MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

MINISTERIO DE HACIENDA

MARCO FISCAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO 2017-2027

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
- Dirección General de Inversión y Crédito Público.
- De manera general, todas las Direcciones integradas en el Ministerio de Hacienda

Contenido

1. ANTECEDENTES ECONÓMICOS Y FISCALES 2009-2017 10

2.1 PANORAMA MACROECONÓMICO 2009-2017 10

2.1.1 Sector Real 10

2.1.2 Comercio Exterior 16

2.1.3 Sector Financiero 21

2.2 RESULTADOS DE POLÍTICA FISCAL 2009-2017 22

2.2.1 INGRESOS TOTALES DEL SPNF 23

2.2.2 GASTOS TOTALES DEL SPNF 27

2.3 RESULTADOS GLOBALES DEL SPNF 32

2.3.1 Déficit Fiscal 32

2.3.2 Balance Primario 33

2.4 DEUDA DEL SPNF 34

2.4.1 Gestión de la Deuda de Corto Plazo (LETES y NCTP) 35

2.4.2 Notas de Crédito del Tesoro Público 36

2.4.3 Emisiones de bonos 37

2.5 GASTOS SOCIALES 2009 – 2017 38

2.5.1 Programas Sociales 38

2.5.2 Gastos Destinados al Área de Desarrollo Social 39

2.5.3 Subsidios 40

3 ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL 43

3.1 REFORMAS A LEYES RELACIONADAS CON RECAUDACIÓN DE INGRESOS 2010-2017 43

3.1.1 Resumen de Impacto de las reformas 43

3.1.2 Reforma Tributaria 2009 44

3.1.3 Reforma Tributaria 2011 44

3.1.4 Reformas Fiscales 2014 45

3.1.5 Reformas 2015 45

3.2 ANTEPROYECTOS DE REFORMAS QUE SE ENCUENTRAN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA SU APROBACIÓN. 46

3.2.1 Propuesta del Impuesto a la Propiedad Suntuaria no productiva 46

3.3 ESFUERZOS PARA CONTENER EL GASTO PÚBLICO 46

3.4 ESFUERZOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROYECTOS DE MODERNIZACION 47

3.4.1 Modernización del Sistema de Presupuesto Público 47

3.4.2 La Política Presupuestaria de Mediano Plazo 2018-2021 48

4 . POLITICA FISCAL PARA TIEMPOS DE CRISIS 58

4.1 ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL: PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO, Y POLÍTICA FISCAL 2015-2019. 60

4.2 POLÍTICA FISCAL 2015-2019 61

4.3 EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL ACTUAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 62

4.3.1 Evolución de las cifras fiscales 2016 62

4.4 SOSTENIBILIDAD FISCAL Y FINANCIERA Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA 2017 68

4.5 RETOS PARA LA POLÍTICA FISCAL. 69

4.5.1 Factores Técnicos. 69

4.5.2 Factores Políticos. *72*
4.6 PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL 2017-2019. 73
EL CORTO PLAZO. ACUERDO SOBRE MÍNIMOS 76
EL LARGO PLAZO. 2019-2024. PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA, Y PROFUNDIZACIÓN DE LA CONTENCIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL GASTO 80
5 PROYECCIONES FISCALES DEL SPNF DE MEDIANO PLAZO 83
5.1 ESCENARIO BASE 83
5.2 PROGRAMACIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SPNF EN TÉRMINOS DE DEVENGADO INCLUYENDO SU FUENTE DE FINANCIAMIENTO. 84
5.2 ESCENARIO ACTIVO 89
6 SOSTENIBILIDAD FISCAL. 94
6.1 CÁLCULOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL 2017-2027 94
6.1.1 Análisis de indicadores de sostenibilidad de la deuda *94*
a) Enfoque estándar de largo plazo *96*
7 METAS Y LIMITES DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL, PARA SEGUIMIENTO A LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL. 108
8 ESCENARIO ECONÓMICO CONSIDERANDO ESTIMACIONES OFICIALES DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS 112
8.1 PERSPECTIVAS DE VARIABLES MACROECONÓMICAS DE 2017-2021 112
9 RIESGOS FISCALES 117
9.1 MARCO CONCEPTUAL: 117
9.2 RIESGOS FISCALES ANTE LA OCURRENCIA DE DESASTRES 119
9.2.1 Simulaciones ante la ocurrencia de desastres *120*
9.2.2 Estrategia Financiera para la Gestión de Riesgos Fiscales Asociados a Desastres Naturales *124*
9.2.3 Instrumentos de Transferencia del Riesgo *127*
9.3 ASOCIOS PÚBLICO PRIVADOS (APP) 128
9.3.1 Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos *130*
9.3.2 Riesgos y posibles beneficios de los Asocios Públicos Privado *131*
9.4 FINANZAS PÚBLICAS 133
9.4.1 Análisis de las finanzas municipales *134*
INGRESOS MUNICIPALES 134
GASTOS MUNICIPALES 136
ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL 138
9.4.2 Análisis de incidencia al riesgo fiscal *139*
9.4.3 Resultados del análisis por conglomerados *140*
9.5 RIESGOS MACROECONÓMICOS 142
9.5.1 Evaluación sobre el comportamiento de los eurobonos salvadoreños en los mercados financieros internacionales. *142*
9.6 SISTEMA PREVISIONAL 151
1. ANTECEDENTES 151
2. PROPUESTAS DE REFORMAS PREVISIONALES 154
2.1 GOBIERNO DE EL SALVADOR (GOES) E INICIATIVA CIUDADANA PARA LAS PENSIONES (ICP): ASPECTOS COMUNES Y RECOMENDACIONES PARA LA CONVERGENCIA. 154
2.2 REFORMAS APROBADA AL SISTEMA PREVISIONAL 156
3. COMPROMISOS PREVISIONALES 158
3.1 SIN REFORMA PREVISIONAL 158

3.2 CON REFORMA PREVISIONAL 160
4. IMPACTO FISCAL DE LA REFORMA PREVISIONAL 163
4.1 EMISIÓN DE DEUDA PREVISIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 163
4.2 GASTO PRESUPUESTARIO EN PENSIONES COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 164
4.3 PROYECCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) 165
4.4 PROYECCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) 166
5. VALORACIONES FINALES DE LA REFORMA PREVISIONAL 167
10 GASTO TRIBUTARIO EN EL SALVADOR: 170
10.1 IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS(IVA) 171
10.2 IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR) 174
10.3 RESULTADOS CONSOLIDADOS Y CLASIFICADOS POR ACTIVIDAD O AGRUPACIÓN ECONÓMICA. 176
10.4 IMPACTO DEL GT EN LA RECAUDACIÓN Y LA CARGA TRIBUTARIA 178
10.5 COMPARATIVO CONSOLIDADO Y DETALLADO DEL GT AÑOS 2009-2015 179
10.6 EXPERIENCIA DE ESTIMACIÓN DEL GT EN AMÉRICA LATINA. 183
11 ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR 186
11.1 ANTECEDENTES 187
11.2 MARCO CONCEPTUAL 190
11.2.1 Evasión 190
11.2.2 Métodos para estimar la evasión del IVA 192
11.2.3 CARACTERIZACION DEL IVA EN EL SALVADOR 196
11.2.4 RESULTADOS DEL ESTUDIO 198
11.2.5 CONSIDERACIONES SOBRE EL CÁLCULO 200
ANEXO NO. 18 219
METODOLOGIA UTILIZADA PARA ESTIMAR LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR – METODO DE CUENTAS NACIONALES (IVA NO DEDUCIBLE) 219
12 BIBLIOGRAFÍA 225

1- INTRODUCCIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

Introducción

La Política Fiscal para el período 2017 - 2027 se enmarca en dos propósitos fundamentales, por una parte, recuperar el balance de las finanzas públicas y retornar a una trayectoria sostenible, y de otra, generar recursos, "espacio fiscal", suficientes, para atender los requerimientos de la estrategia del Gobierno, mediante la aplicación de una disciplina fiscal, la asignación eficiente de los recursos públicos.

La Política Fiscal que se está implementando se enmarca dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal, LRF, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa en Noviembre de 2016. Esta Ley constituye en herramienta básica para articular las propuestas y esfuerzos del gobierno y de las distintas fuerzas políticas, para la formulación de una Política Fiscal sostenible en el mediano y largo plazo. Tiene como objetivo emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país, lo cual se realizará a través del establecimiento de: a) reglas fiscales que establezcan límites del déficit y endeudamiento público; b) hacer congruente el presupuesto con las metas establecidas en la Ley; c) garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales; y d) mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.

La LRF estableció dos períodos de implementación con medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 3 años a partir del inicio del ejercicio fiscal de 2017, para lo cual se deberá proceder a implementar medidas de ingresos y gastos que den como resultado un valor que represente al menos 3.0% del PIB y en los subsecuentes 7 años y en adelante se deberá garantizar una adecuada sostenibilidad en el largo plazo.

En materia de gasto, se adoptaron medidas para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de los recursos del Estado, a través de la implementación de la Política de Ahorro y eficiencia en el gasto del Sector Público, priorizando las áreas sociales, así como el logro de avances importantes en materia de inversión pública. Asimismo, se han continuado los esfuerzos para la focalización de los subsidios y lograr mayor eficiencia en el gasto público.

Expectativas del Gobierno para lograr sus objetivos fiscales en los siguientes dos años:

La Política Fiscal debe promover 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, el cumplimiento de las metas de la LRF, buscar Acuerdos para el Endeudamiento Externo de Largo Plazo. Producto de la recien aprobada Reforma Integral al Sistema de Pensiones se tienen expectativas que generará sostenibilidad financiera y reducción del déficit previsional y por consiguiente disminuir el saldo de la Deuda del SPNF con pensiones.

El MFMLP 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 está estructurado en doce apartados: en el primero, se hace una introducción del documento; el segundo, contiene los antecedentes económicos y fiscales 2009-2017; en el tercero, se detallan los esfuerzos institucionales realizados para fortalecer la gestión hacendaria; en el cuarto, se presenta la política fiscal; el quinto apartado, se compone de las proyecciones fiscales 2017-2027, con los indicadores correspondientes; , en el sexto se hace un análisis de sostenibilidad de la deuda pública y sus implicaciones para un escenario base y activo, séptimo incluye el metas y limites de los indicadores de politica fiscal, octavo se presenta un escenario económico sobre el cual se hacen las proyecciones fiscales; en el noveno apartado, se desarrollan los factores que pueden considerarse como riesgo fiscal, es decir que pueden afectar las finanzas públicas; en el decimo se presentan los efectos del gasto tributario; y en el once apartado de desarrolla la estimación de evasión del IVA en El Salvador, por el método de cuentas nacionales.

2. ANTECEDENTES ECONÓMICOS Y FISCALES

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

1. Antecedentes Económicos y Fiscales 2009-2017

En este apartado se presenta una síntesis del comportamiento de la economía salvadoreña y sobre la evolución de las finanzas públicas durante el período 2009 – 2017.

2.1 Panorama Macroeconómico 2009-2017

2.1.1 Sector Real

a) Oferta Agregada

Despues de la crisis financiera internacional experimentada en 2009, la economía salvadoreña creció en promedio un 1.9% anual entre 2010 y 2016. 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. En 2015 la economía presentó un crecimiento de 2.3%[1], superior al registrado en los últimos seis años (gráfico 1).

En 2016 la economía creció a 2.4%, resultando la variación más alta en los últimos 8 años y fue superior en 0.1 puntos a lo registrado en 2015. Según informes del BCR, este comportamiento estuvo influenciado por el moderado crecimiento económico del principal socio comercial (Estados Unidos); por el alto crecimiento en la región centroamericana, el descenso de los precios internacionales de petróleo y sus derivados, así como, al comportamiento positivo de las remesas familiares que registró un crecimiento de 7.2%.

[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%.

Los sectores con mayor incremento en 2016 fueron los siguientes: Agropecuario, con un crecimiento de 4.6%; Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas, 4.3%; Servicios Comunales, Sociales, Personales y Domésticos, 3.3%; Industria Manufacturera, con 2.0%, Comercio Restaurantes y Hoteles con 2.3% y Construcción, 2.3%, tal como se muestra en la siguiente tabla:

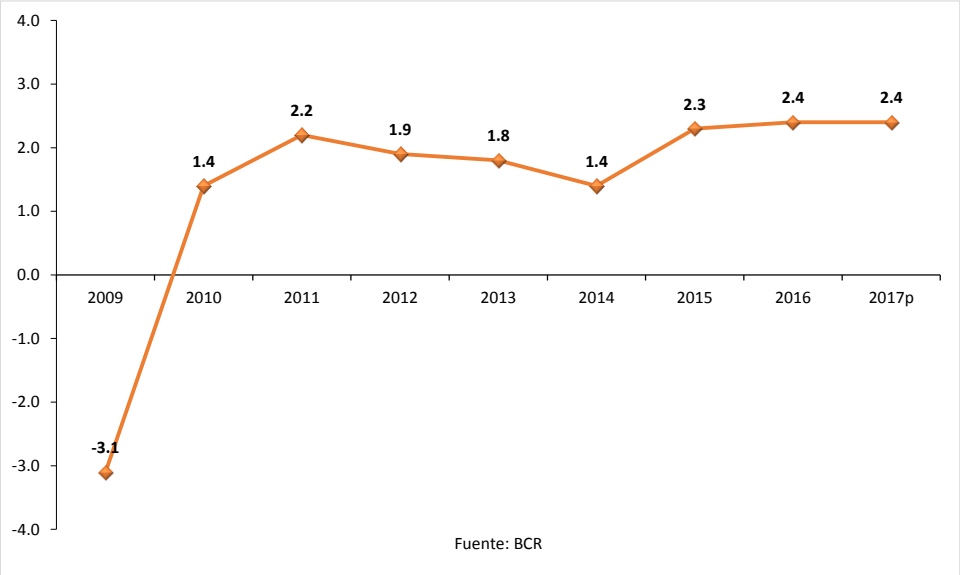
Tabla No. 1
Producto Interno Bruto a precios constantes 2009 - 2017
Tasa de crecimiento anual

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017P
Producto Interno Bruto (PIB)	**-3.1**	**1.4**	**2.2**	**1.9**	**1.9**	**1.4**	**2.3**	**2.4**	**2.4**
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	-2.9	3.1	-2.5	3.5	-0.5	1.3	-1.8	4.6	3.3
Industria Manufacturera	-3.0	1.9	2.7	1.3	3.1	1.6	3.8	2.0	2.1
Electricidad, Gas y Agua	-1.0	-0.6	0.4	0.9	1.0	2.3	0.3	-0.9	0.1
Construcción	-2.8	-5.0	8.9	0.3	-0.1	-10.7	1.7	2.3	2.0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	-5.4	1.5	2.3	2.6	1.5	2.4	3.2	2.3	3.1
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	-5.9	-0.3	4.6	1.6	1.8	0.9	3.5	1.1	1.9
Establecimientos Financieros y Seguros	-5.4	4.4	3.0	-2.8	4.5	3.4	1.0	2.0	2.0
Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	-0.2	2.6	2.7	2.8	3.3	3.5	3.7	4.3	3.7
Servicios Comunales, Sociales, Personales y Domésticos	1.4	1.5	1.6	2.4	3.0	3.7	3.6	3.3	2.6
Servicios del Gobierno	1.3	2.1	5.1	2.6	3.3	1.8	0.2	2.7	0.7

Fuente: Banco Central de Reserva

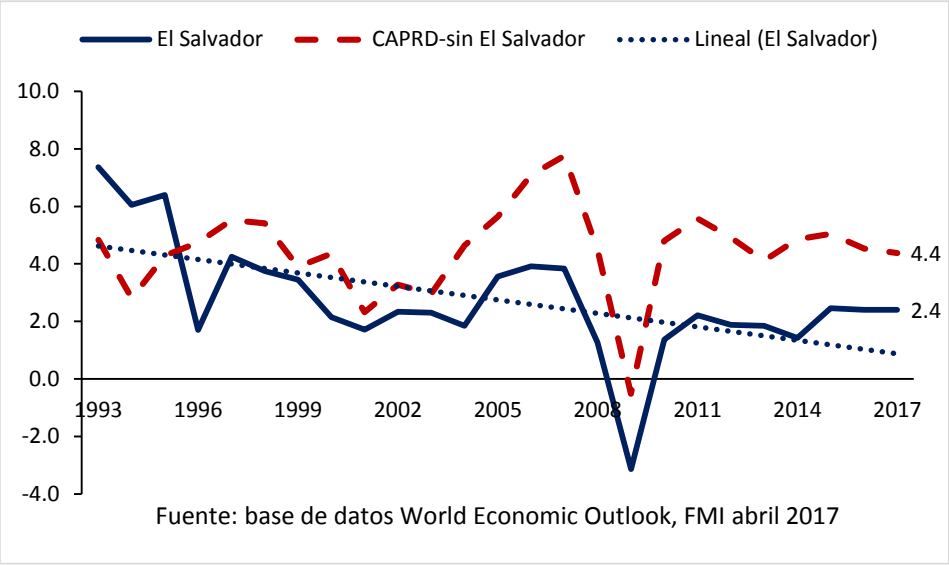
La economía salvadoreña, según reporta el BCR en su proyección alcanzará para el año 2017 un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real de 2.4% (con límites: de 1.9% a 2.8%), tasa similar a la estimada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional FMI, (2.2%); este crecimiento está sujeto a los riesgos del entorno internacional, entre los cuales se identifican: el menor crecimiento del comercio mundial; bajo crecimiento de la actividad económica de EE.UU.; potenciales impactos migratorios y comerciales por la nueva administración de EE.UU., aumento en las tasas de interés internacionales y en los precios del petróleo. En el contexto nacional se identifica los riesgos siguientes: la falta de consensos económicos; politicos y mayor costo del financiamiento interno entre otros.

