilidad de la deuda tiene como objetivo establecer la capacidad de El Salvador para atender el servicio de la deuda pública y orientar las decisiones de endeudamiento del país. Es importante mencionar, que El Salvador siempre ha cumplido todos sus compromisos financieros.

Análisis de indicadores de sostenibilidad de la deuda

La **“sostenibilidad de la deuda”** se define como la capacidad de un país para cumplir sus obligaciones sin recurrir al impago o al evento de “default” de la deuda o sin acumular atrasos significativos en sus pagos, manteniendo así el acceso a los mercados financieros. Los tradicionales indicadores de liquidez y solvencia permiten evaluar el manejo y la capacidad del país para atender sus obligaciones financieras.

La **«liquidez»** es un concepto, que se refiere a la capacidad del Gobierno para atender el pago efectivo de todas sus obligaciones en el corto plazo, y por lo tanto, mantener el acceso a los mercados financieros.

El Gobierno de El Salvador ha pagado sus obligaciones financieras, sin embargo, ha habido períodos con dificultades para hacerlo como lo muestran el siguiente indicador de liquidez:

El balance primario (Ingresos totales menos Gastos totales, sin incluir intereses) ha sido negativo. Es decir, la estructura de ingresos y gasto público no genera recursos suficientes para pagar el total de servicio de la deuda; aunque esta dificultad se resuelve con el roll-over continuo de la misma.

La **“solvencia”** se define como la capacidad del Gobierno para pagar, en el largo plazo, el saldo de su deuda, mediante el valor actual de los superávits primarios proyectados, los cuales deben ser suficientes para reembolsar la deuda. A continuación se examina el comportamiento de los indicadores tradicionales empleados para medir la solvencia:

El análisis del nivel y magnitud de la deuda pública y de la capacidad de El Salvador para atender el servicio y pago de la misma, arroja resultados preocupantes, en términos de los indicadores de liquidez y solvencia; los cuales muestran, como la deuda ha superado los niveles de endeudamiento “prudentes”, recomendados por las distintas instituciones multilaterales.

A continuación se explora el comportamiento de la deuda pública a la luz del escenario propuesto, para el período 2016-2026; en primer lugar se establecen las “metas”, consistentes con un manejo prudente del endeudamiento público y luego se definen las acciones, o “esfuerzo fiscal”, requeridas para asegurar el cumplimiento de dichas metas. Para ello, se hace el cálculo del balance primario y el esfuerzo fiscal necesario para cumplir con la disminución de deuda plasmada en las proyecciones.

Para el análisis de la sostenibilidad en El Salvador utiliza la “Plantilla Integrada para Análisis de Sostenibilidad de Deuda”, desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta plantilla permite acceder a diversos modelos que evalúan la sostenibilidad de deuda, en este documento se emplean dos:

- Modelo tradicional o estándar
- Gráfico de abanico (Fan chart)

El enfoque estándar permite estimar el nivel de superávit primario de El Salvador necesario para mantener el ratio Deuda/PIB constante en el largo plazo. La dinámica endógena de deuda, traza la trayectoria del ratio a mediano plazo en función de sus determinantes directos (superávit primario, tasa de interés, tipo de cambio y tasa de crecimiento de PIB). El gráfico de abanico incorpora la incertidumbre, pues la evolución futura de los determinantes es incierta y ésta se traslada a la evolución de la deuda en proporción al PIB de El Salvador, generando un rango de valores que podría alcanzar el ratio Deuda/PIB con diferentes probabilidades. A continuación se presentan el desarrollo de los enfoques indicados anteriormente:

6.1.1 Enfoque estándar de largo plazo

Este método de análisis busca establecer el monto de superávit primario requerido para estabilizar la razón Deuda/PIB del SPNF, en el nivel de deuda actual o en cualquier otro nivel específico que se considere adecuado, para una tasa de interés real dada y una tasa de crecimiento de la economía.

Para el cálculo del superávit primario se emplea la versión discreta de la ecuación de largo plazo del comportamiento de la deuda pública:

$$sp^* = \left(\frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) d_{t-1}$$

Donde **sp*** es el superávit primario estabilizador de la deuda, **d** es la razón Deuda/PIB, **g** es el crecimiento real y **r** es la tasa de interés real. Para conocer el nivel de superávit necesario para mantener la razón Deuda/PIB constante, se impone la condición **dt = d_{t-1}** y se resuelve para **sp***.

**Tabla 15: Escenario de Sostenibilidad Fiscal
Balance Primario Requerido**

Sensitivity Analysis								
Long Term GDP Deviation Steps	3	Standard Deviations	0.3	Standard Deviations	0.3	Real Interest Deviation Steps	3	
Long Term GDP Growth Rate								
	0.56%	1.02%	1.48%	1.94%	2.40%	2.86%	3.32%	
Real Interest Rate								REQUIRED PRIMARY SURPLUS (%GDP)
4.59%	2.514%	2.217%	1.922%	1.631%	1.341%	1.055%	0.771%	
4.00%	2.146%	1.851%	1.558%	1.268%	0.981%	0.696%	0.413%	
3.41%	1.779%	1.485%	1.194%	0.905%	0.620%	0.336%	0.056%	
2.82%	1.411%	1.119%	0.830%	0.543%	0.259%	NA	NA	
2.23%	1.044%	0.753%	0.466%	0.180%	NA	NA	NA	
1.64%	0.676%	0.387%	0.101%	NA	NA	NA	NA	
1.05%	0.309%	0.022%	NA	NA	NA	NA	NA	
Real Interest Rate								REQUIRED ADJUSTMENT (%GDP)
4.59%	3.777%	3.480%	3.186%	2.894%	2.605%	2.319%	2.035%	
4.00%	3.410%	3.114%	2.822%	2.532%	2.244%	1.959%	1.677%	
3.41%	3.042%	2.749%	2.457%	2.169%	1.883%	1.600%	1.319%	
2.82%	2.675%	2.383%	2.093%	1.807%	1.522%	#¡VALOR!	#¡VALOR!	
2.23%	2.307%	2.017%	1.729%	1.444%	#¡VALOR!	#¡VALOR!	#¡VALOR!	
1.64%	1.940%	1.651%	1.365%	#¡VALOR!	#¡VALOR!	#¡VALOR!	#¡VALOR!	
1.05%	1.572%	1.285%	#¡VALOR!	#¡VALOR!	#¡VALOR!	#¡VALOR!	#¡VALOR!	

Fuente: Resultado de la Plantilla Integrada para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (BID).

La tabla anterior, presenta un análisis de sensibilidad utilizando enfoque estándar con diferentes supuestos de tasas de crecimiento del PIB real y de tasa de interés real. El superávit primario requerido para mantener el nivel de deuda observada en 2016, con una tasa de crecimiento del PIB de 1.9% y una tasa de interés real de 2.8% es de 0.54% del PIB. El ajuste fiscal requerido para estabilizar la deuda en 62.7% es de 1.8% del PIB (columnas y filas centrales de Tabla No. 15).

Una simulación estimada con un crecimiento del PIB real de 2.6% demanda un superávit primario de 0.1% y un ajuste fiscal de 1.4%. Otra simulación realizada con una tasa de interés real de 3.0%, requiere un superávit primario de 0.65% y un ajuste fiscal de 1.9% del PIB. Finalmente se realizó una simulación para estabilizar el nivel de deuda en 50.0% del PIB en el 2026, en un período de 10 años, lo cual arroja un superávit primario de 1.8% y un ajuste fiscal de 3.0% del PIB para cada año.

Tabla 16: Simulaciones de sostenibilidad fiscal

SIMULATION PANEL	
FIRST SIMULATION	
GDP GROWTH	2.60%
Required Primary Surplus (%GDP)	0.134%
Required Adjustment (%GDP)	1.398%
SECOND SIMULATION	
Interest Rate %	3.00%
Required Primary Surplus (%GDP)	0.65%
Required Adjustment(%GDP)	1.92%
THIRD SIMULATION	
Debt / Y	50.00%
Required Primary Surplus (%GDP)	0.43%
Required Adjustment(%GDP)	1.70%
ALL SIMULATIONS	
Required Primary Surplus (%GDP)	0.19%
Required Adjustment (%GDP)	1.46%
DEBT / Y TARGET	
PERIODS TO REACH TARGET	10
Required Primary Surplus (%GDP)	1.76%
Required Adjustment (%GDP)	3.02%

Fuente: Resultado de la Plantilla Integrada para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (BID).

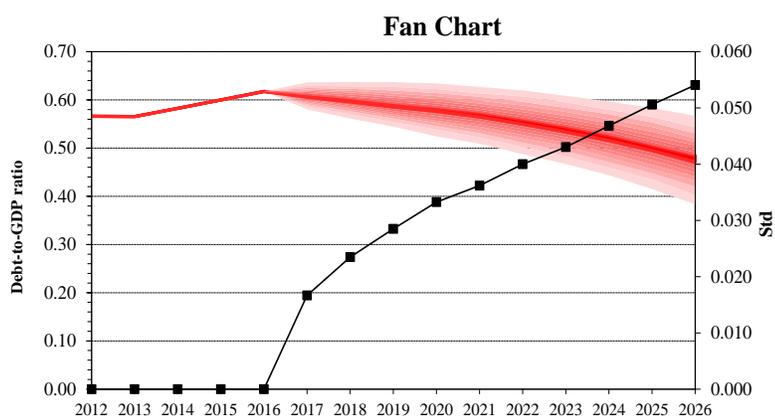
Como lo confirman las simulaciones realizadas, una mayor tasa de crecimiento económico reduce los requerimientos de superávit primario y de ajuste fiscal. Igualmente debe resaltarse el hecho de que el aumento en la tasa de interés real aumenta sustancialmente el monto de los mismos.

6.1.2 Gráfico de abanico (Fan Chart)

La idea básica en los gráficos de abanico, es producir una distribución simulada de la deuda respecto al PIB basado en la dinámica proporcionada por un modelo econométrico de tipo Vector Autorregresivo (VAR) y/o por una serie de pronósticos externos para un grupo de insumos de riesgo que alimentan la ecuación dinámica de la deuda. El gráfico de abanico correspondiente se genera para una proyección del período 2016 - 2026, permitiendo finalmente evaluar la probabilidad de que el ratio Deuda/PIB supere distintos valores del umbral de la deuda. De esta manera, el marco de gráficos de abanico para el análisis de sostenibilidad de deuda, en lugar de proyectar simplemente un solo escenario, incorpora la estructura de los choques aleatorios que afectan la economía doméstica para obtener una distribución completa de los resultados probables de la deuda respecto al PIB.

En el siguiente gráfico se reproduce la trayectoria observada de la deuda respecto al PIB, mostrando diferentes percentiles de la distribución simulada para cada año de la ventana de tiempo proyectada, teniendo en cuenta la incertidumbre contenida en el conjunto de entradas que alimentan la ecuación de la deuda. La línea color negro representa la desviación estándar de la proyección.

Gráfico 25: Abanico de la Deuda



Fuente: Resultado de la Plantilla Integrada para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (BID).

Bajo el escenario con medidas de ajuste fiscal y mayor crecimiento económico, la deuda se estabiliza en torno al 60.0% del PIB, pero no disminuiría significativamente, respecto a la situación actual.

La probabilidad que la deuda supere el umbral de la deuda del 50.0% del PIB es del 82.0%; que sea mayor de 60.0% del PIB la probabilidad es de 23.0%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 65.0% es del 1.0%.

Tabla 17: Valor de Riesgo de la Deuda /PIB

Value at Risk of the Debt / GDP	
Threshold of the debt limit (X)	0.5
Prob(Debt/ GDP) > X	0.82
Sensitivity Analysis	
X	Prob(Debt to GDP)>X
>0.5	0.82
>0.55	0.82
>0.6	0.23
>0.65	0.01

Fuente: Resultado de la Plantilla Integrada para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (BID).

7- RIESGOS FISCALES

MINISTERIO DE HACIENDA

Gobierno de

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

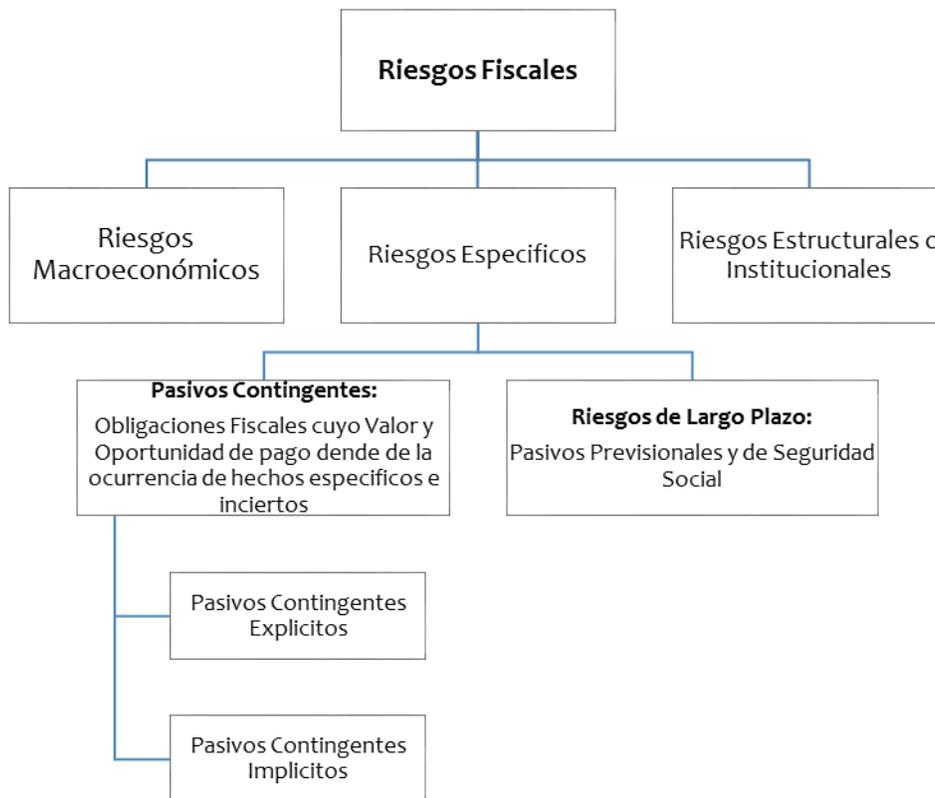


7 Riesgos Fiscales

7.1 Marco Conceptual:

El Sector Público se encuentra expuesto a múltiples riesgos fiscales que pueden afectar inesperadamente a las cuentas fiscales. El informe de transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal (2012) del FMI define los riesgos fiscales como factores que promueven las diferencias entre la posición fiscal proyectada por un Gobierno y la real. Esas diferencias pueden derivar de i) un conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del Gobierno; ii) shocks exógenos de las finanzas públicas, o iii) cambios endógenos en la configuración de la política fiscal. Estos riesgos se clasifican por tipo de fuentes: riesgos macroeconómicos, riesgos específicos (estos incluyen a los pasivos contingentes) y riesgos estructurales o institucionales.

Figura 1.
Clasificación de Riesgos Fiscales



Fuente: Elaboración propia en base a documento del FMI sobre Gestión de Riesgos Fiscales 2015

Si bien el aumento de la transparencia fiscal no puede eliminar esos riesgos, puede ayudar a las autoridades responsables de la política económica y al público a comprenderlos y plantearse medidas que coadyuven para minimizarlos.

Podemos definir cada uno de los tipos de riesgo de la siguiente manera:

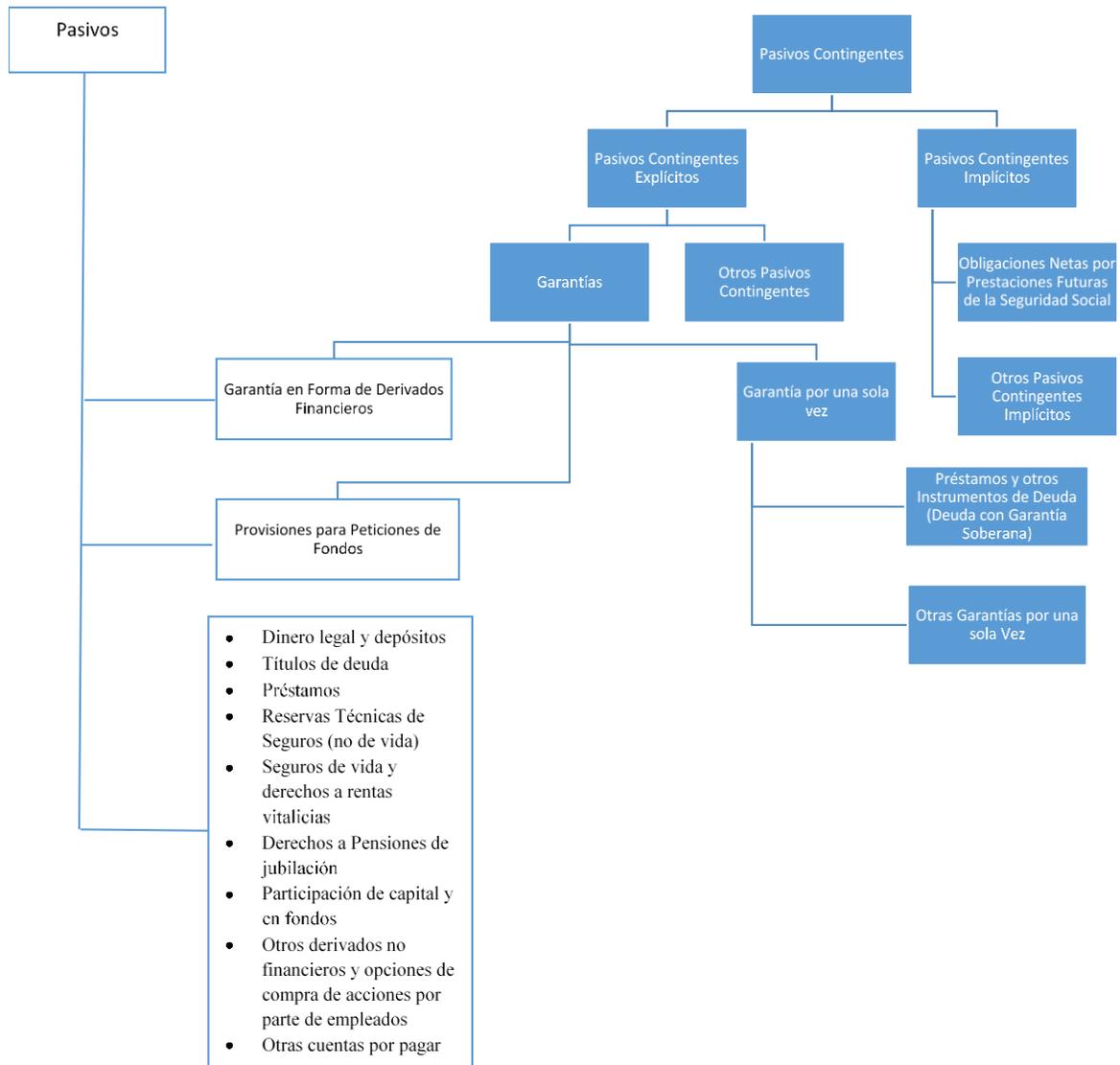
- a. **Riesgos macroeconómicos:** se refieren a la exposición de las finanzas públicas a las variaciones en los parámetros macroeconómicos (PIB, pérdida de competitividad, las tasas de interés) y otros parámetros claves, utilizados en las proyecciones macroeconómicas. La evaluación de estos riesgos debe considerar el análisis de distintos escenarios macroeconómicos y el correspondiente impacto en las cuentas fiscales y en la sostenibilidad de la deuda pública. Para El Salvador, en el documento “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025”, publicado en febrero 2016, se analizaron los riesgos macroeconómicos asociados a (i) valoraciones de riesgo de cambio en la tasa de crecimiento económico proyectada; (ii) valoraciones de riesgo de cambio en las tasas de interés; (iii) valoraciones en la pérdida de la competitividad.
- b. **Riesgos estructurales e institucionales:** se refieren a las debilidades estructurales o institucionales del Gobierno que pueden limitar la eficacia de la gestión del riesgo fiscal o aumentar tanto la probabilidad de que ocurra un evento negativo como el costo fiscal, en caso de materializarse. En este sentido, son más vulnerables las economías cuyos ingresos están dominados por sólo una o dos fuentes; así mismo, otras debilidades estructurales incluyen asignaciones excesivas de los ingresos a los programas de gastos específicos. Éstos limitan la capacidad del Gobierno para ajustar la política fiscal en respuesta a un choque, lo que puede intensificar el impacto ante la materialización de riesgos.
- c. **Riesgos fiscales específicos:** no están relacionados con los parámetros macroeconómicos o supuestos de proyección, son más restringidos y surgen de fuentes específicas, tales como los costos fiscales potenciales derivados de la ejecución de garantías gubernamentales; la posible necesidad de brindar apoyo fiscal a una empresa de propiedad estatal o Gobierno municipal; o los gastos no programados que se destinan a programas de transferencia de asistencia social y previsional, gastos relacionados a la ocurrencia de desastres naturales. En relación a estos riesgos específicos, podemos mencionar a los pasivos contingentes. Omitir la contabilización de estos riesgos fiscales o una inadecuada gestión de los mismos genera fuertes incrementos no esperados en el saldo de la deuda pública y ha dado pie a crisis fiscales en diversos países. Al respecto, el FMI sostiene que la materialización de pasivos contingentes ha sido de las principales causas por medio de las cuales se han registrado mayores incrementos inesperados de la deuda pública en las economías emergentes en los últimos 10 a 15 años. A continuación se definen las categorías de pasivos contingentes:

- i. **Pasivos Contingentes:** una de las grandes áreas de acción de la gestión de riesgos fiscales se refiere al tratamiento de las obligaciones contingentes, en la medida en que están asociadas a riesgos eventuales; las obligaciones contingentes son aquellas que deben cumplirse en caso de la ocurrencia de ciertos eventos particulares, que pueden o no materializarse, es decir, éstas no son visibles hasta que se activan o hasta que se produce un problema. Su probabilidad y magnitud dependen no solo de factores exógenos, sino también del propio diseño e implementación de los programas y políticas gubernamentales (Rozenwurcel, 2012).

La literatura identifica dos categorías de pasivos contingentes:

- **Obligaciones contingentes explícitas:** son aquellas que son definidas por Ley o Contratos, pero que sólo se hacen efectivas ante la ocurrencia de ciertos eventos específicos.
- **Obligaciones contingentes implícitas:** no están reconocidas de antemano oficialmente, pero acaban aceptándose después de ciertos acontecimientos. Esto puede ser consecuencia de presiones de la opinión pública o de ciertos grupos de interés particular, pero también puede obedecer a que el costo social de no intervenir es extremadamente elevado.

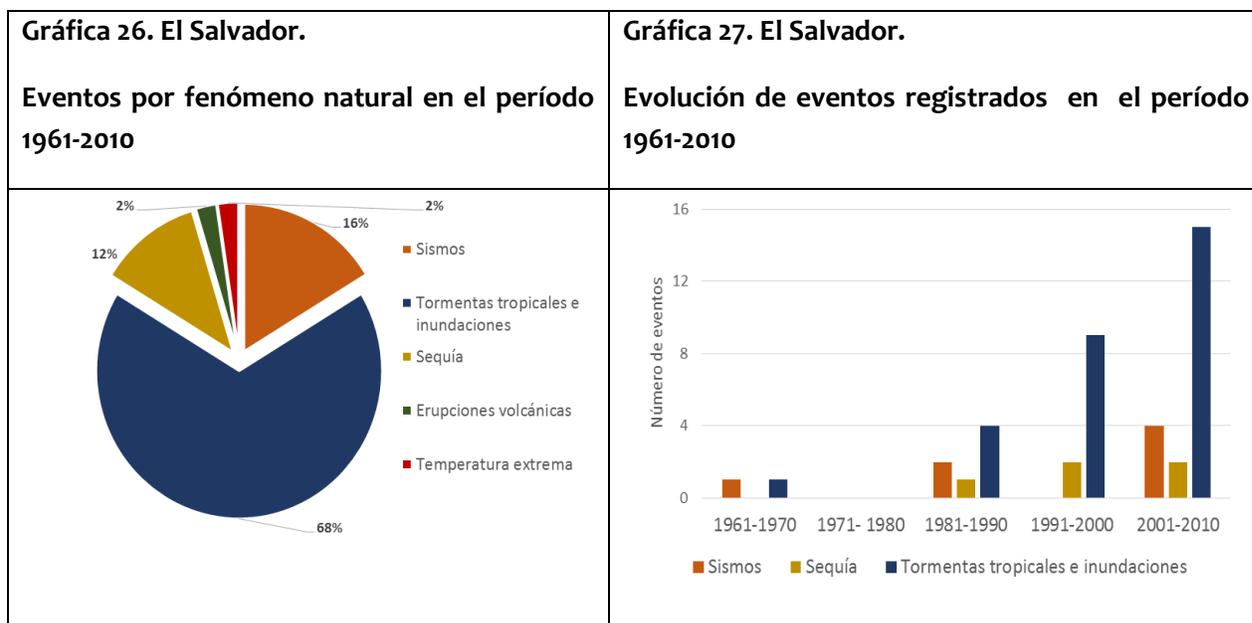
Figura 2.
Clasificación de Pasivos Contingentes



Fuente: FMI, Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014

7.2 Desastres Naturales.

La exposición a múltiples amenazas naturales como terremotos, lluvias torrenciales, sequías, deslizamientos, erupciones volcánicas, entre otras, afectan el desarrollo económico y social del país. Según un estudio elaborado por el Banco Mundial³³, históricamente, en El Salvador los sismos han representado el 16% de un total de 43 eventos registrados entre 1961 y 2010; sin embargo, éstos son los eventos que mayores pérdidas, tanto económicas como de vidas, han generado.



(a) Fuente: Banco Mundial, Impacto Económico de los Desastres en El Salvador. Cuantificación.

Así mismo, en los últimos años se ha incrementado la frecuencia de eventos relacionados a lluvias intensas. Según el estudio del Banco Mundial, la frecuencia de estos eventos ha aumentado significativamente pasando de registrar una tormenta tropical por década durante los años 60's y 70's, a nueve en los 90's y quince en el período de 2001 a 2010³⁴. Debe tomarse

³³ Banco Mundial (junio 2016), Impacto Económico de los Desastres en El Salvador. Cuantificación.

³⁴ Cálculos elaborados por personal del Banco Mundial en base a datos EM – DAT. Para ser incluido en la base de datos de EM-DAT, los desastres tienen que cumplir por lo menos una de las siguientes condiciones: (i) Diez (10) o más personas reportadas como fallecidas; (ii) Cien (100) o más personas reportadas como afectadas; (iii) Declaración de estado de emergencia o (iv) Solicitud de asistencia internacional. Por lo tanto, el aumento en el número de desastres reportados no se debe atribuir únicamente a un aumento en la frecuencia de los eventos naturales adversos sino también a un creciente impacto de estos eventos debidos a factores como el aumento de la densidad poblacional, el acelerado crecimiento urbano y, de manera general, la consolidación de los factores subyacentes del riesgo.

en cuenta que se registran grandes avances en la sistematización de la información, así como en la generación de reportes relacionados a este tipo de eventos, lo cual también incide en el incremento de los eventos registrados. Sin embargo, no se puede ignorar la alta vulnerabilidad del país a este tipo de fenómenos que en su mayoría han dejado grandes daños y pérdidas humanas y económicas.

Finalmente, es importante destacar la dinámica de los eventos más recientes de sequía, específicamente 2014 y 2015, los cuales se han caracterizado por generar impactos severos, principalmente en el sector rural del país.

7.2.1 Cuantificación del Impacto Económico de los Desastres Económicos en El Salvador

El Gobierno de El Salvador, con el apoyo de la CEPAL, ha elaborado evaluaciones de daños y pérdidas de los eventos naturales que más han impactado negativamente el desarrollo y la productividad del país. Estas evaluaciones han aportado productos importantes al Gobierno para el diseño e implementación de la estrategia y el plan de rehabilitación y reconstrucción para cada uno de los eventos evaluados. Sin embargo, no se había avanzado en la generación de insumos que pudieran convertirse en la base de una estrategia integral de gestión financiera ante desastres naturales. En este sentido, se solicitó apoyo al Banco Mundial (BM) para trabajar en conjunto con el Ministerio de Hacienda, los insumos necesarios y una propuesta de Estrategia de Gestión Financiera de Riesgos.

En un primer momento, la asistencia técnica del BM ha proporcionado un estudio del “Impacto Económico de los Desastres en El Salvador”, presentado en junio 2016, que muestra los resultados de la cuantificación de los principales eventos naturales, así como una evaluación prospectiva del perfil de riesgos del país, estos resultados se describen y analizan a continuación.

7.2.2 Impacto económico de los desastres naturales más importantes

En los últimos 35 años según Evaluaciones de Necesidades Post Desastres (PDNA) entre los desastres naturales se destacan los siguientes:

Entre 1980 y 2014, los daños y pérdidas provocadas por los últimos nueve eventos de mayor impacto en El Salvador han sumado \$ 6,908 millones.³⁵ Esta evaluación incluye tanto las afectaciones directas por daños³⁶ como las afectaciones indirectas por pérdidas³⁷.

³⁵ Se considera desastres importantes a aquellos en los que el Gobierno de El Salvador ha solicitado ayuda internacional para evaluar el impacto de los mismos. Estos han sido tomadas de la siguiente fuente: Evaluaciones de Necesidades Post Desastres (PDNA por sus siglas en inglés).

³⁶ Los daños se refieren a la destrucción o deterioro de infraestructura, o deterioro de activos, acervos y capital físico.

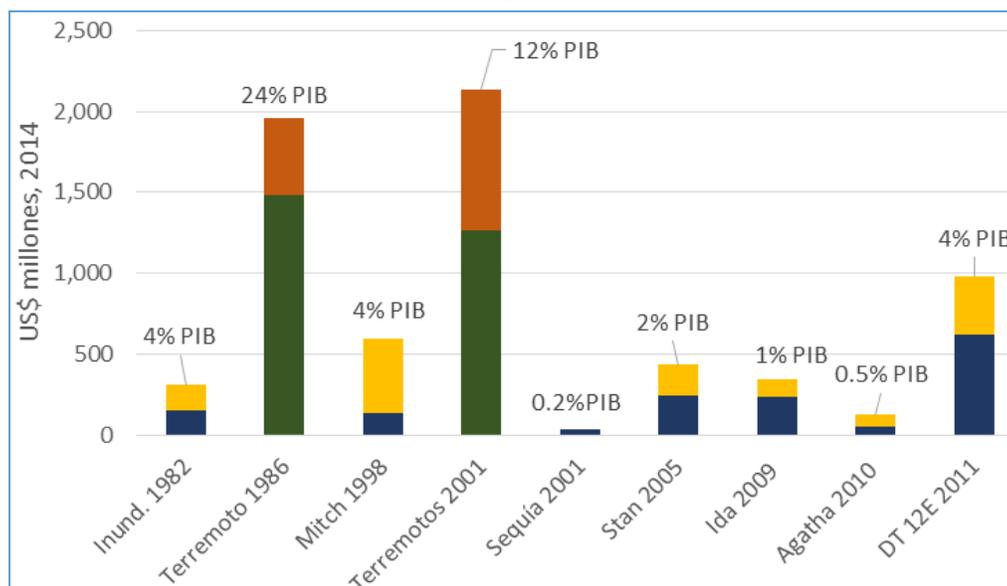
De los eventos considerados para la elaboración del estudio mencionado anteriormente, dos terremotos concentran el 61% de los daños y pérdidas (\$ 4,200 millones). El terremoto del 1986 provocó daños y pérdidas equivalentes al 24% del PIB y los sismos del 2001 (Enero y Febrero), de manera conjunta, generaron daños y pérdidas equivalentes al 12% del PIB, como puede observarse en el Gráfico 28.