Gráfico No. 1 : Crecimiento Económico 2009-2017
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 de las economías vecinas de la región (ver gráfico No. 2).

Gráfico No. 2 : Crecimiento del PIB Real El Salvador Vrs. CAP-RD
1993- 2017 en porcentajes



b) Componentes de la Demanda

Como lo muestra la tabla No. 2, las principales fuentes de contribución al crecimiento del PIB durante el período de 2010- 2017 fue el consumo privado al representar el 91.9% del PIB, sustentado por el crecimiento de las remesas familiares y el crédito; por último, los componentes del comercio exterior, que contribuían entre 4% y 6% entre 2010-2011; mientras que en 2017 lo harán con 1.5%.

Tabla No. 2
Contribución al crecimiento 2009 - 2017
En porcentajes

Componente	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Consumo Privado	-10.3	2.1	2.2	2.2	0.7	1.3	2.0	1.1	2.0
Consumo Público	0.4	0.2	0.3	0.2	0.3	0.0	0.4	0.1	-0.2
Inversión Privada	-3.2	0.1	2.1	-0.2	1.5	-0.9	1.1	0.0	0.6
Inversión Pública	-0.4	0.3	0.1	0.0	0.1	-0.3	0.2	0.0	0.0
Exportaciones	-6.9	4.4	3.8	-3.2	1.9	-0.2	0.9	-0.1	1.3
Importaciones	-17.2	5.6	6.3	-2.9	2.7	-1.5	2.3	-1.3	1.5
PIB	**-3.1**	**1.4**	**2.2**	**1.9**	**1.8**	**1.4**	**2.3**	**2.4**	**2.4**

Fuente: Banco Central de Reserva

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de los indicadores económicos más relevantes para el período 2009-2017.

Tabla No. 3
Indicadores Macroeconómicos 2009- 2017

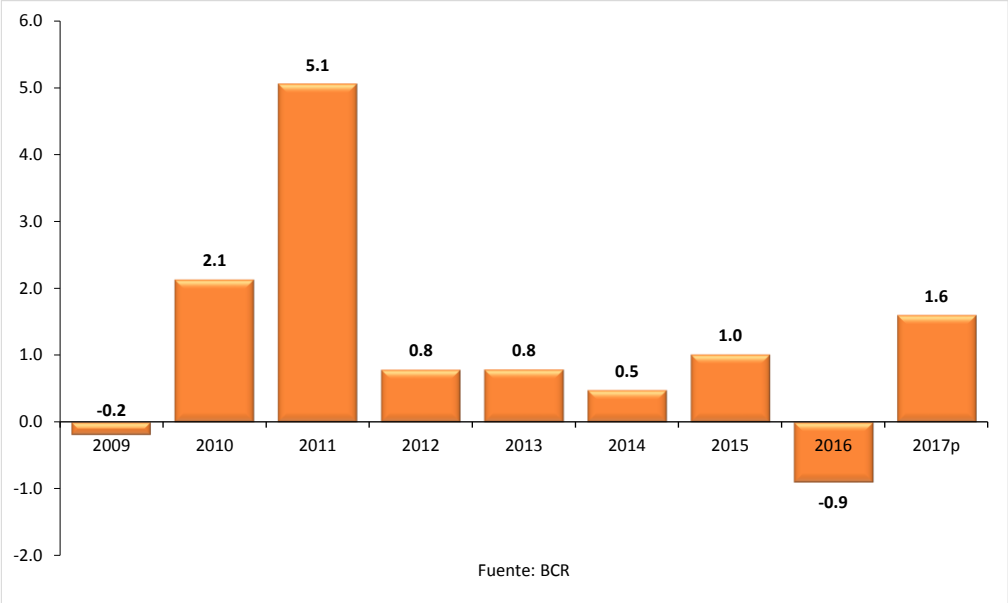
Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Millones de US$ (Términos nominales)									
PIB	**20,661.0**	**21,418.3**	**23,139.0**	**23,813.6**	**24,350.9**	**25,054.2**	**26,052.3**	**26,797.5**	**27,925.4**
Consumo	21,083.4	22,189.8	24,139.0	24,840.5	25,384.9	26,106.8	26,631.6	27,022.6	28,125.5
Inversión Interna Bruta	2,775.6	2,852.5	3,323.2	3,367.8	3,642.8	3,414.4	3,618.6	3,655.8	3,800.3
Exportaciones de Bienes y Servicios	4,792.7	5,552.6	6,474.3	6,101.6	6,421.7	6,481.7	6,718.0	6,663.2	6,986.7
Importaciones de Bienes y Servicios	7,990.6	9,176.5	10,797.4	10,496.2	11,098.5	10,948.7	10,915.6	10,544.1	10,987.1
Remesas Familiares	**3,387.2**	**3,455.3**	**3,627.5**	**3,879.7**	**3,937.4**	**4,133.0**	**4,270.0**	**4,576.0**	**4,992.8**
Indice de Precios al Consumidor "IPC" (%)	**100.0**	**102.1**	**107.3**	**108.1**	**109.0**	**109.5**	**110.6**	**109.6**	**111.3**
Tasas de variación									
PIB	**-3.6%**	**3.7%**	**8.0%**	**2.9%**	**2.3%**	**2.9%**	**4.0%**	**2.9%**	**4.2%**
Consumo	-8.6%	5.2%	8.8%	2.9%	2.2%	2.8%	2.0%	1.5%	4.1%
Inversión Interna Bruta	-14.8%	2.8%	16.5%	1.3%	8.2%	-6.3%	6.0%	1.0%	4.0%
Exportaciones de Bienes y Servicios	-16.8%	15.9%	16.6%	-5.8%	5.2%	0.9%	3.6%	-0.8%	4.9%
Importaciones de Bienes y Servicios	-25.0%	14.8%	17.7%	-2.8%	5.7%	-1.3%	-0.3%	-3.4%	4.2%
Remesas Familiares	**-9.5%**	**2.0%**	**5.0%**	**7.0%**	**1.5%**	**5.0%**	**3.3%**	**7.2%**	**9.1%**
Indice de Precios al Consumidor "IPC" (%)	**-0.2%**	**2.1%**	**5.1%**	**0.8%**	**0.8%**	**0.5%**	**1.0%**	**-0.9%**	**1.6%**
Millones de US$, (Términos reales)									
PIB	**8,953.8**	**9,076.0**	**9,277.2**	**9,451.7**	**9,626.3**	**9,763.5**	**9,987.9**	**10,224.3**	**10,464.9**
Consumo	9,017.3	9,218.5	9,449.1	9,676.0	9,770.9	9,927.1	10,128.7	10,247.3	10,440.5
Inversión Interna Bruta	1,398.5	1,431.9	1,629.4	1,606.2	1,754.9	1,642.4	1,775.1	1,772.7	1,831.9
Exportaciones de Bienes y Servicios	3,363.6	3,754.2	4,102.6	3,801.8	3,985.3	3,947.5	4,046.9	4,034.1	4,171.5
Importaciones de Bienes y Servicios	4,825.7	5,328.7	5,903.9	5,632.2	5,884.7	5,753.5	5,962.7	5,829.7	5,979.0
Tasas de variación									
PIB	**-3.1%**	**1.4%**	**2.2%**	**1.9%**	**1.8%**	**1.4%**	**2.3%**	**2.4%**	**2.4%**
Consumo	-9.2%	2.2%	2.5%	2.4%	1.0%	1.6%	2.0%	1.2%	1.9%
Inversión Interna Bruta	-19.2%	2.4%	13.8%	-1.4%	9.3%	-6.4%	8.1%	-0.1%	3.3%
Exportaciones de Bienes y Servicios	-16.0%	11.6%	9.3%	-7.3%	4.8%	-0.9%	2.5%	-0.3%	3.4%
Importaciones de Bienes y Servicios	-24.8%	10.4%	10.8%	-4.6%	4.5%	-2.2%	3.6%	-2.2%	2.6%

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador
años 2014 - 2016 cifras preliminares; año 2017 según proyección BCR Rev. septiembre 2017
Remesas Familiares de años ejecutados según lo reportado en Balanza de Pagos

c) 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 Latina[2]. (gráfico No. 3).

Gráfico No.3 : Tasa de inflación 2009-2017
En porcentajes



La inflación anual, medida por la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC) en 2016 fue de -0.9%, menor en 1.9 puntos porcentuales a la registrada en diciembre 2015 la cual fue de 1.0%, dicho comportamiento se debe principalmente al efecto combinado de un aumento en la División de Bebidas alcohólicas y tabaco (3.9%); Educación (2.0%) y Restaurantes y hoteles (1.5%), entre otros; así como, de las reducciones en las Divisiones de Prendas de vestir y calzado (-2.6%); Alimentos y bebidas no alcohólicas (-2.4); y Muebles, artículos para el hogar (-2.1%), entre otros.

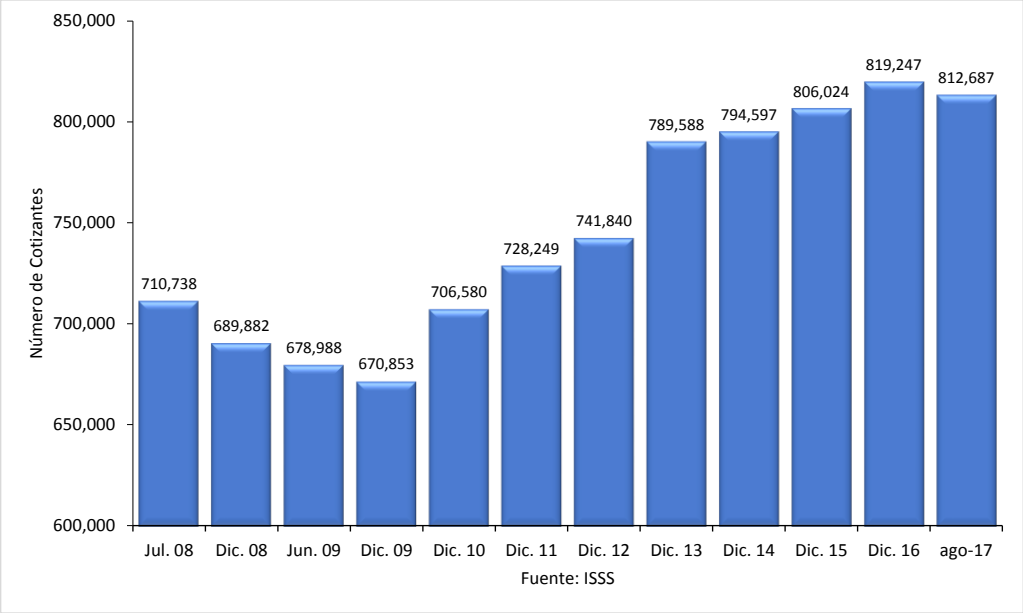
[2] Influida por el comportamiento de las tarifas de electricidad, gas y otros combustibles, asociado con las bajas en el precio del petróleo, contrastado levemente por el efecto de las remesas en el consumo.

A Septiembre de 2017, la tasa de inflacion anual registrada por el BCR para el año 2017 es de 1.6% debido principalmente al efecto combinado de: aumento en la División de Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (5.4%); Transporte (2.0); y Bienes y servicios diversos (1.5%); entre otros; y las reducciones en las Divisiones de Recreación y cultura (-1.6%); Prendas de vestir y calzado (-1.6%); y comunicaciones (-1.1%); (Inflación anual en Centroamérica y República Dominicana: 3.2 % en promedio simple).

d) Empleo

La evolución del empleo formal[3] mostró tres tendencias bien diferenciadas (gráfico No. 4) una decreciente entre 2008-2009, influída por la crisis económica; otra ascendente entre 2010-2012, en la que se recuperaron con creces los empleos perdidos en la etapa precendente y una de crecimiento moderado entre 2014-2016.

Gráfico No. 4:
Evolución del empleo formal julio 2008–agosto 2017



La evolución del empleo formal al mes de diciembre de 2016 alcanzó un total de 819,247 cotizantes, registrando un incremento anual de 13,223 nuevos cotizantes equivalente a 1.6%.

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

En el sector privado el nivel de empleo se incrementó en 1.9%, equivalente a 12,468 nuevas plazas. Las actividades económicas que registraron los mayores incrementos en el número de plazas fueron las siguientes: Industrias Manufactureras 2,795 plazas (1.6%); Comercio, Restaurantes y Hoteles 7,426 (4.7%); y establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles. Los sectores que registraron variaciones negativas fueron los siguientes: Construcción con 2,772 y (-11.8%); Servicios comunales, sociales y personales, 971 (-1.4%). Por su parte, el sector público registró un leve aumento de 0.5% (755 empleos), respecto al nivel existente en diciembre 2015.

Del período de junio de 2009 al cierre de 2016 se incrementaron 140,259 empleos, de los cuales 106,027 pertenecen al sector privado.

La evolución del empleo formal al mes de agosto de 2017 alcanzó un total de 812,687 cotizantes. Del período de junio de 2009 al mes indicado de 2017 se incrementaron 133,699 empleos, de los cuales 99,070 pertenecen al sector privado. De diciembre 2016 al mes de agosto 2017, se registra una reducción de 6,560 cotizantes, resultado de la disminución de 6,957 en sector privado, y un incremento de 397 en el sector público.

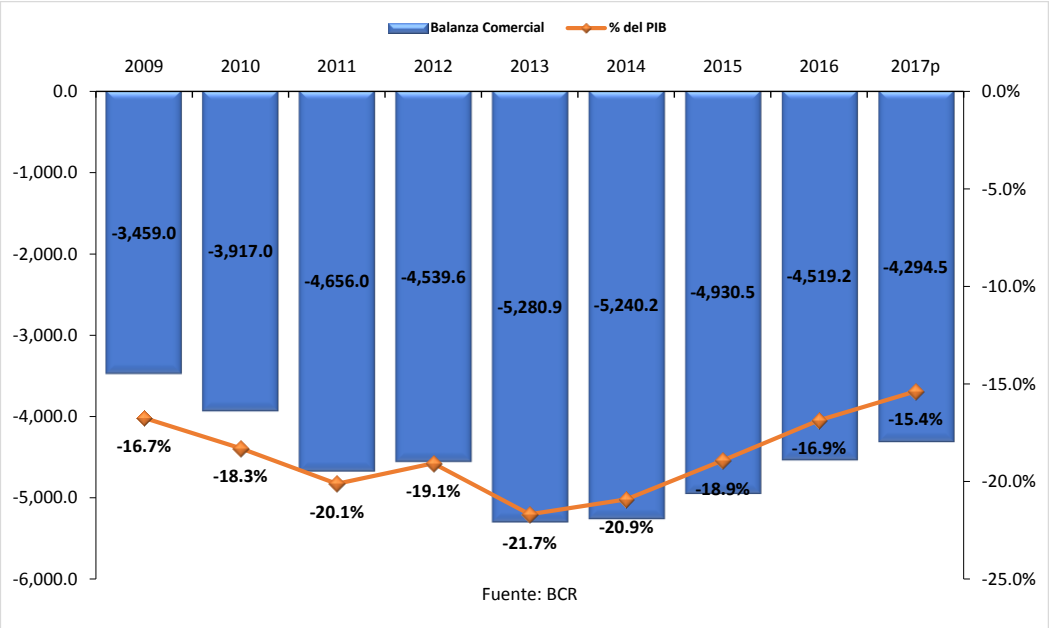
2.1.2 Comercio Exterior

Durante el período entre 2010-2011, el crecimiento de las exportaciones 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.

Con base a las cifras del informe de comercio exterior del BCR, la balanza comercial registró un déficit de $4,519.2 millones, durante el período enero-diciembre de 2016, mostrándose una reducción de $411.3 millones anual de la brecha comercial equivalente a 8.3%. Este resultado estuvo asociado principalmente a la reducción de las importaciones y en mayor medida que las exportaciones. Según el informe macroeconómico a diciembre de 2016, emitido por el BCR, la reducción de precios de petróleo y la menor demanda de materias primas para textiles y maquinaria afectaron la dinámica de las importaciones (gráfico No. 5).

El saldo comercial al mes de septiembre de 2017 cerró con $3,413.6 millones con un incremento del déficit en un 4.3%, producto de un crecimiento de 5.7% en las exportaciones de bienes y 5.1% en las importaciones.

Gráfico No. 5: Balanza Comercial a 2009-2017
En millones de $ y % del PIB

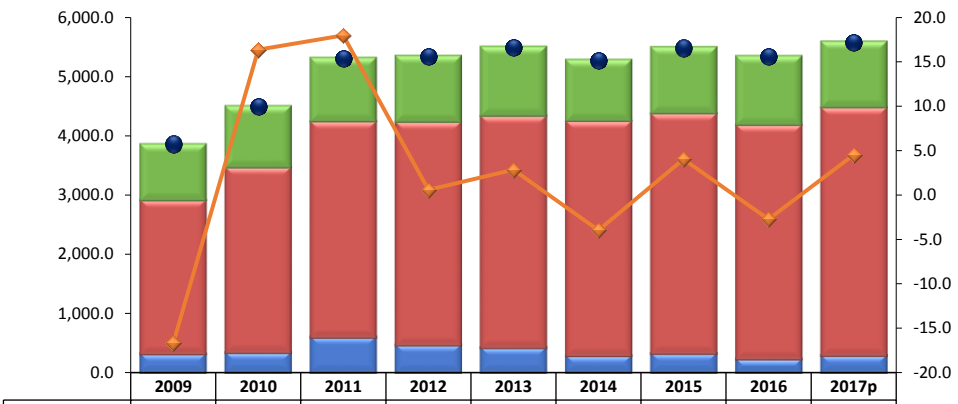


a) Exportaciones

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. Al observar sus componentes, se aprecia el repliegue de las exportaciones tradicionales, cuyo valor en 2015 fue incluso inferior al registrado en 2008; por su parte, las no tradicionales, que constituyen la mayor parte del total 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, presentan un descenso.

Las exportaciones totales en 2016 ascendieron a $5,335.4 millones[4], registrando una reducción anual del 2.7% ($149.5 millones), debido principalmente a la disminución en las exportaciones de productos tradicionales del 28.4% Esa variación se debe básicamente, al menor desempeño de las exportaciones de café con una caída de 26.6% con respecto al 2015, debido al fenómeno de la roya, factores climáticos, bajos precios de comercialización y el bajo rendimiento de la producción. De igual manera, la producción de azúcar se redujo en $53.4 millones equivalente a 29.9%, debido a la sequía que imperó en la cosecha 2015/2016; seguida de las no tradicionales que presentan una disminución de 2.4%, donde las exportaciones de la industria manufacturera sufrieron una caída de $102.8 millones; por su parte, las exportaciones de maquila registraron un aumento de 3.8%; las principales categorías de exportación maquilera son los textiles y confección y otros productos.

Gráfico No. 6: Evolución de las Exportaciones 2009-2017
(Millones de $ y % variación)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p
Maquila	945.2	1,028.7	1,068.6	1,106.0	1,158.2	1,024.0	1,112.3	1,155.1	1,104.6
No Tradic.	2,601.9	3,127.4	3,642.3	3,765.9	3,908.0	3,960.3	4,044.2	3,945.2	4,180.2
Tradic.	318.9	343.2	597.3	467.2	424.9	288.4	328.4	235.2	292.7
Total	3,866.1	4,499.3	5,308.2	5,339.1	5,491.1	5,272.7	5,484.9	5,335.5	5,577.5
Var. %	-16.7	16.4	18.0	0.6	2.8	-4.0	4.0	-2.7	4.5

Fuente: BCR

Las exportaciones al mes de septiembre de 2017, registraron un total de $4,314.6 millones con un incremento de 5.7% equivalentes a $234.4 millones, debido a los mayores montos exportados de bienes tradicionales con variación anual de 33.3% (específicamente azúcar, la cual reportó un aumento de $65.4 millones), las

[4] En 2016 representaron las no tradicionales el 72,7%, mientras las de maquila fueron el 19.7% y las tradicionales tan solo el 7.6% del total.

exportaciones no tradicionales presentan crecimiento de 6.8% ($202.2 millones); la maquila registró una reducción del 4.7% ($42.0 millones).

b) Importaciones

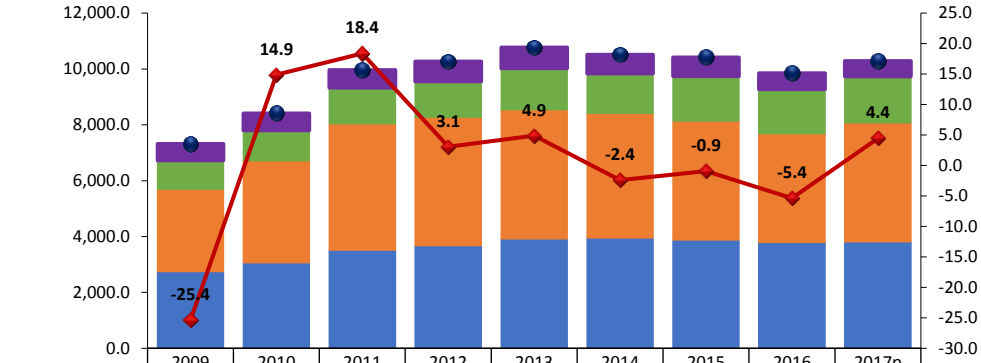
De manera similar a lo observado en las exportaciones, el comportamiento de las importaciones muestra dos subperíodos distintos: el primero de mayor dinamismo, entre 2010 y 2013, en el cual crecieron un promedio de 10.3% y el segundo entre 2014-2016, en donde reportaron un decrecimiento promedio de 2.9%. Sin embargo, su composición ha sido distinta a lo que sería deseable para que tuvieran un impacto favorable sobre el crecimiento de la economía: i) por un lado, las importaciones de bienes de consumo significaron una elevada proporción del total (más de 37.6% en 2010 y 2016); ii) la importación de bienes intermedios fluctuó en torno al 42% del total; iii) las importaciones de bienes de capital representaron 14.2% del total; y iv) las importaciones relacionadas con la maquila representaron cerca de 6.7%.

Las importaciones en 2016 reportaron un monto de $9,854.6 millones, con una reducción anual de 5.4% ($560.8 millones), destacando la caída en las importaciones de bienes de consumo (-2.5%); los bienes intermedios (-9.8 %), asociado a la reducción del precio del petróleo y sus derivados; las importaciones de bienes de capital (-0.8%). Las importaciones de maquila, por su parte, registraron una disminución de 4.4%. Debe indicarse que en cuanto al volumen de las importaciones durante el año 2016 se registró un total de 9,057.0 millones de kilogramos con incremento del 4.0% (346.0 millones de kilogramos).

La estructura de las importaciones en 2016 presentó la siguiente composición: bienes intermedios participó con el 39.5% del total importado, los bienes de consumo con 38.5%, los bienes de capital, 16.1% y la maquila participó con el 5.9%.

Las importaciones acumuladas a septiembre de 2017 ascendieron a $ 7,728.1 millones, creciendo 5.1 % ($375.0 millones), las importaciones de bienes de consumo aumentaron (0.6%); los bienes intermedios (9.3%); por su parte los bienes de capital registraron incremento del 4.5%; y la maquila de 6.6%.

Gráfico No. 7: Evolución de las Importaciones 2009-2017
En millones de $ y % variación



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p
Maquila	604.7	613.6	636.8	717.2	752.4	678.3	674.6	583.0	557.5
Bs capital	1,026.4	1,086.6	1,287.0	1,275.0	1,477.2	1,424.8	1,601.0	1,587.5	1,661.5
Bs interm.	2,950.4	3,652.4	4,524.4	4,600.0	4,619.6	4,461.5	4,260.2	3,890.2	4,255.2
Bs consumo	2,743.9	3,063.6	3,516.3	3,677.5	3,922.9	3,948.4	3,879.7	3,793.8	3,817.6
Total	7,325.4	8,416.2	9,964.5	10,269.7	10,772.1	10,513.0	10,415.4	9,854.5	10,291.8
Var. %	-25.4	14.9	18.4	3.1	4.9	-2.4	-0.9	-5.4	4.4

Fuente: BCR

c) Remesas Familiares

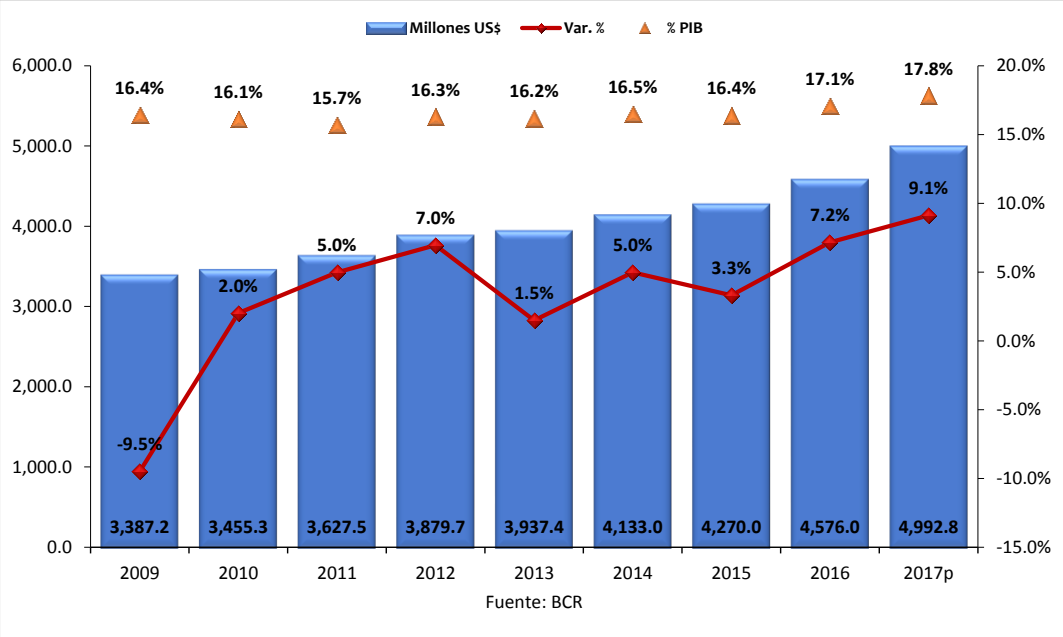
En El Salvador, las remesas familiares mantienen una participación importante dentro del PIB (alrededor de 16.3%)[5]. Durante el período 2009-2016, con excepción de la caída registrada en el año inicial, crecieron alrededor del 4.4%.

Las remesas familiares acumularon al mes de diciembre de 2016 un monto de $4,576.0 millones, superando en $306.0 millones (7.2%) al monto total de remesas percibidas en 2015. Este resultado está relacionado con la reducción del desempleo hispano, al registrar una tasa de 5.9% menor a la reportada en diciembre de 2015 (6.3%).

Las Remesas familiares al mes de septiembre de 2017 acumularon un monto de $ 3,684.5 millones, con un incremento anual de $347.3 millones equivalentes a 10.4%. Este resultado está relacionado con la reducción del desempleo hispano, al registrar una tasa de 4.8%.

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

Gráfico No. 8: Remesas Familiares 2009-2017
En millones de $ y % variación



2.1.3 Sector Financiero

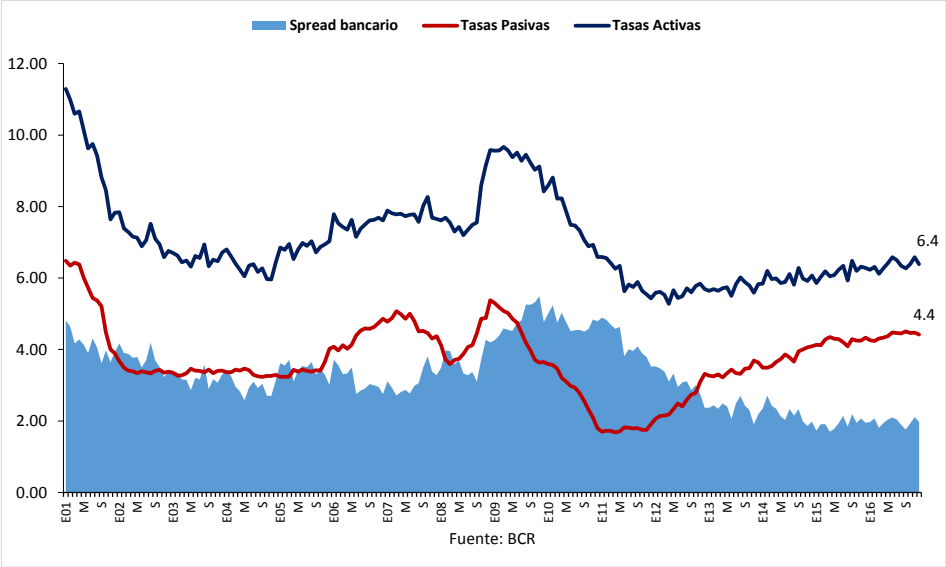
a) Tasas de interés

El gráfico No. 9 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.