Por otro lado, los eventos de origen hidrometeorológico se caracterizan por ser más recurrentes; sin embargo, el impacto registrado ha sido menor al ocasionado por terremotos, éstos acumulan daños y pérdidas correspondientes al 39% (\$ 2,704 millones). Como podemos observar en el Gráfico 28, los eventos de origen hidrometeorológico provocaron individualmente daños y pérdidas entre el 0.2% y 4% del PIB. Por su parte, los eventos de sequía asociados con la presencia de fenómenos del niño tanto en el 2001 como en 2014 y 2015 han provocado daños y pérdidas aproximadamente del 0.30% del PIB.³⁸ Aunque esta cifra en términos económicos sea relativamente más baja, estos desastres tienen efectos secundarios de gran impacto en términos sociales debido a su afectación en materia de seguridad alimentaria, salud y lucha contra la pobreza.

³⁷ Las pérdidas se refieren a las variaciones de flujo debido a mayores costos y/o menores ingresos por la interrupción de servicios públicos.

³⁸ En 2014 y 2015 el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) condujo evaluaciones de pérdidas por sequías usando una metodología diferente a la del PDNA y reportó pérdidas equivalentes al 0.2% del PIB y el 0.31% del PIB respectivamente.

Gráfico 28. El Salvador. Daños y pérdidas provocados por eventos naturales,
Período: 1980-2014



Fuente: BM, Impacto Económico de los Desastres en El Salvador. Cuantificación.

Nota: los daños y pérdidas provocados por eventos hidrometeorológicos aparecen en azul y amarillo; los daños y pérdidas por eventos sísmicos, aparecen en verde y naranja.

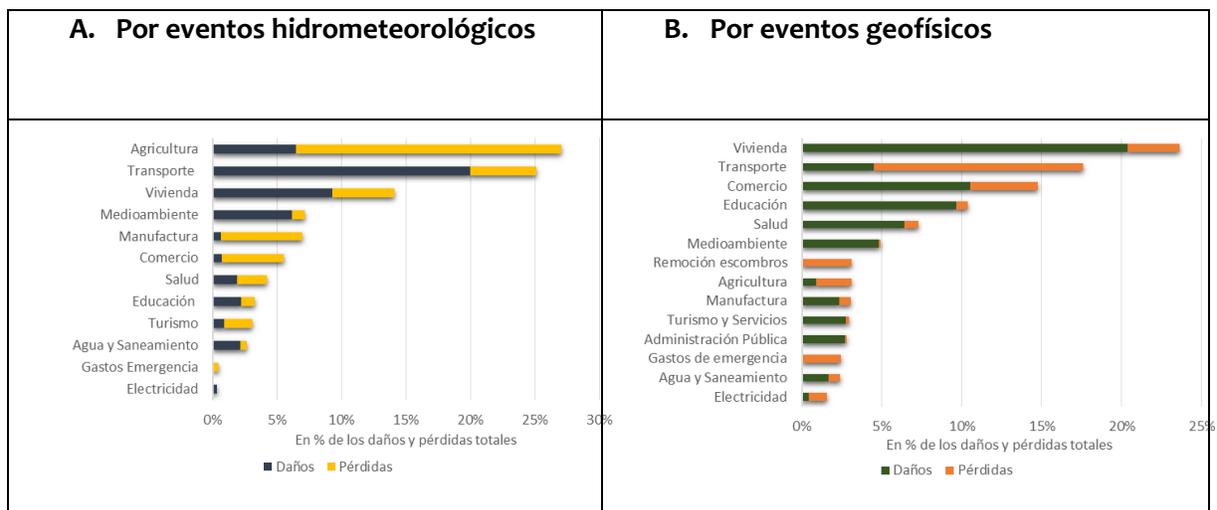
A nivel sectorial, más del 50% de los daños y pérdidas por eventos hidrometeorológicos se concentran en agricultura, así como en infraestructura de transporte; mientras que en el caso de los eventos geofísicos³⁹, el 41% de los daños y pérdidas se concentran en vivienda y transporte (ver Gráficos 29A y 29B⁴⁰).

La alta concentración de daños y pérdidas en la agricultura, infraestructura de transporte y vivienda recalca la necesidad de adoptar un enfoque integral de gestión de riesgo de desastres en estos sectores para reducir la vulnerabilidad de los mismos y así limitar las pérdidas futuras. Por ejemplo, el impacto financiero de los terremotos puede reducirse promoviendo el aseguramiento catastrófico del sector vivienda. En el caso de los eventos hidrometeorológicos, el impacto financiero podría reducirse minimizando la vulnerabilidad a daños en el suministro de servicios básicos debido a los daños en la infraestructura que son comunes en este tipo de eventos y así como del establecimiento de mecanismos y procesos para la recuperación de la producción de los agricultores.

³⁹ Los eventos geofísicos incluyen terremotos y erupciones volcánicas.

⁴⁰ Impacto calculado por personal del Banco Mundial, en base a daños y pérdidas acumulados por los 9 desastres más importantes.

Gráfica 29 El Salvador. Distribución sectorial de daños y pérdidas provocados por Fenómenos naturales en el período 1980 - 2014 (% del total)



(b) Fuente: Banco Mundial, Impacto Económico de los Desastres en El Salvador.

Cuantificación.

Cerca de la mitad de los daños y pérdidas provocadas por los desastres más importantes se dieron en sectores que caen bajo la responsabilidad directa del sector público.⁴¹ En el caso de la Depresión Tropical Ida en 2009, por ejemplo, el 63% de los daños y pérdidas se dieron en el sector público mientras que durante el huracán Stan (2005) este porcentaje alcanzó el 42% y en el terremoto del 2001 el 34%. Sin embargo, durante los desastres más importantes el Gobierno también tuvo que atender necesidades del sector privado. Las presiones sociales, políticas y/o económicas que surgieron durante estos eventos obligaron al Gobierno a actuar como asegurador en última instancia. Al costo de reposición de los activos públicos para los cuales el Gobierno tiene una obligación legal y explícita de responder, suelen sumarse pasivos contingentes implícitos como, por ejemplo, los programas de ayuda a los agricultores más afectados o los costos de realojamiento de los hogares más pobres que perdieron sus viviendas. Entender la responsabilidad legal del Gobierno en las fases de emergencia y recuperación e identificar ex ante los pasivos contingentes que asumirá el Gobierno es clave para poder cuantificar el impacto fiscal de los desastres y priorizar de forma eficiente las asignaciones de recursos post-desastres.

⁴¹ Para efectos del presente análisis se ha considerado que los daños y pérdidas que caen bajo la responsabilidad directa del sector público incluyen: Infraestructuras de Transporte y Comunicación, Agua y Saneamiento, Electricidad, Gastos de Emergencia, Edificaciones de la Administración Pública, Infraestructura de Salud, Infraestructura de Educación, Infraestructura propiedad del Estado.

Recuadro No. 1
Análisis Actuarial Basado en Datos Históricos
Estudio Elaborado con Apoyo Técnico del Banco Mundial

Se presenta a continuación una primera cuantificación de la frecuencia y severidad de las pérdidas provocadas por desastres. Esta evaluación se basa en los datos históricos disponibles e incluye (i) las evaluaciones PDNA antes señaladas e (ii) información proveniente de la base de datos EM-DAT. Al combinar estas dos fuentes de información, se pudo ampliar el período de análisis a los años 1965-2014. Con la finalidad de poder caracterizar la frecuencia y la severidad de las pérdidas se tuvo primero que ajustar los montos corrientes de pérdidas para incluir la inflación y el aumento en exposición que experimentó el país durante este período. La serie de pérdidas así ajustada fue denominada pérdidas “sin tendencias” y fue la base para simular 10,000 años de pérdidas y obtener el perfil de riesgo económico de El Salvador presentado en esta sección.

La pérdida promedio anual fue estimada en \$291 millones, equivalente al 1.2% del PIB (2014). Esta pérdida promedio anual es puramente teórica ya que durante varios años el país puede no experimentar ningún desastre importante y luego acumular muchas pérdidas en pocos años, como fue por ejemplo el caso, entre 2009 y 2011. Este resultado nos indica sin embargo el monto que el país debería reservar anualmente para cubrir el costo de las pérdidas futuras. Ahora bien, tomando en cuenta el limitado espacio fiscal y el alto costo de oportunidad de los recursos públicos en El Salvador, es importante puntualizar que no sería costo-eficiente reservar este monto únicamente a través de instrumentos como los fondos de reservas. Una estrategia costo-eficiente implicaría combinar instrumentos de retención (e.g. fondos desastres, préstamos contingentes) y transferencia del riesgo (e.g. seguros catastróficos) para cubrir la proporción del pérdida anual que el Gobierno tendrá que asumir.

Siguiendo estas evaluaciones, en el muy largo plazo, cada 10 años el nivel de pérdidas anuales por desastres superará por lo menos una vez los \$ 922 millones. Es decir, existe un probabilidad anual del 10% (1/10) de que el nivel de pérdidas anuales por desastres supere los \$922 millones, lo que equivale a un 3.7% del PIB. Los demás resultados para diferentes períodos de retornos se presentan en el cuadro 18 y se interpretan igual: existe una probabilidad anual del 2% que las pérdidas anuales por desastres superen los \$3,500 millones, equivalente al 14% del PIB.

Comparando estas pérdidas simuladas con el nivel de pérdidas “sin tendencias” calculadas para los principales desastres (*este es un nivel de pérdidas diferente a las pérdidas presentadas en el gráfico 26*), podemos inferir que el nivel de pérdidas provocados por eventos como el huracán Mitch o la Depresión Tropical 12E corresponde a un período de retorno de aproximadamente 10 años; el nivel de pérdidas que provocaron los terremotos del 2001 corresponde a un período de retorno de 50 años.

Tabla 18

Pérdidas Agregadas Anuales Simuladas en Base a Datos Históricos.

Período de retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Valores de pérdidas anuales simuladas (\$ millones)	Equivalente en % del PIB 2014	Ejemplos de desastres con un nivel de pérdidas “sin tendencia” similar
5	20%	-	0.0%	
10	10%	922	3.7%	Mitch / DT 12E
20	5%	1,979	7.9%	
50	2%	3,530	14.0%	Terremotos 2001
100	1%	4,647	18.5%	
200	0.5%	5,666	22.5%	
250	0.4%	6,015	23.9%	
500	0.2%	7,934	31.5%	
Pérdida Promedio Anual		291	1.2%	

7.2.3 Evaluación prospectiva de pérdidas en El Salvador. Modelos Probabilísticos de Riesgo:

Dado que el horizonte temporal de los datos históricos de pérdidas por desastres disponibles para la realización del análisis es relativamente corto, por lo anterior dicho horizonte se considera insuficiente para cuantificar el riesgo de desastres que enfrenta El Salvador en la actualidad. En este sentido, la serie histórica analizada en el Recuadro No. 1 no necesariamente refleja el perfil completo de las amenazas naturales que pueden afectar a El Salvador; al no reflejarlas, los análisis basados en datos históricos podrían llevar a subvalorar las pérdidas por desastres.

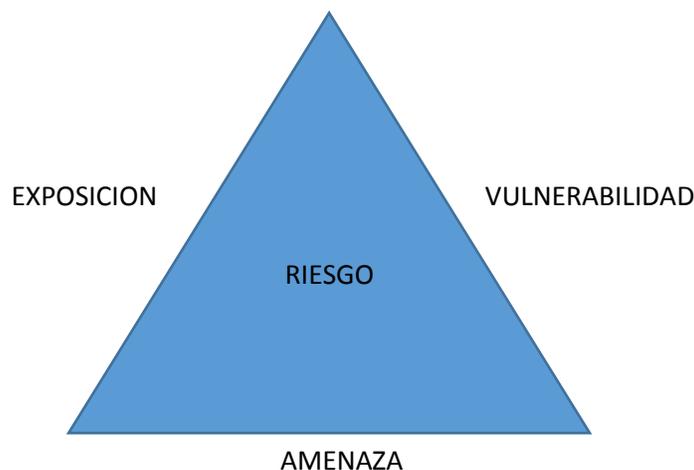
Así mismo, los datos históricos no reflejan el crecimiento y la acumulación creciente de activos que ha experimentado el país en el tiempo. A medida que El Salvador ha acumulado más activos, edificios e infraestructura, el país también ha incrementado su exposición a desastres,

por lo que las pérdidas probables y el impacto de los futuros desastres estará en gran parte condicionando por esta evolución y crecimiento económico.

Es en este contexto, los modelos probabilísticos juegan un rol importante dado que permiten cuantificar las pérdidas potenciales o probables por desastres y brindan una evaluación prospectiva del riesgo al disponer de un marco orientador para evaluar y reducir el riesgo de manera costo – eficiente. Dichos modelos están compuestos por tres dimensiones que en conjunto permiten medir el riesgo de daños y pérdidas probables , para una amenaza, una exposición y una vulnerabilidad dada: -

- a. **Módulo de amenaza:** que captura la frecuencia e intensidad de las amenazas consideradas. Se simula la amenaza de manera que se puedan integrar los eventos extremos que son poco frecuentes pero de mayor impacto y que no necesariamente están incluidos en las series de pérdidas históricas.
- b. **Módulo de exposición:** una vez simulada la amenaza se elabora una base de exposición con los datos actualizados de activos, edificios e infraestructura principal del país.
- c. **Módulo de vulnerabilidad:** finalmente, se definen las curvas de vulnerabilidad que establecen una relación entre la intensidad del fenómeno y el nivel de daño de cada componente de acuerdo con los diferentes tipos de construcción característicos del país, de manera que puedan asociarse con cada uno de los elementos que constituyen la base de datos de exposición.

Figura No. 3
Esquema Modelos Probabilísticos de Riesgos



Las principales medidas de riesgo en términos económicos son la pérdida promedio anual esperada y la pérdida máxima probable. **La pérdida anual esperada** se define como el valor esperado de la distribución de pérdidas modeladas y se calcula sumando para cada evento estocástico del modelo el producto de la pérdida y la frecuencia de dicho evento en un período de un año. **La pérdida máxima probable** se define como el nivel de pérdida que se superará con una probabilidad igual o superior a uno durante un período específico. La pérdida máxima probable en cincuenta años, es por ejemplo, el nivel de pérdida que se superará por lo menos una vez en cincuenta años. Esta pérdida máxima probable se deriva de las curvas de excedencia de pérdidas que asocian un valor mínimo de pérdida con una probabilidad anual específica. Este análisis, se ha constituido como insumo clave en el diseño de las estrategias de protección financiera ante desastres naturales en países como México, Colombia, Perú, entre otros.

En el marco de facilitar instrumentos que proporcionen opciones para el aseguramiento contra riesgos catastróficos a los países centroamericanos, el Fondo de Seguro Contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF por sus siglas en inglés) a solicitud del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN), ha hecho extensiva la oferta de sus productos de aseguramiento para los países de la región centroamericana.

En este contexto, se modeló el perfil de riesgo de El Salvador a nivel nacional, para esto, el CCRIF utilizó el modelo MPRES para evaluar las pérdidas probables asociadas a amenaza sísmica y ciclones tropicales y desarrolló un perfil de riesgo con los estándares necesarios para lograr un reaseguro comercial⁴². A Continuación, el Recuadro No 2, muestra los principales resultados obtenidos a través de este modelo para las pérdidas por terremotos.

⁴² Las pérdidas asociadas a vientos huracanados no se consideraron significativas y no se presentan en detalle en este análisis.

Recuadro No. 2
Resultados del Análisis del Perfil de Riesgos de El Salvador
Análisis Elaborado con Apoyo Técnico del Banco Mundial y el CCRIF

EL modelo utilizado por el CCRIF para perfilar el riesgo sísmico para un país se conoce como MPRES y es un modelo probabilístico desarrollado por la firma norteamericana *Kinetic Analysis Corporation* a solicitud del CCRIF. Debido a que se cuentan con insuficientes datos históricos sobre actividad sísmica, el perfil de amenaza sísmica fue obtenido a partir de una serie de eventos estocásticos generados en MPRES tomando como antecedentes los datos existentes. El perfil muestra la aceleración pico del suelo en relación al período de retorno.

Tabla No. 19
Pérdida Promedio Anual y Pérdida Máxima Probable por Terremotos.

Período de retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Valores de pérdidas máximas probables (\$ millones)	Equivalente en % del PIB 2014
20	5%	1,222	4.9%
100	1%	5,697	22.6%
250	0.4%	10,444	41.5%
500	0.2%	17,445	69.3%
750	0.13%	23,731	94.3%
Pérdida Promedio Anual		308	1.2%
Desviación estándar de la Pérdida Promedio Anual		1,531	

Fuente: Multi-Peril Risk Evaluation System (MPRES)

Estos valores corresponden a las pérdidas que tendrían tanto el sector público como el sector privado. De hecho, para la modelación, el MPRES aproxima el valor total de activos expuestos considerando los siguientes portafolios de elementos expuestos: i) la exposición residencial que comprende esencialmente el stock de viviendas y edificios del país y representa el mayor valor de la base de exposición, ii) la exposición no-residencial que incluye principalmente las zonas comerciales, industriales y gubernamentales así como las activos físicos de las zonas agrícolas, y iii) las principales infraestructuras del país. Esta base de exposición proporciona una aproximación del valor de los activos físicos expuestos a riesgo y permite evaluar las pérdidas definidas como el costo de reposición de estos activos. Sin embargo, no pretende dar una valoración económica total de los activos nacionales.

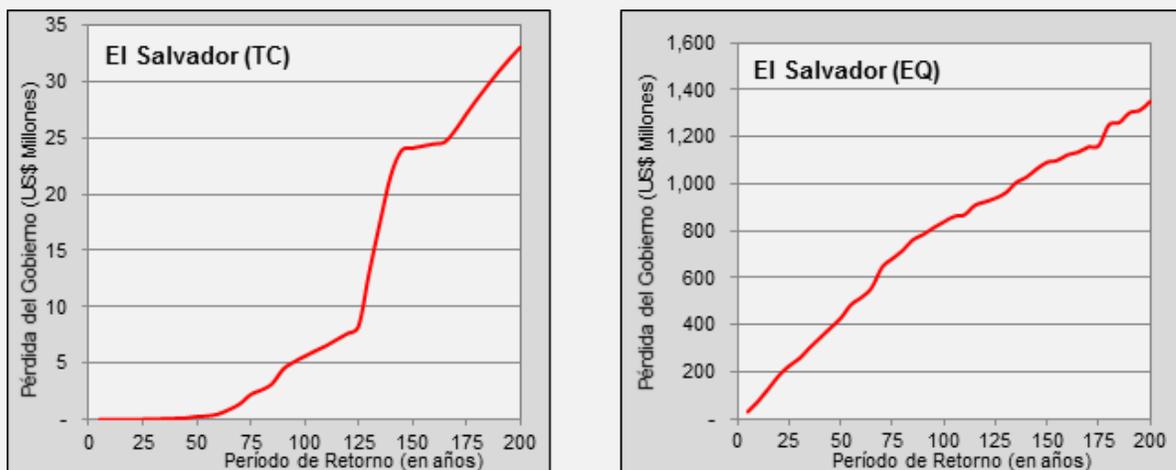
De acuerdo a las evaluaciones del MPRES, la pérdida promedio anual probable por riesgo sísmico es de \$308 millones, equivalente al 1.2% del PIB. Este resultado proporciona una aproximación de los recursos que anualmente se deberían incluir en un posible Fondo Contingencial que pretenda cubrir el costo de las eventuales pérdidas futuras.

La curva de excedencia para terremoto nos indica que existe una probabilidad anual del 5% que las pérdidas por terremoto superen \$1,220 millones, lo que equivale al 4.9% del PIB. Los demás resultados para diferentes períodos de retorno se presentan en la tabla 19e indican que al menos una vez cada 250 años los terremotos provocarán un nivel de pérdidas superior a \$10,444 millones. Como se podrá observar, las discrepancias con las pérdidas simuladas en base a datos históricos presentada previamente se van incrementando conforme aumentan los períodos de retorno, lo que es consistente, dada las diferencias metodológicas de los dos tipos de evaluaciones y sugiere que las pérdidas simuladas en base a datos históricos subestiman las pérdidas potenciales por desastres; principalmente porque los terremotos máximo probables no están incluidos en la serie histórica disponible.

El CCRIF para efectos de estimar qué porcentaje de las pérdidas representan una responsabilidad para el Gobierno, ha estimado un valor del 15% de las pérdidas totales principalmente pensando en su producto de aseguramiento que ha sido diseñado básicamente para cubrir las necesidades en las primeras semanas después de ocurrida la emergencia.

Las curvas de excedencia para terremoto y ciclón tropical correspondientes a las pérdidas del Gobierno (15%) se presentan a continuación.

Gráfico 30
El Salvador. Curvas de Excedencia de Terremotos y Ciclón Tropical



7.2.4 Estrategia Financiera para la Gestión de los Riesgos fiscales Asociados a Desastres Naturales

Considerando el perfil de riesgo para El Salvador y el alto impacto económico que este genera, y dado que el PQD 2014 – 2019, establece como objetivo general de la Política Fiscal el generar condiciones para la estabilidad macroeconómica y financiera que a su vez, propicien la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo; el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Política Económica y Fiscal, se ha planteado la necesidad de diseñar una Estrategia de Gestión Financiera de Riesgo de Desastre (GFdR), a fin de transitar a la estabilidad fiscal, en este sentido, la estrategia de GFdR debe representar un conjunto de acciones establecidas para asegurar una adecuada capacidad financiera en los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

En base a las buenas prácticas internacionales, los procesos de la gestión de riesgos de desastres se organizan de la siguiente manera:

Figura 4

Marco para la Gestión de Riesgo de Desastres



Recuadro 3
Protección Financiera ante el Riesgo de Desastres
Sistematización Elaborada con Apoyo Técnico del Banco Mundial y el CCRIF

El impacto económico que los desastres ocasionan en la infraestructura, los flujos de producción de bienes y servicios, y variables macroeconómicas limitan el desempeño fiscal y por ende la capacidad del Estado de velar por el bienestar de la población. Con el fin de mitigar este impacto, se implementan estrategias de protección financiera ante el riesgo de desastres, que combinan instrumentos financieros ex ante y ex post. Los instrumentos ex ante proporcionan liquidez inmediata ante la ocurrencia de un desastre, asegurando la continuidad de las operaciones del Gobierno y permitiendo recuperar rápidamente la infraestructura crítica (fondos de reserva, créditos contingentes, instrumentos de transferencia del riesgo como seguros y bonos de catástrofe). Los instrumentos ex post por lo general están orientados a las necesidades de reconstrucción, pues no son inmediatos (préstamos para reconstrucción).

En este sentido, los recursos utilizados tradicionalmente por el Gobierno de El Salvador para garantizar la liquidez post desastres provienen principalmente de cuatro fuentes de financiamiento: i.) la reasignación de gasto público en el presupuesto anual; ii.) el Fondo de Protección para Mitigación de Desastres (FOPROMID); iii.) donaciones de cooperación internacional; y iv.) líneas de crédito contingente.

Sin embargo en la actualidad el país solo cuenta con una herramienta ex ante de retención del riesgo, “el FOPROMID” utilizado para la atención de eventos recurrentes de menor impacto (presenta debilidades por la complejidad de sus procedimientos y limitaciones en el marco legal que restringen su uso). Además no cuenta con herramientas financieras que puedan proveer liquidez inmediata para la atención de eventos de mediano y alto impacto (la línea de crédito contingente con el Banco Mundial se cerró en el 2014 y la firmada con JICA el pasado 28 de mayo aún no es aprobada por la Asamblea Legislativa). Asimismo, el país aún no ha implementado herramientas de transferencia de riesgo soberano, como seguros paramétricos o bonos catastróficos².

Otras fuentes de financiamiento, como la reasignación presupuestal y la concertación de endeudamiento post desastres representan un alto costo de oportunidad. La reasignación presupuestal es limitada ya que debe procurar no afectar gasto corriente comprometido, ni inversión pública en ejecución; y concertar endeudamiento una vez declarada la emergencia representa un mayor costo al fisco y no es inmediato³. Adicionalmente, las donaciones⁴ han sido relevantes principalmente en la etapa de asistencia humanitaria, como ocurrió en los eventos IDA (2009), AGATHA (2010) y DT12E (2012).

Tabla 20
Herramientas de protección fiscal ante desastres, usadas en Latinoamérica

País	Estrategia de protección financiera	Presupuesto anual para la atención de emergencias	Fondo para la atención de emergencias	Líneas de crédito contingentes	Transferencias del riesgo soberano – Seguros
El Salvador	-	-	✓	-	-
Guatemala	-	-	✓	-	-
Nicaragua	-	-	✓	✓	✓
Costa Rica	-	✓	✓	✓	-
Panamá	✓	✓	✓	✓	-

Fuente: elaboración propia en base a Central America And Caribbean Catastrophe Risk Insurance project, 2015.

Figura No.5
Estrategia de Financiamiento por Capas Ante el Riesgo de Desastres
Experiencia Internacional



Fuente: elaboración propia en base a Mahul & Ghesquiere (WB, WPS5429, 2010)

La estrategia financiera de riesgo soberano por capas combina instrumentos de protección ante eventos de distinta frecuencia y severidad, considerando el costo de oportunidad en el uso de los recursos. Asimismo, considera la dimensión temporal de la necesidad de liquidez inmediata para la atención, como esquemas de financiamiento más óptimos para las fases de rehabilitación y reconstrucción, que responden a necesidades financieras mayores.

Ante eventos recurrentes y de menor impacto, como lo son inundaciones locales, deslizamientos causados por lluvias, o sismos leves, se privilegia el uso de instrumentos de retención del riesgo, como el uso del presupuesto anual “Programa Presupuestal 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (Perú, 2011) y el Fondo de Desastres Naturales FONDEN (México, 1996). Para eventos de impacto medio, se da una combinación entre instrumentos de retención y transferencia del riesgo.

Entre los primeros destacan: las líneas de crédito contingente negociadas ex ante, como el CATDDO, el uso de reservas exclusivas para crisis por desastres de mediano a gran impacto (Fondo de Ahorro, Panamá, 2012) y créditos o emisión de bonos post desastre. En cuanto a los instrumentos de transferencia del riesgo, destaca el uso de seguros paramétricos por su rapidez en la provisión de liquidez (CCRIF, Nicaragua, 2014).

Ante eventos menos frecuentes, pero de severidad alta, tales como terremotos, ciclones tropicales y grandes inundaciones, se privilegia el uso de instrumentos de transferencia del riesgo, como los seguros contra daños en infraestructura pública estratégica y concesiones públicas (Colombia, 2008), la promoción del uso de seguros y reaseguros por el sector privado a fin de mitigar mayor gasto público (Japón, 1966) y bonos catastróficos (México, 2006).

Las mejores prácticas internacionales promueven el desarrollo *ex ante* de una estrategia por capas de protección financiera ante el riesgo de desastres. Uno de los objetivos es lograr que el riesgo residual, y por ende la necesidad de recurrir a financiamientos post-desastre adicionales, sea lo más bajo posible. El riesgo residual es visto como una “retención involuntaria”. Cada país realiza un análisis costo beneficio de acuerdo a su vulnerabilidad (frente a las múltiples amenazas a las que se encuentra expuesto y fundamentos fiscales) para definir a través de una estrategia la cobertura, el tamaño y orden en que implementa nuevos instrumentos de transferencia y/o retención de riesgos, o mejora los existentes.

¹ El Salvador contó con un préstamo para políticas de desarrollo (DPL) con opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT DDO), concertado con el Banco Mundial – BIRF, por un monto de \$50 millones, el cual se utilizó para atender las necesidades luego de la depresión tropical 12E.

² El mercado internacional y nacional de seguros y reaseguros relacionados al tema, es incipiente, y aún no se logra implementar una estrategia integral que cubra bienes públicos estratégicos, liquidez inmediata y una mayor penetración del aseguramiento privado.

³ Requiere tres intervenciones de la Asamblea Legislativa: i. Facultar al Ministerio de Hacienda a contraer deuda doméstica o con el exterior; ii. Aprobar el endeudamiento; y iii. Habilitar su incorporación al presupuesto general.

⁴ Las donaciones, en su mayoría son administradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en paralelo al presupuesto público.

7.3 Deuda Pública Municipal.

El Ministerio de Hacienda (MH) como parte del esfuerzo realizado, para identificar, los factores de riesgo fiscal, y las obligaciones contingentes, que afecten el Presupuesto General del Estado, ha considerado oportuno incluir en el MFMP 2016-2026, el análisis del posible riesgo fiscal asociado con el endeudamiento público municipal y el papel jugado por la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal (LREPM), en dicho proceso. Para el desempeño de esta actividad se cuenta con la disposición de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) y de la oportunidad de información proporcionada por esta misma Dirección.

Como ya se mencionó anteriormente, el riesgo fiscal se refiere a **posibles desviaciones** de las variables fiscales respecto de los valores establecidos en el presupuesto del Estado y en las proyecciones fiscales de mediano plazo; y a las **obligaciones contingentes**, asociadas con la ocurrencia de eventos particulares, que generan impactos fiscales y financieros, para el Estado.

En el caso de las municipalidades, el riesgo fiscal está asociado con el potencial incumplimiento sistémico de las obligaciones financieras de 240 municipios (92% del total), que tienen deuda contratada con el Sistema Financiero Privado y Público a Diciembre 2015. Esta posibilidad es débil; en primer lugar, porque los recursos de las Transferencias Corrientes (TC) desde el Gobierno Central a través del FODES, son suficientes para atender el servicio de la deuda actual, y además, existen mecanismos legales que permitirían hacer efectivo ese pago directamente por la Nación; en segundo lugar, porque, al no tener la deuda garantía de la Nación, el pago le corresponde a las municipalidades. Sin embargo, existen dificultades y deficiencias en el sistema de control del nivel de endeudamiento y de alarmas tempranas de la LREPM, que pueden ser mejoradas, como se analiza a continuación.

7.3.1 Análisis de efectividad de Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal

El hecho fundamental de las finanzas municipales es el rápido endeudamiento observado en el período 2010-2015, en el cual, el saldo de la deuda pasó de \$ 206.4 millones a \$ 496.6 millones; hoy en día, 240 de las 262 municipalidades tienen créditos vigentes con el sector financiero.