La tasa básica activa promedio aplicada a los préstamos hasta un año plazo, al cierre de 2016 se ubicó en 6.39%, con un incremento anual de 0.11 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de interés básica pasiva, aplicada a depósitos a 180 días, llegó a 4.56%, aumentando 0.23 puntos porcentuales respecto a diciembre de 2015. Dicho comportamiento se debió en parte, por el aumento en la demanda de fondeo doméstico por parte de los bancos.

El sector financiero reportó una tasa de interés activa al mes de septiembre de 2017 de 6.41% menor a la del año anterior en 0.14 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa básica pasiva se ubicó en 4.43% menor que la del año anterior 0.08 puntos y el Spread bancario fue equivalente a 1.98%.

Gráfico No. 9: Tasas de interés enero 2001- septiembre 2017
En porcentajes



2.2 Resultados de Política Fiscal 2009-2017

La Política Fiscal implementada en la actual administración de Gobierno ha descansado sobre dos criterios fundamentales: 1) de carácter estratégico, que pretende recuperar el balance de las finanzas públicas y retornar a una trayectoria sostenible, y 2), de carácter operativo, cuyo objetivo es generar recursos, "espacio fiscal", para atender los requerimientos de la estrategia del Gobierno, 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.

Tras la crisis internacional, la política fiscal desde el 2009, se ha dirigido a salir de la crisis para recuperar el crecimiento económico; financiar una gestión prudente del gasto público, financiando los programas sociales, priorizando las brechas y necesidades sociales rezagadas; enfrentar las demandas laborales al ratificar los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); impulsar una reforma de pensiones; aumento gradual de la carga tributaria hasta llegar al 17% y alcanzar la

Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en el Corto, Mediano y Largo Plazo, garantizando la estabilidad de las Finanzas Públicas a través de un Acuerdo con el FMI 2010-2013, que permitió disminuir el déficit fiscal de 5.7% del PIB a 3.6% del PIB en 2014. En el corto plazo el gobierno está construyendo los concensos necesarios para llegar a un Acuerdo de país que lleve hacia un Acuerdo con el FMI y adoptar las recomendaciones del Art. IV que incorpora un ajuste fiscal de 3.0% del PIB, el cual incluye 50% por el lado de ingresos y 50% por el lado de los gastos y cumplir con lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En materia de gasto, se adoptaron medidas para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de los recursos del Estado, a través de la implementación de la Política de Ahorro y eficiencia en el gasto del Sector Público, priorizando las áreas sociales, así como el logro de avances importantes en materia de inversión pública y se han continuado los esfuerzos para la focalización de los subsidios y lograr mayor eficiencia en el gasto público.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF), el 1 de enero de 2017, la política fiscal del gobierno actual se encuentra normada con el objeto de garantizar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país. La LRF estableció dos períodos de implementación con medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 3 años a partir del inicio del ejercicio fiscal de 2017, para lo cual se deberá proceder a implementar medidas de ingresos y gastos que den como resultado un valor que represente al menos 3.0% del PIB y en los subsecuentes 7 años y en adelante se deberá garantizar una adecuada sostenibilidad en el largo plazo.

2.2.1 Ingresos Totales del SPNF

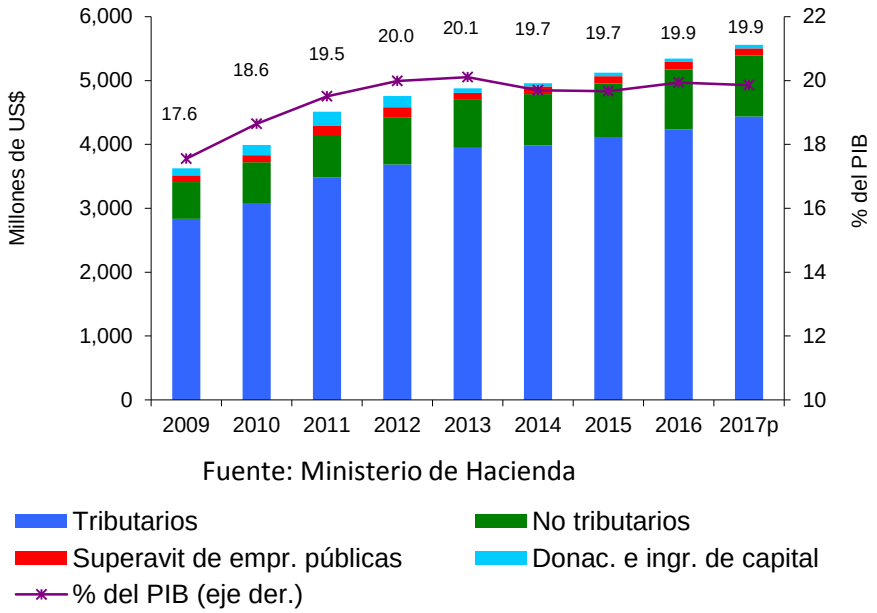
Durante el período 2009-2016 los ingresos totales se incrementaron en 45.4%, al pasar de $3,626.4 millones a $5,343.7 millones. Ese crecimiento estuvo influido por la recuperación de la economía posterior a la recesión y se reflejó en altas tasas relativas de variación hasta 2013; los incrementos posteriores fueron moderados; para 2016 se registró un crecimiento de 4.3%.

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 19.9% del PIB en 2016.

Los ingresos totales al cierre de 2017 se estiman en un total de $5,570.8 millones, mostrando un aumento anual de $227.0 millones, equivalente a 4.2%, explicado básicamente por el crecimiento en los ingresos tributarios en $208.4 millones. En términos del PIB los ingresos totales fueron equivalentes al 19.9%, similar al nivel obtenido al diciembre del año anterior.

Gráfico No. 10: Evolución de los Ingresos Totales 2009- 2017
En millones de $ y % de PIB



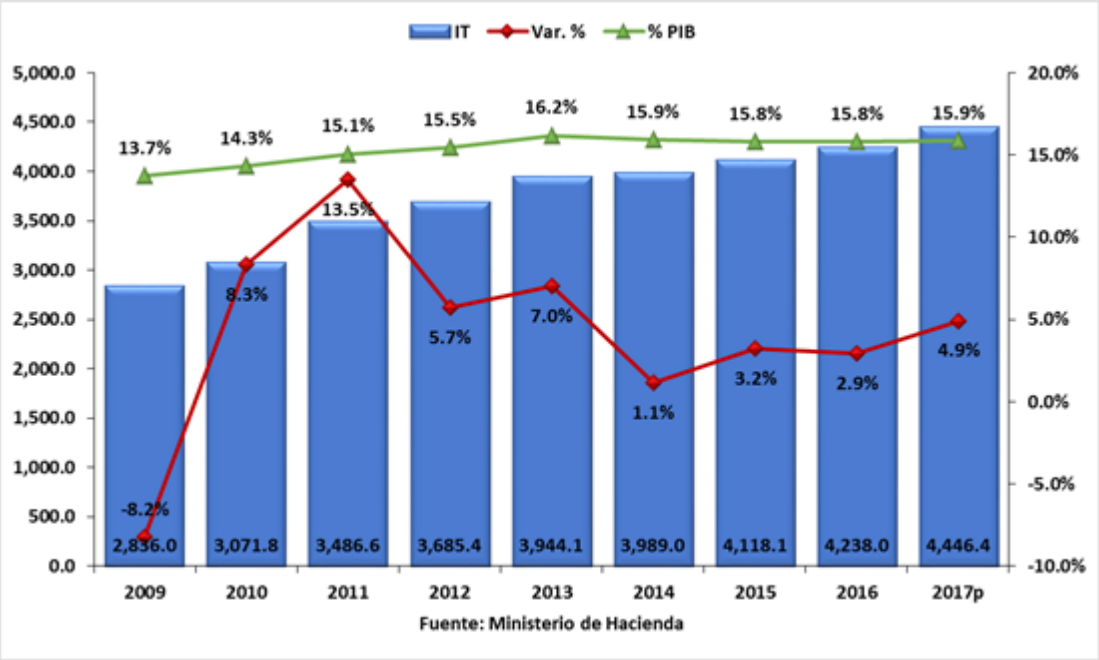
Fuente: Ministerio de Hacienda

a) Ingresos tributarios

Durante el período 2009-2016 los ingresos tributarios se incrementaron en 49.4%, al pasar de $ 2,836.0 millones a $ 4,238.0 millones. Ese crecimiento estuvo influido por la recuperación de la economía después de la crisis financiera y por las reformas tributarias implementadas durante ese período.

La Tasa de crecimiento promedio de los tributarios del periodo 2009-2017 es de 4.3%, lo que refleja un crecimiento sostenido de los ingresos y para el cierre del año se estima una tasa de 4.9 % con respecto al 2016.

Gráfico No. 11: Ingresos Tributarios 2009- 2017
En Millones de $, % PIB y % Variación



La evolución de la carga tributaria desde el 2009 ha registrado una tendencia positiva con un incremento acumulado de 2.1 puntos porcentuales del PIB al pasar de 13.7% al 15.8% al cierre de 2016, dicho incremento fue influenciado por el comportamiento positivo que ha experimentado el Impuesto sobre la Renta al pasar de una participación de 35.4% del total del ingreso tributario a 39.8% en 2017, lo que demuestra la importancia de tener un Sistema Tributario Progresivo.

Los rubros que tuvieron mayor participación respecto al PIB en promedio fueron: el IVA, 7.4%; Renta, 5.6% y los Derechos Arancelarios a la Importación, de 0.7% tal como se muestra en la tabla No. 4.

Tabla No. 4

Ingresos Tributarios 2009- 2017

(Millones de US$, como %del total de ingresos y % del PIB)

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p
				Millones de US$					
1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	1,423.2	1,566.3	1,801.5	1,860.9	1,901.7	1,910.0	1,934.3	1,853.9	1,912.8
2. Impuesto sobre la Renta	1,003.8	1,051.4	1,192.8	1,317.4	1,506.4	1,549.4	1,574.9	1,689.8	1,769.5
3. Derechos Arancelarios a la Importación	138.0	150.5	167.3	179.6	199.2	181.3	194.2	206.5	208.8
4. Impuestos Específicos al Consumo **1/**	99.7	119.7	140.4	146.1	145.1	149.4	162.3	170.2	172.9
5. Contribuciones Especiales **2/**	110.6	111.6	112.2	116.2	126.0	120.4	132.5	195.4	259.96
6. Otros **3/**	60.7	72.2	72.3	65.3	65.8	78.5	119.9	122.3	122.4
Total	**2,836.0**	**3,071.8**	**3,486.6**	**3,685.5**	**3,944.2**	**3,989.0**	**4,118.1**	**4,238.0**	**4,446.4**
				Como % del Total					
1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	50.2	51.0	51.7	50.5	48.2	47.9	47.0	43.7	43.0
2. Impuesto sobre la Renta	35.4	34.2	34.2	35.7	38.2	38.8	38.2	39.9	39.8
3. Derechos Arancelarios a las Importacio	4.9	4.9	4.8	4.9	5.1	4.5	4.7	4.9	4.7
4. Impuestos Específicos al Consumo **1/**	3.5	3.9	4.0	4.0	3.7	3.7	3.9	4.0	3.9
5. Contribuciones Especiales **2/**	3.9	3.6	3.2	3.2	3.2	3.0	3.2	4.6	5.8
6. Otros **3/**	2.1	2.4	2.1	1.8	1.7	2.0	2.9	2.9	2.8
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
				Como % del PIB					
1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	6.9	7.3	7.8	7.8	7.8	7.6	7.4	6.9	6.8
2. Impuesto sobre la Renta	4.9	4.9	5.2	5.5	6.2	6.2	6.0	6.3	6.3
3. Derechos Arancelarios a las Importacio	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7
4. Impuestos Específicos al Consumo **1/**	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
5. Contribuciones Especiales **2/**	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.9
6. Otros **3/**	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4
	13.7	**14.3**	**15.1**	**15.5**	**16.3**	**15.9**	**15.8**	**15.8**	**15.9**

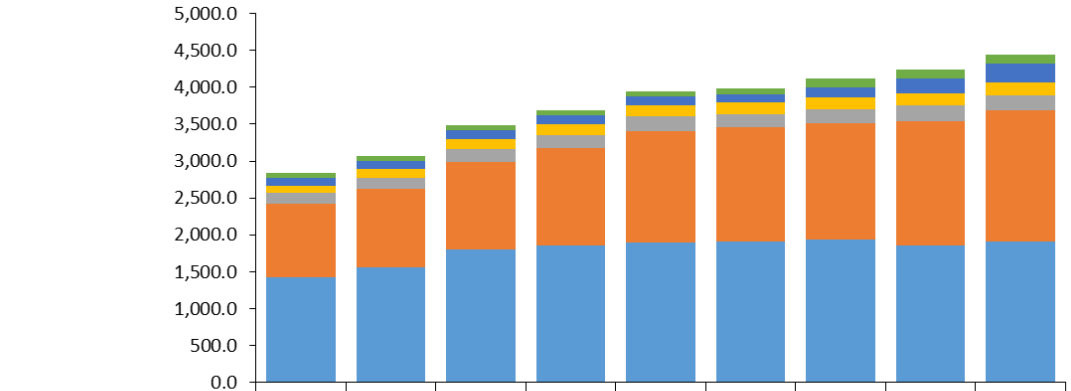
1/ Está constituido por: Impuestos a productos alcohólicos, bebidas no alcohólicas, cervezas, cigarrillos, armas y explosivos.
2/ Está constituido por: FOVIAL, Contrib. al transporte público, contrib. turismo , azúcar extraída y CESC.
3/ Incluye: Llamadas telefónicas, Transferencias de Propiedades, Migración y primera matrícula

Los ingresos tributarios (incluyendo las contribuciones especiales) al cierre de 2016 alcanzaron un monto de $4,238.0 millones, mostrando una variación anual de $119.9 millones (2.9%), debido principalmente al aumento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta en $114.9 millones, y por nuevas contribuciones especiales a la seguridad pública ($55.6 millones). Contrarrestaron parcialmente este resultado la reducción registrada en el Impuesto al Valor Agregado ($80.4 millones).

Asimismo, la recaudación tributaria, se vio influida por el moderado comportamiento de la actividad económica reflejada en el IVAE tendencia ciclo, que registró un crecimiento de 2.4% a diciembre de 2016 y en el PIB trimestral que registró variaciones positivas reportándose un crecimiento de 2.6% en el cuarto trimestre de 2016.

Los ingresos tributarios (incluyendo las contribuciones especiales) estimados a diciembre de 2017 ascenderían a un total de $4,446.4 millones, mostrando una variación anual de $208.4 millones (4.9%), debido principalmente al aumento en la recaudación del impuesto sobre la Renta en $79.7 millones, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por $58.9 millones. El coeficiente de carga tributaria alcanzó una tasa de 15.9% del PIB.

Gráfico No. 12: Ingresos Tributarios por fuente 2009- 2017
En Millones de $



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p
Otros	60.7	72.4	72.3	65.3	65.9	78.5	119.9	122.2	122.4
Contribuciones Especiales	110.6	111.5	112.2	116.1	125.9	120.5	132.4	195.5	260.0
Específicos	99.7	119.7	140.4	146.1	145.1	149.4	162.3	170.2	172.9
DAI	138.0	150.5	167.3	179.6	199.2	181.3	194.2	206.5	208.8
RENTA	1,003.8	1,051.4	1,192.8	1,317.4	1,506.4	1,549.4	1,574.9	1,689.8	1,769.5
IVA	1,423.2	1,566.3	1,801.5	1,860.9	1,901.7	1,910.0	1,934.3	1,853.9	1,912.8

Fuente: Ministerio de Hacienda

2.2.2 Gastos Totales del SPNF

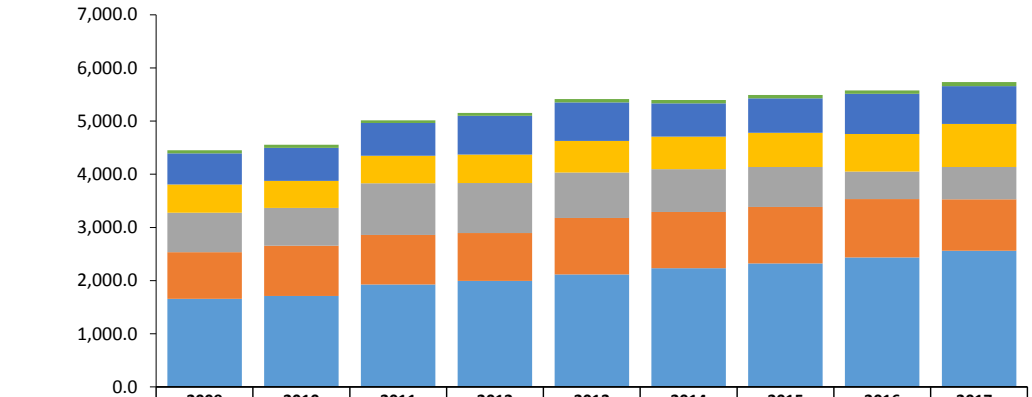
En materia de gasto público se adoptaron medidas para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de recursos del Estado, a través de la implementación de la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público, priorizando las áreas sociales, así como el logro de avances importantes en materia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

Los gastos totales del SPNF pasaron de $4,451.7 millones en 2009 a $5,574.2 millones en 2016 registrándose un incremento acumulado de $1,311.8 millones, equivalente a un crecimiento del 29.5%. En términos del PIB, los gastos totales se

mantuvieron alrededor del 21.5% en el período citado. Los gastos totales en 2016 mostraron un incremento anual de $86.1 millones (1.6%), asociado a una disminución del gasto corriente ($20.2 millones) y a un incremento en el gasto de capital ($106.3 millones).

Por su parte, los gastos totales estimados del SPNF al mes de diciembre de 2017 ascienden a $5,730.9 millones, mostrando un incremento de $156.7 millones (2.8%) con relación al año anterior, asociado a un incremento del gasto corriente ($190.7 millones) y a una disminución del gasto de capital ($33.7 millones). Como porcentaje del PIB, el nivel de gasto total representó el 20.5% siendo menor en 0.3 puntos al resultado obtenido el año anterior.

Gráfico No. 13: Gastos totales del SPNF 2009- 2017
En Millones de $



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p
Transf. Cap.	61.8	56.7	49.6	56.5	63.5	64.6	60.0	59.4	72.5
Inversión	581.3	621.1	619.1	727.3	726.6	624.6	650.7	757.7	711.0
Intereses	530.9	508.0	517.9	536.4	593.8	610.4	639.8	705.3	812.9
Transf. Ctes	745.2	714.6	968.2	939.3	854.0	806.0	752.2	519.4	607.8
B y S	874.1	943.7	931.7	898.2	1,060.5	1,059.4	1,061.3	1,095.9	965.6
Remuneraciones	1,659.2	1,710.1	1,928.3	1,996.4	2,116.3	2,231.8	2,324.4	2,436.9	2,561.9

Fuente: Ministerio de Hacienda

a) Gastos Corrientes

Los gastos corrientes pasaron de $3,809.5 millones en 2009 a $4,948.2 millones en 2017, con un crecimiento acumulado del 29.9%; sin embargo, en términos de PIB registraron una disminución de 0.6 puntos durante el período al pasar de 18.4% en 2009 a 17.7% en 2017; en relación a sus componentes principales, debe indicarse que el gasto en remuneraciones, pasó de $1,659.2 millones en 2009 a $2,561.9 millones en 2017, con un crecimiento acumulado del 54.4%; dicho

crecimiento es explicado en parte, por contrataciones de personal en el área social: educación por plazas incorporadas del Programa EDUCO (9,113), salud (Reforma del Sistema de Salud y escalafones) y seguridad pública (incremento de plazas en la Policía Nacional Civil). En terminos del PIB las remuneraciones pasaron de 8.0% en 2009 a 9.2% en 2017, lo que implica un incremento de 1.2 puntos porcentuales.

Por su parte, los gastos totales estimados del SPNF al mes de diciembre de 2017 ascienden a $5,730.9 millones, mostrando un incremento de $156.7 millones (2.8%) con relación al año anterior, asociado a un incremento del gasto corriente ($190.7 millones) y a una disminución del gasto de capital ($33.7 millones). Como porcentaje del PIB, el nivel de gasto total representó el 20.5% siendo menor en 0.3 puntos al resultado obtenido el año anterior.

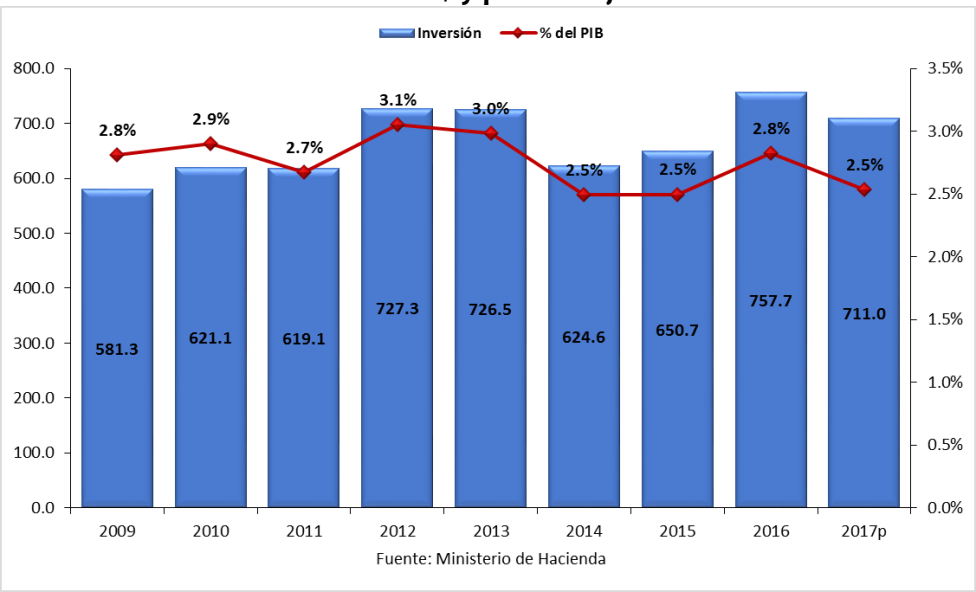
b) Gastos de capital

En cuanto a sus componentes, de manera específica, la inversión pasó de $581.3 millones en 2009 a $757.7 millones en 2016, con un incremento acumulado del 30.3%. 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 $59.4 millones en 2016 equivalente a una redución acumulada de 3.9%.

Los gastos de capital a diciembre de 2016 registraron un flujo acumulado de $817.1 millones, mayor en $106.3 millones, (15.0%) con relación al mismo período del año anterior. La ejecución financiera de la inversión pública del SPNF registró un total de $757.7 millones; mayor en $107.0 millones con relación al año anterior, con dicho nivel la inversión pública representó el 2.8% en términos del PIB, 0.3 puntos porcentuales más con respecto al nivel registrado a diciembre de 2015.

Los gastos de capital estimados según el precierre 2017 registraron un flujo acumulado de $783.5 millones, inferiores en $33.7 millones, (-4.1%) con relación al mismo período del año anterior. La ejecución financiera de la inversión pública del SPNF registró un total de $711.0 millones; menor en $46.7 millones con relación al año anterior, con dicho nivel la inversión pública representó el 2.5% en términos del PIB, 0.3 puntos porcentuales menos con respecto al nivel registrado a diciembre de 2016.

Gráfico No. 14: Inversion pública del SPNF 2009 - 2017
En Millones de $ y porcentajes del PIB



En términos de **valores devengados**, la inversión pública para el período 2009- 2016 alcanzó un promedio de $655.3 millones, con un nivel de ejecución del 63.0% de la meta programada original; en términos del PIB alcanzó un promedio de 2.7%. Entre los factores que influyen en la implementación de los proyectos pueden mencionarse los siguientes: el tiempo que toman los procesos en las licitaciones públicas, capacidad institucional, disponibilidad de recursos en las diferentes fuentes de financiamiento, principalmente de préstamos externos contratados, entre otros.

TABLA No. 5 : PROGRAMA ANUAL DE INVERSION PUBLICA 2009-2016

PROGRAMADO / EJECUTADO AL CIERRE DE CADA AÑO

EN MILLONES US$

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PROGRAMADO	793.4	859.8	1,154.9	1,218.6	1,140.9	1,114.0	1,022.2	1,066.2
EJECUTADO	539.9	547.9	619.0	767.3	725.1	626.3	682.0	734.9
% DE EJECUCION	68.0%	63.7%	53.6%	63.0%	63.6%	56.2%	66.7%	68.9%
PIB	20,661.0	21,418.3	23,139.0	23,813.6	24,350.9	25,054.2	26,052.3	26,797.5
% INVERSION EJECUTADA CON RESPECTO AL PIB	2.6%	2.6%	2.7%	3.2%	3.0%	2.5%	2.6%	2.7%

Fuente: DGICP

Tabla No. 6
Resumen del Desempeño Fiscal 2009- 2017

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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	5,343.7	5,570.8
Ingresos tributarios	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1	3,989.0	4,118.1	4,238.0	4,446.4
Gastos totales	4,451.7	4,553.7	5,014.6	5,153.8	5,414.2	5,396.2	5,488.3	5,574.2	5,730.9
Gasto corriente	3,809.5	3,876.4	4,346.2	4,370.4	4,624.7	4,707.6	4,777.7	4,757.5	4,948.2
Ahorro corriente	-291.9	-47.2	-46.6	210.7	181.5	202.3	291.7	540.3	567.2
Gasto de Capital	643.1	677.8	668.8	783.9	790.0	689.1	710.8	817.1	783.5
Inversión	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	624.6	650.7	757.7	711.0
Balance primario c. pensiones	-640.3	-409.0	-388.7	-277.5	-385.6	-296.6	-211.5	-45.0	87.8
Déficit global	-1,171.2	-917.0	-906.6	-813.9	-979.4	-907.0	-851.2	-750.3	-725.1
Deuda total	10,337.3	11,023.5	11,928.7	13,480.1	13,767.9	14,592.6	15,506.5	16,323.0	17,225.7
Porcentajes del PIB									
Ingresos Totales	17.6	18.6	19.5	20.0	20.0	19.8	19.7	19.9	19.9
Ingresos tributarios	13.7	14.3	15.1	15.5	16.2	15.9	15.8	15.8	15.9
Gastos totales	21.5	21.3	21.7	21.6	22.2	21.5	21.1	20.8	20.5
Gasto corriente	18.4	18.1	18.8	18.4	19.0	18.8	18.3	17.8	17.7
Ahorro corriente	(1.4)	(0.2)	(0.2)	0.9	0.7	0.8	1.1	2.0	2.0
Gasto de Capital	3.1	3.2	2.9	3.3	3.2	2.8	2.7	3.0	2.8
Inversión	2.8	2.9	2.7	3.1	3.0	2.5	2.5	2.8	2.5
Balance primario	(3.1)	(1.9)	(1.7)	(1.2)	(1.6)	(1.2)	(0.8)	(0.2)	0.3
Déficit global	(5.7)	(4.3)	(3.9)	(3.4)	(4.0)	(3.6)	(3.3)	(2.8)	(2.6)
Deuda total	50.0	51.5	51.6	56.6	56.5	58.2	59.5	60.9	61.7

2.3 Resultados Globales del SPNF

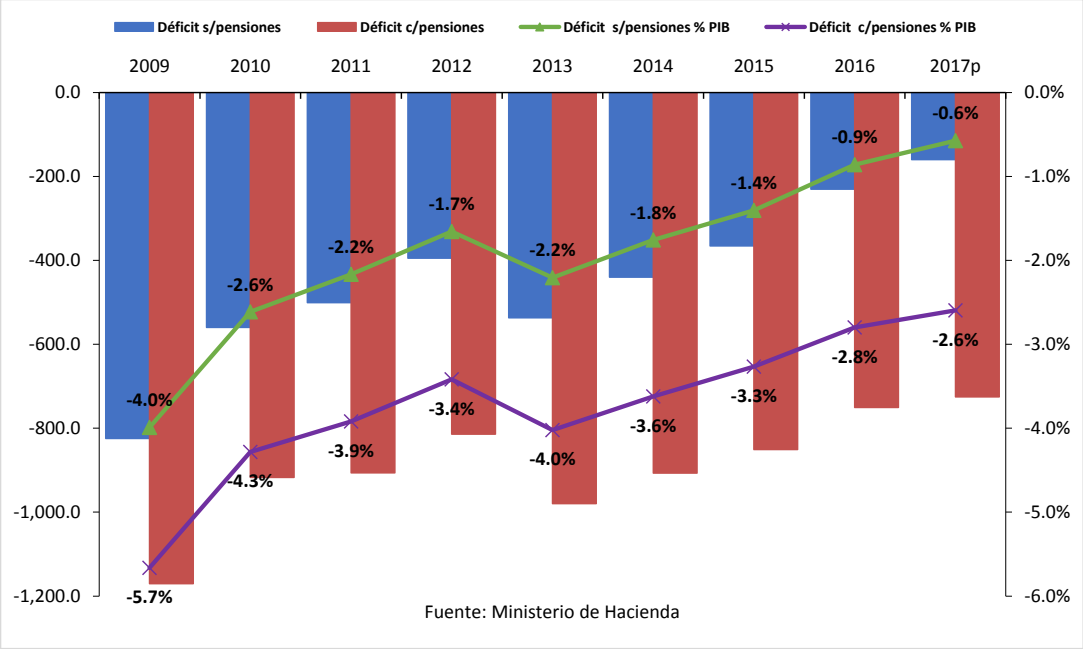
2.3.1 Déficit Fiscal

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 para el pago de las pensiones, 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 - 2016, el déficit fiscal sin incluir pensiones mostró una tendencia decreciente al pasar de 2.6% del PIB a 0.9% en 2016 equivalente a una reducción de forma acumulada de 1.7 puntos. Al incorporar las pensiones la brecha fiscal de 4.3% del PIB en 2010 pasó a 2.8% en 2016, resultado menor en 1.5 puntos porcentuales del PIB respecto del nivel alcanzado en 2010.

Las operaciones financieras consolidadas del SPNF a diciembre de 2016, registraron un déficit global sin pensiones de $230.4 millones, equivalente a 0.9% del PIB; con una mejora de $135.6 millones con relación al resultado observado en 2015, producto de un incremento en los ingresos por $221.5 millones y en los gastos totales de $86.1 millones. Al incorporar el pago en concepto de pensiones, resultó un déficit global de $750.3 millones; menor en $100.7 millones al registrado en el mismo período de 2015. En términos del PIB el déficit fue equivalente a 2.8%, resultado inferior en 0.5 puntos al observado al mismo período de 2015.