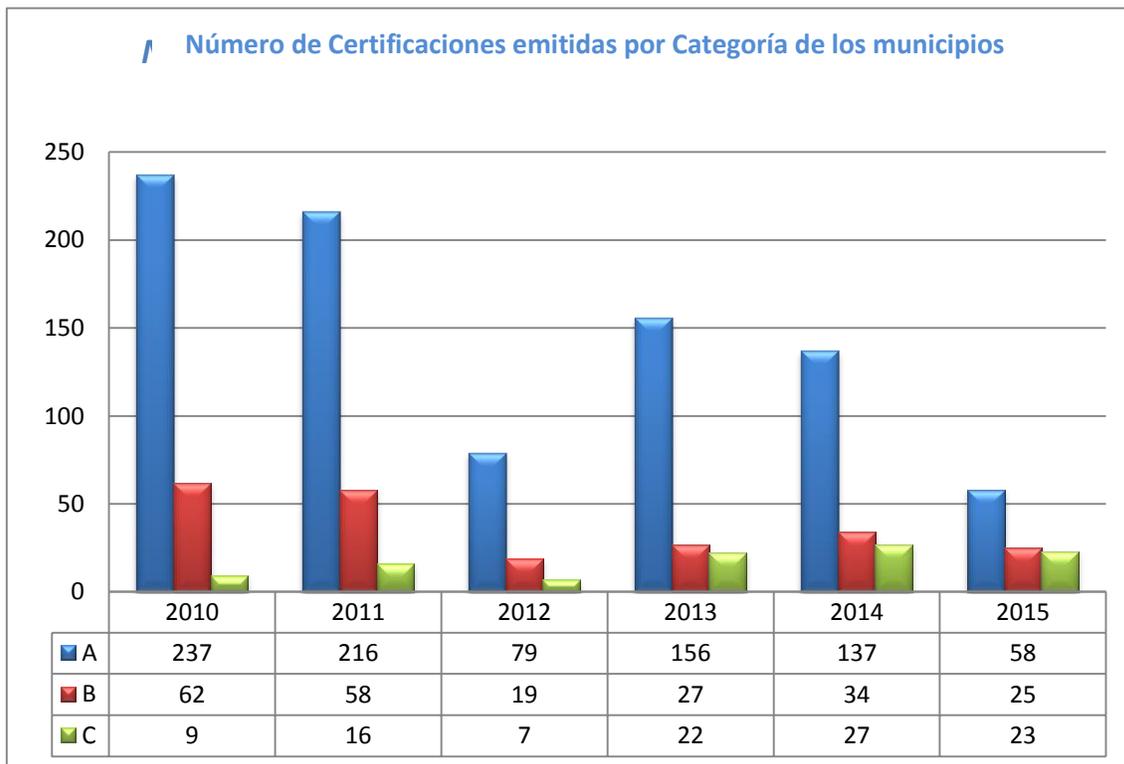
Se trata entonces, de examinar los efectos del creciente endeudamiento sobre las finanzas municipales, la capacidad efectiva de los municipios para atender su repago y el potencial riesgo fiscal para el Presupuesto del Estado asociado con este endeudamiento. El análisis se hace con cifras agregadas y con la ayuda de los indicadores propuestos por la LREPM.

Es importante iniciar el análisis del endeudamiento de las municipalidades, reconociendo que este ha ido acompañado de un mayor gasto en inversión pública, como lo ordena la LREPM, al menos desde el punto de vista financiero-contable⁴³. La pregunta desde la perspectiva del análisis del potencial riesgo fiscal es cuánto más puede durar este ciclo expansivo, pero sobre todo, qué tan efectiva ha sido la LREPM, para alertar sobre la presencia de un potencial riesgo fiscal.

Esta pregunta se hace relevante, en la medida en que como lo muestran las cifras, el ahorro corriente se hace cada vez más negativo; y por lo tanto, en el futuro, la inversión se tendría que desacelerar para que las TC puedan asumir el creciente servicio de la deuda.

El punto de partida son los esfuerzos realizados por la DGCG, para el control del proceso de endeudamiento y la certificación y calificación otorgada a las municipalidades para el posterior acceso a los recursos del crédito, como se puede apreciar en el Gráfico 31.

Gráfico 31



Categoría A. Si el índice de capacidad total es mayor que cero y los indicadores de solvencia y capacidad son positivos.

Categoría B. Si el índice de capacidad total es cero o mayor que cero y el indicador de capacidad resulta negativo.

Categoría C. Si el índice de capacidad total es negativo, la municipalidad no tiene capacidad de endeudamiento.

Fuente: Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

⁴³ El Ministerio de Hacienda no posee mecanismo para evidenciar formalmente de la pertinencia, efectividad y eficiencia de la Inversión Pública Municipal; más que en términos contables.

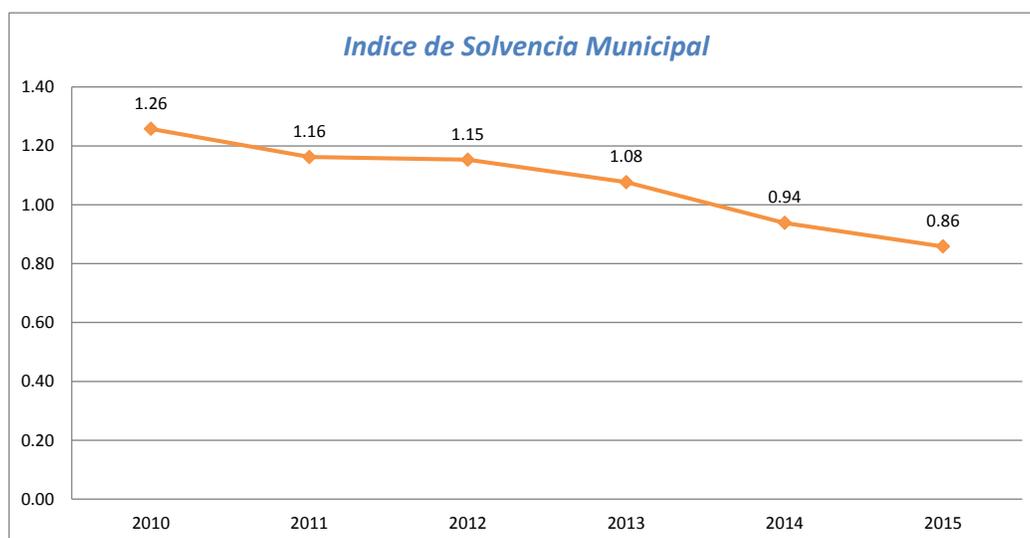
El número de certificaciones y las categorías otorgadas en los últimos años ilustran la evolución del endeudamiento y su impacto sobre las finanzas municipales, a saber:

- i. La amplia cobertura del crédito como fuente de financiación del total de los municipios, 240 (92%) municipalidades tenían operaciones vigentes en el 2015; en este año solo una nueva municipalidad empleó recursos del crédito. La gran mayoría de las operaciones fueron ampliaciones de créditos en municipios de gran tamaño como San Salvador, Santa Tecla y San Miguel.
- ii. La reducción drástica del número de municipios calificados con Categoría A y el número creciente con Categoría B y C, que les obliga a adelantar un plan de fortalecimiento fiscal. Esto significa que un número sustantivo de municipios está teniendo dificultades con el comportamiento de los indicadores de sus finanzas.
- iii. Se estaría llegando al punto de endeudamiento municipal máximo; en el 2015, el servicio de la deuda creció del 42.4% al 60.0% de las TC.

El análisis del comportamiento de los indicadores establecidos en la LREPM ayuda a explicar el comportamiento del número y grado de las certificaciones otorgadas a los municipios, los efectos del creciente endeudamiento, y en general sobre las finanzas municipales.

En primer lugar, debe anotarse la rápida caída del Índice de Solvencia (1.7 - Saldo de la deuda/Ingresos Operacional), el cual se reduce de 1.26 en el 2010 a 0.86 en el 2015; con lo que, las municipalidades, en el agregado perdieron una tercera parte de su capacidad inicial de pago del saldo de la deuda. Esto se debe al rápido crecimiento del saldo de la deuda con relación al ingreso operacional de los municipios, que pierde valor en el período. Sin embargo, como lo muestra el gráfico 32, el Índice de Solvencia está aun distante de su valor crítico, equivalente a cero.

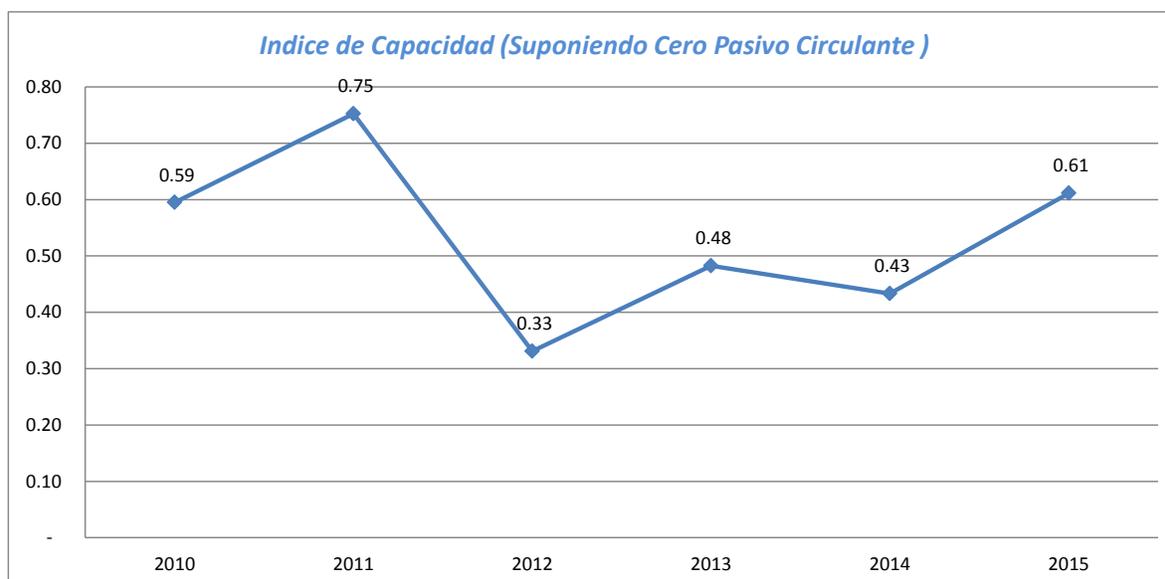
Gráfico 32



Fuente: Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Cálculos Propios.

En segundo lugar, debe mencionarse el comportamiento del Índice de Capacidad –liquidez, (Pasivo circulante + Servicio de la deuda/ Ahorro operacional + Intereses), el cual alcanza el valor crítico (0.6) en el 2015. Es decir que los requerimientos de recursos para el pago del servicio de la deuda, amortizaciones e intereses, alcanzó el límite máximo establecido en la LREPM. Este indicador se torna más crítico cuando se consideran los municipios individualmente; un número significativo de ellos destinan más del 80% de las TC al servicio de la deuda, disponiendo entonces de una muy limitada cantidad de recursos para atender las otras demandas de los habitantes de la localidad . Ver gráfico siguiente:

Gráfico 33



Básicamente, los indicadores propuestos en la LREPM, solvencia y capacidad, cumplen con su función de evitar que el endeudamiento sobrepase la capacidad, solvencia y liquidez, de las municipalidades. Se puede afirmar que las municipalidades cuentan con recursos para responder por su endeudamiento. Sin embargo, en la práctica, una vez se ajustan los Índices por el valor efectivo disponible de recursos, el cual es equivalente a las TC, dichos índices adquieren valores críticos, especialmente el Índice de Capacidad. Este comportamiento muestra que algunas municipalidades están teniendo dificultades para atender el servicio de la deuda, en la medida en que existen otras actividades que compiten por esos recursos. Todo lo cual explica el alto porcentaje del nuevo endeudamiento que se destina a operaciones de reestructuración de la deuda, como se examina a continuación.

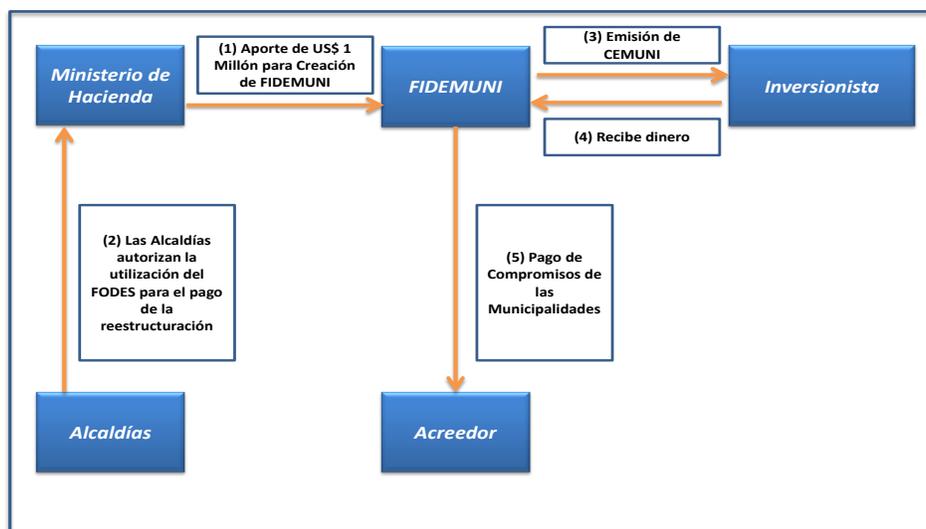
Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades El Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades denominado FIDEMUNI fue creado mediante el

Decreto Legislativo No.5012 de noviembre de 2010 para ofrecer una solución a la difícil situación del endeudamiento municipal especialmente a los municipios con problemas de liquidez de esa época⁴⁴.

De acuerdo con dicho Decreto, el objetivo del Fideicomiso es la emisión y colocación de Certificados de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades (CEMUNI). Para ello, el Fideicomiso cuenta con un aportinicial del MH de un millón de dólares además con los bienes y derechos adquiridos durante su operación.

FIDEMUNI ofrece instrumentos legales para generar y administrar los recursos, que puedan ser obtenidos a través de la emisión de certificados fiduciarios u otros valores; estos recursos deben emplearse para fortalecer la solvencia financiera de los municipios para desarrollar sus proyectos de inversión (Ver Figura 6).

Figura 6. Estructura del Fideicomiso



Fuente: ZUMMA Calificadora de Riesgos. 31 de diciembre de 2015

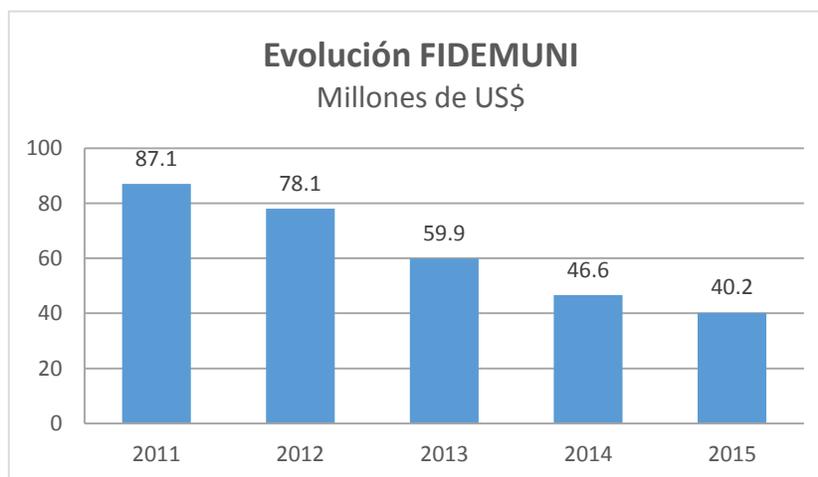
Para el cumplimiento de las obligaciones financieras, el Fideicomiso retiene a las municipalidades, de acuerdo a las Ordenes Irrevocables de Retención y Transferencia de Fondos proporcionadas por los municipios participantes, las cantidades acordadas para amortizar el pago de las deudas reestructuradas.

⁴⁴ Mensaje del Ministro de Hacienda en la entrega a la Honorable Asamblea Legislativa del Proyecto para la creación del FIDEMUNI

San Salvador, Octubre de 2010.

Los créditos otorgados a las municipalidades están pactados a un plazo de 120 meses y una tasa de interés del 6.25% y su garantía es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). Inicialmente, se incorporaron 81 municipios con una deuda por valor de 87 millones de dólares. A diciembre de 2015, la deuda ha disminuido a \$40.2 millones con 58 alcaldías participantes (Ver Gráfico 34). La tendencia decreciente observada se debe al pago anticipado de la deuda realizado por varios municipios y al limitado empleo de este instrumento por parte de las municipalidades.

Gráfico 34



Fuente: Dirección General de Contabilidad Gubernamental

El examen de la composición de las fuentes de financiamiento de los municipios muestra cómo los bancos incrementaron su participación sobre el total de la deuda de 60.5% a 74.2%, en el período 2011-2015; mientras la participación del Fideicomiso se reduce de 28.8% a 8.1%.

Simultáneamente, la Titularización de Deuda muestra mayor protagonismo al pasar de 10.6% a 17.7%, en el mismo período. Esto se explica en buena parte, por la no exigencia legal de la restricción que requiere no sobrepasar el uso del FODES para el servicio de la deuda (Ver tabla 21).

Tabla 21

Estructura de la Deuda Municipal por Instrumento 2011-2015

En miles \$

	Saldo al 31/12/2011	Participación en el Total de la Deuda 2011	Saldo al 31/12/2015	Participación en el Total de la Deuda 2015
Deuda Bancos	183,034.6	60.5%	368,333.9	74.2%
FIDEMUNI	87,084.2	28.8%	40,220.7	8.1%
Titularizaciones	32,172.7	10.6%	88,082.6	17.7%
TOTAL DEUDA MUNICIPAL	302,291.5	100.0%	496,637.2	100.0%

FUENTE: Elaboración propia basada en la información de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

En términos de pago, la deuda total representa 84.2% de los ingresos operacionales y 200.3% de la transferencia de capital (Ver tabla 22).

En este sentido, la creciente presión del endeudamiento y del servicio de la deuda sobre los ingresos de las municipalidades y en particular sobre los recursos efectivamente empleados para servirla es significativa. Vale la pena resaltar que a diciembre de 2015 el 60.0% de los recursos del FODES de inversión de las municipalidades se destinaron a pagar servicio de deuda (intereses más amortizaciones), este porcentaje es similar al empleado en la justificación para la creación del FIDEMUNI en el año 2010.

Tabla 22

Saldos de la Deuda Municipal y sus Fuentes de pago 2015

En miles \$

	Saldo al 31/12/2015	Participación en los Ingresos Operacionales	Participación en las Transferencias de Capital
Deuda Bancos	368,333.9	62.4%	148.6%
FIDEMUNI	40,220.7	6.8%	16.2%
Titularizaciones	88,082.6	14.9%	35.5%
TOTAL DEUDA MUNICIPAL	496,637.2	84.2%	200.3%
Ingresos Operacionales	590,069.3		
Transferencias de Capital	247,925.2		

FUENTE: Elaboración propia basada en la información de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

En cuanto a un posible efecto sobre las finanzas públicas, el FIDEMUNI no constituye un riesgo fiscal eminente, puesto que el servicio de la deuda está garantizado por los recursos de la Nación a través del FODES, y esta es una garantía solvente. Sin embargo debe anotarse, que

las demoras en las transferencias efectuadas por el Gobierno Central afectan su credibilidad y en caso extremo, una crisis fiscal también afectaría el pago y sostenibilidad de la deuda.

Finalmente, debe anotarse que en su momento, FIDEMUNI le sirvió a los municipios altamente endeudados para liberar recursos destinados a la inversión; en la actualidad, el nivel de endeudamiento y sobre todo el servicio de la deuda de los municipios, ha alcanzado niveles semejantes a los que dieron origen al Fondo.

7.3.2 Otros elementos a considerar en el análisis del endeudamiento municipal.

Aunque los indicadores de la LREPM cumplen su función, existen otros factores que deben ser tomados en cuenta en el momento de la evaluación del impacto del endeudamiento más allá de los asociados con el riesgo fiscal, como son:

- Fuentes de Financiamiento. Estas han variado ligeramente; el sector financiero privado pierde participación en el período, de 72.6% al 57.7%, aunque una parte se recupera con la aparición de la titularización de deuda, la cual representa 17.8% del total de la deuda municipal. Mientras el sector público financiero gana ligeramente en participación al pasar del 18.8% al 20.5%. Las cifras no muestran ninguna tendencia preocupante; sin embargo, valdría la pena examinar con más detalle la participación de esta forma de crédito en la cartera total de cada entidad.
- Titularización. Esta nueva figura de crédito apareció recientemente y ha tomado una importancia relativa (17.7%), esta figura está incluida dentro del conjunto del crédito a las municipalidades (Ver Tabla 21).
- Margen de recursos del crédito para la inversión y empleo efectivo de los mismos. Buena parte de los recursos del crédito se destinan a infraestructura urbana y productiva y al gasto social. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la cantidad de recursos del crédito destinados a la reestructuración ha venido creciendo, más aún, para el 2015 el 65.9% de los recursos frescos, se destinaron a la reestructuración de deuda. En consecuencia, las bondades del empleo de los recursos del crédito se han venido perdiendo y cada día el margen de maniobra para la inversión se ha venido disminuyendo notablemente.
- Costos de endeudamiento y programas de fortalecimiento fiscal y financiero. Un factor para tener en cuenta en el análisis del endeudamiento municipal y sus posibles impactos, es el creciente costo financiero de dichos recursos. De acuerdo con la información provista por la DGCC, la tasa de este tipo de crédito ha crecido de 4.5% en el 2010 hasta el 12% en el 2014.

Otro elemento a tener en cuenta en el análisis del endeudamiento municipal es el contenido, desarrollo y resultado de los planes de fortalecimiento fiscal y financiero requeridos a los municipios con Categoría B y C para acceder a recursos del crédito.

Finalmente, debe mencionarse el limitado conocimiento sobre los resultados de la inversión pública municipal, en término de productos e impactos. Inclusive no se tiene a disposición un buen sistema de información que dé cuenta de los avances y resultados financieros y contables de dichas actividades.

7.3.3 Conclusiones y Recomendaciones

El análisis de las cifras y los indicadores del endeudamiento público municipal, permite afirmar que no existe un riesgo fiscal inmediato para el Gobierno Central, asociado con dicho endeudamiento. Aunque el empleo de los recursos del crédito ha crecido de manera sustantiva, 240 municipalidades tienen créditos vigentes con el sistema financiero, por valor de \$ 496.6 millones, los recursos empleados para su apalancamiento, Transferencias de Capital, aun son suficientes para atender el servicio de la deuda. Además, se cuenta con instrumentos legales, que permitirían la atención directa de estas obligaciones, con los recursos de las TC correspondientes, por parte del Gobierno.

El sistema de indicadores propuesto por la LREPM permite seguir y controlar el nivel del endeudamiento de acuerdo con la capacidad formal de los municipios, para atender el servicio de la deuda correspondiente. En la medida en que el servicio de la deuda reclama más recursos de los Ingresos Operacionales, los indicadores de solvencia y los de capacidades, así lo muestran, limitando el monto de recursos del crédito y la necesidad de desarrollar los programas de ajuste fiscal y financiero.

Sin embargo, la LREPM no impide el excesivo uso de los recursos del crédito, de forma que se haga necesario que las municipalidades destinen buena parte de las TC al servicio de la deuda. En consecuencia, las municipalidades pierden o ven reducida sustantivamente la capacidad de inversión, generando problemas de gobernabilidad e inconformidad de la población con Gobiernos Locales.

El problema con el empleo de los recursos del crédito reside en la imposibilidad de generar recursos nuevos para la municipalidad relacionados con la inversión realizada. El marco institucional actual, tales como: leyes, normas y procedimientos, los cuales regulan la estructura fiscal y financiera municipal, no permite la introducción de nuevos impuestos o el ajuste de los actuales, tasas y contribuciones por servicios públicos; en consecuencia, los ingresos empleados para el apalancamiento de las operaciones financieras, ingresos operacionales, no crecen e inclusive se reducen continuamente, como lo muestran las cifras del período 2010-2015.

Las recomendaciones que se presentan a continuación se desarrollarían gradualmente, aunque deben estar completamente operativas para empezar con el nuevo ciclo de Gobiernos Locales:

- Revisión de los indicadores contemplados en la LREPM en forma que se mantenga un porcentaje de los recursos de las TC de “libre destinación”, al final del período de los Gobiernos Locales.

- Revisar el contenido, desarrollo e impacto de los programas de fortalecimiento fiscal y financiero establecidos en la LREPM y de su efectividad.
- En cuanto al FIDEMUNI se recomienda armonizar la restricción de endeudamiento de los municipios que reestructuren, con los indicadores de la LREPM, para evitar el incentivo perverso.
- Revisar y fortalecer los mecanismos de identificación, evaluación y selección de proyectos para ser financiados con los recursos del crédito; la disponibilidad limitada de recursos para su repago y las altas tasas de interés exigen una mayor calidad y relevancia de los proyectos a financiar.
- Finalmente, es necesario revisar nuevamente las fuentes de ingresos y recuperación de la inversión de las municipalidades; sean tasas, contribuciones e inclusive la introducción de nuevos impuestos locales, como el predial.

7.4 Conceptos Generales sobre la Modalidad de Asocios Publico Privados.

El Plan Quinquenal 2010 – 2014 elaborado por el Gobierno del Presidente Funes, plantea la necesidad de contar con un sector privado doméstico e internacional que contribuya con capital, tecnología y espíritu emprendedor, en este contexto, la inversión privada juega un papel importante para dinamizar la economía, pues genera valor agregado: empleo, ingresos fiscales, infraestructura, transferencia de tecnología e innovación, entre otros.

Uno de los principales retos de nuestra economía es lograr un crecimiento económico alto y sostenido. Y en este reto la inversión tanto pública como privada juega un rol determinante para sentar las bases del crecimiento.

Un plan económico de crecimiento depende de la participación del sector privado y el mutuo entendimiento entre éste y el Gobierno, basado en la transparencia, comunicación y políticas claras que apoyen e impulsen la innovación.

A través del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2015 -2019, el Gobierno de El Salvador se plantea la importancia de implementar y dinamizar la concreción de proyectos bajo la modalidad Asocios Públicos Privados (APP), dado que estos se visualizan como:

- Un mecanismo para la atracción de la inversión privada como motor del desarrollo productivo que estimule el crecimiento económico.
- Una fuente alternativa de financiamiento para el desarrollo productivo, en la medida que a través de esta modalidad de contratación se movilicen recursos económicos,
- Un elemento que impulse la innovación, el desarrollo tecnológico y la ciencia así como la transferencia de las habilidades y conocimientos desde el sector privado, de manera que potencien el desarrollo nacional;

- Un elemento que facilite la sanidad de las finanzas públicas. Para esto es necesario fortalecer las capacidades institucionales del país para el control de las obligaciones y pasivos contingentes, así como la asignación y evaluación adecuada de los riesgos que se deriven de estas modalidades de financiamiento.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF), ha creado la Unidad de Riesgos Fiscales, que inicio su funcionamiento en el año 2014, siendo una de sus finalidades, garantizar que el Ministerio de Hacienda cumpla con las atribuciones expresadas en los artículos 19 y 20 de la Ley Especial de Asocios Público Privado, así como contribuir al logro de las metas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2015 - 2019, referentes a la promoción de los Asocios Público Privado y al logro de las metas de Política Fiscal establecidas en el mismo.

7.4.1 Qué es un Asocio Público Privado (APP):

Existen diferentes definiciones y puntos de vista sobre qué es un APP, la OCDE (2008) las define como “un acuerdo entre el Gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del Gobierno se encuentren alienados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos del sector privado”⁴⁵.

Por su parte, la consultora internacional Ana Reátegui (2016)⁴⁶ las define como una “Cooperación sostenible y voluntaria entre el Estado y el sector privado plasmada en un documento contractual para que una SPE provea servicios a través de una infraestructura con una adecuada distribución de riesgos, costos y beneficios”.

Para el caso salvadoreño, se define el APP como un contrato a largo plazo entre el Estado y el sector privado, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al desempeño.

Los factores que la Administración Pública concede a un privado a través de los contratos APP normalmente se refieren a:

⁴⁵ Banco Interamericano de Desarrollo 2011 “Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios”. Documento de debate, 2011, Número IDB-DB-195, pp. 6.

⁴⁶ Ponencia realizada en la Ciudad de San Salvador, El Salvador en Abril 2016 denominada “Asociaciones Público Privadas: Generalidades, definiciones y principales diferencias” Modulo I.

- El diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación. Esta delegación se da por un tiempo determinado, según lo dispuesto en el marco legal correspondiente.
- El privado asume riesgos relacionados con el proyecto, usualmente financieros, comerciales, técnicos y operacionales y recibe un retorno financiero por la prestación del servicio o bien, a través de cargos a los usuarios, o por medio de acuerdos financieros con la institución pública.

El sector público mantiene la responsabilidad sobre la calidad del servicio prestado y su provisión bajo condiciones de equidad.

La modalidad de APP permite la participación de la inversión privada en proyectos de inversión pública, incorporando la experiencia, conocimientos, equipos, tecnología del sector privado, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos.

7.4.2 Clasificación de los APP :

a. Según Requerimientos de Aportes del Estado:

- Autosostenibles:

Según el art. 5 de la Ley Especial de APP, los contratos de proyectos autosostenibles, son aquellos en los que los ingresos derivados de las tarifas o valores cobrados directamente a los usuarios cubran los costos del proyecto durante la vigencia del contrato y permitan al participante privado obtener una rentabilidad adecuada al riesgo que asume y correspondiente a las condiciones de mercado, sin demandar recursos o garantías de ningún tipo provenientes del Estado.

En este sentido, los contratos autosostenibles no demandan financiamiento por parte del Estado ni se adquieren compromisos firmes por parte del mismo; es decir los ingresos del privado, son únicamente las tarifas o valores cobrados directamente a los usuarios.

Las tarifas o valores cubren todos los costos del proyecto, permitiendo obtener una rentabilidad adecuada al riesgo que asume y correspondiente a las condiciones de mercado.

- Cofinanciados:

Son aquellos en que la sostenibilidad económica del proyecto, durante toda o alguna parte de la vigencia del contrato, demande recursos o garantías del Estado de uno de los siguientes tipos, o una combinación de ambos:

- i. Los que impliquen una erogación fiscal firme.
- ii. Los que impliquen una erogación fiscal contingente.

Comprometen recursos del Estado con la finalidad de retribuir la inversión en el proyecto o la actividad de explotación y conservación como parte del servicio. Así mismo esta modalidad de contratos demanda garantías del Estado con la finalidad de mejorar el perfil de riesgo del proyecto e incentivar la participación de oferentes privados.

b. Según Originador:

- Iniciativa Estatal:

Las iniciativas que tengan origen público deberán contar con los exámenes de viabilidad previos, que incluyan los análisis de costo-beneficio y esquemas de financiamiento posibles. Asimismo, deberán encontrarse comprendidos o ser compatibles con las prioridades nacionales.

- Iniciativa Privada:

Son modelos de APP donde los particulares pueden proponer proyectos de interés público a la Administración Pública, a ser ejecutados y financiados por el sector privado, y bajo la supervisión de la Administración Pública. Estos solo pueden ser de naturaleza auto sostenible.

7.4.3 Principales Modalidades Contractuales de APP en El Salvador:

a. Concesión de Obra Pública:

Se refiere a los socios en los que la institución contratante del Estado entrega al participante privado bienes u obras materiales de dominio público para que, según corresponda, amplíe, equipe, repare o mantenga una obra a ser explotada y destinada a brindar un servicio público, mediante concesión de obra pública. Según la Legislación Nacional⁴⁷, estos socios se pueden dividir en:

- Los que impliquen la entrega de bienes u obras materiales que tengan naturaleza de bienes nacionales de uso público.
- Los que impliquen la entrega de bienes u obras materiales que tengan naturaleza de bienes fiscales.

b. Concesión de Servicio Público:

Se refiere a los socios en los que el participante privado destina bienes propios para brindar un servicio público, mediante concesión de servicio público. Estos socios se dividen en⁴⁸:

⁴⁷ Ley Especial de Asocios Publico Privado. Art. 4.

⁴⁸ ibid

- Los que no afecten los bienes privados al contrato y que, por tanto, dichos bienes no serán transferidos al Estado al término del mismo.
- Los que afectan los bienes utilizados por el privado y que por tanto, dichos bienes al término del contrato pasaran al Estado por ministerio de ley.

c. Actividad de interés General:

Los socios que impliquen la explotación o ejecución de una actividad de interés general. Estos se dividen en:

- Los que implican la entrega al privado para la explotación de los bienes fiscales, incluyendo aquellos pertenecientes a las instituciones autónomas y municipalidades.
- Los que impliquen que el privado destine bienes propios.