La situación financiera estimada del SPNF a diciembre de 2017, prevé un déficit global sin pensiones de $160.1 millones, equivalente a 0.6% del PIB; con una disminución de $70.3 millones con relación al resultado observado en 2016. Al incorporar el pago en concepto de pensiones, el déficit global se amplió a $725.1 millones; menor en $25.2 millones al registrado en el mismo período de 2016. En términos del PIB el déficit fue equivalente a 2.6%, resultado menor en 0.2 puntos porcentuales al observado al mismo período de 2016.

Gráfico No. 15: Déficit del SPNF con y sin pensiones a 2009-2017
En millones de $ y % del PIB



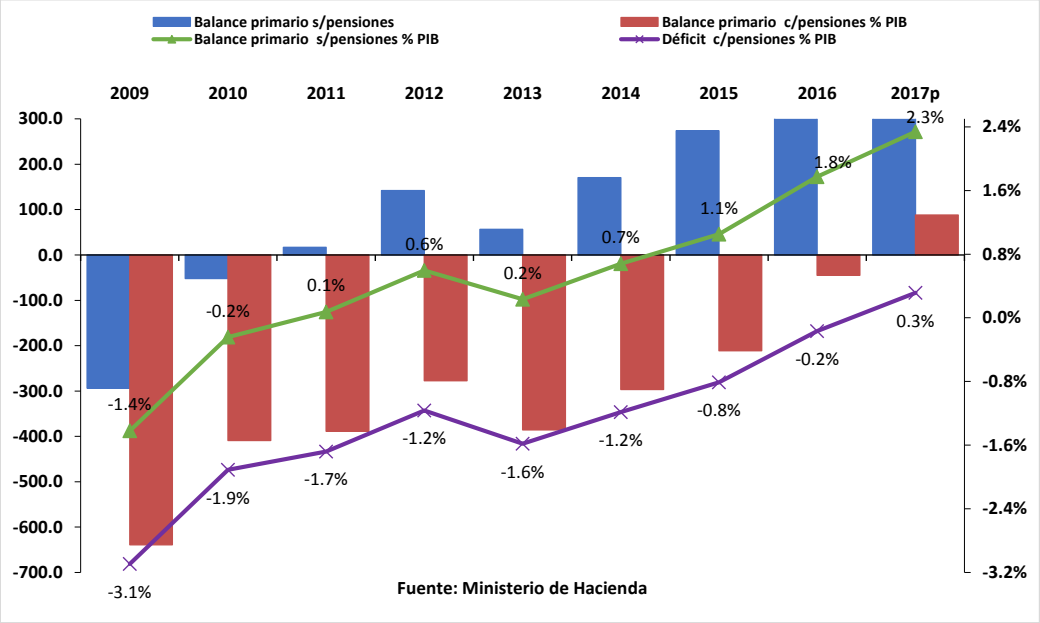
2.3.2 Balance Primario

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 $-45.0 millones en 2016; que comparado con el resultado de diciembre de 2015 fue inferior en $166.2 millones. En términos del PIB mostró una reducción acumulada para el período de 2.9 puntos porcentuales.

El balance primario[6] (con pensiones) a diciembre de 2017, se estima un resultado de $87.8 millones, siendo superior en $113.7 millones al resultado de diciembre de 2016. En términos del PIB es equivalente al 0.3%.

[6] excluye el pago de intereses de la deuda pública.

Gráfico No. 16: Balance Primario SPNF con y sin pensiones 2009-2017
En millones de $ y % del PIB



2.4 Deuda del SPNF

El saldo total de la deuda del Sector Público No Financiero incluyendo pensiones, durante el período 2009- 2016, ha experimentado una tendencia creciente al pasar de $10,337.3 millones (50.0% del PIB) en el 2009 a $16,323.0 millones en 2016, equivalentes al 60.9% del PIB. Este aumento de 10.9 puntos porcentuales del PIB, respecto al saldo de 2009, es consecuencia del crecimiento acelerado del financiamiento para pagar las pensiones.

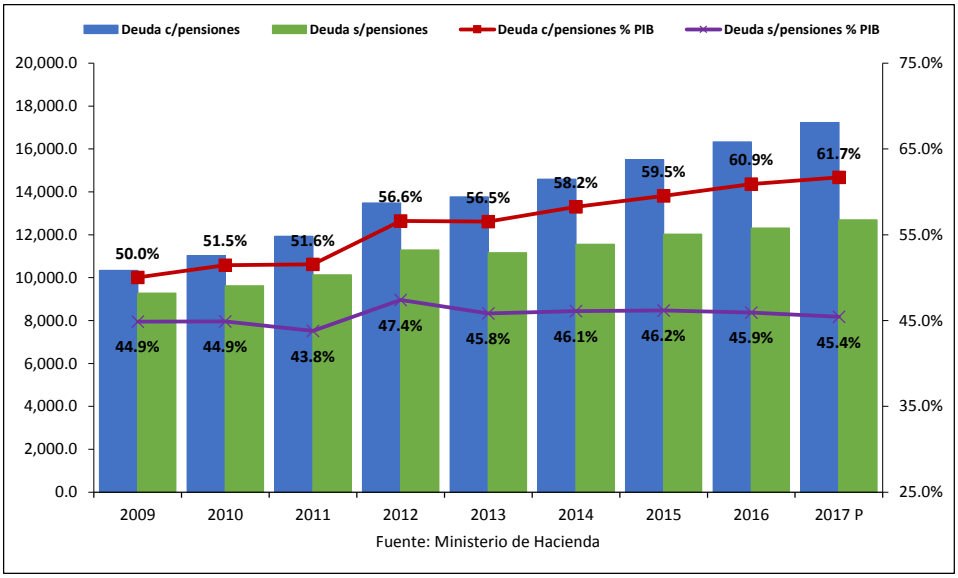
En 2009, la deuda sin pensiones alcanzó un 44.9% y en 2016, registró $12,307.1 millones, equivalente a 45.9% del PIB con un incremento acumulado de 1.0 puntos del PIB; con lo que se evidencia que una de las fuentes del alto nivel de la deuda proviene del sistema de pensiones, debido a que el Estado asume 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 transladándose 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 total del SPNF a diciembre de 2016 ascendió a $12,307.1 millones, equivalente a 45.9% del PIB. Al incluir las emisiones del FOP (CIP serie A), por $4,015.9 millones, la deuda ascendió a $16,323.0 millones, con un aumento de $816.5 millones (5.3%) respecto al saldo registrado en diciembre 2015. En términos del PIB, la deuda llegó al 60.9% del PIB, saldo mayor en 1.4 puntos del PIB respecto al nivel registrado al cierre de 2015.

El saldo de la deuda total del SPNF en base a un cierre preliminar de 2017 sin incluir pensiones se estima en 45.4% del PIB. Al incluir pensiones ascendió a $17,225.7 millones, equivalente a 61.7% del PIB, saldo mayor en 0.8 puntos del PIB con respecto al nivel registrado al cierre de 2016. En el gráfico No.17 se puede apreciar que desde el 2009 la deuda sin pensiones ha permanecido estable en torno al 45.0%. El incremento de la deuda del SPNF, se explica básicamente por la deuda previsional, tal como ya se ha hecho referencia.

Gráfico No. 17: Deuda del SPNF con y sin pensiones 2009-2017
En millones de $ y % del PIB



2.4.1Gestión de la Deuda de Corto Plazo (LETES y NCTP)

a) Deuda de Corto Plazo (LETES).

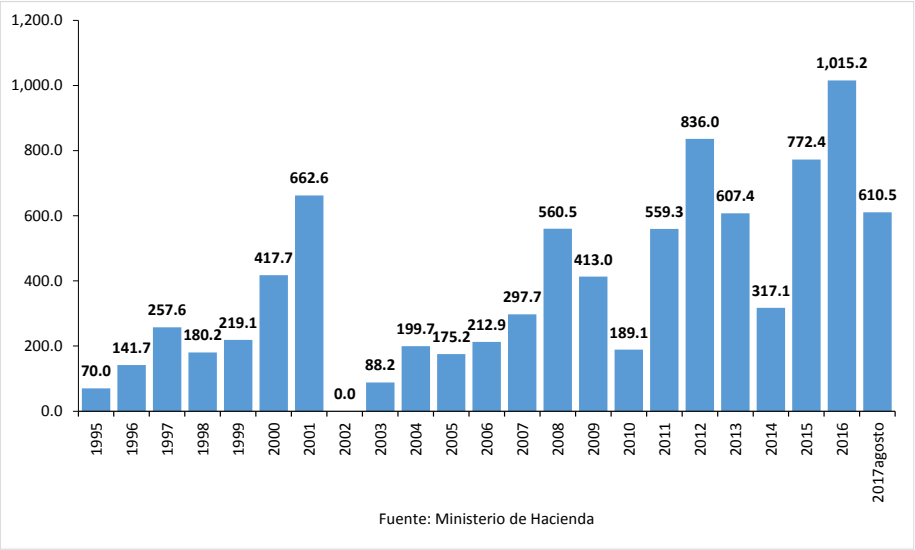
Las Letras del Tesoro (LETES), que constituyen un instrumento financiero de corto plazo, se han utilizado principalmente para cubrir el faltante de caja durante

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).

El saldo de las LETES (valor precio) al mes de diciembre 2016 fue de $1,015.0 millones, equivalente a 3.8% del PIB, el incremento respecto al año anterior está asociado por la no emisión y colocación de títulos valores para convertir la deuda de corto a largo plazo. 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 2017 el Saldo de LETES ascendió a $610.5 millones, equivalente a 2.2% del PIB; por lo que se hace necesario la conversión a deuda de mediano y largo plazo, mediante la emisión y colocación de títulos valores.

Gráfico No. 18: Deuda Pública de corto plazo (LETES)
1995 - agosto de 2017 En millones de $



2.4.2 Notas de Crédito del Tesoro Público

De igual manera, las NCTP complementan la emisión del LETES como instrumentos de financiación de caja[7]. Dichas notas se originan por obligaciones como las

[7] Art.78 Ley AFI, facúltase 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 NCTP, con vencimiento de 180 días. Estos títulos servirán para el pago de

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 han expresado 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).

Por otra parte, las emisiones de Notas de Crédito de Tesoro Público (NCTP) en 2016 ascendieron a $37.2 millones, cuyo vencimiento fue a 180 días. Dichos instrumentos sirvieron para cubrir obligaciones en concepto de devoluciones de impuestos (principalmente Devolución de IVA a exportadores). La reducción de los montos en el año 2016 como se mencionó anteriormente, se debió 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 Notas de Crédito del Tesoro Público para atender las devoluciones del impuesto referido.

2.4.3 Emisiones de bonos

En la tabla No. 7 se presenta un detalle sobre las características de los eurobonos emitidos en el período 2002-2017. En dicho período se han emitido y colocado bonos por $6,241.1 millones, a diferentes plazos y tasas de interés. Es importante destacar que los Bonos con vencimientos en el año 2023 tienen una opción Put, que permitía a los inversionistas redimirlos anticipadamente; sin embargo, los inversionistas no tomaron la opción put, dada la alta rentabilidad que tenían y siguen manteniendo a la fechas dichos eurobonos. Asimismo, el Bono que vence en el año 2034 tiene la opción put en el año 2019, por lo que, si los inversionistas lo deciden, solicitarán la redención de dichos títulos antes del vencimiento.

---

cualquier obligación fiscal de los contribuyentes al Gobierno Central, dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

Tabla No .7 EMISIONES DE BONOS DE EL SALVADOR 2002-2017

Fecha Emisión	Vencimiento	Monto Emitido Millones de US$	Años Plazos	Cupón	US Treasury Momento de Colocadión	Spread (pb) Momento de Colocación	Precio de la Emisión	Calificadoras 3/			Precio de Mercado 4/	Rendimiento al Vencimiento 5/	G Spread (pb) 7/	Años al Vencimiento
								Moody's	Fitch	Standard & Poor's				
03-abr-02	10-abr-32	500.0	30	8.250%	5.724%	265	98.646%	Baa3	BB+	BB+	**97.670%**	**8.530%**	593.93	14.92
17-oct-02	24-ene-23	451.5	20	7.750%	4.190%	361	99.670%	Baa3	BB+	BB+	**100.780%**	**7.580%**	549.19	5.71
25-feb-03	24-ene-23	348.5	20	7.750%	3.800%	355.5	102.750%	Baa3	BB+	BB+	**100.780%**	**7.580%**	549.19	5.71
14-sep-04	21-sep-34	286.5	30	7.625%	4.133%	349	100.000%	Baa3	BB+	BB+	**102.190%**	**7.400%**	467.15	17.37
01-jun-05	15-jun-35	375.0	30	7.650%	4.245%	345	99.474%	Baa3	BB+	BB+	**91.920%**	**8.530%**	581.18	18.1
19-abr-06	15-jun-35	400.0	30	7.650%	5.236%	240	100.148%	Baa3	BB+	BB+	**91.920%**	**8.530%**	581.18	18.1
13-jul-06	15-jun-35	225.0	30	7.650%	5.191%	275	96.710%	Baa3	BB+	BB+	**91.920%**	**8.530%**	581.18	18.1
20-nov-09	01-dic-19	800.0	10	7.375%	3.345%	403	100.000%	Ba1	BB	BB	**100.830%**	**7.010%**	534.99	2.56
25-ene-11	01-feb-41	653.5	30	7.625%	4.494%	313	100.000%	Ba1	BB	BB-	**90.570%**	**8.560%**	566.2	23.73
05-dic-12	30-ene-25	800.0	12	5.875%	1.635%	424	100.000%	Ba3	BB	BB-	**89.290%**	**7.740%**	538.68	7.73
18-sep-14	18-ene-27	800.0	12	6.375%	2.530%	384.5	100.000%	Ba3	BB-	BB-	**89.420%**	**7.960%**	552.33	9.69
28-feb-17	28-feb-29	601.1	12	8.625%	2.400%	619.6	100.000%	B3	B-	B	**101.590%**	**8.410%**	588.85	11.81
Total		**6,241.1**												
2023 Put 1/	2013													
2034 Put 1/	2019													

Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, Dirección de Inversión y Crédito Público, con datos de circulares de oferta, BCR, Credit Suisse, Bloomberg y Calificadoras de Riesgos.

Notas:

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 dejo al mercado internacional. Calculado sobre el monto total colocado.

3/ Calificaciones al momento de la emisión. No obstante, a la fecha de este informe * las calificaciones de **Moody's/Standar Caa1/CC/CCC**

4/ 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.
5/ 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 del Gobierno de los Estados Unidos a un plazo similar.

Por otra parte, las agencias calificadoras de riesgo, han rebajado la calificación de bonos de largo plazo en moneda extranjera del país; luego que el gobierno tuvo un retraso en el pago del FOPdebido al alto nivel de polarización política, que ha limitado las opciones de financiamiento del gobierno, además por la falta de acuerdos entre las principales fuerzas políticas para aplicación de medidas que mejoren la situación social y económica del país.

2.5 Gastos sociales 2009 – 2017

2.5.1 Programas Sociales

El Gobierno de El Salvador ha mantenido su compromiso con el financiamiento de los programas del área social. En el período 2009-2016 se han invertido un monto acumulado de $1,213.8 millones, con un promedio anual del período de $151.7 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, la inversión social fue de $157.4 millones, destacando los programas orientados al área de educación (tabla No.8). Considerando el período 2009-2016, la inversión acumulada asciende a $1,197.0 millones.

Para el 2017 se ha estimado en los programas sociales un total de $168.3 millones, siendo los programas que más se destacan: Paquete Escolar, Alimentación Escolar y Agricultura Familiar, que representan alrededor del el 64.0% del total.