Tabla 23. Ejemplos de Proyectos por Modalidad de Contratación

Modalidad	Ejemplos
Concesión de Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concesiones de aeropuertos. ✓ Concesiones de carreteras.
Concesión de Servicio Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contratos de mantenimiento de Carreteras por niveles de servicio. ✓ Contratos para la facturación de agua potable. ✓ Contratos para recolección de impuestos locales.
Actividad de interés General	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de una planta generadora de energía. ✓ Construcción de un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

FUENTE: Elaboración Propia en base a experiencias internacionales.

7.4.4 Instituciones Competentes:

Instituciones Contratantes del Estado: son aquellas instituciones competentes para desarrollar proyectos de inversión o proyectos de infraestructura con servicios públicos en El Salvador.

Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones (PROESA): institución encargada promover y atraer la inversión privada nacional y extranjera. Así mismo, promover las exportaciones de bienes y servicios producidos en el país, evaluar y monitorear del clima de negocios y la elaboración de propuestas de mejora a las políticas de inversión y exportación. Específicamente en materia de APP, que es la encargada de promover el mecanismo de Asocio Público Privado y de asesorar técnicamente a las instituciones contratantes del estado que desean impulsar Proyectos bajo esta modalidad.

Ministerio de Hacienda: Las funciones en los procesos de los contratos APP pueden simplificarse de la siguiente manera⁴⁹ :

- ✓ Verificar la consistencia fiscal de los compromisos futuros firmes y contingentes.
- ✓ Verificar y emitir opinión sobre la evaluación de Valor por Dinero.
- ✓ Evaluar la asignación de riesgos e impactos fiscales de los proyectos de APP.
- ✓ Emitir Dictamen Financiero sobre las Implicaciones Fiscales de:
 - Bases de licitación de contrato, y cualquier modificación del mismo.
 - Finalización anticipada de un Contrato APP.
 - Conveniencia de volver a licitar un contrato que se concluya por cualquier causa.
- ✓ Verificar que las Instituciones Contratantes del Estado realicen la correcta asignación de recursos necesarios para los compromisos asumidos en contratos de APP.

Para el cumplimiento de todas estas funciones la Ley da potestad al Ministerio de Hacienda para requerir información a cualquier Organismo para la evaluación de los Proyectos APP.

Asímismo, el artículo 20 de la citada Ley le otorga al Ministerio de Hacienda la obligación de emitir las normas contables necesarias para la valoración de los compromisos firmes y contingentes. Además de mantener el control de dichos compromisos.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda ha creado la Unidad de Riesgos Fiscales, dependencia que tiene como finalidad principal coordinar y ejecutar el cumplimiento de las atribuciones comprendidas a esta cartera de Estado en la Ley Especial de Asocio Público Privado.

7.4.5 Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos:

La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden el mecanismo central de un esquema de APP. Si bien, el esquema de identificación y asignación de riesgos es inherente a cada contrato a cada sector y a la capacidad de cada una de las partes de tomar el riesgo y mitigarlo; la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos APP debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes; si esta condición no se da, o si se asignan demasiados riesgos al ente privado por ejemplo, los inversionistas privados no se interesaran en participar del proyecto o cargaran un costo adicional por el riesgo asumido. Y por otro lado si el sector privado no asume riesgos o se le asigna demasiado riesgo al Estado se pierde entonces la adopción de un esquema APP pierde sentido, en la medida que se minimiza el valor agregado que pueda aportar el inversionista privado.

El esquema de asignación de riesgos se fundamenta en el supuesto de que cada una de las partes asume los riesgos que tiene mayor capacidad de manejar y mitigar, y en el hecho de que

⁴⁹ en base al artículo 19 de la Ley Especial de Asocios Público Privado.

cada una de las partes tiene asociados los costos reales del proyecto, pues a mayor riesgo y mayor dificultad de mitigación, mayor será el costo asociado.

Además de la identificación y asignación de riesgos, su tratamiento en caso de que ocurran eventos inesperados es de suma importancia, en este sentido, las normas para la resolución de controversias en cuanto a su manejo deben estar claramente especificadas en el contrato, así como también los mecanismos de arbitraje.

El éxito de las APP se basa en una asignación y manejo eficiente de los riesgos, esto a su vez garantiza un mayor “Valor por Dinero” en cada uno de los proyectos. Por otro lado las causas más comunes para el fracaso de un proyecto APP esta relacionado con estimaciones erróneas de potenciales ingresos, estudios de mercado mal elaborados, desfase tecnológico y la insolvencia de los inversionistas privados. Así mismo, la ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño y para los cuales no se han definido mecanismo de actuación; se han generado demoras, controversias y crecimiento excesivo de los costos de implementación de los proyectos.

A continuación, la siguiente tabla muestra de forma general, un listado de posible asignación de riesgos para un contrato APP.

Tabla 24 Esquema Típico de Distribución de Riesgos

Tipos de Riesgos	Descripción	Público	Privado
------------------	-------------	---------	---------

CONTRACTUALES			
Regulatorios		X	
De fuerza mayor		X	X
De seguros			X
De garantías y obligaciones			X
TECNICOS			
De diseño	Nivel de detalle y costeo de obras		X
De construcción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgo geológico, disponibilidad de materiales, ✓ Excesivos costos de construcción. 		X X
Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tecnología adecuada para la prestación del servicio. ✓ Obsolescencia tecnológica. 		X X
De terminación	Lucro cesante	X	X
De operación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nivel de Servicio. ✓ Mantenimiento. ✓ Disponibilidad del bien. 		X X X
Ambientales y sociales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación de la comunidad. ✓ Fauna y flora. ✓ Uso de agua y suelo 	X	X X X
FINANCIEROS			
Relacionados con el cierre financiero	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilidad de recursos a tiempo. ✓ Requerimientos de capital. ✓ Capacidad de ceder rentas/titularizar 		X X X
De repago	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tasa de interés. 		X

	✓ Garantías.		X
	✓ Riesgo Cambiario.		X
	✓ Disponibilidad de recursos de largo plazo.		X
COMERCIALES			
De demanda	✓ Proyecciones de ingreso		X
	✓ Proyecciones de usuario		X
	✓ Disponibilidad a pagar.		X
	✓ Elasticidad de la demanda.	X	X
De competencia	✓ Existencia de opciones.		X
	✓ Monopolio natural.	X	

FUENTE: BID (2011), Asociaciones Publico Privadas para la prestación de servicios. Una mirada hacia el futuro.

7.4.6 Valor por Dinero (VpD):

Como ya se mencionó, los contratos APP son compromisos de largo plazo para sus participantes y deben manifestar su carácter estratégico, delineando claramente su alcance, requerimiento y justificación. Aquellos proyectos basados en evaluaciones razonablemente realistas de oportunidades y con potencial de negocios atraen la atención y llaman a la participación activa del sector privado. Las evaluaciones deben incluir:

- La totalidad de sus costos.
- Demanda estimada de servicios.
- Ingresos estimados y
- Posibles subsidios o aportes estatales durante todo el ciclo de vida del proyecto.

La metodología de valor por dinero es un instrumento de evaluación para cuantificar si efectivamente la participación privada crea valor en el largo plazo, durante el ciclo de construcción, operación y servicio de un proyecto. Así mismo, cuantifica detenidamente los costos y riesgos de un proyecto a lo largo de su vida útil y la eficiente provisión de sus servicios, tomando en cuenta sus opciones de organización administrativa y financiera.

7.5 Sistema de Pensiones

Con la reforma previsional de 1998, el Estado asumió los compromisos derivados del denominado costo de transición del sistema que comprendían los gastos administrativos y el pago de beneficios del antiguo sistema y los Certificados de Traspaso (CT).

Durante los primeros tres años de la reforma, el costo de transición fue cubierto con los ingresos por cotizaciones de los afiliados que permanecieron en el Sistema de Pensiones Público (SPP), así como con las reservas técnicas del sistema antiguo; sin embargo, a partir del año 2001 las reservas técnicas se agotaron y los recursos definidos para financiar la transición (cotizaciones SPP, reservas técnicas y fondo de amortización) fueron insuficientes para cumplir con las obligaciones previsionales adquiridas. Lo anterior, le generó al Estado una responsabilidad financiera para la cual no se predefinió una fuente de recursos específica al momento de la reforma.

El Estado ha optado por financiar los compromisos previsionales principalmente con endeudamiento, inicialmente a través de Eurobonos y desde 2003 mediante los denominados Certificados de Inversión Previsional (CIP).

En el transcurso del tiempo al costo de transición “original” se le han ido agregando otros compromisos; en primer término los generados por la forma de pago de las obligaciones previsionales, servicio de la deuda, y posteriormente los derivados de la aprobación de dos decretos que otorgaron beneficios subsidiados a los afiliados al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). En particular, los D.L. No. 1217 y No. 100, de 2003 y 2006 respectivamente, que tenían por objeto mejorar los montos de pensión de los jubilados del SAP mediante una transferencia estatal, acrecentaron significativamente el costo de transición, es decir los compromisos financieros del Estado con el sistema previsional reformado.

Con la aprobación de los D.L. No. 1217 y especialmente, del D.L. No. 100 se creó un sistema de capitalización (cuentas individuales) que otorga prestaciones de reparto (beneficios definidos) a un segmento muy reducido de la población afiliada (optados), es decir un sistema que no es ni Privado, ni Público y que contrario al espíritu de la reforma de 1998, vinculó la sostenibilidad del sistema previsional a la sostenibilidad de las finanzas públicas distorsionando la lógica del sistema de capitalización individual.

Las cohortes que, de acuerdo a las condiciones actuales del SAP, obtendrán su pensión por vejez en función de sus cuentas individuales empezarán a retirarse en 2017, momento en el cual el potencial descontento que se generará en este segmento de afiliados (población obligada) debido a los bajos montos de pensiones que llegarán a recibir en comparación con los otorgados a la población que optó al Sistema de Ahorro para Pensiones, podría generar fuertes presiones sociales por parte de sindicatos y afiliados afectados (Equipo Técnico Conjunto MH, BCR y SSF, 2014).

El Sistema Previsional enfrenta un fuerte desequilibrio financiero, de acuerdo a los resultados de la valuación actuarial de 2013, el valor presente del déficit previsional asciende a \$24,077.81 millones. Contrario a lo observado en los últimos 15 años, a futuro la demanda de recursos del sistema previsional al Estado por el sistema previsional provendrá del sistema privado, el pago

de Certificados de Traspaso Complementarios (CTC), la segunda etapa del DL 100 y las pensiones mínimas representan un 56.6% (\$14,068.3) de las necesidades de financiamiento total; mientras que el sistema público demandará \$10,009.5 millones.

Las proyecciones indican que la presión fiscal continuará aumentando, ya que el requerimiento de recursos para atender los beneficios previsionales se incrementará significativamente en los próximos años, de acuerdo a la valuación actuarial 2013 el monto nominal para el período 2017-2020 ascenderá a \$ 3,528.7 millones.

Es importante señalar que si el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) continúa siendo el principal mecanismo de financiamiento del Estado se pueden enfrentar los siguientes riesgos:

- a. De acuerdo a las proyecciones, la recaudación anual neta resulta insuficiente para adquirir las emisiones de CIP serie A, que se utilizan para el pago de pensiones, y los recursos faltantes son obtenidos de ingresos por intereses y amortizaciones de las inversiones; sin embargo, la brecha continuará ampliándose y en algún momento el Fondo de Pensiones no dispondrá de la capacidad necesaria para adquirirlas.
- b. Según el art. 91 literal (m) de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones el límite máximo permitido para que los recursos del Fondo de Pensiones sean invertidos en CIP es de 45%. Las proyecciones indican que el límite definido por la Ley será rebasado en el año 2018, es decir que entre 2017 y 2018 se alcanzará un punto a partir del cual el mecanismo del FOP se agotaría y por lo tanto, será necesario definir una fuente de recursos alterna que le permita al Estado atender los compromisos del sistema. Considerando las emisiones al mes de julio de 2016, la relación CIP serie A respecto al Fondo de Pensiones es de 42.2%.

Finalmente, otro riesgo que también se deriva del sistema previsional, son los costos financieros adicionales que pueden generarse de incrementos en las tasas de interés de referencia de la deuda contratada.

Modificaciones en las condiciones financieras de los títulos previsionales

Para el financiamiento de los compromisos previsionales del Estado, el 7 de septiembre de 2006 se aprobó el Decreto Legislativo No. 98, conteniendo la Ley del FOP. Este fideicomiso se encuentra autorizado para emitir CIP, conforme a la programación anual de emisiones, y para entregar a los institutos previsionales los recursos levantados con las mismas. Las colocaciones se realizan trimestralmente en dos series: A y B, asociándoles como referencia para determinar su rendimiento la LIBOR y la tasa de interés básica pasiva (TIBP) del sistema financiero nacional. El detalle de las características de estos títulos contempladas en la Ley se resume en la tabla No. 25.

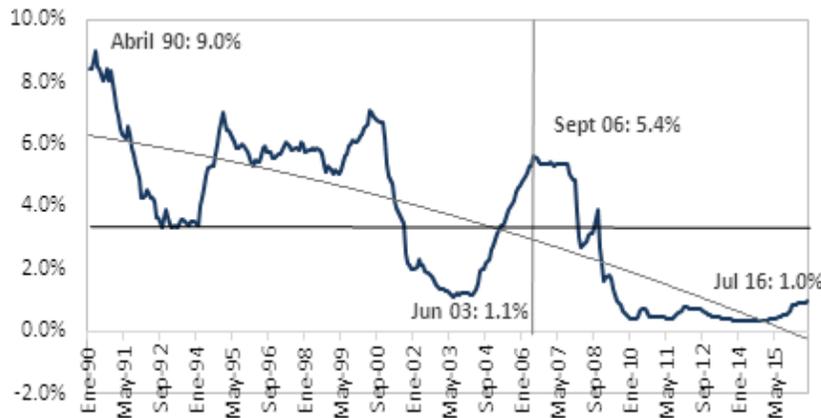
Tabla 25
Características de los Certificados de Inversión Previsionales

Decreto Legislativo No. 98			
Fecha de aprobación	07-sep-06		
Plazo en años	25		
Amortización:	anual		
Serie	Tasa de Interés		
	Referencia	Sobretasa	Ajustabilidad
CIP A Todos los años	LIBOR 180 días	0.75%	Semestral
CIP B Primer año	Promedio Ponderado CT y CTC	0%	
Segundo año	Promedio Ponderado CT y CTC	1%	
Tercer Año	Promedio Ponderado CT y CTC	2%	
Cuarto año en adelante	LIBOR 180 días	0.75%	Semestral

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto Legislativo No.98 de 2006.

Desde la crisis financiera internacional de 2008, la LIBOR se encuentra en niveles significativamente bajos (Gráfico 35). En 2006, fecha en que se constituyó el FOP, el promedio anual de la LIBOR se situó en 5,3%; mientras que en 2015 el promedio fue de 0.49%.

Gráfico 35
Tasa Libor 6 meses (1990-julio 2016)



Fuente: Elaboración propia con base a Globalrates.com

Lo anterior, ha ocasionado al menos dos efectos: i) para el Estado, la disminución en los intereses de estos títulos ha representado un ahorro en el pago de su servicio; ii) para el Fondo de Pensiones, ha implicado un deterioro en la capacidad de acumulación de recursos y por tanto un menor crecimiento de las cuentas individuales. Este último impacto condujo a la introducción de una demanda de inconstitucionalidad a los artículos de la Ley del FOP referidos a la obligatoriedad de las AFP de comprar los CIP y la tasa de interés que estos ofrecen.

En enero de 2015, la Sala de lo Constitucional, en la resolución No. 42-2012/61-2013/62-2013 resolvió que la Asamblea Legislativa debía adecuar la normativa para procurar la sustitución de la tasa LIBOR como tasa de referencia de los CIP, considerando su modificación por tasas referenciales de interés que permitan un equilibrio entre la rentabilidad de los fondos de pensiones de los cotizantes al SAP y la capacidad estatal de pago de los mismos.

La sentencia fue atendida el 25 de febrero del año en curso, mediante la aprobación del Decreto Legislativo No. 287, que modificó las características para las nuevas emisiones de CIP referenciándolas a la tasa de interés básica pasiva a 360 días como se detalla en la tabla 26.

El cambio en las condiciones financieras para las nuevas emisiones de CIP implica un incremento en concepto de servicio para las futuras erogaciones del Estado. Para el período 2016 se estima que el incremento nominal derivado de la modificación en las tasas de interés ascenderá a \$28.8 millones, monto que continuará creciendo en el tiempo.

Tabla 26
Características de los Certificados de Inversión Previsionales

Decreto Legislativo No. 287			
Fecha de aprobación:	25-feb-16		
Plazo en años:	25		
Series :	A y B		
Amortización:	Anual		
CIP A y B	Tasa de Interés		
De feb-16 a ene-17	3.50%		
De feb-17 a ene-18	3.70%		
De feb-18 a ene-19	3.90%		
	Referencia	Sobretasa	Ajustabilidad
De feb-19 en adelante:	Promedio (5 años) Ponderado TIBP a 360 días Rango: De 3.50% a 5.50%	0.25%	Bianual

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto Legislativo No.287 de 2016

Las proyecciones de pago de intereses se han elaborado utilizando una serie de supuestos sobre las necesidades futuras de nueva emisiones de CIP A y B, el funcionamiento del FOP y sobre la tasas de interés de referencia: TIBP y LIBOR.

La evolución de la LIBOR representa un riesgo latente, ya que los CIP emitidos antes de la aprobación del DL 287 continúan asociados a dicha tasa de referencia, la cual desde finales de 2014 ha mostrado una tendencia al alza y de acuerdo a las proyecciones continuará aumentando a un ritmo moderado.

Impacto del sistema previsional en las finanzas públicas en los próximos 10 años

Durante el período 1998-2015, el Estado transfirió a los institutos públicos un monto total de \$ 6,884.8 millones, incluyendo los pagos en concepto de garantía estatal de pensión mínima para los afiliados al SAP. Del total de recursos transferidos \$ 174.4 millones fueron cubiertas con

el Fondo de Amortización⁵⁰, mientras que las necesidades restantes (\$ 6,710.4 millones) fueron financiadas principalmente a través de endeudamiento público.

Es importante detallar que desde 2006, el Fondo de Amortización empezó a ser utilizado para atender los costos derivados del endeudamiento, en particular para pagar el servicio de la deuda contratada mediante los CIP; mientras que los beneficios previsionales del SPP y los CT se cubrieron con la emisión de CIP. Por otra parte, los pagos en concepto de intereses generados por la proporción de las colocaciones de Eurobonos orientada al sistema previsional han sido cubiertos con ingresos presupuestarios y este tipo de endeudamiento y su correspondiente costo financiero, no se contabilizan dentro del balance fiscal oficial como gasto previsional.

Como se ha señalado previamente, la reforma previsional de 1998 ha tenido un impacto en diferentes instrumentos e indicadores de las finanzas públicas. Durante los primeros años, los beneficios del SPP que no podían ser cubiertos por los institutos públicos se financiaron a través del presupuesto y posteriormente, se incorporaron dentro de este las obligaciones derivadas de la garantía de pensión mínima del SAP y los pagos en concepto de servicio de la deuda previsional. Dentro del déficit fiscal se contabilizan los compromisos derivados del pago de beneficios del SPP y del subsidio otorgado a los optados que están amparados al DL 100; finalmente, en la deuda pública se incorporan los títulos previsionales emitidos por el FOP y la proporción de eurobonos destinada al sistema.

Los CIP serie A están destinados al pago de los compromisos previsionales del SPP, así como de la segunda etapa de las pensiones de los Optados al SAP que se encuentran bajo el D.L. No. 100; por su parte, los CIP serie B se utilizan para el pago de los CT y Certificados de Traspaso Complementarios (CTC). Ambos títulos generan compromisos por servicios de intereses y amortización.

Tabla 27
Impacto Estimado del Sistema Previsional en las Finanzas Públicas 2017-2020
Endeudamiento incluyendo CIP series A y B

Presupuesto	Déficit Fiscal	Deuda Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios SPP • Pensiones Mínimas SAP • Servicio de la Deuda (Eurobonos y CIP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios SPP • Beneficios para un segmento SAP (DL 100) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios SPP y CT • CTC (DL 1217) • Beneficios para un segmento SAP (DL 100)
\$ 1,640.2 millones	\$ 2,873.8 millones	\$ 3,475.8

⁵⁰ La Ley del SAP contemplo la figura de un Fondo de Amortización que debería ser constituido por el Ministerio de Hacienda desde 1998, el cual sería utilizado para pagar las obligaciones previsionales ante el agotamiento de las reservas del ISSS y el INPEP.

7.6 Riesgos Macroeconómicos

7.6.1 Evaluación sobre el Comportamiento de los Mercados Financieros Internacionales

El comportamiento observado en los Bonos emitidos por la República de El Salvador, según se transan en los mercados internacionales de capital, muestra una prima por riesgo (g-spread) exigido por el mercado muy por encima de República Dominicana, Honduras y Jamaica. Lo cual se debe a diferentes noticias negativas y percepciones sesgadas acerca de El Salvador. Todo ello ha producido una tendencia alcista en las tasas transadas de los títulos salvadoreños.

Gráfico 36

Análisis Comparativo G-Spread de Bonos Soberanos

de El Salvador con Países Seleccionados



	ELSALV 25's USD	GUATEM 28's USD	PANAMA 25's USD	HONDURAS 24's USD	JAMAN 25's USD	COLOM 24's USD	DOMREP 25's USD	COSTARIC 25's USD
Día Actual	535.89	234.66	129.40	394.07	379.86	176.18	330.24	344.27
Mes anterior	616.22	285.24	159.99	456.01	410.66	211.60	372.69	396.13
Mínimo	377.77	234.66	129.40	371.89	340.25	175.32	286.68	321.74
Máximo	812.50	373.87	243.21	544.29	500.24	372.65	508.60	513.14
Promedio	584.88	291.46	177.02	456.25	424.38	241.25	377.31	418.47
Desviación Estándar	92.92	28.44	20.28	37.51	30.16	40.89	42.00	41.31

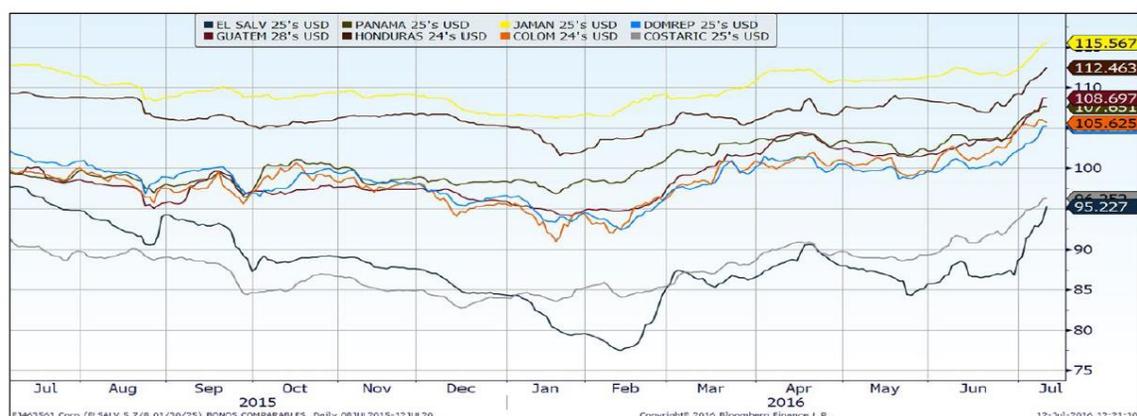
Fuente: Banco Central de Reserva y MH.

El G-Spread mostrado en el gráfico 36 refleja la distancia en puntos base, entre las tasas transadas observadas en los mercados secundarios para los títulos soberanos y la correspondiente tasa observada en los títulos emitidos por el Gobierno de los Estados Unidos. Como puede verse, el transcurso de los últimos 11 meses, el G-Spread exigido para los títulos salvadoreños transados en los mercados secundarios se ha alejado con respecto a los demás países de la región. Este comportamiento en las tasas de interés no refleja el riesgo país reportado por las calificadoras de riesgo y obedece más a la prevalencia de noticias negativas o pesimistas relacionadas al quehacer político, económico y social en El Salvador.

En el gráfico 37, puede notarse un comportamiento similar correspondiente a los precios transados en los mercados secundarios.

Gráfico 37

Análisis Comparativo de Precios de Bonos Soberanos de El Salvador con Países Seleccionados



	EL SALV 25's USD	GUATEM 28's USD	PANAMA 25's USD	HONDURAS 24's USD	JAMAN 25's USD	COLOM 24's USD	DOMREP 25's USD	COSTARIC 25's USD
Día Actual	95.23	108.70	107.65	112.46	115.57	105.63	105.23	96.25
Mes anterior	88.25	103.06	104.10	108.05	112.46	102.30	101.15	91.64
Mínimo	77.45	94.03	96.45	101.54	106.20	91.00	92.27	82.74
Máximo	97.71	108.70	107.64	112.46	115.27	106.00	105.16	96.19
Promedio	87.84	98.93	100.44	106.58	109.73	98.35	98.54	87.64
Desviación Estándar	4.45	3.20	2.49	1.87	1.97	2.87	2.47	2.82

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, Bloomberg.

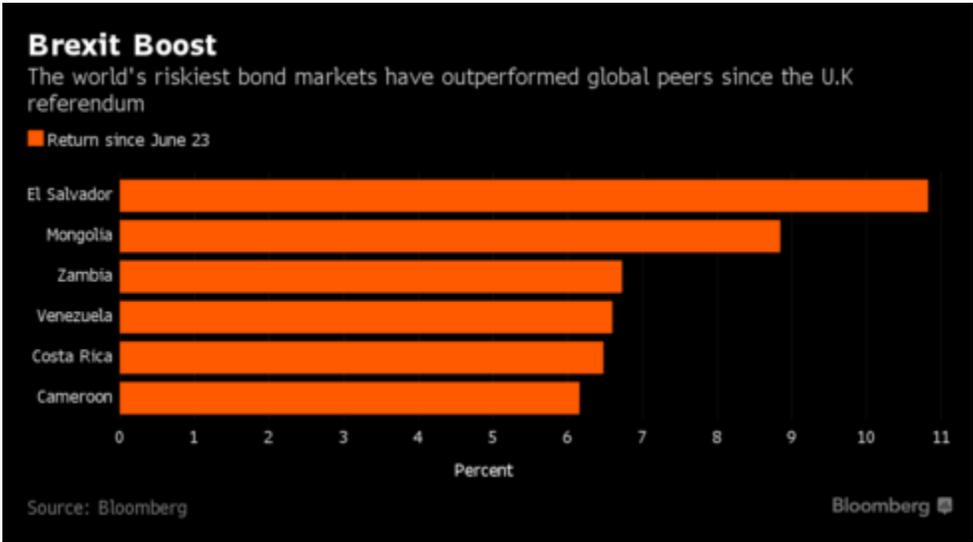
Es importante recalcar que los recientes acontecimientos que han generado turbulencia en los mercados de capitales, son aquellos relacionados con el terrorismo en Francia, el BREXIT en Inglaterra y un complot en Turquía. El repunte de tasas que se muestra en el mes de julio 2016 obedece a la reacción de los mercados de capitales ante esos eventos. En general, los capitales se han estado moviendo hacia los países de mercados emergentes, y la reacción del mercado fue de comprar.

La explicación para este comportamiento entre los inversionistas en general, ha sido de seguir la pauta de los inversionistas principales, los cuales sufrieron pérdidas importantes (rendimientos negativos) en sus inversiones en los mercados europeos y decidieron rescatar sus recursos comprometidos ahí, para invertirlos en títulos soberanos de países que, aunque son riesgosos, ofrecen una tasa de rendimiento más segura. Emisores favorecidos con esta

nueva moción de los mercados internacionales de capitales han sido, además de El Salvador, países tales como Mongolia, Zambia, Iraq, Camerún, Ucrania, y emisores africanos, entre otros.

En la siguiente gráfica podrá observarse que alrededor del 11% del movimiento del mercado, según lo reportado por Bloomberg luego de la turbulencia causada por el BREXIT, correspondió a transacciones de títulos salvadoreños.

Grafica 38 Comportamiento de los Bonos Salvadoreños por impacto BREXIT



7.6.2 Impacto Fiscal de las Calificaciones Riesgo País

Las calificaciones crediticias son pronunciamientos eminentemente técnicos, elaborados en forma independiente e imparcial de parte de las agencias calificadoras.

En los mercados de capitales, se califican tanto los títulos como los emisores, y éstos pueden ser privados o soberanos. Tratándose de títulos soberanos, las calificaciones crediticias se encuentran asociadas en términos generales al riesgo soberano del emisor calificado, el cual es generado por el incumplimiento de obligaciones derivadas de deuda pública, es decir, riesgo de no pago de la deuda emitida por el Gobierno Central.

En las evaluaciones y ponderaciones que realizan las calificadoras de riesgo para determinar el nivel de riesgo de un título soberano, se toma en cuenta la fortaleza financiera del Gobierno, la cual depende en gran medida de su fortaleza fiscal, institucional y la fortaleza de su economía en general.

En este contexto, las agencias calificadoras de riesgo son actores importantes de los mercados de capitales, por cuanto sus calificaciones de riesgo crediticio reflejan el riesgo que corre un inversionista al invertir en los títulos emitidos.

Por tanto, las calificaciones crediticias son utilizadas por los inversionistas para determinar sus propias estrategias de inversión, incluyendo sus posturas de negociación (montos, plazos y tasas). En este sentido, a mayor riesgo del emisor, los inversionistas requieren mayores primas en la forma de tasas de interés o rendimientos por invertir en los títulos emitidos por ese emisor. Inversamente, a menor riesgo, menor tasa.

Cuando se realiza una emisión de títulos valores en los mercados internacionales, es práctica de mercado someter los títulos a una calificación crediticia antes de que sean transados. Aquellos títulos que representan un menor riesgo para los inversionistas serán transados a menores tasas que aquellos que son más riesgosos.

Es importante hacer notar que las tasas y rendimientos en los mercados de capitales van variando en el tiempo, dependiendo de los vaivenes de la economía mundial, de los entornos financieros y de los impactos externos que estos puedan recibir.

Por su parte, los inversionistas que adquieren títulos valores en el mercado primario en un momento en el tiempo, a un rendimiento específico, podrán transarlos posteriormente en los mercados secundarios, a tasas de rendimientos diferentes. En las operaciones en los mercados secundarios, el inversionista que vende un título cuando en general las tasas van a la baja, obtendrá una ganancia instantánea, porque venderá a un mayor precio que el que pagó al adquirir ese título.

La siguiente tabla muestra la historia de las colocaciones de Eurobonos salvadoreños con sus precios y tasas de rendimiento recientemente transadas en los mercados secundarios.