Tabla No. 8: Programas Sociales del Gobierno 2009-2017
Millones de $

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 P	Total
Bono Salud y Educación *	22.4	19.1	16.8	15.2	16.0	18.0	18.0	11.5	18.0	155.0
Pensión Basica Universal*	-	4.1	7.0	10.5	16.9	16.3	16.0	18.0	16.0	104.8
Programa Apoyo Temporal al Ingreso	-	0.5	10.5	15.9	12.4	4.9	2.0	0.6	-	46.8
Veteranos de guerra *	-	-	-	0.9	0.2	2.6	2.6	1.1	3.0	10.4
Paquete escolar	-	76.0	71.0	78.9	66.0	66.4	60.0	58.5	60.0	536.8
Alimentación escolar	13.0	21.1	14.6	17.5	24.8	23.9	24.0	25.5	24.0	188.4
Becas escolares	2.3	1.6	1.9	1.3	1.7	1.6	2.0	2.0	2.0	16.4
Agricultura familiar	24.6	22.2	22.5	26.9	21.1	20.3	20.0	20.0	20.0	197.6
Ciudad mujer	-	-	4.7	5.0	15.9	15.4	15.0	10.7	10.7	77.4
Jóvenes con todo	-	-	-	-	-	-	-	4.1	8.8	12.9
Un niño una computadora	-	0.4	0.0	0.9	1.3	1.0	3.8	5.0	5.8	18.2
Indeminizacion a Graves Victimas del Conflicto								0.5		0.5
Total	**62.3**	**145.0**	**149.1**	**173.2**	**176.2**	**170.4**	**163.4**	**157.4**	**168.3**	**1,365.3**

* Solo incluye transferencia
Fuente: Secretaría Tecnica y de Planificación de la Presidencia

2.5.2 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 $2,212.9 millones en el 2016, lo que representa el 45.5% del total de gastos ejecutados por las instituciones que conforman el Gobierno Central y con un promedio del período de 41.3%. Las áreas de mayor participación son la educación, la salud y el gasto orientado al desarrollo local, con una participación del 86.3% del total.

En el año 2017, se presupuestaron gastos destinados al área de desarrollo social por un total de $2,122.0 millones, con una disminución anual de $90.9 millones equivalentes a 4.1%.

Tabla No. 9: Gastos en Desarrollo Social 2009-2017
Millones de $

Unidades Primarias	Devengado								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Pto. 2017
Ramo de Educación	**756.2**	**687.8**	**764.0**	**823.2**	**859.1**	**874.9**	**926.6**	**943.1**	**944.3**
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	**422.4**	**443.0**	**471.6**	**493.7**	**579.3**	**555.0**	**585.2**	**612.1**	**590.4**
Desarrollo Local	**255.3**	**258.2**	**278.0**	**304.8**	**310.8**	**340.4**	**353.7**	**354.9**	**350.1**
Financiamiento a Gobiernos Municipales	228.0	228.0	274.0	300.9	306.4	336.0	349.5	350.6	**345.5**
Financiamiento al Fondo de Inversion Social	27.3	30.2	4.0	4.0	4.5	4.4	4.2	4.3	**4.6**
Seguridad Social	**121.3**	**102.0**	**96.5**	**115.8**	**144.5**	**153.5**	**180.8**	**155.4**	**44.3**
Financiamiento al Programa de Rehabilitacion de Lisiado	21.7	39.3	23.3	35.0	40.4	39.0	45.5	45.8	44.3
Financ. Al Fondo de Amort. Y Fideicomiso del Sist. De Pe	99.5	62.7	73.2	80.8	104.1	114.5	135.3	109.6	0
Otros Servicios Sociales	**89.0**	**132.2**	**167.2**	**192.8**	**213.4**	**191.8**	**177.6**	**147.4**	**192.9**
Ramo de Trabajo y Previsión Social	10.2	11.5	12.8	12.9	14.3	15.4	14.9	13.2	13.1
Vivienda y Desarrollo Urbano	15.8	19.9	2.3	15.9	22.2	39.4	32.0	18.8	16.6
Presidencia de la República	23.3	45.0	61.3	60.2	71.5	51.7	55.2	52.9	58.2
Ramo de Relaciones Exteriores	1.7	1.4	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Obligaciones y Transf Gerales del Estado	38.0	54.4	89.4	103.7	105.4	85.2	75.5	62.5	105.0
Sub-Total	**1,644.2**	**1,623.2**	**1,777.3**	**1,930.3**	**2,107.2**	**2,115.5**	**2,223.9**	**2,212.9**	**2,122.0**
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**	**4,957.8**

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

2.5.3 Subsidios

En el período 2009-2016, 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 $298.0 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 pasó 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 fueron de $156.1 millones, con una reducción de $83.0 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.

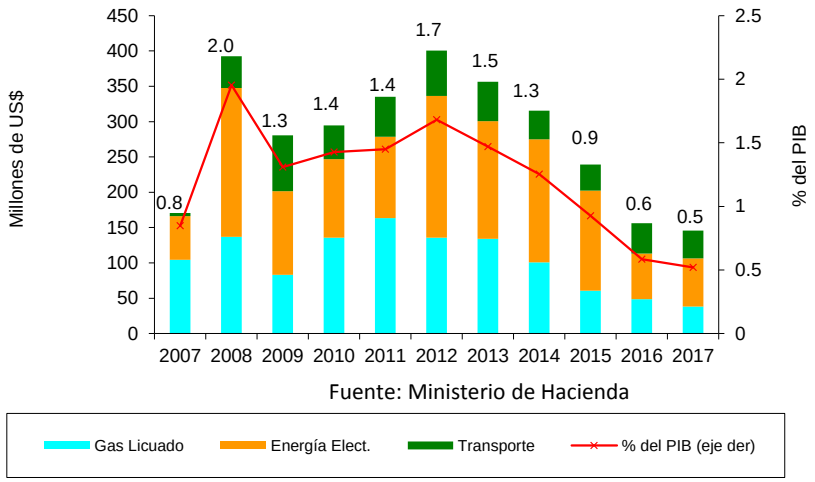
En 2017 el total de subsidios según cierre estimado ascienden a $145.8 millones, dicho monto incluye $46.0 millones de subsidio a la energía eléctrica pendiente del año anterior. En la Tabla No. 10 y Gráfico No. 19 muestra una tendencia decreciente desde el 2011 al pasar de 1.7% del PIB a 0.5% en 2017, evidenciando una mayor focalización de los subsidios y por consiguiente una mayor eficiencia del gasto público.

Tabla No. 10: Gastos destinados a subsidios 2009-2017
Millones de $

Subsidios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gas licuado de Petróleo	83.4	135.6	163.5	135.6	134.2	101.0	60.6	48.9	38.2
Transporte Público	78.8	48.0	56.5	64.4	55.8	40.3	36.7	42.8	39.4
Subsidio a la Electricidad:	**118.2**	**111.1**	**120.9**	**200.6**	**166.5**	**174.1**	**141.8**	**64.4**	**68.2**
FINET (< 99 Kwh residencial)	86.5	90.5	88.1	42.9	0.1	0.0	0.0	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	64.4	68.2
Total	**280.4**	**294.7**	**340.9**	**400.6**	**356.6**	**315.5**	**239.1**	**156.1**	**145.8**

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

Gráfico No. 19: Subsidios 2009 - 2017
En Millones de $ y porcentajes del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

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 2010-2017

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 Resumen de Impacto de las reformas

Con las reformas implementadas se generaron recursos acumulados por el orden de $404.7 millones, equivalente a 1.7% del PIB, su composición se muestra anualmente en tabla No. 11.

Tabla No. 11: Resumen de Rendimientos de Reformas 2010-2017
Millones de $

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 julio
Renta	51.8	23.6	21.25	92.64				
IVA	7.4						-94.3 1/	
Consumo de Productos	30.8	16.9				7.1		
Diversos	**7.3**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**21.5**	**86.6**	**0.0**	**0.0**
Impuesto Esp. 1er. Matrícula	7.3							
Operaciones financieras				0.0	21.5	86.6		
Contribuciones Especiales				**8.1**	**0.0**	**2.0**	**55.5**	**66.5**
Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito				**8.1**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
Seguridad Ciudadana y Convivencia (5% s/ operac. telecomunic.)						2.0	48.5	
Seguridad Ciudadana (S/ ganacias netas de grandes contribuyentes)							7.0	66.5
Total	**97.3**	**40.5**	**21.3**	**100.7**	**21.5**	**95.7**	**-38.8**	**66.5**
%PIB	**0.45**	**0.18**	**0.09**	**0.41**	**0.09**	**0.37**	**-0.14**	**0.24**
PIB	21,418.3	23,139.0	23,813.6	24,350.9	25,054.2	26,052.3	26,797.5	28,005.1

1/ por cambios en el mecanismo de reintegro del IVA a exportadores
Fuente: elaboracion DPEF con base a datos de la DGT

Como producto del rendimiento de esas reformas, la carga tributaria pasó de 13.7% del PIB a 15.9% en 2017.

3.1.2 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), 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.

3.1.3 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).

3.1.4 Reformas Fiscales 2014

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.

3.1.5 Reformas 2015

Se aprobaron 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 obtuvo recursos por un monto de $55.5 millones, conformado en su mayoría por la carga aplicada a las operaciones de las compañías de telecomunicaciones por un valor de $48.5 millones; y el resto $7.0 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). Para el año 2017 dicha contribución se estimó un rendimiento de $65.9 millones; y al mes de agosto del presente año se recaudó un monto de $66.5 millones.

3.2 Anteproyectos de Reformas que se encuentran en la Asamblea Legislativa para su aprobación.

3.2.1 Propuesta del Impuesto a la Propiedad Suntuaria no productiva

La Propuesta del Impuesto a la Propiedad Suntuaria no productiva, fue presentada a la Asamblea Legislativa en el año 2014, la reforma tuvo como objetivo que aquellos contribuyentes con mayores ingresos pudieran aportar más al fisco.

El objetivo que se persigue con este impuesto es gravar la posesión de bienes inmuebles suntuarios (habitacional de lujo y/o de recreo), en donde los que pagarán este impuesto serán los propietarios de casas de habitación, predios baldíos, lotes y solares urbanos que individual o en conjunto superen los $350,000.00, así como también las propiedades recreativas: ranchos de playa, casas de lago, casas de montaña y clubes sociales, que no se destinen para habitación, cuya tasa será del 1% sobre el exceso de $350,000.00

3.2.2 Proyecto Ley para el cobro de las deudas tributarias y multas a favor del Estado

La necesidad de contar con una ley que permita recuperar eficientemente la deuda tributaria y demás recursos de naturaleza pública, todo con la finalidad de obtener los recursos económicos que legalmente corresponden y que son indispensables para el funcionamiento y la realización de los fines del Estado ha llevado a la creación del anteproyecto de "Ley para el cobro de las deudas tributarias y multas a favor del Estado".

El objeto de la Ley es establecer el procedimiento de cobro persuasivo y cobro ejecutivo, que permitirá recuperar eficientemente la deuda tributaria y multas de naturaleza pública que se deban a favor de la administración pública, entendiéndose por tal, al Órgano Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas y demás entidades descentralizadas de dicho órgano.

3.3 Esfuerzos para contener el Gasto Público

Por el lado del gasto, El Gobierno ha realizado esfuerzos para contener el crecimiento del gasto público. A continuación se resumen algunas medidas que se están ejecutando:

- Se aprobó, el 8 de febrero, cambios en la forma y montos en la aplicación del subsidio a la energía eléctrica, por medio del Decreto Ejecutivo N° 6, publicado en el Diario Oficial N°28, Tomo N° 414, correspondiente al nueve de febrero de 2017, al reducir los montos de este descuento: para hogares con consumo de hasta 60 kilovatios hora al mes, el Ejecutivo descontará un máximo de $3 dólares en la factura, y para los hogares con consumos hasta 99 kilovatios, el subsidio será de $4 dólares.
- La focalización de los subsidios forman para de una lista de recomendaciones hechas por el Fondo Monetario Internacional al gobierno salvadoreño, para sanear las finanzas públicas, Asimismo, se ha continuado con la focalización del subsidio al gas licuado de petróleo.
- Las medidas a adoptarse deberán ser coherentes con las medidas generales de gasto establecidas en el Decreto Ejecutivo N°18, publicado en el Diario Oficial N°64, Tomo N° 414, correspondiente al treinta y uno de marzo de 2017, de la Política de Ahorro y de Eficiencia en el Gasto del Sector Público 2017.

3.4 Esfuerzos de fortalecimiento institucional y proyectos de Modernizacion

Asimismo, se han hechos esfuerzos de fortalecimiento Institucional y proyectos de modernización Presupuestaria, tales como:

3.4.1 *Modernización del Sistema de Presupuesto Público*

Se continuó realizando actividades en el marco de la modernización del Sistema de Presupuesto Público, entre las que se pueden mencionar:

a) Asistencia técnica a las Instituciones del Sector Público en la identificación y diseño de sus Programas Presupuestarios con Enfoque de Resultados, a partir de la cual las instituciones públicas identificaron y diseñaron a través de los Equipos Técnicos de Diseño - ETD, sus propuestas de Programas Presupuestarios.
b) Análisis y validación metodológica de 118 Programas Presupuestarios correspondientes a 74 Instituciones del Sector Público.
c) Aprobación por el Despacho de Hacienda, mediante Acuerdos Ejecutivos Nos. 943, 1286 y 485 de fechas 6 de julio de 2016, 6 de septiembre de 2016, y 26 de abril de 2017 respectivamente, del siguiente instrumental técnico y metodológico de la Reforma del Sistema de Presupuesto Público:

i) Lineamientos para la Vinculación de Proyectos de Inversión Pública a los Programas Presupuestarios;

ii) Lineamientos para la conformación de las Unidades Ejecutoras de Programas; y (iii) Nueva Edición del Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público.

d) Elaboración del Manual de Procesos de Formulación Presupuestaria, el cual proporcionará a los diversos actores involucrados, lineamientos técnicos y metodológicos que sirvan de guía durante la Formulación Presupuestaria en el marco del Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados.

e) Capacitación a 138 funcionarios de la Corte de Cuentas de la República, y de las diferentes Secretarías e Instituciones Adscritas a la Presidencia de la República, sobre "Elaboración de Presupuestos por Programas con Enfoque de Resultados".

f) Realización de una prueba piloto con 5 instituciones del Sector Público con el propósito de certificar el funcionamiento del Módulo de Formulación Presupuestaria SAFI II, a través de la incorporación de los Programas Presupuestarios validados.

3.4.2 *La Política Presupuestaria de Mediano Plazo 2018-2021*

En la Política Presupuestaria se determina el marco macroeconómico sobre el cual se sustentará el presupuesto para dicho período, las prioridades y políticas sobre las cuales recaerá la asignación de los recursos, las principales medidas en materia de política de ingresos, gastos y de financiamiento; así como, los lineamientos y normas que se deben considerar en el proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2018; la referida política tiene como base de sustentación las prioridades, objetivos estratégicos y líneas de acción del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD 2014-2109), "El Salvador Productivo, Educado y Seguro", los planes estratégicos institucionales sobre los cuales se sustenta la gestión pública de los demás Órganos del Estado y Organismos Independientes, así como las proyecciones fiscales y macroeconómicas de mediano plazo establecidas a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3.4.3 Aprobación de La Ley de Responsabilidad Fiscal

Con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF), la política fiscal del gobierno actual se encuentra normada con la entrada en vigencia a partir del 1 de enero de 2017 la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF). La LRF tiene como objetivo emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país, lo cual se realizará a través del establecimiento de: a) reglas fiscales que establezcan límites del déficit y endeudamiento público; b) hacer congruente el presupuesto con las metas establecidas en la Ley; c) garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales; y d) mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.