Tabla 28

EMISIONES DE BONOS DE EL SALVADOR 2002-2014												
Año Emisión	Vencimiento	Emisiones Millones de US\$	Años Plazos	Cupón	US Treasury Momento de Colocación	Spread (pb) Momento de Colocación	Precio de la Emisión	Precio de Mercado 4/	Rendimiento al Vencimiento 5/	Spread to UST (pb) 6/	G Spread (pb) 7/	Años al Vencimiento
Nov 2009	Dic 2019	800	10	7.375%	3.345%	403	100.000%	107.283%	4.970%	416.532	405.173	3.34
2003 (a) Anuncio Oct 2002	Ene 2023	451.5	20	7.750%	4.190%	361	99.670%	110.096%	5.854%	463.052	455.583	6.489
2003 (b) Anuncio Oct 2002	Ene 2023	348.5	20	7.750%	3.797%	355.5	102.750%	110.096%	5.854%	463.052	455.583	6.489
Nov 2012	Ene 2025	800	12	5.875%	1.635%	424	100.000%	100.096%	5.860%	448.076	442.005	8.507
Sep 2014	Ene 2027	800	12	6.375%	2.535%	384	100.000%	101.800%	6.139%	465.846	456.389	10.472
Abr 2002	Abr 2032	500	30	8.250%	5.724%	265	98.646%	111.291%	7.047%	532.753	531.804	15.699
Sep 2004	Sep 2034	286.5	30	7.625%	4.250%	349	100.000%	110.210%	6.647%	488.777	482.902	18.146
2005 (a) Anuncio Jun 2005	Jun 2034	375	30	7.650%	4.245%	345	97.474%	104.795%	7.181%	539.541	531.993	18.877
2006 (b) Anuncio Jun 2005	Jun 2034	400	30	7.650%	5.236%	240	100.148%	104.795%	7.181%	539.541	531.993	18.877
2006 (c) Anuncio Junio 2005	Jun 2034	225	30	7.650%	5.191%	275	96.710%	104.795%	7.181%	539.541	531.993	18.877
Ene 2011	Feb 2041	653.5	30	7.625%	4.494%	313.1	100.000%	102.992%	7.360%	536.967	532.761	24.512
Total		5,640.0										
2023 Put ^{1/}	2013											
2034 Put ^{1/}	2019											
Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal; con datos de circulares de oferta, Citigroup, BCR, Deutsche Bank, Bloomberg y Calificadoras de Riesgos. Ministerio de Hacienda												
Notas:												
- La emisión 2002 es una reapertura de la emisión 2001, por lo tanto los años plazos son similares. De igual forma se le ha dado tratamiento a los bonos emitidos en 2006.												
1/ Opción Put : significa que los inversionistas pueden anticipar la redención del bono.												
2/ Sobreprecio que pagó el mercado nacional (AFPs y otros) por utilidades de sobreprecio que se dejó al mercado internacional.												
3/ Calificaciones al momento de la emisión. No obstante, a la fecha de este informe las calificaciones de todos los eurobonos eran												
4/ Precios a la fecha del presente informe. Fuente: Bloomberg.												
5/ Rendimiento manteniendo los títulos al vencimiento, exigido por el mercado a la fecha del presente informe												
6/ Spread to UST es el margen de la tasa de rendimiento exigido versus los Bonos de la Tesorería de los Estados Unidos a la fecha del presente informe.												
7/ G Spread es la porción de la tasa de interés transada que constituye la prima de riesgo soberano exigida a los títulos salvadoreños, calculada obteniendo la diferencia entre la tasa transada en el Mercado Secundario y la correspondiente tasa de los bonos de los Estados Unidos a un plazo similar y la correspondiente tasa de los Bonos del Gobierno de los Estados Unidos a un plazo similar.												

7.6.3 Evolución de las Tasas de Interés internacional y en el mercado local

La fluctuación de las tasas de rendimiento en los mercados de capitales, tanto internacionales como locales, cuando se trata de títulos ya colocados, no afecta a los emisores que llevan su contabilidad a precios de costo, porque como se dijo antes, una vez colocado el título, el emisor queda comprometido durante todo el plazo del instrumento a pagar el servicio completo de la deuda.

No obstante, aquellos tenedores de títulos que llevan una contabilidad de los títulos adquiridos a precios de mercado, sufrirán un deterioro inmediato en el valor de sus inversiones cuando las tasas en el mercado general van para arriba, pues el valor de los títulos desciende. Inversamente, cuando las tasas bajan, como ocurrió durante los recientes eventos originados por el BREXIT, los títulos se revaloran produciendo utilidades instantáneas en aquellas contabilidades que llevan sus registros a precios de mercado.

Si un emisor soberano, sufre un deterioro interno en los factores de riesgo, lo más probable es que las agencias calificadoras de riesgo reevaluarán su calificación de riesgo crediticio soberano a la baja. Esto implicaría que si el emisor sale al mercado con una desmejora en su calificación crediticia es posible que los inversionistas factoricen en su decisión de compra el nuevo riesgo incrementado, reflejado por la nueva calificación crediticia, encareciendo la operación para el emisor. Similarmente, cuando las tasas del mercado van al alza, eso incrementa los costos de la colocación para cualquier emisor, pues tendrá que pactar tasas mayores para pagar el servicio de la deuda que desea colocar.

Por otra parte, otro riesgo macroeconómico que impacta a las proyecciones fiscales es una posible desaceleración económica de Estados Unidos y una sobreestimación en las metas de crecimiento económico del país, entre otros.

8- GASTO TRIBUTARIO

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER



8 GASTO TRIBUTARIO (IVA Y RENTA AÑO 2014)

Para la estimación del Gasto Tributario (GT) en El Salvador, se considera un Sistema Tributario de Referencia Ideal conocido como Benchmark, el cual refleja el total de impuestos que deberían ingresar a la Administración Tributaria en caso de que no existiera GT.

En El Salvador, según los resultados obtenidos en el estudio realizado por la Unidad de estudios Tributarios, el GT para el Ejercicio Fiscal 2014 se contabilizó en un monto total de \$693.6 millones, conformado en un 56.3 % por el IVA y un 43.7% por el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Además, el Gasto Tributario Total (GT-Total) equivale al 2. 8% del PIB⁵¹, el cual estaría representado en 1. 6% por el IVA y en 1.2% por el Impuesto Sobre la Renta.

Los resultados obtenidos para cada uno de los impuestos en estudio se muestran a continuación:

8.1 Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Tabla 29 GASTO TRIBUTARIO ISR 2014

En \$

CONCEPTO	MONTO	PART. % GT-ISR	% DEL PIB
Deducciones	106,596,061.78	35.14%	0.43%
Exenciones	39,067,905.02	12.88%	0.16%
Incentivos Fiscales	107,575,274.11	35.46%	0.43%
Otros Incentivos Fiscales	50,139,466.85	16.53%	0.20%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO ISR	303,378,707.76	100%	1.21%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MH

En el cuadro anterior se puede observar que el GT-Renta asciende a \$303.4 millones, el cual está representado en un 35.5% por los Incentivos Fiscales, lo que equivale a un aproximado del 0.4% del PIB; seguido por las Deducciones con el 35.1%, siendo un 0.4% del PIB; mientras que las Exenciones y Otros Incentivos suman el 29.4% restante, lo que equivale al 0.4% del PIB.

⁵¹ Tomando como referencia el PIB a precios corrientes que para el año 2014 fue de \$25,054.23 millones, según datos obtenidos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Tabla 30 DETALLE DEL GASTO TRIBUTARIO ISR 2014

En \$

DESCRIPCIÓN	MONTO (US\$)	% DEL PIB
DEDUCCIONES	106,596,061.78	0.425%
Gastos en Educación y Salud	42,172,323.13	0.168%
Cotizaciones Voluntarias y Obligatorias de Seguridad Previsional	48,235,858.18	0.193%
Deducción de Cuota Fija de US\$1,600.00	13,724,437.21	0.055%
Donaciones	2,463,443.25	0.010%
EXENCIONES	39,067,905.02	0.156%
Entidades sin Fines de Lucro y de Derecho Público	21,007,208.09	0.084%
Intereses de Personas Naturales por Depósitos en Bancos y Financieras	6,515,154.46	0.026%
Remuneraciones de Funcionarios Salvadoreños en el Servicio Exterior	3,282,796.60	0.013%
Indemnizaciones por Causa de Muerte, Incapacidad, Accidente o Enfermedad	5,131,503.02	0.020%
Gastos de Representación de Funcionarios Públicos	925,235.60	0.004%
Cantidades Percibidas en Razón de Contratos de Seguros	274,313.30	0.001%
Exención de ISR a las Imprentas	179,449.48	0.001%
Exención de ISR para los Libros Editados e Impresos en El Salvador	1,336,206.53	0.005%
Exención de ISR para Fideicomisos	416,037.95	0.002%
INCENTIVOS FISCALES	107,575,274.11	0.429%
Exención de ISR por 15 años a Desarrollistas, Usuarios y Administradores de Z.F. y DPA'S	78,865,223.33	0.315%
Exención de ISR por 15 años a Desarrollistas, Usuarías y Administradoras Autorizados de Servicios Internacionales.	16,224,697.22	0.065%
Exención de 5 o 10 años para el Fomento de Energías Renovables en la Generación de Electricidad	3,330,684.81	0.013%
Exención de ISR por 5 años a las Asociaciones Cooperativas	8,112,767.49	0.032%
Exención de ISR por 10 años a Nuevas Inversiones Turísticas	1,041,901.26	0.004%
OTROS INCENTIVOS NO CLASIFICADOS DENTRO DE LOS BENEFICIOS ESTIPULADOS POR LA LEY	50,139,466.85	0.200%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IMPUESTO SOBRE LA RENTA	303,378,707.76	1.21%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

En el cuadro anterior se puede observar que de los incentivos fiscales que representan la mayor proporción dentro del GT-Renta, las actividades más favorecidas han sido:

Zona Francas (ZF) y Depósitos de Perfeccionamiento de Activo (DPA) representando el 73.3%, con un monto de \$78.7 millones; seguido por los Administradores Autorizados de Servicios Internacionales (SI) con una representación de \$16.,2 millones, lo que representa el 18. 1% de los Incentivos Fiscales; finalmente se encuentra el Fomento de Energías, las Asociaciones Cooperativas y las nuevas Inversiones Turísticas, las cuales en conjunto suman \$9.5 millones, representando el 3.1%, 7.5% y 1.0% respectivamente.

8.3 Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)

Tabla 31 GASTO TRIBUTARIO IVA 2014

En \$

CONCEPTO	MONTO	PART. % GT-IVA	% DEL PIB
Exenciones a la Transf. de Bienes Muebles y a la Prest. de Serv. Locales	286,109,906.67	73.31%	1.14%
Exención a la Importación de Bienes	20,648,781.47	5.29%	0.08%
Incentivos Fiscales	42,017,639.58	10.77%	0.17%
Otros Incentivos Fiscales	41,499,343.23	10.63%	0.17%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IVA	390,275,670.94	100%	1.56%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

El GT-IVA se totalizó en \$390.3 millones, el cual está compuesto en un 73.3% por las Exenciones a las Transferencias de Bienes Muebles y a las Prestaciones de Servicios Locales, representando el 1.1% del PIB; seguido por los Incentivos Fiscales que representan el 10.8 % del GT-IVA y el 0.2% del PIB; mientras que el 15.9% restante, está compuesto por las Exenciones a las Importaciones y los Otros Incentivos Fiscales, que en suma representan el 0.25% del PIB.

Tabla 32 DETALLE DEL GASTO TRIBUTARIO IVA 2014

En \$

DESCRIPCIÓN	MONTO (US\$)	% del PIB
EXENCIONES A LA TRANSFERENCIA DE BIENES Y LA PRESTACIONES DE SERVICIOS LOCALES	286,109,906.67	1.14%
Pago o Devengo de Intereses por Instituciones Bajo la Supervisión de la SSF	89,955,461.25	0.359%
Primas de Seguros de Personas y Reaseguros en General	42,418,223.82	0.169%
Las Cotizaciones Aportadas por el Patrono a las AFP, en lo que Respecta a las Comisiones de Administración de las Cuentas de los Trabajadores	6,270,041.90	0.025%
Los Servicios de Salud, Prestados por Instituciones Públicas	43,765,686.32	0.175%
Educación y Enseñanza	31,067,954.49	0.124%
Exclusión de la Calidad de Contribuyentes	25,053,214.68	0.100%
Arrendamiento de Vivienda para la Habitación	26,499,335.46	0.106%
Transporte Público de Pasajeros	8,249,845.10	0.033%
Suministro de Agua y Alcantarillado, Prestados por Instituciones Públicas	5,243,771.27	0.021%
Los Negocios Desarrollados por la Lotería Nacional de Beneficencia	4,156,376.97	0.017%
Bienes y Servicios Donados por Contribuyentes a Corporaciones y Fideicomiso de Obligaciones Previsionales	832,784.57	0.003%
	359,889.66	0.001%
Exención para los Libros Editados e Impresos en El Salvador	2,237,321.17	0.009%
EXENCIONES A IMPORTACIONES DE BIENES	20,648,781.47	0.08%
Exención a Importaciones Destinadas a la Edificación de Proyectos Turísticos	30,203.96	0.0001%
De Maquinaria para Producción de Bienes y Servicios Gravados	6,364,821.28	0.025%
De Autobuses, Microbuses y Vehículos de Alquiler para Transporte Público	3,410,324.87	0.0136%
Exención a las Importaciones e Internaciones Efectuadas por los Municipios	409,269.42	0.002%
De Bienes Donados desde el Extranjero a las Entidades de Utilidad Pública	10,240,611.51	0.041%
Exención a la Introducción de Bienes Nuevos cuyo Valor no Supere al equivalente a \$1,000	111,271.53	0.000%
Exención al Menaje de Casa, cuyo Valor Total CIF no Exceda los \$15,000, para el Salvadoreño que haya Residido en el Extranjero 3 años o más y regrese Definitivamente al País.	82,278.89	0.0003%
INCENTIVOS FISCALES	42,017,639.58	0.17%
No Sujeción de las Imprentas	774,305.29	0.003%
Incentivo a Empresas Usuarias de ZF y DPA's	967,626.66	0.004%
Libre Internación de Bienes al Parque de Servicios Internacionales.	163,937.30	0.0007%
Exención de Impuestos Fiscales y Sobre Establecimiento y Operaciones a las Cooperativas	40,111,770.32	0.160%
OTROS INCENTIVOS NO CLASIFICADOS DENTRO DE LOS BENEFICIOS ESTIPULADOS POR LA LEY	41,499,343.23	0.17%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IVA	390,275,670.94	1.56%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

Como se observa en el cuadro anterior, las Exenciones del pago de IVA están concentradas en su mayoría en la categoría de las Exenciones a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios Locales, dentro de las cuales, el mayor sacrificio fiscal se encuentra representado por los servicios básicos y sociales como son: el servicio de agua potable, salud, educación, vivienda y transporte público, que asciende a un total de \$114.8 millones, representando el 40.1% de la categoría de exenciones al consumo de bienes y servicios locales; luego le siguen, el pago de intereses por instituciones bajo la supervisión de la SSF, que se estima en \$90.0 millones, representando el 31.4% de las exenciones locales.

Asimismo, la exención del pago de IVA por la cancelación de primas de seguros y reaseguros en general por parte de las instituciones aseguradoras a sus beneficiarios, así como la parte de seguridad previsional con relación a la comisiones por administración de cuentas individuales, representan una pérdida significativa en la recaudación potencial de este impuesto, ya que el GT para el año en estudio se estima en \$48.7 millones, lo que representa el 17.0% de esta categoría; además de representar el 12.5% de GT-IVA y el 0.2% del PIB. El 11.4% restante de las exenciones locales lo conforman el resto de agrupaciones como por ejemplo: la exención para los libros editados e impresos, fideicomisos, donaciones a corporaciones y fundaciones, entre otros.

8.4 Principales Resultados consolidados por Actividad o Agrupación Económica

El consolidado del GT para el año 2014 se resume en el siguiente cuadro:

Tabla 33 GASTO TRIBUTARIO CONSOLIDADO 2014

En \$

GT POR LEY	MONTO	% del PIB
GASTO TRIBUTARIO ISR	303,378,707.76	1.21%
GASTO TRIBUTARIO IVA	390,275,670.94	1.56%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO	693,654,378.71	2.77%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

Se clasificó además el Gasto Tributario Total (GT-Total) por Actividad o Agrupación Económica, el cual se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 34 GASTO TRIBUTARIO POR ACTIVIDAD O AGRUPACIÓN ECONÓMICA 2014

En \$

ACTIVIDADES O AGRUPACIÓN ECONÓMICA	MONTO	% DEL GT TOTAL	% DEL PIB
Salud y Educación	117,005,963.95	16.87%	0.47%
Bancos, Pensiones, Seguros y Fideicomisos	199,576,483.54	28.77%	0.80%
Zonas Francas, DPA y Servicios Internacionales	96,221,484.52	13.87%	0.38%
Entidades Sin Fines de Lucro	21,007,208.09	3.03%	0.08%
Energía Eléctrica y Agua Potable	8,574,456.08	1.24%	0.03%
Libros e imprentas	4,527,282.47	0.65%	0.02%
Turismo	1,072,105.22	0.15%	0.00%
Transporte Público	11,660,169.97	1.68%	0.05%
Cooperativas	48,224,537.82	6.95%	0.19%
Donaciones	13,536,839.33	1.95%	0.05%
Import. e Internaciones de Maquinaria para la Producción	6,364,821.28	0.92%	0.03%
Import. e Internaciones de bienes y menajes de casa de persona	193,550.43	0.03%	0.00%
Arrendamientos de Casas para la Habitación	26,499,335.46	3.82%	0.11%
Act. Relacionadas a la Admon. Púb, ONG's e Inst. Foráneas	8,773,678.58	1.26%	0.04%
Exclusión de Contribuyentes IVA y Deducción Fija ISR	38,777,651.89	5.59%	0.15%
Exenciones e Incentivos No Especificados en la Ley	91,638,810.08	13.21%	0.37%
TOTAL	693,654,378.71	100%	2.77%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

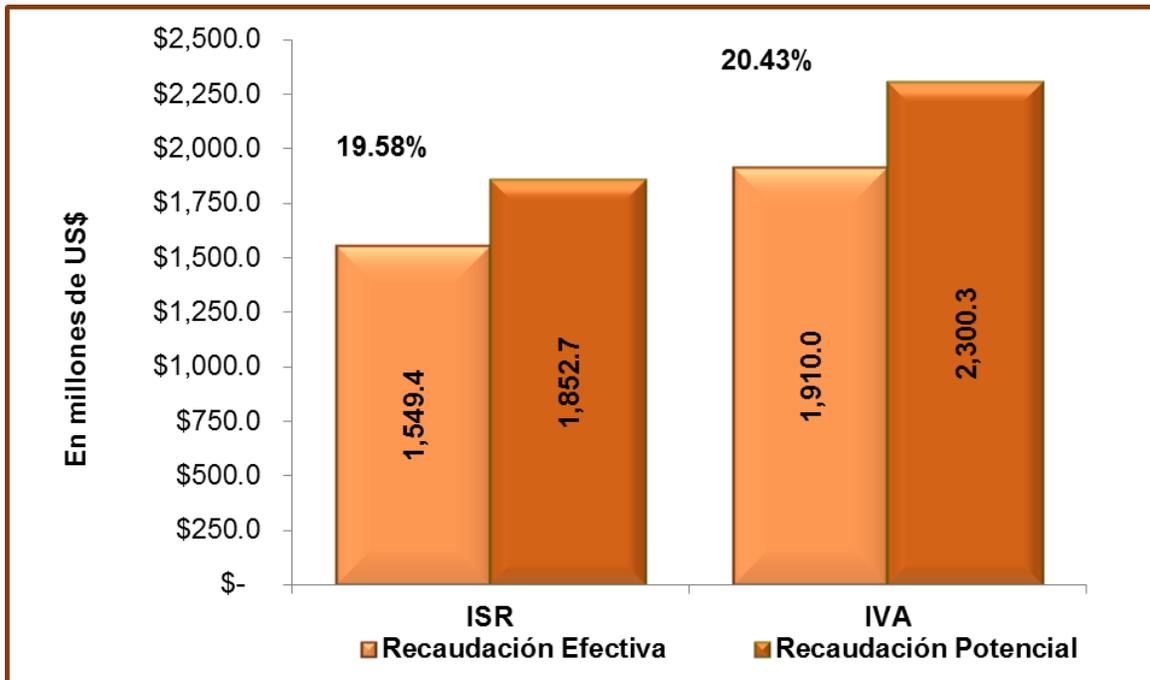
Por medio de esta agrupación se puede observar que un porcentaje significativo de los beneficios fiscales otorgados mediante el GT para el año 2014, estuvieron destinados a garantizar el acceso a los servicios básicos y sociales, como son: Educación, salud, agua potable, transporte y vivienda, los cuales en conjunto representan el 23.6% del GT-Total; mientras que la agrupación compuesta por los fideicomisos, seguros, pensiones y el pago de intereses por depósitos de personas naturales, representaron el 28.8%. En cuanto a los regímenes de ZF, DPA y SI, estos representaron el 13.9% del GT-Total; el 33.7% restante lo conforman las demás agrupaciones económicas.

8.5 Impacto del GT en la Recaudación y Carga Tributaria

En el siguiente gráfico se muestra la Recaudación Efectiva obtenida para los impuestos de IVA y Renta durante el Ejercicio Fiscal 2014, confrontada con la Recaudación Potencial que se hubiese esperado al encontrarse ante un escenario en el cual no existiera GT.

Gráfico 39 RECAUDACION EFECTIVA Y POTENCIAL 2014

En millones \$



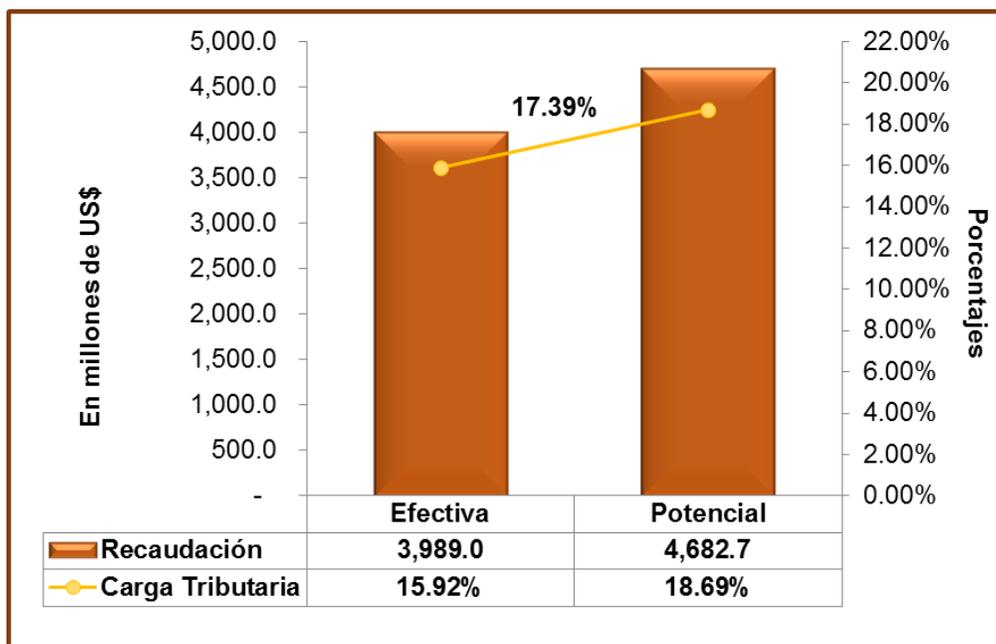
Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

Para el año 2014 la recaudación efectiva del ISR fue de \$1,549.4 millones, y bajo el supuesto de no existir ningún tipo de beneficios fiscales la recaudación potencial hubiese sido de \$1,852.7 millones, teniendo una brecha de crecimiento del 19.6 %.

Para el caso del IVA, se tiene que la recaudación efectiva fue de \$1,910.0 millones bajo el mismo supuesto de no existir GT, la recaudación potencial hubiese sido de \$2,300.3 millones, reflejando un incremento porcentual del 20.4%.

Gráfico 40 **CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL 2014**

En \$



Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

El gráfico anterior muestra que la recaudación efectiva para el año 2014 totalizó un monto de \$3,989.0 millones, alcanzando una carga tributaria del 15.9%; mientras que la recaudación potencial, es decir sin beneficios fiscales, hubiese ascendido a \$4,682.7 millones, representando una carga tributaria de 18.7%. La variación porcentual existente entre la recaudación efectiva y potencial sería del 17.4%.

Finalmente, cabe señalar que El Salvador en comparación con algunos países latinoamericanos, presenta un GT relativamente bajo, ya que este constituye el 2.8% del PIB; además, como se muestra en el gráfico siguiente, es uno de los países latinoamericanos con menor GT. Por otra parte, al igual que la mayoría de países, en El Salvador el GT tiene una estructura equilibrada entre ambos impuestos en estudio, ya que está conformado en un 56.3% por el IVA y un 43.7% por el Impuesto Sobre la Renta.

8.6 Comparativo consolidados y detallado del GT años 2009-2014

A continuación se muestra un resumen de las estimaciones que se han realizado a partir del Ejercicio Fiscal 2009 (primer estudio de Gasto Tributario cuantificado en El Salvador), hasta los resultados obtenidos en el presente informe, correspondientes al año 2014.

En la tabla siguiente se presentan los datos obtenidos y clasificados para cada uno de los impuestos en estudio durante los últimos seis Ejercicios Fiscales, en el cual se puede observar que se ha mostrado una leve variación en el cálculo del GT para cada año, producto de algunos aspectos coyunturales de país que pudieron haber afectado directa o indirectamente la cuantificación del GT; de igual forma se tienen las reformas tributarias que se han venido implementando a lo largo de los períodos de estudio, agregando además, el esfuerzo realizado para ir incluyendo aquellos cálculos que por falta de acceso a la información no habían podido ser cuantificados a la fecha.

Tabla 35 Resumen Comparativo del Gasto Tributario (2009-2014)
En millones \$ y porcentaje

LEY	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	MONTO	% PIB										
GASTO TRIBUTARIO ISR	209.56	1.07%	304.18	1.42%	345.04	1.49%	348.31	1.46%	338.99	1.39%	303.38	1.21%
GASTO TRIBUTARIO IVA	268.83	1.30%	423.03	1.98%	366.79	1.59%	356.01	1.49%	367.23	1.51%	390.28	1.56%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO	478.39	2.37%	727.21	3.40%	711.83	3.08%	704.32	2.96%	706.23	2.90%	693.65	2.77%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (varios años).

A continuación, se presentan los datos obtenidos y clasificados para cada uno de los impuestos en estudio para el período 2009-2014, en el cual se puede observar que se ha mostrado una leve variación en el cálculo del GT para cada año, producto de las reformas que se han venido implementando a lo largo de los períodos en estudio, así como, el esfuerzo realizado para ir incluyendo aquellos cálculos que por falta de acceso a la información no habían podido ser contabilizadas a la fecha.

Tabla 36 Detalle Comparativo Según Categorías del GT por Tipo de Impuesto
En millones \$ y porcentaje

DETALLE GT-IVA	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	MONTO	% PIB										
Exenciones a la Transf. de Bienes y a la Prestación de servicios locales	247.19	1.196%	264.71	1.236%	259.96	1.12%	259.42	1.085%	259.15	1.064%	286.11	1.142%
Exenciones a Importaciones de Bienes	16.93	0.082%	12.44	0.058%	11.63	0.05%	6.78	0.030%	24.28	0.100%	20.65	0.082%
Incentivos Fiscales	4.71	0.023%	11.04	0.052%	2.41	0.01%	2.48	0.010%	30.71	0.126%	42.02	0.168%
Subtotal	268.83	1.30%	288.20	1.35%	274.01	1.19%	268.69	1.13%	314.14	1.29%	348.78	1.39%
Otros incentivos no clasificados dentro de los beneficios de ley	0.00	0.00%	134.83	0.63%	92.78	0.40%	87.32	0.37%	53.10	0.22%	41.50	0.17%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IVA	268.83	1.30%	423.03	1.98%	366.79	1.59%	356.01	1.49%	367.23	1.51%	390.28	1.56%
DETALLE GT-RENTA	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	MONTO	% PIB										
Deducciones	116.96	0.566%	128.12	0.600%	129.43	0.560%	78.10	0.330%	105.63	0.434%	106.60	0.425%
Exenciones	39.37	0.191%	47.30	0.220%	54.92	0.240%	43.09	0.175%	37.80	0.155%	39.07	0.156%
Incentivos Fiscales	53.23	0.308%	61.40	0.290%	74.36	0.320%	118.55	0.500%	107.60	0.442%	107.58	0.429%
Subtotal	209.56	1.07%	236.82	1.11%	258.71	1.12%	239.74	1.01%	251.03	1.03%	253.24	1.01%
Otros incentivos no clasificados dentro de los beneficios de ley	0.00	0.00%	67.36	0.31%	86.33	0.37%	108.58	0.46%	87.96	0.36%	50.14	0.20%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO RENTA	209.56	1.07%	304.18	1.42%	345.04	1.49%	348.31	1.46%	338.99	1.39%	303.38	1.21%

Fuente: Informe de Gasto Tributario elaborado por la área de Estudios de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

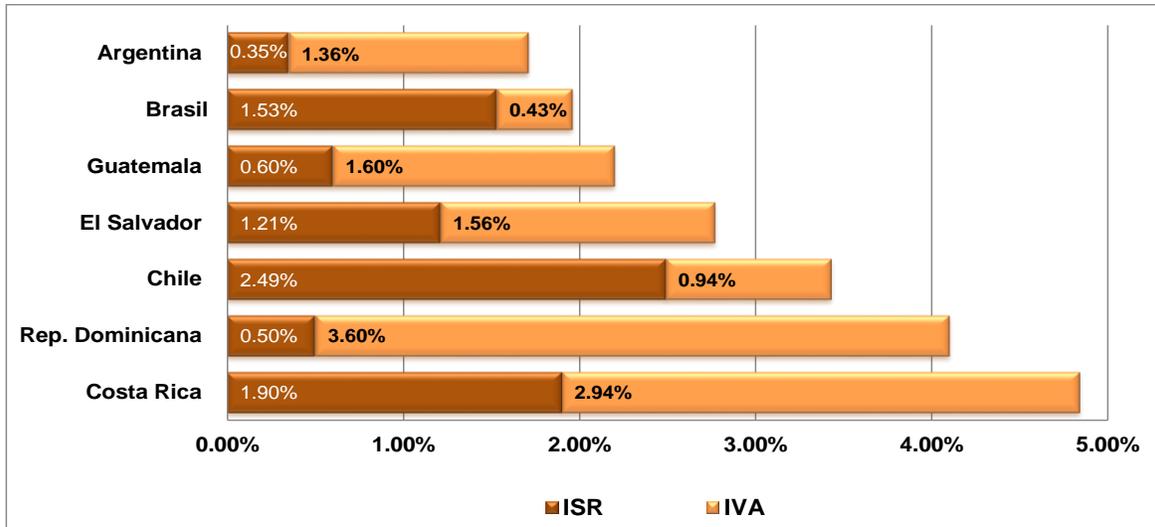
8.7 Experiencia de estimación del GT en América Latina.

El Salvador en comparación con algunos países latinoamericanos posee un GT relativamente bajo, ya que este constituye para el año 2014 el 2.8% del PIB. Por otra parte, al igual que la mayoría de países, en El Salvador, el GT tiene una estructura equilibrada entre ambos impuestos en estudio, ya que está conformado en 1.6% por IVA, y 1.2% por el ISR.

No se debe olvidar, que esta comparación podría verse afectada por los distintos métodos y fuentes utilizadas en cada país para estimar el GT, ya que no existe un método estandarizado a nivel regional, además las estructuras impositivas de cada país son diferentes, lo cual puede influir en la estimación de este indicador.

**Gráfico 41 Gasto Tributario 2014 de algunos países latinoamericanos
como porcentaje del PIB por tipo de impuesto**

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base a datos del MH y fuentes externas.

9- ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IVA EN EL SALVADOR

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER



9 ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR

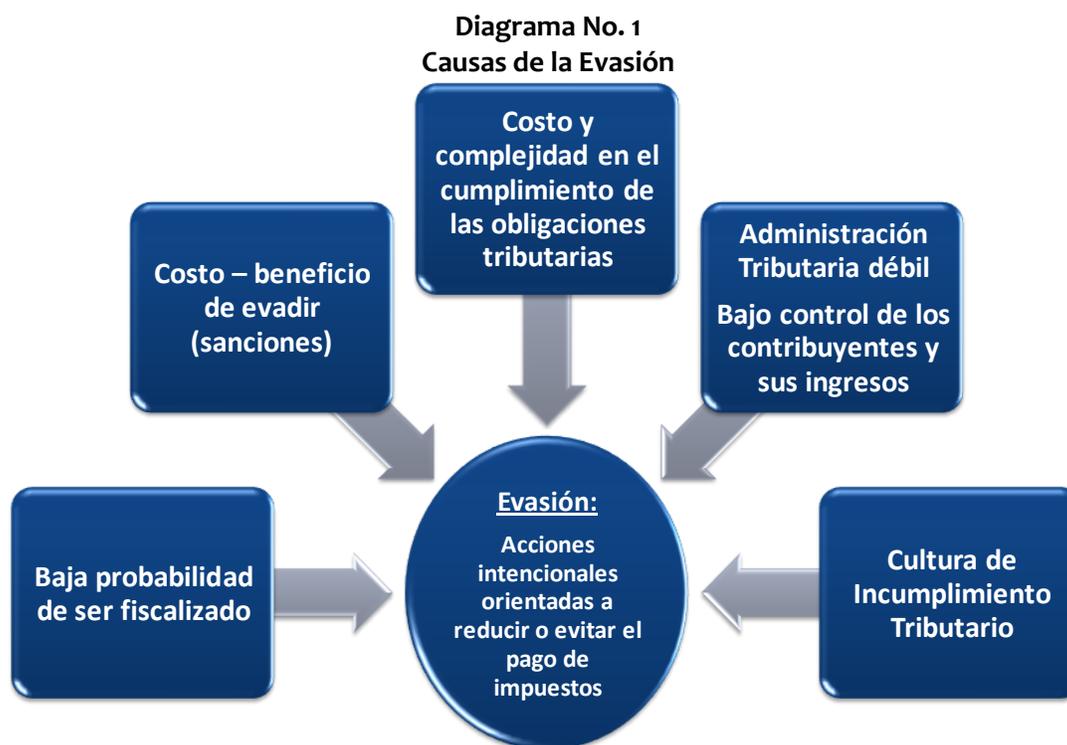
9.1 Marco Conceptual

En este apartado se hace referencia a la base teórica y las metodologías más utilizadas en Latinoamérica para el cálculo del monto y las tasas de Evasión.

Evasión Tributaria

La evasión tributaria se define en términos generales como la disminución intencional u omisión del pago del impuesto que legalmente le corresponde pagar a un contribuyente. Ésta conducta está constituida principalmente de dos prácticas, las cuales son muy generalizadas: el ocultamiento de ingresos y/o el abultamiento ficticio de las compras.

Por otro lado, entre los factores que inciden en la existencia de este fenómeno se pueden destacar aquellos en los que está relacionada la Administración Tributaria y su actuación. Se pueden mencionar entre los más importantes los siguientes:



Efectivamente, los contribuyentes están más decididos a evadir en la medida en que los controles que tiene la Administración Tributaria, no sean tan efectivos como para descubrir sus

conductas evasoras y aun siendo descubiertos, la aplicación de las sanciones no implique un costo oneroso respecto al beneficio de evadir.

Como se mencionó anteriormente, las figuras más comunes de la evasión están relacionadas con:

- **Ventas sin comprobante**, sobre todo cuando las realizan al consumidor final, con lo que sub declaran los ingresos en los registros contables, y por ende disminuyen la base imponible del impuesto.
- **Abultamiento de compras**, en la cual los contribuyentes utilizan comprobantes de transacciones falsas, como por ejemplo registrar compras de contribuyentes ficticios, o realizar compras personales que se registran a nombre de la empresa, con lo que sobrevalúan las compras en los registros contables, y en consecuencia se disminuye el pago del impuesto.

Se debe considerar que entre las implicaciones más relevantes de la evasión de impuestos en un país, y razón por la cual éste fenómeno debe combatirse, se encuentran las siguientes:

- **Produce inequidades entre los contribuyentes**, pues la recaudación recae en aquellos que pagan sus impuestos según la Ley, y se beneficia a aquellos que no pagan debidamente sus impuestos.
- **Induce a la competencia desleal en el mercado**, pues favorece la proliferación de actividades informales.
- **Indica una falta de eficiencia en la gestión de la Administración Tributaria**, en consecuencia, se deterioran el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y se reduce la confianza de las instituciones públicas y privadas.
- **Limita los recursos económicos del Estado**, disminuyendo la inversión para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

9.2 Métodos para estimar la evasión del IVA

Según la fuente de información que utilizan, los métodos para medir la evasión del IVA se pueden clasificar en:

- **Macroeconómicos**, los cuales están orientados a determinar relaciones económicas estables entre algunas variables o agregados contables, y asocian las perturbaciones o residuos de dichas relaciones a la presencia de evasión.
- **Microeconómicos**, que tienen carácter directo y suelen basarse en encuestas aplicadas sobre muestras de población objetivo, la correcta estimación depende de la calidad del diseño de la muestra y la homogeneidad en la aplicación de los procesos mediante los cuales se obtienen los resultados (auditorías generalmente).

En Latinoamérica se han utilizado varios métodos de estimación de evasión del IVA, a continuación se detallan los principales⁵²:

9.3 Método Teórico usando Cuentas Nacionales.

Este método consiste en estimar la recaudación potencial de un impuesto, a partir de una fuente de información independiente, que usualmente son las Cuentas Nacionales, la cual se contrasta con la recaudación efectiva, obteniendo una brecha que se considera como evasión.

La estimación se realiza acumulando las declaraciones de los contribuyentes de una forma compatible con la presentación de las cifras de las Cuentas Nacionales, estableciéndose así, una brecha entre la recaudación potencial y la efectiva.

En una de sus variantes, este método se puede aplicar utilizando el gasto de consumo final de los agregados macroeconómicos, el cual se considera como la base imponible teórica para el IVA, a la cual se le resta el consumo exento y se le agrega el consumo intermedio gravado de los sectores exentos. Al aplicársele la tasa del impuesto vigente se determina la recaudación potencial.

Por otro lado, en otra de sus variantes, si la información se encuentra desagregada por sectores económicos, como en la Matriz Insumo Producto, se estiman las ventas afectas, a partir del Valor Bruto de Producción, y se determinan las compras que dan derecho a crédito fiscal, a partir de las compras intermedias y la Inversión.

La desventaja de esta metodología radica en las diferencias en la desagregación de la información en sectores económicos o ramas de actividad económica, por la jurisdicción regional o territorial y por las clasificaciones de los productos y servicios que tienen tanto las cuentas tributarias como las Cuentas Nacionales. Se incluye además el hecho de que en las declaraciones tributarias se han creado variables o categorías especiales para reflejar la legislación impositiva: ingresos no sujetos, deducciones, ingresos exentos, etc., que no están reflejados en las Cuentas Nacionales.

9.4 Método muestral usando información de auditorías:

Este método se basa en la aplicación de encuestas o auditorías a las empresas.

En general, consiste en aproximarse al tamaño de la evasión, obteniéndola de un subconjunto de contribuyentes que generalmente han sido seleccionados con un diseño de muestra en la que quedan debidamente representadas las variables relevantes para elaborar el estudio, tales como: tamaño económico, localización geográfica, actividad económica y el tipo de

⁵² Tomados de cuadernos de trabajo de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

contribuyente. Además se les ha aplicado un mismo tipo de auditoría con homogeneidad en su profundidad, duración y metodología.

Una de las limitaciones de este método es que se escapan de la estimación aquellos agentes económicos que se encuentran ocultos en la economía informal, pues se seleccionan únicamente los inscritos en la Administración Tributaria, por lo que sólo se abarca una parte del problema. Así mismo, se tiene la desventaja de que los resultados finales podrían estar sesgados debido a que los resultados de las auditorías están influenciados subjetivamente por la calidad del auditor que las realiza o la selección de la muestra.

A pesar de estas limitantes, hay varios países que utilizan el método del Punto Fijo para estimar la evasión, teniendo claras sus limitaciones, pero considerando que es más certero en cuanto a que compara las ventas con control presencial de la Administración Tributaria de un grupo de contribuyentes, contra los valores declarados por los mismos sin éste control.

9.5 Método de conciliación de la información tributaria:

La Administración Tributaria suele obtener información de diferentes fuentes, y por medio de la conciliación de éstos datos, puede encontrar formas de incumplimiento tributario.

En toda transacción intermedia entre contribuyentes de IVA, el vendedor retiene el impuesto al comprador; pero esta cantidad corresponde a un débito fiscal para el vendedor y un crédito fiscal para el comprador.

Esto se puede comprobar por medio de la siguiente igualdad:

$$CR = II + DTI$$

Donde:

CR = Créditos de IVA

II = IVA a las importaciones

DTI = Débitos de IVA

Si los créditos fueran superiores al término de la derecha, estaríamos en presencia de evasión por facturas falsas (abultamiento de créditos). Es decir, que el monto de la evasión sería la diferencia entre ambos términos de la ecuación.

9.6 Métodos Econométricos:

Para este tipo de métodos es necesario contar con una base teórica fuerte, pues se debe identificar aquellos factores que afectan a la evasión; entre éstos se han considerado por ejemplo, el nivel de las tarifas de los impuestos, la probabilidad de ser investigados por las autoridades tributarias, las sanciones establecidas en la Ley para el fraude fiscal, entre las más importantes.

El método expresa a la evasión como una relación funcional de los factores que la causan, la limitante principal de la estimación es que para realizarla se necesita conocer primero la medida de la evasión, pues debe incluirse en el modelo.

Existen otros métodos que también pueden ayudar a determinar éste indicador, sin embargo no son muy utilizados, pues no hay mucha información disponible, sobre su metodología y sus resultados, ya que se asocian más a la economía informal, tales como:

a. Método Monetario:

Este método es utilizado para estimar el tamaño de la economía subterránea; el principal insumo es la utilización de la Base Monetaria, y entre sus principales variantes se encuentra aquella que supone una relación entre la demanda de dinero y la producción nacional, la cual se mantendría estable si no hubiera actividades ilícitas y por ende evasión.

En otra de sus variantes, se hace una inferencia a través de la circulación de billetes de alta denominación, el supuesto principal es que cuando la cantidad demandada de éstos billetes se incrementa considerablemente y no se observan cambios en las actividades lícitas, entonces esta variación se aproxima al tamaño de las actividades ilegales y a partir de allí se estima la evasión.

La última variante utilizada es una ecuación de demanda monetaria en la que se incorpora una variable de éste método, la cual aproxima el cumplimiento tributario. El supuesto principal es realizar dos estimaciones de tenencia de moneda, una cuando la variable tributaria es cero y la otra para cuando la misma variable es distinta de cero, la diferencia que se obtiene corresponde a la moneda ilegal, al multiplicar este valor por la velocidad del ingreso del dinero, permite estimar la magnitud de la economía subterránea.

La desventaja de estos métodos, es la difícil disponibilidad de información de los agregados monetarios y de producción, que permitan establecer las relaciones mencionadas anteriormente.

b. Enfoque del Insumo Físico:

Este método supone una relación fija entre cierto insumo o variable estratégico para el proceso productivo, por ejemplo consumo de energía eléctrica, importación de materias primas, número de trabajadores, etc. y el proceso de producción. La estimación se basa en la relación que hay entre los cambios en el consumo del insumo o variable estratégica, y los cambios esperados por este consumo en la producción; por consiguiente, al estimarse cambios que no varíen en la misma dirección, entonces se asume que existe evasión.

La desventaja más importante de este método, es que es muy susceptible a los cambios tecnológicos, y por ello solo puede emplearse en aquellos períodos donde se conoce que ésta variable no ha cambiado mucho. Además, es importante mencionar que debido

a que está relacionado con los sistemas de tributación objetiva, es muy utilizado para casos como los regímenes simplificados de tributación, donde se postula un valor de impuestos asociado con variables específicas de fácil observación, como por ejemplo: consumo de servicios públicos, número de empleados, etc.

9.7 Caracterización del IVA en El Salvador

Para una mejor comprensión de la metodología utilizada para estimar la Evasión del IVA, se ha destinado un apartado de este estudio para describir las características más importantes de éste impuesto en El Salvador, las cuales se comentan a continuación⁵³:

1. Posee una tasa general del 13%, presentando muy pocas exenciones.
2. Su base gravable es el Consumo de bienes y servicios dentro del país, por lo tanto quien tributa el impuesto es el consumidor final, aunque la legislación identifica como contribuyente o sujeto del impuesto a cada agente económico que participa en la cadena de transacciones afectas.
3. En atención a la Base Tributaria, se puede categorizar como un impuesto monofásico no acumulativo, pues grava todas las fases de la cadena de valor; sin embargo, el impuesto no se acumula en el precio final, sino que la tasa efectiva que paga el último individuo de la cadena es siempre 13%.
4. En atención a su Base Macroeconómica, se puede decir que es un IVA con base Consumo, y es importante mencionar que se considera que éste es más eficiente, pues no grava la inversión y por consiguiente no distorsiona la elección eficiente de los factores.

Su base macroeconómica se obtiene de la siguiente función:

$$\text{PIB} - G_s - I = C + G_b + [X - M]$$

Donde:

PIB=Producto Interno Bruto

G_s= Gasto del Gobierno en sueldos y salarios

I=Gasto en inversión bruta

C=Gasto en consumo privado

G_b= Gasto del Gobierno en bienes y servicios

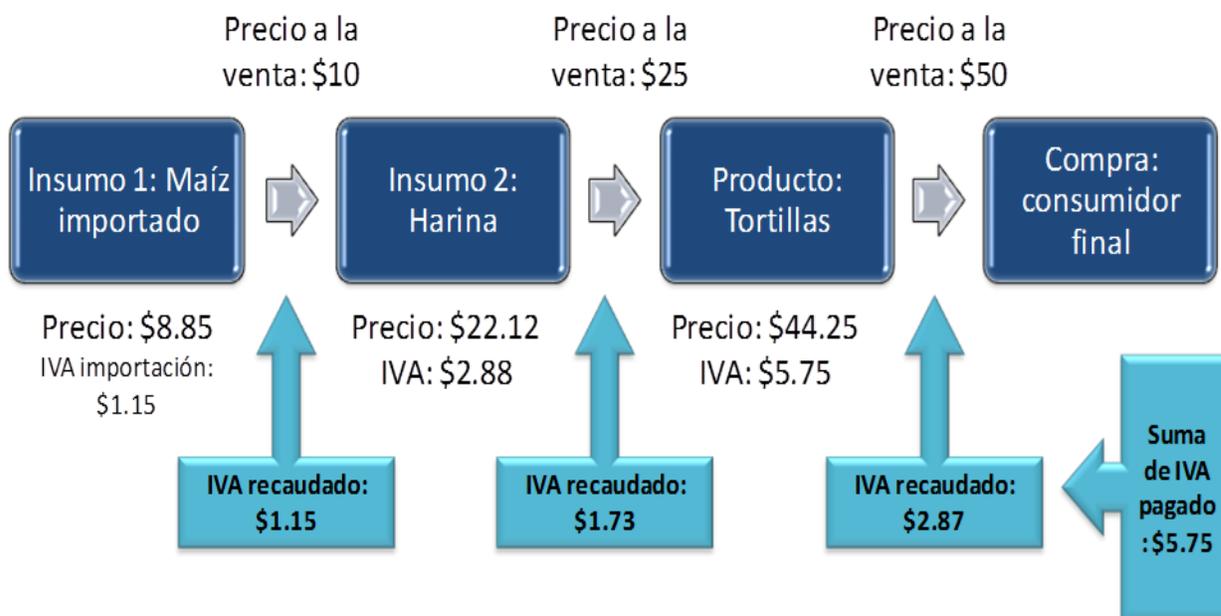
[X-M]= Saldo de la balanza comercial

⁵³ La caracterización se ha elaborado con base a la formación recibida en el taller: El IVA y los impuestos generales al consumo, impartido por Patricio Barra, Subdirector de la Subdirección de Estudios Tributarios en Chile.

5. En atención al principio de origen o destino, es un IVA destino, pues se aplica a bienes cuyo destino es el consumo doméstico (grava importaciones M, exime exportaciones X).
6. En atención a su Base Microeconómica, es un IVA crédito-factura o “invoice credit”, porque para calcular el impuesto a pagar, el contribuyente recarga el IVA en sus ventas (débito), y a su vez, deduce el IVA soportado en sus compras (crédito), aquí cada transacción se registra obligatoriamente con un documento legal (factura o comprobante de crédito fiscal) y el contribuyente no requiere de calcular base imponible sino que la obligación se reduce a: Débito - Crédito. Este método tiene la ventaja de que ofrece un mejor control para la Administración Tributaria, pues se requiere que se registren tanto las ventas como las compras.
7. Para el tratamiento de los remanentes (es decir cuando la relación entre los débitos - créditos es negativa) se utiliza el método de la acumulación, es decir, que éste valor se imputa contra obligaciones futuras de IVA.

A continuación se presenta un diagrama que resume la forma en que se aplica el IVA en una cadena de valor.

Diagrama No. 2
Aplicación del IVA en una cadena de valor



9.8 Metodología para estimar la evasión del IVA en El Salvador, método de cuentas nacionales (IVA no deducible)

Estimación de la Base Imponible Teórica de IVA

Determinación del IVA No Deducible

El método del IVA no deducible construye la base agregada del impuesto a partir del gasto en bienes y servicios con IVA no deducible (GND). Este gasto se compone del consumo final de los hogares afecto a IVA (CHA); las compras afectas destinadas a la producción de bienes y servicios exentos de IVA (CAPE); el consumo de bienes y servicios afectos realizado por personas que no residen en el país (CANR); y las exportaciones que eventualmente pudiesen encontrarse afectas (EA). Adicionalmente, se debe excluir el IVA efectivo que se imputa a las cuentas nacionales (IVACN). Es decir:

$$\text{GND} = \text{CHA} + \text{CAPE} + \text{CANR} + \text{EA} - \text{IVACN} \quad (1)$$

Estimación del Consumo Final de Hogares Afecto a IVA (CHA)

Esta variable se estima a partir del Consumo Final de Hogares (CH), del cual se deduce el consumo de los hogares no afecto a IVA, que se compone del consumo en bienes y servicios exentos de IVA (CBSE) y el consumo que los hogares realizan en el exterior (CHE), el cual en la metodología de cuentas nacionales forma parte del consumo final de los hogares. Es decir:

$$\text{CHA} = \text{CH} - \text{CBSE} - \text{CHE} \quad (2)$$

CH se puede obtener como la suma de la columna “Consumo Final de Hogares” de las matrices de insumo-producto o bien de las estadísticas de PIB por el enfoque de gasto.

Para estimar CBSE se utiliza la columna “Consumo Final de Hogares” de las matrices de insumo-producto, las estadísticas sobre desagregación por subsectores que fue entregada por el Banco Central y los resultados de la Encuesta de Consumo de los Hogares de la DIGESTYC. Aquí se dan diversas situaciones, cada una con un tratamiento específico. La primera, es cuando el producto exento coincide exactamente con un producto especificado en las matrices de insumo-producto, en cuyo caso la estimación corresponde simplemente al consumo hogares de dicho producto. Este es el caso de los productos “agua y alcantarillado” y “propiedad de vivienda” y “bancos, seguros y otras instituciones financieras”. La segunda, es cuando el producto exento es un subconjunto del producto especificado en CN. El tratamiento de cada caso es el siguiente:

Servicios comunales, personales y sociales

Dentro de este sector hay tres servicios exentos: educación, salud y servicios culturales. En este caso, se contó con información adicional del Banco Central de Reserva indicando los porcentajes de participación en el Valor Bruto de Producción de los subsectores Educación, Salud, Esparcimiento y Otros. El consumo exento de educación y salud se estimó como el consumo de hogares del sector, multiplicado por el porcentaje de participación de cada uno. Para estimar el consumo exento de servicios culturales, fue necesario estimar previamente qué porcentaje de los servicios de esparcimiento corresponden a servicios culturales. Para ello se recurrió a los consumos reportados por los hogares en la encuesta de ingresos y gastos.

Transporte y almacenamiento:

Dentro de este sector se encuentran exentos los servicios de transporte terrestre de pasajeros. En este caso, se contó con información adicional del Banco Central de Reserva indicando los porcentajes de participación en el Valor Bruto de Producción de los subsectores Transporte Ferroviario (gravado), Transporte de Pasajeros por Carretera (exento), Transporte de Carga por Carretera (gravado), Transporte Aéreo (gravado), Servicios Conexos (gravado) y Depósitos y almacenamiento (gravado).

Una particularidad de los servicios de transporte es que la composición del consumo final es muy distinta a la composición del consumo intermedio. En efecto, los hogares consumen principalmente transporte terrestre de pasajeros, mientras en las empresas consumen mayormente transporte de carga, servicios conexos y almacenamiento. Se supuso que el transporte terrestre de pasajeros, exento de IVA, es consumido sólo por los hogares. Por lo tanto, se estimó como la producción total por el porcentaje de participación entregado por el Banco Central de Reserva.

Productos de la imprenta e industrias conexas

Dentro de este sector se encuentran exentos los libros y revistas culturales. A partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares se estimó el porcentaje que representa el gasto en libros y revistas respecto del gasto total en productos vinculados a las imprentas y editoriales. Luego, se aplicó dicho porcentaje sobre el consumo de los hogares del producto en la matriz.

Estimación de las compras de los hogares a empresas con ventas anuales inferiores a \$5.714,29

Para estimar esta exención se recurrió a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2010. Se estimó como los ingresos declarados por los trabajadores por cuenta propia, que desarrollan actividades gravadas con IVA y cuyos ingresos anuales son inferiores a \$5.714,29.

CHE se obtiene también de las matrices de insumo-producto, como la suma del consumo de hogares y las exportaciones del producto 46, “Otras compras de bienes y servicios”.

Estimación de las compras afectas destinadas a la producción de bienes y servicios exentos de IVA (CAPE)

Las compras afectas destinadas a la producción exenta pueden corresponder a consumo intermedio afecto destinado a la producción exenta (CIAE) o bien a inversión afecta destinada a producción exenta (IAE). Cabe señalar que ambos componentes generan IVA no deducible sólo cuando las exenciones son del tipo ‘simple’, esto es, cuando se aplican sólo sobre el valor agregado en la etapa productiva exenta, lo cual determina que las empresas que producen y transan esos bienes o servicios exentos deben soportar como costo el IVA pagado en la compra de insumos y activos fijos requeridos en su producción. Por el contrario, cuando las exenciones son ‘totales’ o ‘tasa cero’, el IVA soportado en la compra de insumos y activos fijos es devuelto a los productores o se permite su imputación contra otros impuestos, por lo que no producen recaudación. En el caso de El Salvador, la tasa cero sólo se aplica a las exportaciones.

Supongamos que disponemos de una matriz de insumo-producto de la economía. Para un sector “i” parcialmente exento, el consumo intermedio afecto destinado a producción exenta será el siguiente:

$$CIAE_i = \sum_j (CI_{ij} - CIE_{ij}) \times \alpha_i \quad (3)$$

Donde CI_{ij} es el consumo intermedio del producto “j” por parte de la actividad “i”; CIE_{ij} es el consumo intermedio de productos exentos por parte de la actividad “i”; y α_i es el porcentaje de producción exenta de “i”.

A su vez, el consumo intermedio exento se obtiene multiplicando el consumo intermedio de cada producto por la fracción exenta de cada producto. Es decir:

$$CIE_i = \sum_j CI_{ij} \times \alpha_j \quad (4)$$

Reemplazando (4) en (3), llegamos a la siguiente expresión para el consumo intermedio afecto destinado a producción exenta:

$$CIAE_i = \sum_j CI_{ij} \times (1 - \alpha_j) \times \alpha_i \quad (5)$$

Los porcentajes de exención usados en esta parte son los mismos que se usan para estimar CBSE, con la excepción del transporte, en donde se supone que el transporte terrestre de pasajeros es demandado sólo por los hogares, por lo tanto, el transporte consumido de manera intermedia se encuentra gravado, es decir, α_j en este caso es igual a cero.

A modo de ejemplo, para estimar el consumo intermedio afecto destinado a producir servicios de educación exentos, se toma el consumo intermedio total del sector “Servicios comunales, sociales y personales”, se le resta el consumo intermedio de “imprentas e industrias conexas”, “agua y alcantarillado”, “construcción”, “servicios financieros y seguros” y “servicios comunales, sociales y personales”, cada uno multiplicado por su porcentaje exento. El resultado se multiplica por el porcentaje que representan los servicios de educación dentro de los “Servicios comunales, sociales y personales”.

Si se dispusiera de una matriz de inversiones, la estimación de la inversión afecta destinada a la producción exenta (IAE) sería similar a la estimación del CIAE. No obstante, al no disponer de esta matriz, se usó la siguiente aproximación:

$$IAE = IA \times \frac{CIAE}{CIA} \quad (6)$$

Donde IA es la inversión afecta y CIA es el consumo intermedio afecto. Es decir, se asume que el porcentaje que representa la IAE respecto de la inversión total es igual al porcentaje que representa el CIAE respecto del consumo intermedio total.

IA se estima como la inversión total menos la inversión en construcción y menos las importaciones de maquinaria exentas.

Estimación de CANR, IVAND y EA

CANR se obtiene de la Matriz de Insumo Producto de cada año, y corresponde a las exportaciones del producto 46, “Otras compras de bienes y servicios”.

IVAND se obtiene también de la Matriz de Insumo Producto de cada año, en el cuadrante de oferta, en donde se muestra una columna con el IVA no deducible imputado a cada producto. Cabe señalar que en las cuentas nacionales se incorpora el IVA efectivo para presentar las cifras a precio de comprador. Por lo tanto, al estimar la base imponible teórica se debe quitar este IVA para expresarla en términos netos.

EA corresponde generalmente a ciertos servicios que en cuentas nacionales se clasifican como de exportación, pero que la ley del IVA podría no calificarlos de igual forma, como por ejemplo, las comisiones que reciben los representantes de empresas extranjeras. Esta información se puede obtener de las estadísticas de exportación por producto, que forman parte de las estadísticas de CN. Sin embargo, dado que es una variable poco significativa, se ha omitido su estimación.

Resumen

El recuadro 1 resume de manera esquemática los pasos que se deben seguir para la estimación de la base imponible teórica.

Recuadro 1

Estimación de la Base Imponible Teórica del IVA bajo el Método del IVA No Deducible	
+	Consumo Final Hogares
-	Consumo Final Hogares Exento
	Consumo de bienes y servicio exentos
	Consumo de residentes en el exterior
=	Consumo Final Afecto
+	Compras Afectas de Empresas Exentas
	Consumo Intermedio Afecto Destinado a Producción Exenta
	Inversión Afecta Destinada a Producción Exenta
+	Consumo Afecto efectuado por personas No Residentes
+	Exportaciones Afectas
-	IVA imputado en CN
=	Base Imponible Teórica

Estimación de la Recaudación Teórica

Para estimar la recaudación teórica simplemente se aplica la tasa legal vigente del impuesto sobre la base teórica estimada. Es decir,

$$\text{Recaudación Teórica} = \text{Base Teórica} * \text{Tasa} \quad (7)$$

En caso de que la tasa legal o alícuota del IVA haya experimentado cambios dentro de un año calendario, corresponde aplicar una tasa promedio ponderada por el tiempo de vigencia de cada tasa.

Estimación de la Evasión

El monto de evasión se define como la diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación teórica.

$$\text{Monto Evasión} = \text{Recaudación Teórica} - \text{Recaudación Efectiva} \quad (8)$$

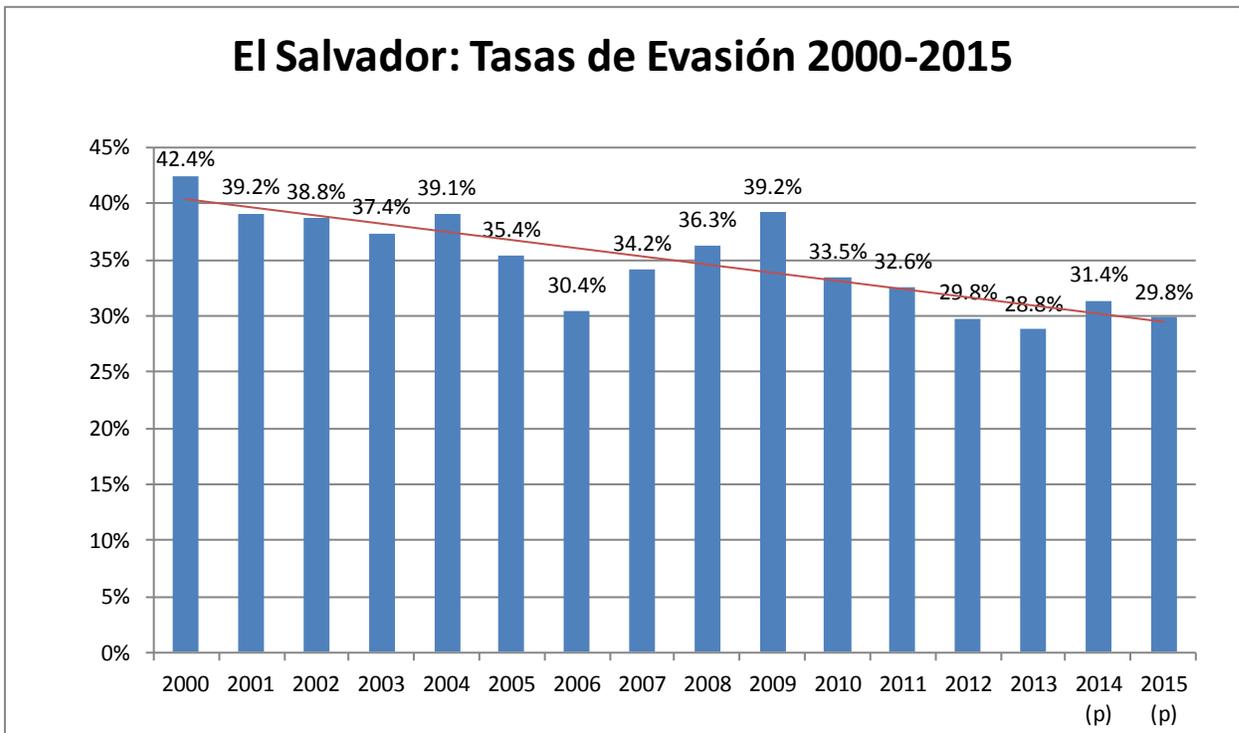
La recaudación efectiva debe ser comparable con la recaudación teórica estimada. Eso significa que se debe considerar la recaudación neta de devoluciones. Idealmente deberían corregirse también los desfases entre el período tributario y el período de declaración; deberían restarse los saldos de remanentes de IVA, que incrementan la recaudación cuando éstos no se devuelven; e imputar la recaudación originada en las auditorías al año en que se devengó el impuesto que se está girando. Estos últimos ajustes son más difíciles de realizar, pero felizmente tienen un impacto menor en los resultados.

Resultados de Estudio

Los resultados muestran una tendencia a la baja de la tasa de evasión en el período 2000-2006, pasando de una tasa del 42.4% en el 2000 a una tasa del 30.4% en el 2006. Es importante mencionar que la reducción de la tasa en este período, se dio con mayor fuerza en los años 2005-2006, lo cual puede ser atribuido principalmente a las reformas efectuadas en el año 2004, en donde la creación de las figuras de retención y percepción del impuesto se destacan como las más importantes. Estas reformas permitieron un mejor control de los contribuyentes, ya que facilitan los cruces de información, influyendo esto a que las tasas de crecimiento de la recaudación del IVA, fueran de aproximadamente del 12.5%, logrando además, una disminución de la tasa de evasión del período.

Posteriormente, es interesante observar que la crisis económica internacional que tuvo su mayor incidencia durante el año 2009, generó un impacto negativo en el cumplimiento tributario, apreciándose un alza importante en la tasa de evasión, llegando ésta a un 39.2%, hecho que no fue exclusivo de El Salvador, ya que similar situación ocurrió en varios países de la región. Este incremento se tiende a normalizar en 2010, año en el cual la tasa de evasión tiende a llegar incluso a niveles más bajos que los preexistentes antes de la crisis, continuando para el 2013 con la tendencia decreciente para ubicarse en 28.8%, la tasa más baja de la serie, sin embargo, durante el 2014 se ha presentado un incremento en la tasa, alcanzando una tasa global de 31.4%, restableciéndose para el año 2015 la tendencia a la baja al situarse en 29.8%, el cálculo de la evasión de IVA.

Gráfico 42 : Tasas de Evasión 2000- 2015



Fuente: **Fuente:** Estimación de la Evasión del IVA en El Salvador elaborado por la área de Informes de la Unidad de Estudios Tributarios de la DGII (2016).

Consideraciones sobre el Cálculo

Debido a que la Matriz de Insumo Producto se construye con estimaciones de producción con base a muestras, la tasa de evasión contiene el mismo margen de error con que es estimada dicha producción.

El estudio pierde el carácter de oportuno pues solamente se tiene Matriz de Insumo Producto para el año 2006, siendo necesaria la estimación de este indicador para años más recientes, sin embargo, para corregir esta deficiencia es que se ha estimado la evasión por medio de una tasa global.

Aunado a lo anterior, debe prestarse un muy especial cuidado en el registro de los contribuyentes, asignándoles en la actividad económica que de mejor manera explica las operaciones económicas por estos desarrolladas.

A partir de los resultados de este estudio, se vuelve necesario que los esfuerzos por estimar la evasión a nivel sectorial sean mayores, pues existe un compromiso por apoyar y facilitar las

tareas de fiscalización en aquellos sectores económicos o grupos de empresas que tienen un mayor riesgo de evasión, teniendo el inconveniente que la no existencia de Matriz de Insumo Producto actualizada, así como la exclusión de componentes, por parte del Banco Central de Reserva, condiciona negativamente la realización de esta misión de suma importancia.

Todos los estudios realizados que utilizan información proporcionada por Cuentas Nacionales, se ven influenciados directamente por los cambios que en estas ocurran, cualquier modificación del año base o metodología de Cuentas Nacionales y los ajustes a los datos, acarrearán inexorablemente el cambio de los resultados obtenidos en la estimación de evasión tributaria en IVA.

10- ANEXOS

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER



Anexo 1: Resultados del SPNF 2009- 2016
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	3,626.4	3,993.8	4,513.6	4,759.2	4,877.0	4,956.2	5,122.2	5,311.8
A. Ingresos Corrientes	3,517.6	3,829.2	4,299.6	4,581.1	4,806.2	4,909.9	5,069.4	5,268.1
1. Tributarios (Incluye Contribuciones Especiales)	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1	3,989.0	4,118.1	4,234.2
2. No Tributarios	573.0	651.5	644.0	733.9	755.8	797.1	836.4	925.8
3. Superávit de las Empresas Públicas.	108.6	105.9	169.0	161.8	106.3	123.8	115.0	108.1
B. Ingresos de Capital	0.0	0.2	0.16	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Donaciones	108.8	164.4	213.9	178.0	70.8	46.3	52.8	43.6
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,450.7	4,553.7	5,014.6	5,153.8	5,414.2	5,396.2	5,488.3	5,669.6
A. Gastos Corrientes (a)	3,808.5	3,876.4	4,346.2	4,370.4	4,624.7	4,707.6	4,777.7	4,852.5
1. Consumo	2,532.3	2,653.9	2,860.0	2,894.7	3,176.8	3,291.2	3,385.7	3,508.76
Remuneraciones	1,658.5	1,710.1	1,928.3	1,996.4	2,116.3	2,231.8	2,324.4	2,501.40
Bienes y Servicios	873.8	943.8	931.7	898.2	1,060.5	1,059.4	1,061.3	1,007.4
2. Intereses	530.9	507.9	517.9	536.4	593.8	610.4	639.8	740.40
3. Transferencias Corrientes	745.2	714.6	968.2	939.3	854.2	806.0	752.2	603.30
B. Gastos de Capital	643.1	677.8	668.8	783.9	790.0	689.1	710.8	817.81
1. Inversión Bruta	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	624.6	650.7	734.65
2. Transferencias de Capital	61.8	56.7	49.6	56.5	63.5	64.6	60.0	83.15
C. Concesión neta de préstamos	-0.9	-0.5	-0.3	-0.5	-0.6	-0.5	-0.2	-0.65
III. AHORRO CORRIENTE [I.A+I.B - II.A] (s/pensiones)	-290.9	-47.2	-46.6	210.7	181.5	202.3	291.7	415.7
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	240.0	460.7	471.3	747.1	775.2	812.7	931.5	1,156.1
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	-293.4	-51.9	16.9	141.9	56.6	170.4	273.8	382.5
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	-639.3	-409.0	-388.7	-277.5	-385.6	-296.6	-211.5	-143.1
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,								
1. Déficit sin Pensiones	-824.3	-559.9	-501.0	-394.6	-537.1	-440.0	-366.0	-357.9
2. Déficit con Pensiones	-1,170.2	-917.0	-906.6	-813.9	-979.4	-907.0	-851.2	-883.5
Pago de Pensiones	345.9	357.1	405.6	419.3	442.3	467.0	485.2	525.6
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	785.1	274.1	121.2	912.3	12.7	787.8	-13.1	27.5
1. Desembolsos de préstamos	1,076.2	584.2	1,067.0	1,201.8	269.1	1,058.8	332.2	416.2
2. Amortizaciones de préstamos	-291.1	-310.1	-945.8	-289.4	-256.4	-271.0	-345.4	-388.7
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	39.2	285.8	379.8	-517.8	524.5	-347.8	379.2	330.3
X. BRECHA NO FINANCIADA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, Instituciones Autónomas.

Anexo 2: Resultados del SPNF 2009- 2016
(Porcentajes del PIB)

TRANSACCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	17.6%	18.6%	19.5%	20.0%	20.0%	19.8%	19.8%	19.8%
A. Ingresos Corrientes	17.0%	17.9%	18.6%	19.2%	19.7%	19.6%	19.6%	19.6%
1. Tributarios	13.7%	14.3%	15.1%	15.5%	16.2%	15.9%	15.9%	15.8%
2. No Tributarios	2.8%	3.0%	2.8%	3.1%	3.1%	3.2%	3.2%	3.5%
3. Superávit de las Empresas Públicas.	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%
B. Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
C. Donaciones	0.5%	0.8%	0.9%	0.7%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	21.5%	21.3%	21.7%	21.6%	22.2%	21.5%	21.2%	21.1%
A. Gastos Corrientes (a)	18.4%	18.1%	18.8%	18.4%	19.0%	18.8%	18.5%	18.1%
1. Consumo	12.3%	12.4%	12.4%	12.2%	13.0%	13.1%	13.1%	13.1%
Remuneraciones	8.0%	8.0%	8.3%	8.4%	8.7%	8.9%	9.0%	9.3%
Bienes y Servicios	4.2%	4.4%	4.0%	3.8%	4.4%	4.2%	4.1%	3.8%
2. Intereses	2.6%	2.4%	2.2%	2.3%	2.4%	2.4%	2.5%	2.8%
3. Transferencias Corrientes	3.6%	3.3%	4.2%	3.9%	3.5%	3.2%	2.9%	2.2%
B. Gastos de Capital	3.1%	3.2%	2.9%	3.3%	3.2%	2.8%	2.7%	3.0%
1. Inversión Bruta	2.8%	2.9%	2.7%	3.1%	3.0%	2.5%	2.5%	2.7%
2. Transferencias de Capital	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%
C. Concesión neta de préstamos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
III. AHORRO CORRIENTE [I.A+I.B - II.A] (s/pensiones)	-1.4%	-0.2%	-0.2%	0.9%	0.7%	0.8%	1.1%	1.5%
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	1.2%	2.2%	2.0%	3.1%	3.2%	3.2%	3.6%	4.3%
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/ pensiones	-1.4%	-0.2%	0.1%	0.6%	0.2%	0.7%	1.1%	1.4%
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	-3.1%	-1.9%	-1.7%	-1.2%	-1.6%	-1.2%	-0.8%	-0.5%
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,								
1. Déficit sin Pensiones	-4.0%	-2.6%	-2.2%	-1.7%	-2.2%	-1.8%	-1.4%	-1.3%
2. Déficit con Pensiones	-5.7%	-4.3%	-3.9%	-3.4%	-4.0%	-3.6%	-3.3%	-3.3%
Pago de Pensiones	1.7%	1.7%	1.8%	1.8%	1.8%	1.9%	1.9%	2.0%
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	3.8%	1.3%	0.5%	3.8%	0.1%	3.1%	-0.1%	0.1%
1. Desembolsos de préstamos	5.2%	2.7%	4.6%	5.0%	1.1%	4.2%	1.3%	1.6%
2. Amortizaciones de préstamos	-1.4%	-1.4%	-4.1%	-1.2%	-1.1%	-1.1%	-1.3%	-1.4%
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	0.2%	1.3%	1.6%	-2.2%	2.2%	-1.4%	1.5%	1.2%
PIB NOMINAL	20,661.1	21,418.4	23,139.1	23,813.6	24,351.0	25,054.2	25,850.2	26,833.4
Saldo de la Deuda c/pens	10,337.3	11,023.5	11,928.7	13,480.1	13,767.9	14,592.6	15,506.5	16,568.5
% del PIB C/pens	50.0%	51.5%	51.6%	56.6%	56.5%	58.2%	60.0%	61.7%
Saldo de la Deuda s/pens	9,274.2	9,616.2	10,131.8	11,286.7	11,159.6	11,552.6	12,027.8	12,618.4
% del PIB s/pens	44.9%	44.9%	43.8%	47.4%	45.8%	46.1%	46.5%	47.0%
Saldo de Pensiones	1,063.1	1,407.3	1,796.9	2,193.4	2,608.3	3,040.0	3,478.7	3,950.1
% del PIB	5.1%	6.6%	7.8%	9.2%	10.7%	12.1%	13.5%	14.7%
Saldo de LETES							772.4	1,089.2
% del PIB							3.0%	4.1%

Anexo No. 3
Comportamiento de Ingresos Tributarios (Millones de US\$)
(Millones de US y % de PIB)

CONCEPTOS	2015	2016	% del PIB		Variación %
			2015	2016	
TRIBUTARIOS	4,118.1	4,234.1	15.9	15.8	2.8
IVA	1,934.3	1,860.7	7.5	6.9	-3.8
Declaración	861.2	878.6	3.3	3.3	2.0
Importación	1,073.1	982.1	4.2	3.7	-8.5
RENTA	1,574.9	1,680.8	6.1	6.3	6.7
Pago a Cuenta	396.5	419.5	1.5	1.6	5.8
Retenciones	783.4	825.4	3.0	3.1	5.4
Declaración	395.0	435.9	1.5	1.6	10.4
IMPORTACIONES (DAI)	194.2	210.9	0.8	0.8	8.6
CONSUMO DE PRODUCTOS	162.3	168.7	0.6	0.6	3.9
Productos alcohólicos	22.1	21.8	0.1	0.1	-1.5
Cigarrillos	29.4	29.4	0.1	0.1	0.0
Gaseosa	47.9	48.5	0.2	0.2	1.1
Cerveza	54.7	58.9	0.2	0.2	7.8
Armas, municiones, explosivos	1.2	1.0	0.0	0.0	-17.4
Ad-valorem sobre combustibles	7.1	9.2	0.0	0.0	29.4
OTROS IMP. Y GRAV. DIVERSOS	119.9	121.2	0.5	0.5	1.1
Transferencia de propiedades	20.4	21.9	0.1	0.1	7.2
Migración y turismo	1.0	1.3	0.0	0.0	23.9
Impuesto Esp. 1er. Matrícula	11.9	14.3	0.0	0.1	19.9
Imp. Operaciones Financieras	55.3	51.5	0.2	0.2	-6.9
Retencion impto. A operaciones financieras	31.2	32.3	0.1	0.1	
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	132.5	191.9	0.5	0.7	44.9
FOVIAL	79.6	83.4	0.3	0.3	4.8
AZUCAR	0.9	0.9	0.0	0.0	6.7
TURISMO	10.1	10.4	0.0	0.0	2.8
TRANSPORTE PUBLICO	39.9	41.9	0.2	0.2	5.0
SEGURIDAD PUBLICA	2.0	55.3	0.0	0.2	2,665.0

Anexo No. 4 : Proyecciones Fiscales del S P N F
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2016 P	2017 P	2018 P	2019 P	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P	2024 P	2025 P	2026 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	5,311.8	5,839.4	6,206.1	6,457.5	6,669.5	6,971.8	7,295.2	7,641.8	8,006.3	8,390.0	8,795.9
A. Ingresos Corrientes	5,268.1	5,765.5	6,114.2	6,369.7	6,643.9	6,946.8	7,270.6	7,617.7	7,982.7	8,366.7	8,770.9
1. Tributarios (Incluye Contribuciones Especiales)	4,234.2	4,693.4	4,998.4	5,207.8	5,432.1	5,679.5	5,945.4	6,230.3	6,530.4	6,846.6	7,179.7
2. No Tributarios	925.8	955.3	989.6	1,025.9	1,065.1	1,108.3	1,153.3	1,201.4	1,251.6	1,304.1	1,358.8
3. Superávit de las Empresas Públicas.	108.1	116.8	126.2	136.0	146.8	159.1	171.9	186.0	200.6	216.0	232.4
B. Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
C. Donaciones	43.6	73.9	91.9	87.8	25.6	25.0	24.5	24.1	23.7	23.3	24.0
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	5,669.6	5,993.6	6,138.2	6,378.1	6,604.9	6,839.1	7,147.7	7,479.0	7,718.4	8,176.3	8,508.3
A. Gastos Corrientes (a)	4,852.5	5,065.7	5,201.9	5,413.4	5,573.5	5,771.3	5,991.9	6,276.5	6,469.9	6,873.7	7,150.2
1. Consumo	3,508.76	3,568.5	3,657.0	3,785.7	3,938.5	4,093.5	4,256.4	4,446.8	4,626.8	4,812.5	5,024.3
Remuneraciones	2,501.40	2,526.7	2,595.6	2,677.2	2,767.9	2,871.5	2,980.9	3,103.8	3,228.2	3,360.6	3,509.5
Bienes y Servicios	1,007.4	1,041.8	1,061.3	1,108.5	1,170.6	1,222.0	1,275.5	1,343.0	1,398.6	1,451.9	1,514.8
2. Intereses	740.40	877.6	913.1	960.2	980.6	1,007.9	1,045.9	1,096.5	1,097.3	1,316.3	1,364.7
3. Transferencias Corrientes	603.30	619.6	631.8	667.4	654.4	669.9	689.7	733.1	745.8	745.0	761.2
B. Gastos de Capital	817.81	929.5	936.4	964.7	1,031.4	1,067.7	1,155.8	1,202.5	1,248.5	1,302.6	1,358.2
1. Inversión Bruta	734.65	815.3	824.3	858.7	923.1	956.7	1,041.3	1,084.3	1,126.4	1,176.4	1,227.8
2. Transferencias de Capital	83.15	114.2	112.1	106.0	108.3	111.1	114.5	118.2	122.1	126.1	130.4
C. Concesión neta de préstamos	-0.65	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. AHORRO CORRIENTE [I.A+I.B - II.A] (s/pensiones)	415.7	699.8	912.3	956.4	1,070.4	1,175.5	1,278.7	1,341.2	1,512.8	1,493.0	1,620.8
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	1,156.1	1,577.4	1,825.4	1,916.5	2,051.0	2,183.4	2,324.6	2,437.8	2,610.1	2,809.3	2,985.5
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	382.5	723.4	980.9	1,039.6	1,045.2	1,140.7	1,193.3	1,259.3	1,385.3	1,530.1	1,652.3
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	-143.1	315.5	549.0	591.2	586.9	666.7	712.0	766.0	895.2	1,046.5	1,167.3
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	-357.9	-154.2	67.9	79.4	64.6	132.7	147.4	162.8	288.0	213.8	287.6
2. Déficit con Pensiones	-883.5	-562.1	-364.1	-369.0	-393.6	-341.3	-333.9	-330.5	-202.2	-269.8	-197.4
Pago de Pensiones	525.6	407.9	431.9	448.5	458.3	474.0	481.3	493.3	490.1	483.6	484.9
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	27.5	1,166.0	130.6	-88.1	73.9	-1.9	252.2	36.1	-16.5	305.2	78.2
1. Desembolsos de préstamos	416.2	1,515.8	487.9	1,062.0	436.7	354.8	628.8	1,215.5	453.1	1,436.8	401.8
2. Amortizaciones de préstamos	-388.7	-349.8	-357.3	-1,150.1	-362.8	-356.7	-376.6	-1,179.4	-469.6	-1,131.6	-323.6
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	330.3	-1,011.8	-198.5	8.7	-138.5	-130.9	-399.6	-198.9	-271.5	-519.0	-365.7
X. BRECHA NO FINANCIADA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, Instituciones Autónomas.

Anexo No. 5 : Proyecciones Fiscales del S P N F
(Porcentajes del PIB)

TRANSACCIONES	2016 P	2017 P	2018 P	2019 P	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P	2024 P	2025 P	2026 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	19.8%	21.0%	21.4%	21.4%	21.2%	21.2%	21.2%	21.3%	21.3%	21.3%	21.3%
A. Ingresos Corrientes	19.6%	20.7%	21.1%	21.1%	21.1%	21.1%	21.2%	21.2%	21.2%	21.2%	21.3%
1. Tributarios	15.8%	16.9%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.4%	17.4%	17.4%
2. No Tributarios	3.5%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%
3. Superávit de las Empresas Públicas.	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%
B. Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
C. Donaciones	0.2%	0.0%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	21.1%	21.5%	21.2%	21.2%	21.0%	20.8%	20.8%	20.8%	20.5%	20.8%	20.6%
A. Gastos Corrientes (a)	18.1%	18.2%	18.0%	18.0%	17.7%	17.6%	17.4%	17.5%	17.2%	17.5%	17.4%
1. Consumo	13.1%	12.8%	12.6%	12.6%	12.5%	12.5%	12.4%	12.4%	12.3%	12.2%	12.2%
Remuneraciones	9.3%	9.1%	9.0%	8.9%	8.8%	8.7%	8.7%	8.6%	8.6%	8.5%	8.5%
Bienes y Servicios	3.8%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%
2. Intereses	2.8%	3.2%	3.2%	3.2%	3.1%	3.1%	3.0%	3.0%	2.9%	3.3%	3.3%
3. Transferencias Corrientes	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.1%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.9%	1.8%
B. Gastos de Capital	3.0%	3.3%	3.2%	3.2%	3.3%	3.2%	3.4%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%
1. Inversión Bruta	2.7%	2.9%	2.8%	2.8%	2.9%	2.9%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
2. Transferencias de Capital	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
C. Concesión neta de préstamos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
III. AHORRO CORRIENTE [I.A+I.B - II.A] (s/pensione:	1.5%	2.5%	3.2%	3.2%	3.4%	3.6%	3.7%	3.7%	4.0%	3.8%	3.9%
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	4.3%	5.7%	6.3%	6.4%	6.5%	6.6%	6.8%	6.8%	6.9%	7.1%	7.2%
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/ pen	1.4%	2.6%	3.4%	3.4%	3.3%	3.5%	3.5%	3.5%	3.7%	3.9%	4.0%
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pen	-0.5%	1.1%	1.9%	2.0%	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%	2.4%	2.7%	2.8%
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	-1.3%	-0.6%	0.2%	0.3%	0.2%	0.4%	0.4%	0.5%	0.8%	0.5%	0.7%
2. Déficit con Pensiones	-3.3%	-2.0%	-1.3%	-1.2%	-1.3%	-1.0%	-1.0%	-0.9%	-0.5%	-0.7%	-0.5%
Pago de Pensiones	2.0%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%	1.3%	1.2%	1.2%
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	0.1%	4.2%	0.5%	-0.3%	0.2%	0.0%	0.7%	0.1%	0.0%	0.8%	0.2%
1. Desembolsos de préstamos	1.6%	5.4%	1.7%	3.5%	1.4%	1.1%	1.8%	3.4%	1.2%	3.6%	1.0%
2. Amortizaciones de préstamos	-1.4%	-1.3%	-1.2%	-3.8%	-1.2%	-1.1%	-1.1%	-3.3%	-1.2%	-2.9%	-0.8%
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	1.2%	-3.6%	-0.7%	0.0%	-0.4%	-0.4%	-1.2%	-0.6%	-0.7%	-1.3%	-0.9%
PIB NOMINAL	26,833.4	27,826.1	28,952.8	30,143.4	31,432	32,862	34,356	35,954	37,626	39,376	41,207
Saldo de la Deuda c/pens	16,568.5	14,697.5	15,248.1	15,618.6	16,147.0	16,630.2	17,143.9	17,690.0	18,177.2	18,782.3	19,361.4
% del PIB c/pens	61.7%	52.8%	52.7%	51.8%	51.4%	50.6%	49.9%	49.2%	48.3%	47.7%	47.0%
Saldo de la Deuda s/pens	12,618.4	12,744.8	12,863.5	12,785.5	12,855.7	12,864.9	12,897.2	12,950.1	12,947.1	13,068.6	13,162.8
% del PIB s/pens	47.0%	45.8%	44.4%	42.4%	40.9%	39.1%	37.5%	36.0%	34.4%	33.2%	31.9%
Saldo de Pensiones	3,950.1	1,952.7	2,384.6	2,833.1	3,291.3	3,765.3	4,246.6	4,740.0	5,230.1	5,713.7	6,198.6
% del PIB	14.7%	7.0%	8.2%	9.4%	10.5%	11.5%	12.4%	13.2%	13.9%	14.5%	15.0%
Saldo de LETES	1,089.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
% del PIB	4.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Anexo No. 6 : Proyecciones de Gobierno Central Consolidado 2016- 2026
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
I. INGRESOS Y DONACIONES	4,438.9	4,940.3	5,271.4	5,483.1	5,652.1	5,906.8	6,180.4	6,473.6	6,782.5	7,107.8	7,450.6
A. Ingresos Corrientes	4,405.1	4,868.4	5,179.5	5,395.2	5,626.6	5,881.8	6,155.9	6,449.5	6,758.8	7,084.5	7,427.7
1. Tributarios 1/	4,234.2	4,693.4	4,998.4	5,207.8	5,432.1	5,679.5	5,945.4	6,230.3	6,530.4	6,846.6	7,179.7
2. No Tributarios	168.8	173.2	179.2	185.6	192.5	200.3	208.4	217.1	226.2	235.7	245.6
3. Transferencias de Empresas Públicas	2.1	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.1	2.2	2.3	2.3
4. Transferencias de Empresas Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Donaciones	33.7	71.9	91.9	87.8	25.6	25.0	24.5	24.1	23.7	23.3	23.0
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,708.79	5,092.3	5,267.2	5,470.4	5,672.9	5,893.2	6,185.3	6,494.4	6,744.4	7,184.2	7,497.7
A. Gastos Corrientes (a)	3,997.5	4,216.2	4,327.4	4,517.4	4,652.8	4,831.6	5,030.0	5,291.0	5,462.9	5,842.0	6,092.9
1. Remuneraciones	1,650.3	1,674.2	1,707.2	1,760.8	1,854.8	1,936.6	2,023.7	2,096.5	2,200.7	2,321.9	2,440.6
2. Bienes y servicios	544.5	530.4	525.2	551.5	605.3	641.2	679.2	718.6	758.9	800.6	843.4
3. Intereses	698.4	849.7	883.7	929.5	946.9	974.6	1,011.6	1,062.4	1,066.1	1,285.7	1,334.7
4. Transferencias a:	1,104.3	1,161.8	1,211.3	1,275.6	1,245.8	1,279.1	1,315.5	1,413.5	1,437.1	1,433.7	1,474.1
1. Resto del Gobierno General	660.7	687.3	724.3	753.4	737.3	754.9	771.9	827.7	840.0	838.9	864.5
2. Empresas Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Instituciones Financieras Públicas	5.4	9.5	13.5	16.2	17.2	18.7	23.3	24.7	24.7	25.0	25.1
4. Sector Privado	425.3	457.0	465.3	497.6	482.7	496.7	511.3	551.8	562.8	559.9	574.4
5. Resto del Mundo	12.9	8.0	8.2	8.4	8.6	8.9	9.1	9.4	9.6	9.9	10.2
B. Gastos de Capital	712.4	877.7	939.8	953.1	1,020.1	1,061.6	1,155.3	1,203.4	1,281.5	1,342.2	1,404.9
1. Inversión Bruta	274.9	380.9	420.8	423.1	469.6	488.4	556.9	578.1	627.9	658.8	689.9
2. Transferencias a:	437.5	496.8	519.0	529.9	550.5	573.3	598.4	625.3	653.6	683.4	715.0
1. Resto del Gobierno General	353.2	381.3	405.6	422.6	440.7	460.8	482.4	505.6	530.0	555.7	583.0
2. Empresas Públicas	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
3. Instituciones Financieras Públicas	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Sector Privado	83.0	114.2	112.1	106.0	108.3	111.1	114.5	118.2	122.1	126.1	130.4
C. Concesión Neta de Préstamos	-1.0	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1. Resto del Gobierno General	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Empresas Públicas	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Instituciones Financieras Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Sector Privado	-0.6	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. AHORRO CORRIENTE [I.A+I.B - II.A]	407.7	652.2	852.1	877.9	973.7	1,050.1	1,125.9	1,158.5	1,295.9	1,242.6	1,334.8
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	428.5	697.8	887.9	942.1	926.1	988.2	1,006.7	1,041.6	1,104.2	1,209.3	1,287.6
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	-97.1	289.9	455.9	493.6	467.8	514.2	525.4	548.3	614.1	725.8	802.7
VI. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
A. Incluyendo Donaciones	-269.9	-151.9	4.2	12.6	-20.8	13.5	-4.9	-20.8	38.1	-76.4	-47.1
B. Excluyendo Donaciones	-303.6	-223.9	-87.7	-75.2	-46.4	-11.5	-29.4	-44.9	14.4	-99.7	-70.1
VII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	-36.3	1,156.7	154.6	-59.1	100.5	52.2	304.6	86.5	31.0	347.3	120.3
1. Desembolsos de préstamos	299.4	1,460.3	462.9	1,042.0	406.7	354.8	628.8	1,215.5	453.1	1,436.8	401.8
2. Amortizaciones de préstamos	-335.8	-303.6	-308.3	-1,101.1	-306.2	-302.6	-324.2	-1,129.0	-422.1	-1,089.5	-281.5
VIII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	306.3	-965.4	-130.2	76.7	-48.7	-34.0	-267.0	-32.1	-34.6	-235.4	-36.7
1. Banco Central	-60.9	26.3	-72.3	105.6	-0.4	-0.5	-0.7	-0.8	-1.0	-0.5	-0.5
1. Crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	-60.9	26.3	-72.3	105.6	-0.4	-0.5	-0.7	-0.8	-1.0	-0.5	-0.5
2. Bancos Comerciales	355.6	-1,052.8	2.9	8.6	3.5	1.3	-2.4	-4.5	-6.8	-12.1	-14.6
1. Crédito	244.7	-1,089.2	-10.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	110.8	36.4	13.7	8.6	3.5	1.3	-2.4	-4.5	-6.8	-12.1	-14.6
3. Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Bonos fuera del sistema bancario	540.9	469.1	371.2	411.1	406.5	439.3	217.5	466.7	463.5	260.9	463.5
5. Otros	-529.3	-408.0	-432.0	-448.6	-458.4	-474.1	-481.4	-493.4	-490.3	-483.7	-485.1
1. Recup. de Préstamos Subsidiarios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Consolidación de deuda interna	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Privatización y venta de acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Pago de Deuda Previsional	-525.6	-407.9	-431.9	-448.5	-458.3	-474.0	-481.3	-493.3	-490.1	-483.6	-484.9
5. Otros	-3.7	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
VIII. BRECHA NO FINANCIADA	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, Instituciones Autónomas.
1/Incluye: Contribuciones Especiales (FOVIAL TURI)

Anexo No. 7: Proyecciones del Rsto del Gobierno General 2016-2026
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
I. INGRESOS Y DONACIONES	1,659.3	1,732.9	1,819.5	1,892.3	1,923.3	1,992.9	2,064.8	2,179.3	2,253.3	2,316.7	2,410.2
A. Ingresos Corrientes	1,303.5	1,351.6	1,413.9	1,469.8	1,482.5	1,532.1	1,582.4	1,673.8	1,723.3	1,761.0	1,827.3
1. Contribuc a Seg Social	532.0	551.7	574.0	597.6	623.2	651.5	681.1	712.8	746.0	780.6	816.9
2. Venta de Bienes y Servicios (1)	109.9	112.6	115.6	118.8	122.1	125.7	129.4	133.3	137.3	141.5	145.8
3. Transferencias de:	661.6	687.3	724.3	753.4	737.3	754.9	771.9	827.7	840.0	838.9	864.5
1. Gobierno Central	661.6	687.3	724.3	753.4	737.3	754.9	771.9	827.7	840.0	838.9	864.5
2. Financieras Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Ingresos de Capital	353.2	381.3	405.6	422.6	440.7	460.8	482.4	505.6	530.0	555.7	583.0
1. Venta de Activos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Transferencias de:	353.2	381.3	405.6	422.6	440.7	460.8	482.4	505.6	530.0	555.7	583.0
1. Gobierno Central	353.2	381.3	405.6	422.6	440.7	460.8	482.4	505.6	530.0	555.7	583.0
2. Empresas Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Donaciones	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PRESTAMOS	1,656.02	1,735.5	1,785.5	1,854.9	1,875.4	1,928.8	1,984.0	2,080.7	2,135.7	2,179.0	2,251.1
A. Gastos Corrientes	1,356.9	1,404.7	1,465.5	1,516.2	1,523.2	1,561.7	1,600.9	1,680.4	1,717.3	1,741.4	1,793.2
1. Remuneraciones	851.1	852.6	888.4	916.4	913.0	934.9	957.1	1,007.4	1,027.5	1,038.6	1,068.9
2. Bienes y servicios	450.6	498.7	523.2	543.8	551.7	566.8	582.0	609.6	624.5	635.8	655.4
3. Intereses	5.3	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Transferencias a:	49.9	51.8	53.9	56.1	58.5	60.1	61.7	63.4	65.2	67.0	68.9
1. Sector Privado	49.9	51.8	53.9	56.1	58.5	60.1	61.7	63.4	65.2	67.0	68.9
2. Resto del Mundo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Gastos de Capital	299.1	330.8	320.0	338.6	352.2	367.1	383.1	400.3	418.5	437.6	457.9
1. Inversión Bruta	299.1	330.8	320.0	338.6	352.2	367.1	383.1	400.3	418.5	437.6	457.9
C. Concesión Neta de Prést al Sector Privado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. AHORRO CORRIENTE (I.A - II.A)	-53.5	-53.0	-51.6	-46.5	-40.7	-29.6	-18.5	-6.6	6.1	19.6	34.0
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	8.6	-1.0	33.9	37.4	47.9	64.1	80.8	98.6	117.6	137.7	159.1
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	-247.0	-192.7	-169.1	-173.3	-167.5	-158.7	-145.4	-133.3	-112.8	-89.6	-68.8
V. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL											
A. Incluyendo Donaciones	3.3	-2.6	33.9	37.4	47.9	64.1	80.8	98.6	117.6	137.7	159.1
B. Excluyendo Donaciones	0.6	-2.6	33.9	37.4	47.9	64.1	80.8	98.6	117.6	137.7	159.1
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	21.7	-6.3	-5.4	0.0	0.0						
1. Desembolsos de préstamos	25.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Amortizaciones de préstamos	-3.8	-6.3	-6.3	-6.3	-6.3	-6.3	-6.3	-6.3	-5.4	0.0	0.0
3. Refinanc de servicio corriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-25.0	8.9	-27.6	-31.1	-41.6	-57.8	-74.5	-92.3	-112.2	-137.7	-159.1
1. Banco Central	-6.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1. Crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	-6.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Bancos Comerciales	-49.0	8.9	-27.6	-31.1	-41.6	-57.8	-74.5	-92.3	-112.2	-137.7	-159.1
1. Crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	-49.0	8.9	-27.6	-31.1	-41.6	-57.8	-74.5	-92.3	-112.2	-137.7	-159.1
3. Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1. Crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Bonos fuera del sistema bancario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Otros	30.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1. Préstamos netos del Gob Central	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Consolidación de deuda interna	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Fondos para el Sistema Previsional	255.6	191.7	203.0	210.8	215.4	222.8	226.2	231.9	230.4	227.3	227.9
4. Pago Deuda Previsional	-255.6	-191.7	-203.0	-210.8	-215.4	-222.8	-226.2	-231.9	-230.4	-227.3	-227.9
5. Otros	27.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VIII. BRECHA NO FINANCIADA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

(1) Incluye rentas de activos fijos y financiero

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Banco Central c

**Anexo No. 8 : Proyecciones fiscales de las Empresas Públicas No Financieras
(Millones de Dólares)**

TRANSACCIONES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	Proyecciones										
I. INGRESOS DE OPERACION	500.2	518.1	538.4	559.8	583.0	608.6	635.4	664.0	693.9	725.2	757.9
1. Venta de Servicios	490.5	508.1	528.0	549.0	571.7	596.8	623.0	651.0	680.4	711.0	743.1
2. Otros	9.7	10.0	10.4	10.9	11.3	11.8	12.4	13.0	13.6	14.2	14.9
II. OTROS INGRESOS	115.1	117.9	120.8	124.0	127.3	130.8	134.4	138.3	142.2	146.3	150.5
1. Renta de Activos	67.8	69.4	71.1	72.9	74.9	76.9	79.0	81.2	83.5	85.8	88.2
2. Varios	47.3	48.5	49.7	51.0	52.4	53.9	55.4	57.1	58.7	60.5	62.2
3. I V A por ventas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. GASTOS DE OPERACION	392.1	401.3	412.2	423.8	436.2	449.6	463.5	478.0	493.3	509.2	525.5
1. Remuneraciones	95.5	97.7	100.1	102.7	105.4	108.2	111.2	114.3	117.5	120.8	124.1
2. Bienes y Servicios	204.7	209.6	215.1	221.1	227.5	234.3	241.4	248.9	256.8	264.9	273.3
3. Compras de combustible	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Compra de Energía	40.5	41.5	43.1	44.9	46.8	49.0	51.2	53.6	56.1	58.7	61.4
5. I. V. A.	11.6	11.9	12.2	12.5	12.8	13.2	13.5	13.9	14.3	14.8	15.2
6. Otros Gastos de Operación	39.8	40.7	41.6	42.7	43.8	44.9	46.1	47.4	48.7	50.1	51.5
IV. OTROS GASTOS	50.8	40.7	44.1	45.9	49.3	49.3	50.6	51.0	48.5	48.4	48.2
1. Intereses	36.6	26.3	29.3	30.7	33.7	33.3	34.2	34.1	31.2	30.6	30.0
1. Por Deuda Externa	10.6	21.1	22.4	21.2	21.6	19.7	18.0	15.3	13.6	11.7	9.0
2. Por Deuda Interna	26.0	5.2	6.9	9.5	12.1	13.6	16.2	18.8	17.6	18.9	21.0
2. Impuestos Directos	7.0	7.1	7.3	7.5	7.7	7.9	8.1	8.3	8.5	8.8	9.0
3. Varios	5.4	5.5	5.6	5.8	5.9	6.1	6.2	6.4	6.6	6.8	6.9
4. Dividendos al Gbno.	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.1	2.2	2.3	2.3
V. SUPERAVIT DE OPERACION [I - III]	108.1	116.8	126.2	136.0	146.8	159.1	171.9	186.0	200.6	216.0	232.4
VI. TRANSFERENCIAS CORRIENTES NETAS	-109.8	-93.3	-91.0	-89.2	-87.4	-85.6	-84.3	-83.9	-83.5	-83.1	-82.7
1. Del GOES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Al GOES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Al Sector Privado	109.8	93.3	91.0	89.2	87.4	85.6	84.3	83.9	83.5	83.1	82.7
VII. AHORRO CORRIENTE [V + II - IV + VI]	62.7	100.6	111.9	124.9	137.4	154.9	171.4	189.3	210.8	230.8	251.9
VIII. DONACIONES DEL EXTERIOR	7.2	1.9	0.0	1.0							
IX. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
1. Del GOES	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
2. A Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Al Sector Privado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
X. INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
XI. GASTOS DE CAPITAL	160.7	103.6	83.4	96.9	101.3	101.3	101.3	105.8	80.0	80.0	80.0
1. Inversión Bruta	160.7	103.6	83.4	96.9	101.3	101.3	101.3	105.8	80.0	80.0	80.0
XII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL [VII + V	-89.7	0.3	29.8	29.4	37.5	55.1	71.6	85.0	132.3	152.4	175.6
XIV. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	42.2	15.6	-17.7	-22.7	-20.3	-47.8	-46.1	-44.1	-42.1	-42.1	-42.1
1. Desembolsos	91.3	55.5	25.0	20.0	30.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Amortizaciones	-49.1	-39.9	-42.7	-42.7	-50.3	-47.8	-46.1	-44.1	-42.1	-42.1	-42.1
XV. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	47.4	-15.9	-12.1	-6.7	-17.2	-7.3	-25.5	-40.9	-90.2	-110.3	-133.5
1. Banco Central	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1. Crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Bancos Comerciales	69.6	-45.5	-40.3	-34.4	-45.6	-35.5	-53.7	-68.6	-114.7	-137.6	-160.3
1. Crédito	-9.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	78.9	-45.5	-40.3	-34.4	-45.6	-35.5	-53.7	-68.6	-114.7	-137.6	-160.3
3. Financieras	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1
1. Crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Depósitos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Préstamos del Gobierno Central	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Financiamiento de Otro Sector Financ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Bonos fuera del Sistema Bancario	-23.2	29.8	28.2	27.9	28.4	28.4	28.3	27.8	24.5	27.4	27.0
7. Privatización y Vta de Acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8. Otros	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XVI. BRECHA NO FINANCIADA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Banco Central c

Anexo No. 9: Proyecciones de Ingresos Tributarios 2016- 2026
(Millones de \$)

CONCEPTOS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
TRIBUTARIOS	4,234.1	4,693.4	4,998.4	5,207.8	5,432.1	5,679.5	5,945.4	6,230.3	6,530.4	6,846.6	7,179.7
IVA	1,860.7	2,001.3	2,087.1	2,178.2	2,276.9	2,390.2	2,509.1	2,636.9	2,771.2	2,912.3	3,060.6
Declaración	878.6	926.0	956.8	1,028.6	1,094.0	1,171.8	1,248.0	1,331.6	1,413.7	1,493.7	1,571.1
Importación	982.1	1,075.3	1,130.3	1,149.6	1,183.0	1,218.4	1,261.1	1,305.2	1,357.4	1,418.5	1,489.5
RENTA	1,680.8	1,782.6	1,858.0	1,938.0	2,024.7	2,121.8	2,223.7	2,332.9	2,447.5	2,567.7	2,693.8
Pago a Cuenta	419.5	445.7									
Retenciones	825.4	872.4									
Declaración	435.9	464.5									
IMPORTACIONES (DAI)	210.9	222.8	234.2	238.2	245.2	252.5	261.3	270.5	281.3	294.0	308.7
CONSUMO DE PRODUCTOS	168.7	172.3	174.2	181.3	189.1	192.3	201.0	210.4	220.2	230.4	241.1
Productos alcohólicos	21.8	23.7	24.7	25.7	26.8	28.0	29.3	30.6	32.0	33.5	35.1
Cigarrillos	29.4	32.8	34.1	35.5	37.1	38.7	40.5	42.4	44.4	46.4	48.6
Gaseosa	48.5	50.3	52.4	54.5	56.9	59.4	62.1	65.0	68.1	71.2	74.5
Cerveza	58.9	54.8	57.0	59.4	61.9	64.7	67.7	70.8	74.1	77.5	81.2
Armas, municiones, explosivos	1.0	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8
Ad-valorem sobre combustibles	9.2	9.5	4.8	4.9	5.2						
OTROS IMP. Y GRAV. DIVERSOS	121.2	125.9	129.6	133.5	137.7	142.2	146.8	151.8	157.0	162.3	167.8
Transferencia de propiedades	21.9	22.7	23.7	24.6	25.7	26.9	28.1	29.4	30.8	32.2	33.7
Migración y turismo	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7
Impuesto Esp. 1er. Matrícula	14.3	14.8	15.4	16.0	16.7	17.5	18.3	19.1	20.0	21.0	21.9
Impto. a operaciones financieras (definitivas)	51.5	53.5	54.8	56.2	57.7	59.3	60.9	62.6	64.3	66.1	68.0
Retención impto. a operac. financieras (acreditable)	32.3	33.5	34.3	35.2	36.1	37.1	38.1	39.1	40.2	41.4	42.5
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	191.9	237.3	244.0	251.3	259.1	267.4	276.1	285.3	294.9	304.9	315.2
FOVIAL	83.4	78.9	80.8	82.9	85.1	87.4	89.7	92.2	94.8	97.5	100.2
AZUCAR	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TURISMO	10.4	13.1	13.6	14.2	14.8	15.5	16.2	16.9	17.7	18.5	19.4
TRANSPORTE PUBLICO	41.9	39.4	40.3	41.4	42.5	43.6	44.8	46.0	47.3	48.7	50.0
SEGURIDAD PUBLILCA	49.0	50.1	51.4	52.7	54.1	55.5	57.0	58.6	60.3	62.0	63.7
Contrb. Espec. A grandes Contrib. s/seg. Publica	6.3	55.8	57.9	60.2	62.7	65.4	68.3	71.4	74.8	78.2	81.9
OTROS	0.0	151.2	271.3	287.2	299.5	313.1	327.3	342.5	358.5	375.1	392.6

**Anexo No. 10: Proyecciones de Ingresos Tributarios 2016- 2026
(% de PIB)**

TRIBUTARIOS	15.8	16.9	17.3	17.3	17.3	17.3	17.3	17.3	17.4	17.4	17.4
IVA	6.9	7.2	7.2	7.2	7.2	7.3	7.3	7.3	7.4	7.4	7.4
Declaración	3.3	3.3	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6	3.7	3.8	3.8	3.8
Importación	3.7	3.9	3.9	3.8	3.8	3.7	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6
RENTA	6.3	6.4	6.4	6.4	6.4	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
Pago a Cuenta	1.6	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Retenciones	3.1	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Declaración	1.6	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IMPORTACIONES (DAI)	0.8	0.7	0.7	0.7							
CONSUMO DE PRODUCTOS	0.6										
Productos alcohólicos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Cigarrillos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gaseosa	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Cerveza	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Armas, municiones, explosivos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ad-valorem sobre combustibles	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS IMP. Y GRAV. DIVERSOS	0.5	0.5	0.4								
Transferencia de propiedades	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Migración y turismo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto Esp. 1er. Matrícula	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Impto. a operaciones financieras (definitivas)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Retención impto. a operac. financieras (acreditable)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	0.7	0.9	0.8								
FOVIAL	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
AZUCAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TURISMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TRANSPORTE PUBLICO	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
SEGURIDAD PUBLICA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Contrib. Espec. A grandes Contrib. s/seg. Publica	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
OTROS	0.0	0.5	0.9	1.0							

Anexo No. 11: Detalle de los Gastos del SPNF

Millones de US\$

TRANSACCIONES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	5,669.6	5,993.6	6,138.2	6,378.1	6,604.9	6,839.1	7,147.7	7,479.0	7,718.4	8,176.3	8,508.3
A. Gastos Corrientes	4,852.5	5,065.7	5,201.9	5,413.4	5,573.5	5,771.3	5,991.9	6,276.5	6,469.9	6,873.7	7,150.2
1. Consumo	3,508.8	3,568.5	3,657.0	3,785.7	3,938.5	4,093.5	4,256.4	4,446.8	4,626.8	4,812.5	5,024.3
Remuneraciones	2,501.4	2,526.7	2,595.6	2,677.2	2,767.9	2,871.5	2,980.9	3,103.8	3,228.2	3,360.6	3,509.5
Bienes y Servicios	1,007.4	1,041.8	1,061.3	1,108.5	1,170.6	1,222.0	1,275.5	1,343.0	1,398.6	1,451.9	1,514.8
2. Intereses	740.4	877.6	913.1	960.2	980.6	1,007.9	1,045.9	1,096.5	1,097.3	1,316.3	1,364.7
3. Transferencias Corrientes	603.3	619.6	631.8	667.4	654.4	669.9	689.7	733.1	745.8	745.0	761.2
Devoluciones	84.5	82.0	85.8	89.8	94.0	98.6	102.7	107.1	111.6	116.4	118.5
Reintegro de IVA	54.5	50.0	52.5	55.1	57.9	60.8	63.2	65.7	68.4	71.1	71.1
Devolución de Renta	30.0	32.0	33.3	34.7	36.1	37.8	39.5	41.3	43.3	45.3	47.4
Subsidios	282.0	263.2	264.9	267.6	272.5	275.4	278.9	283.6	288.3	293.2	298.2
Gas Licuado de Petróleo	54.6	50.0	51.1	52.4	55.8	57.0	58.2	59.4	60.7	61.9	63.2
Contribución al Transporte Público (COTRANS)	37.5	39.4	40.3	41.4	42.5	43.6	44.8	46.0	47.3	48.7	50.0
Comunidades Solidarias	34.4	35.2	36.1	37.0	38.0	39.0	40.1	41.2	42.3	43.5	44.7
Lisiados y Desmovilizados	45.7	45.3	46.4	47.6	48.9	50.2	51.6	53.0	54.5	56.0	57.6
CEL (Subsidio Eléctrico <99 kwh)	109.8	93.3	91.0	89.2	87.4	85.6	84.3	83.9	83.5	83.1	82.7
Otros	236.8	274.3	281.1	310.1	287.9	295.9	308.0	342.5	345.9	335.4	344.4
Clases Pasivas	17.7	14.3	14.7	15.1	15.5	15.9	16.3	16.8	17.2	17.7	18.2
Devolución de años anteriores	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5
Mitigación de desastres	4.0	4.0	4.0	4.1	4.2	4.3	4.4	4.6	4.7	4.8	5.0
Comisión Nacional a la Micro y Pequeña Empresa	5.3	5.4	5.6	5.7	5.9	6.0	6.2	6.3	6.5	6.7	6.9
Contribuciones a Organismos Internacionales	10.6	8.0	8.2	8.4	8.6	8.9	9.1	9.4	9.6	9.9	10.2
Transf. Privadas del ISSS (Pensiones)	49.9	51.8	53.9	56.1	58.5	60.1	61.7	63.4	65.2	67.0	68.9
Paquete Escolar ^{1/}	63.0	63.0	64.5	66.2	67.9	69.8	71.7	73.7	75.7	77.9	80.0
Otros	84.3	125.8	128.2	152.4	125.2	128.8	136.4	166.1	164.5	148.9	152.8
B. Gastos de Capital	817.8	929.5	936.4	964.7	1,031.4	1,067.7	1,155.8	1,202.5	1,248.5	1,302.6	1,358.2
1. Inversión Bruta	734.7	815.3	824.3	858.7	923.1	956.7	1,041.3	1,084.3	1,126.4	1,176.4	1,227.8
2. Transferencias de Capital	83.2	114.2	112.1	106.0	108.3	111.1	114.5	118.2	122.1	126.1	130.4
Transf. Educación (Parvularia, Básica, Media y Otras adscritas ISNA y UES)	52.2	53.4	54.7	56.1	57.6	59.1	60.7	62.4	64.2	66.0	67.8
FEDA	7.2	7.2	7.4	7.5	7.7	8.0	8.2	8.4	8.6	8.9	9.1
OTRAS	23.8	53.6	50.1	42.4	43.0	44.0	45.6	47.4	49.3	51.3	53.4
C. Concesión neta de préstamos	(0.6)	(1.6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ANEXO 12

Declaraciones de Renta 2015, Principales

Variables

Ministerio de Hacienda

Dirección de Política Económica y Fiscal

Declaraciones del Impuesto sobre la Renta del ejercicio impositivo 2015, principales variables

Personas Naturales con Rentas diversas; montos en millones de dolares

	Rangos de Renta gravada		Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
	US\$		1	2	3	4	5
Total			225,035	5,260.5	3,716.7	1,582.3	211.1
1	0.00	553.74	22,504	6.7	0.7	6.7	0.0
2	553.75	1,204.02	22,503	19.5	1.4	18.7	
3	1,204.03	2,100.00	22,514	37.0	2.4	35.0	
4	2,100.01	3,150.00	22,536	59.4	3.9	55.9	0.0
5	3,150.01	4,220.00	22,467	82.7	7.3	76.0	0.0
6	4,220.01	6,042.62	22,497	114.0	33.2	81.6	1.2
7	6,042.63	9,575.32	22,504	172.1	50.1	123.2	7.8
8	9,575.33	15,702.53	22,503	277.1	78.5	200.5	18.1
9	15,702.54	32,186.59	22,504	500.5	191.7	322.6	43.2
10	32,186.60	48610,458.12	22,503	3,991.5	3,347.4	662.2	140.7

En porcentajes del total

	Rangos de Renta gravada		Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
	US\$						
Total			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	0.00	553.74	10.0	0.1	0.0	0.4	0.0
2	553.75	1,204.02	10.0	0.4	0.0	1.2	0.0
3	1,204.03	2,100.00	10.0	0.7	0.1	2.2	0.0
4	2,100.01	3,150.00	10.0	1.1	0.1	3.5	0.0
5	3,150.01	4,220.00	10.0	1.6	0.2	4.8	0.0
6	4,220.01	6,042.62	10.0	2.2	0.9	5.2	0.6
7	6,042.63	9,575.32	10.0	3.3	1.3	7.8	3.7
8	9,575.33	15,702.53	10.0	5.3	2.1	12.7	8.6
9	15,702.54	32,186.59	10.0	9.5	5.2	20.4	20.5
10	32,186.60	48610,458.12	10.0	75.9	90.1	41.9	66.7

Indicadores de las Declaraciones del Impuesto sobre la Renta, por niveles de Renta gravada (Rentas Diversas)

	Rangos de Renta gravada		Renta gravada promedio	Impuesto computado promedio	Carga de las deducciones	Margen de utilidad fiscal	Tasa efectiva
	US\$		Miles US\$	Miles US\$	%	%	%
Total			23.4	0.9	70.7	30.1	4.0
1	0.00	553.74	0.3	0.0	11.0	99.0	0.2
2	553.75	1,204.02	0.9	0.0	7.4	96.3	0.0
3	1,204.03	2,100.00	1.6	0.0	6.6	94.8	0.0
4	2,100.01	3,150.00	2.6	0.0	6.6	94.1	0.0
5	3,150.01	4,220.00	3.7	0.0	8.9	91.9	0.1
6	4,220.01	6,042.62	5.1	0.1	29.1	71.5	1.0
7	6,042.63	9,575.32	7.6	0.3	29.1	71.6	4.5
8	9,575.33	15,702.53	12.3	0.8	28.3	72.4	6.5
9	15,702.54	32,186.59	22.2	1.9	38.3	64.4	8.6
10	32,186.60	48610,458.12	177.4	6.3	83.9	16.6	3.5

Fuente: elaboración con base a declaraciones disponibles del ejercicio 2015 al 17 de mayo 2016; Unidad de Estudios Tributarios; Dirección General de Impuestos Internos

Se excluye casos sin operaciones gravables (18,806 en año 2015)

Anexo 13

Declaraciones de Renta 2015, Principales Variables

Ministerio de Hacienda
Dirección de Política Económica y Fiscal

Declaraciones del Impuesto sobre la Renta del ejercicio impositivo 2015, principales variables
Personas Naturales con Rentas diversas; montos en millones de dolares

	Rangos de Renta gravada		Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
	US\$		1	2	3	4	5
Total			225,035	5,260.5	3,716.7	1,582.3	211.1
1	0.00	553.74	22,504	6.7	0.7	6.7	0.0
2	553.75	1,204.02	22,503	19.5	1.4	18.7	
3	1,204.03	2,100.00	22,514	37.0	2.4	35.0	
4	2,100.01	3,150.00	22,536	59.4	3.9	55.9	0.0
5	3,150.01	4,220.00	22,467	82.7	7.3	76.0	0.0
6	4,220.01	6,042.62	22,497	114.0	33.2	81.6	1.2
7	6,042.63	9,575.32	22,504	172.1	50.1	123.2	7.8
8	9,575.33	15,702.53	22,503	277.1	78.5	200.5	18.1
9	15,702.54	32,186.59	22,504	500.5	191.7	322.6	43.2
10	32,186.60	48610,458.12	22,503	3,991.5	3,347.4	662.2	140.7

En porcentajes del total

	Rangos de Renta gravada		Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
	US\$						
Total			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	0.00	553.74	10.0	0.1	0.0	0.4	0.0
2	553.75	1,204.02	10.0	0.4	0.0	1.2	0.0
3	1,204.03	2,100.00	10.0	0.7	0.1	2.2	0.0
4	2,100.01	3,150.00	10.0	1.1	0.1	3.5	0.0
5	3,150.01	4,220.00	10.0	1.6	0.2	4.8	0.0
6	4,220.01	6,042.62	10.0	2.2	0.9	5.2	0.6
7	6,042.63	9,575.32	10.0	3.3	1.3	7.8	3.7
8	9,575.33	15,702.53	10.0	5.3	2.1	12.7	8.6
9	15,702.54	32,186.59	10.0	9.5	5.2	20.4	20.5
10	32,186.60	48610,458.12	10.0	75.9	90.1	41.9	66.7

Indicadores de las Declaraciones del Impuesto sobre la Renta, por niveles de Renta gravada (Rentas Diversas)

	Rangos de Renta gravada		Renta gravada promedio	Impuesto computado promedio	Carga de las deducciones	Margen de utilidad fiscal	Tasa efectiva
	US\$		Miles US\$	Miles US\$	%	%	%
Total			23.4	0.9	70.7	30.1	4.0
1	0.00	553.74	0.3	0.0	11.0	99.0	0.2
2	553.75	1,204.02	0.9	0.0	7.4	96.3	0.0
3	1,204.03	2,100.00	1.6	0.0	6.6	94.8	0.0
4	2,100.01	3,150.00	2.6	0.0	6.6	94.1	0.0
5	3,150.01	4,220.00	3.7	0.0	8.9	91.9	0.1
6	4,220.01	6,042.62	5.1	0.1	29.1	71.5	1.0
7	6,042.63	9,575.32	7.6	0.3	29.1	71.6	4.5
8	9,575.33	15,702.53	12.3	0.8	28.3	72.4	6.5
9	15,702.54	32,186.59	22.2	1.9	38.3	64.4	8.6
10	32,186.60	48610,458.12	177.4	6.3	83.9	16.6	3.5

Fuente: elaboración con base a declaraciones disponibles del ejercicio 2015 al 17 de mayo 2016; Unidad de Estudios Tributarios; Dirección General de Impuestos Internos

Se excluye casos sin operaciones gravables (18,806 en año 2015)

Anexo 14

Declaraciones de Renta 2015, Principales

Variables

Ministerio de Hacienda

Dirección de Política Económica y Fiscal

Declaraciones del Impuesto sobre la Renta del ejercicio impositivo 2015, principales variables

Personas Naturales asalariadas; montos en millones de dolares

	Rangos de Renta gravada		Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
	US\$		1	2	3	4	5
Total			204,787	2,395.7	374.0	2,025.8	258.5
1	0.00	4,163.10	20,479	53.3	33.4	23.9	
2	4,163.11	5,265.46	20,479	97.9	34.1	63.8	
3	5,265.47	5,987.03	20,479	114.4	35.2	79.2	0.5
4	5,987.04	7,989.00	20,515	136.7	37.2	99.4	5.9
5	7,989.01	8,929.10	20,442	166.8	37.6	129.1	8.9
6	8,929.11	10,530.30	20,724	201.8	38.4	163.4	12.3
7	10,530.31	12,126.58	20,238	229.6	38.2	191.5	16.0
8	12,126.59	14,519.51	20,474	269.6	39.2	230.4	23.4
9	14,519.52	21,009.60	20,479	350.4	39.2	311.2	39.5
10	21,009.61	721,832.36	20,478	775.3	41.5	733.9	151.8

En porcentajes del total

	Rangos de Renta gravada		Casos	Renta gravada	Deducciones	Renta imponible	Impuesto computado
	US\$						
Total			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	0.00	4,163.10	10.0	2.2	8.9	1.2	0.0
2	4,163.11	5,265.46	10.0	4.1	9.1	3.1	0.0
3	5,265.47	5,987.03	10.0	4.8	9.4	3.9	0.2
4	5,987.04	7,989.00	10.0	5.7	9.9	4.9	2.3
5	7,989.01	8,929.10	10.0	7.0	10.1	6.4	3.5
6	8,929.11	10,530.30	10.1	8.4	10.3	8.1	4.8
7	10,530.31	12,126.58	9.9	9.6	10.2	9.5	6.2
8	12,126.59	14,519.51	10.0	11.3	10.5	11.4	9.0
9	14,519.52	21,009.60	10.0	14.6	10.5	15.4	15.3
10	21,009.61	721,832.36	10.0	32.4	11.1	36.2	58.7

Indicadores de las Declaraciones del Impuesto sobre la Renta, por niveles de Renta gravada (Asalariadas)

	Rangos de Renta gravada		Renta gravada promedio	Impuesto computado promedio	Carga de las deducciones	Margen de utilidad fiscal	Tasa efectiva
	US\$		Miles US\$	Miles US\$	%	%	%
Total			11.7	1.3	15.6	84.6	10.8
1	0.00	4,163.10	2.6	0.0	62.6	44.8	0.0
2	4,163.11	5,265.46	4.8	0.0	34.9	65.2	0.0
3	5,265.47	5,987.03	5.6	0.0	30.8	69.2	0.4
4	5,987.04	7,989.00	6.7	0.3	27.2	72.8	4.3
5	7,989.01	8,929.10	8.2	0.4	22.6	77.4	5.4
6	8,929.11	10,530.30	9.7	0.6	19.0	81.0	6.1
7	10,530.31	12,126.58	11.3	0.8	16.6	83.4	7.0
8	12,126.59	14,519.51	13.2	1.1	14.5	85.5	8.7
9	14,519.52	21,009.60	17.1	1.9	11.2	88.8	11.3
10	21,009.61	721,832.36	37.9	7.4	5.3	94.7	19.6

Fuente: elaboración con base a declaraciones disponibles del ejercicio 2015 al 17 de mayo 2016; Unidad de Estudios Tributarios; Dirección General de Impuestos Internos

Bibliografía

- Proyecciones Macroeconómicas de Mediano Plazo (2013- 2020) enviadas por BCR en abril y Julio 2016.
- 2015-2025 Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda, DPEF. Febrero 2016. El Salvador.
- Actualización MFMP El Salvador Borrador de informe Dr. Luis Carranza Ugarte, Septiembre 2016 (consultoría BID).
- Proyecciones fiscales del SPNF de mediano plazo, elaborados por la DPEF.
- Plan Quinquenal de Desarrollo 2014- 2019.
- Documentos Ocasionales No. 2013- 02 Banco Central de Reserva de El Salvador: Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada.
- Memoria de Labores varios años, Ministerio de Hacienda
- Plan Estratégico Institucional 2015- 2019
- Informe de Rendición de Cuentas 2015- 2016. Ministerio de Hacienda.
- Plantilla Integrada para Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (DSA), BID
- El Salvador: Principales Conclusiones de la Consulta con el FMI. Mario Garza, Representante Regional para Centroamérica Panamá y República Dominicana. San salvador, 20 de julio 2016.
- Consulta del Artículo IV de 2016- Comunicado de Penza; informe del personal técnico; y pronunciamiento del Director Ejecutivo El SALVADOR, Internacional Monetario Fondo
- Informe de Finanzas Públicas: Ministerio de Hacienda, 15 de agosto de 2016
- Estimación de la Evasión del IVA El Salvador, preliminar julio 2016; Unidad de Estudios Tributarios, DGII.
- Base de datos de la Administración Tributaria sobre e Impuesto sobre la Renta 2015, DGII, Ministerio de Hacienda.
- Proyecto Ley para el Cobro de las Deudas Tributarias y Multas a favor del Estado, DGII, Ministerio E Hacienda.

- Propuesta de Ley de Cobro Administrativo, San Salvador, 6 junio de 2016, Ministerio de Hacienda
- Panorama Económico de América Latina el Caribe 2016, CEPAL.
- Documento Tributación para un crecimiento inclusivo, CEPAL, Oxean, marzo 2016
- Gasto Tributario IVA Y Renta Año 2014; Unidad Estudios Tributarios DGII.
- Alborta, Guillermo R. 2011 “Asociaciones Público-Privadas para la prestación de servicios”. Una Visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Implementando Soluciones en Latinoamérica. Introducción a las Asociaciones Publico Privadas, Visión general. Banco Interamericano de Desarrollo 2015.
- Fondo Monetario Internacional. Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del 2014.
- Bova, Elva 2016. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. Fondo Monetario Internacional.
- Ministerio de Economía y Finezas de Perú 2015. Informe de contingencias explícitas del Sector Público no Financiero.
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo y Banco Mundial 2016, Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana.
- Fernández Delgado, E. 2016. MFMP-Riesgo Fiscal y Endeudamiento Municipal en El Salvador. State Secretarial for Economic Affairs (SECO) de la confederación Suiza.
- Fernández Delgado, E. 2009 La descentralización en El Salvador; retos y oportunidades, en Hacia la generación de más oportunidades: Fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social. Banco Inter Americano de Desarrollo.
- Gómez Sabaini, J. C. 2008. “Las Finanzas de los Gobiernos Locales y Alternativas para su Fortalecimiento”. El Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ley Especial de Asocios Publico Privado. El Salvador.
- Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal. El Salvador.
- Berkmen, P., Gelos G., et al (2009): “The Global Financial Crisis: Explaining Cross-Country Differences in the Output Impact”. Fondo Monetario Internacional. WP/09/280.
- Fernández E., y Peter J. Montiel. (2009): “Crisis Response in Latin America: Is the “Rainy Day” at hand? ”. Inter-American Development Bank. Working Paper #686.

- Fondo Monetario Internacional (2015). “Can Fiscal Policy Stabilize Output?”. Fondo Monetario Internacional. Fiscal Monitor, April.
- Fondo Monetario Internacional (2009): Regional Economic Outlook. Western Hemisphere. Crisis Averted-What’s Next?. Octubre
- Fuentes, J. (2009). “Capacidad de Implementación de Políticas Económicas Contracíclicas en América Latina”. Banco Central de Reserva de El Salvador, Documentos Ocasionales No. 2009-02.
- Horton, M. and A. El-Ganainy (2009). “Qué es la Política Fiscal?”. Fondo Monetario Internacional. Finanzas y Desarrollo, Junio.