3.4.4 Actualización del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.

Se realizó una actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo para el período 2016- 2026, el cual fue presentado a la Asamblea Legislativa adjunto con el Proyecto de Presupuesto General en septiembre de 2016 y fue publicado en el Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda. 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 Déficit Fiscal, a diez años consecutivos, reemplazando el año base. Las proyecciones plurianuales y el comportamiento efectivo de los ingresos, gastos y financiamiento con lo cual se constituyen en indicadores para medir los avances en materia de política fiscal.

3.4.5 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).

El nuevo Sistema permitirá gestionar en todas las entidades públicas, sujetas a la Ley de Administración Financiera (AFI), los siguientes procesos básicos de la Administración Financiera Pública:

a) Programación sobre el uso de los recursos en función de las políticas públicas y del Marco Fiscal de Mediano Plazo;

b) Ejecución de la programación mediante la gestión de ingresos, gastos y financiamiento. Los beneficiarios son las 114 Instituciones del Sector Público: 25 instituciones de Gobierno Central; 83 instituciones descentralizadas no empresariales; 4 empresas públicas no financieras y 2 correspondientes a otras instituciones.

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:

La conclusión del desarrollo de los módulos del Componente Presupuestario:

Formulación Presupuestaria:

Marco Fiscal de Mediano Plazo; Marco de Gastos de Mediano Plazo

Marco Institucional de Mediano Plazo; Techos Presupuestarios Globales e Institucionales; Formulación del Presupuesto de Gastos y Metas Físicas

Formulación de Presupuesto de Ingresos; Formulación Presupuestaria de Recursos Humanos; Generación de la Ley de Presupuestos y Ley de Salarios; Programación de la Deuda Pública (SAFI II – SIGADE).

Ejecución Presupuestaria:

Programación de la Ejecución Presupuestaria y Metas Físicas; Programación de la Ejecución de Ingresos; Modificaciones Presupuestarias de Gastos, Metas Físicas e Ingresos; Cuota de Compromiso y Modificaciones; Certificado de Disponibilidad Presupuestaria y Modificaciones; Compromiso Presupuestario y Modificaciones; Ejecución de Metas Físicas.

3.4.6 Simplificación del Proceso de Recaudación por medio del Número Electrónico de Pago –NPE"

Utilizando las tecnologías de información, comunicación y el Internet ,la Direción General de Tesorería, implementó el proyecto **"Simplificación del Proceso de Recaudación por medio del Número Electrónico de Pago –NPE"**, el cual consiste en generar en la plataforma informática del Ministerio vía internet el mandamiento de pago con código de barras. El contribuyente al utilizar este mecanismo para realizar el pago tiene el beneficio de la actualización automática de los registros de pagos en las bases de datos en Tesorería; Aduana e Impuestos Internos y los tiempos de atención en las ventanillas de los bancos autorizados y colecturías de la DGT tienden a reducirse, los cajeros realizan la captura de datos con lectoras de códigos de barras.

En la operatividad de la DGT la implantación de este proyecto de modernización mejora la eficiencia en los procesos de recaudación al disminuir las inconsistencias en los registros de los pagos realizados por los contribuyentes.

3.4.7 Implementación del Sistema de Capacitaciones Virtuales del Ministerio de Hacienda

La DINAFI culminó exitosamente el proyecto de "Implementación de un Sistema de capacitaciones virtuales", que comprendió la adopción institucional de metodologías y herramientas tecnológicas de última generación en la forma de una plataforma de educación a distancia, permitiendo superar las limitantes de espacios físicos, inversión de tiempo, costos de transporte y otros asociados a la capacitación y formación de los usuarios del SAFI II en primera instancia, y de todos los demás usuarios de los servicios del Ministerio de Hacienda como resultado final.

Para lograr el resultado esperado el Ministerio contrató (utilizando para ello fondos del Préstamo BIRF 7812-SV otorgado por el Banco Mundial), a una firma consultora nacional con amplia experiencia en la implementación de sistemas de educación a distancia en universidades, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales del país.

El sistema es accedido desde Internet a través de la dirección http://capacitacion.mh.gob.sv, y los usuarios, quienes pueden ser empleados del Ministerio, empleados del Sector Público No Financiero, o la ciudadanía en general, tienen la facultad de matricularse en los cursos virtuales que se ofrecen para accederlos desde cualquier lugar con acceso a Internet, utilizando un usuario y contraseña.

3.4.8 Lanzamiento Oficial de COMPRASAL II, Observatorio de Compras Públicas y Centro de Atención Telefónica.

Observatorio de Compras Públicas, que es una herramienta de seguimiento y análisis a los procesos de adquisición y contratación que realizan las instituciones de la Administración Pública. Esto permitirá verificar el grado de cumplimiento sobre legalidad, transparencia y eficiencia de la ejecución de los procesos de compras públicas.

El Observatorio de Compras Públicas tiene como objetivo, proveer información sobre el desarrollo de los procesos de compra con base al resultado de los indicadores de desempeño, definir e implementar un sistema de monitoreo y seguimiento para evaluar el grado de cumplimiento a la normativa en los procesos de compra realizados; detección de oportunidades de mejora en los procesos de contratación; presentar recomendaciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de las compras públicas.

3.4.9 Proceso de Implementación de la Libre Gestión Transaccional

Como parte de la modernización del Sistema de Compras Públicas en El Salvador, la UNAC se encuentra ejecutando la Implementación del Módulo de Libre Gestión.

El mecanismo tecnológico de Libre Gestión Transaccional del Sistema Electrónico de Compras Públicas – COMPRASAL el cual tiene como objetivo dotar de una herramienta, que permita integrar el proceso de compras realizada por las entidades sujetas a la LACAP desde la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones – PAAC, hasta la ejecución contractual del proceso.

Para ello, existe un proceso de implementación gradual y sistemática impulsada por la UNAC mediante capacitación, asistencia técnica y propuestas normativas; con el apoyo del Proyecto FPEMP de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID).

3.4.10 Sistema de Administración Financiera Municipal SAFIM

Se ha continuado impulsando en el Sector Municipal la implantación del Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM) para lo cual se contó con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL) el cual finalizó en 2016. A la fecha se ha logrado la implantación del aplicativo en 130 municipalidades a las cuales se les continúa dando soporte técnico, y para el presente año se tiene en proceso la implantación del sistema en 26 municipios más, para lo cual se ha dado capacitación a 50 funcionarios de las áreas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, habiéndose realizado 5 eventos. Este proceso será replicado en los próximos años hasta lograr la cobertura del SAFIM en las 262 municipalidades del país.

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.

3.4.11 Adopción de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en la Contabilidad Gubernamental (NICSP)

El cual está asociado con el objetivo estratégico 2 del Ministerio de Hacienda, que es el de "Mejorar la asignación de recursos y la calidad del gasto público protegiendo la inversión y el gasto social". Con este proyecto se pretende reforzar el marco normativo contable gubernamental mediante la aplicación de estándares internacionales y buenas prácticas contables que fortalezcan la transparencia en el registro de la información pública y faciliten la rendición de cuentas a los funcionarios que administren los recursos del Sector Público Salvadoreño.

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 necesidad 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.

Se concluyó la elaboración del Manual de Normas y Políticas Contables Generales, de acuerdo a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), dicho Manual contiene las normas y políticas contables generales de reconocimiento, medición, presentación y revelación a aplicar en las distintas transacciones que se realicen en el Sector Público Salvadoreño, en lo relacionado a las acciones para el proceso de adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad. Como parte de dicho proceso se realizaron 5 eventos de divulgación y capacitación sobre aplicación e interpretación de NICSP, relacionadas con inventario, intangibles, propiedad, planta y equipo, agricultura y propiedades de inversión dirigidos a funcionarios de Entidades de Gobierno, capacitando a un total de 210 empleados del área financiera y auditoria de Entidades de Gobierno Central, así como a auditores de la Corte de Cuentas de la República. Además, se ejecutaron 2 eventos de divulgación y capacitación sobre el Modelo Conceptual del Sistema de Contabilidad Gubernamental y del Plan de Cuentas Contable, teoría y práctica, capacitando a un total de 75 técnicos de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dichos eventos fueron realizados con la cooperación del Programa de Política Fiscal y Gestión del Gasto Público (FPEMP), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

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 nuevo catálogo y tratamiento general de las cuentas del Sector Público.

3.4.12 Modernización de la Administración Tributaria y Aduanera

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) con el objetivo de fortalecer, modernizar e innovar los procesos y servicios orientados a la satisfacción de los usuarios y contribuyentes y al mismo tiempo lograr mayor efectividad en el

control de los mismos; en el período informado realizó acciones encaminadas a mejorar sus procesos internos y sus sistemas de información con el apoyo de las diferentes Agencias de Cooperación Internacional, las cuales se detallan a continuación: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID); Agencia Alemana para la Cooperación Internacional-GIZ. Asimismo, La Dirección General de Aduanas (DGA) continuando con la implementación de sus proyectos que forman parte del Plan Estratégico Institucional 2015-2019, ha ejecutado en el período informado las siguientes acciones:

3.4.13 Proyecto "Iluminación, Renovación de la Infraestructura Física y Mejoramiento Vial en la Aduana La Hachadura"

El cual tiene por objetivo facilitar el flujo de medios de transporte, mercancías y usuarios, de manera ágil, ordenada y segura en sus procesos operativos. Entre las actividades que se ejecutaron están:

- Finalización de la construcción de parqueos.
- Habilitación de caseta para modalidad Paso Fácil para Medios de Transporte en Tránsito.
- Señalización horizontal y vertical del recinto.

3.4.14 Proyecto: "Construcción y Equipamiento de las Nuevas Instalaciones del Paso Fronterizo El Amatillo, en el departamento de La Unión".

Se concluyó la adquisición de 8.5 Manzanas para el desarrollo del proyecto. El inmueble está ubicado en las inmediaciones del Puente de la Amistad y es colindante con el predio de 2 manzanas que ya era propiedad del Estado.

Se han concluido los Términos de Referencia para el diseño de las instalaciones, incluyendo el modelo de aduanas definido por las autoridades de los ministerios de Economía y de Hacienda, en colaboración de las demás instituciones involucradas en los temas fronterizos.

3.4.15 Acuerdo Marco para la Sostenibilidad Fiscal, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de la Liquidez del Gobierno de El Salvador.

El diez de noviembre de dos mil dieciséis, el Gobierno de la República de El Salvador y los partidos políticos FMLN y ARENA, en consulta con los partidos

GANA, PDC y PCN suscribieron un Acuerdo, con el propósito de construir una agenda que garantice la sostenibilidad fiscal y un crecimiento y desarrollo económico y social, inclusivo, con estabilidad en el corto, mediano y largo plazo

Principales acuerdos: i) autorización para emitir Bonos por $550 millones (primer tramo); ii) aprobación proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal; iii) continuación del trabajo de la Mesa Fiscal: segundo tramo de la emisión de Bonos; seguimiento a medidas de implementación de la LRF; seguimiento a préstamos de apoyo presupuestario; Ley del IPSFA; escalafón de salud; resolución de la Sala de lo Constitucional sobre la Reforma Ley FOP y financiamiento de pensiones 2017; financiamiento del Presupuesto Extraordinario del TSE y el cumplimiento de la Ley de Veteranos de la FAES y FMLN; iv) formalizar solicitud de un Acuerdo con el FMI; v) incorporar al Presupuesto General del Estado 2017 las modificaciones que corresponden a los acuerdos que se adopten en los respectivos temas.

4- POLÍTICA FISCAL Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

4. POLITICA FISCAL PARA TIEMPOS DE CRISIS

En El Salvador como en la mayoría de los países, una parte apreciable de las actividades económicas son ejecutadas por el sector privado, mientras otra parte es realizada por el Gobierno. El nivel de participación de los dos sectores varía con el modelo político-económico de cada país; un buen indicador de esta participación es la carga tributaria, expresada en términos del monto del recaudo como porcentaje del PIB. Para el caso de El Salvador, el 15.8% observado en 2016, lo coloca ligeramente por encima del promedio de Centro América.[8]

Ademas de la provisión de los servicios básicos de justicia, seguridad y funciones generales del Estado, lo público juega un papel importante en la provisión de servicios sociales como la educación, la salud, agua potable y saneamiento básico; así como energía, gas y transporte.

Algunos de estos bienes y servicios los produce directamente el Gobierno; en otros casos lo hace indirectamente a través del sector privado, con subsidios y marcos regulatorios, que permiten incentivar o desincentivar su provisión, de acuerdo con las características de los mismos, condiciones de producción y accesibilidad, y su impacto sobre el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

Gran parte de esta intervención en la economía, está asociada con la llamada -falla del mercado-, la cual por las acterísticas de un bien público, hace necesaria la intervención del gobierno, para asegurar determinados niveles de producción y consumo. En el caso de los llamados bienes públicos, estos tienen dos características básicas: la primera es que no es posible la exclusión en el consumo del bien; y tampoco es razonable hacerlo. No es posible excluir consumidores por la vía del mecanismo de precios, v.gr., la defensa nacional; y tampoco es aconsejable hacerlo, por que un consumidor extra no reduce la cantidad disponible del bien para el conjunto.

Existe otro grupo de bienes, los llamados meritorios, que aunque pueden ser provistos el mercado, su consumo amplio y subsidiado, produce externalidades, para el conjunto de la Sociedad, v.gr., educación y salud pública y agua potable.

En teoría existen criterios de eficiencia y equidad para guiar la intervención del Estado en la economía. El primero, considera, que se debe buscar el funcionamiento del Mercado como elemento básico de las decisiones de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios de una economía. La teoría demuestra que en

---

[8] A juicio del FMI este porcentaje podría subir a 17% lo que no afectaría el comportamiento de la economía.

condiciones de libre competencia, el Mercado produce optimoss de producción y consumo; el llamado Optimo de Pareto, en el cual el bienestar de cualquier participante no puede ser mejorado, sin disminuir el de otro.

En este orden de ideas, es importante considerar, que cuando el Estado interviene para corregir una falla del mercado, lo hace desde luego para mejorar la eficiencia del sistema y llevarlo a un Pareto optimo, y que si corrije la distribución del ingreso, vía tributos, gastos, regulaciones e incentivos, lo hace para asegurar el acceso a determinados grupos de la población, que de otra manera no podrían realizar ese consumo y por lo tanto, obtener un mayor bienestar.

En la práctica, a pesar de los esfuerzos del Gobierno en ocaciones se puede configurar una "falla de Estado", y se alcanzan objetivos a medias, subsidios para individuos que no los necesitan, educación gratuita, para quien podría pagarla, estructuras tributarias regresivas, etc. Todo esto puede suceder por razones técnicas, organizacionales o de capacidad operativa; pero también, estas fallas, pueden suceder por razones de política.

Una forma expedita de apreciar el componente político es relacionarlo con el proceso de toma de decisiones colectivas, donde ha sido comprobado la imposibilidad de preservar las preferencias individuales, subsumiendolas en el sentir y la decisión de las "mayorias", democráticamente expresadas por medio del sistema politico. Este no es perfecto, pero es lo mejor que se tiene. Y con todas sus debilidades, inconsistencias y sesgos, permite el análisis critico de alternativas, su debate y la construcción de soluciones concertadas, para superar obstáculos y avanzar en la senda del progreso, equidad y mayor bienestar para la población.

En el caso de El Salvador, la construccion de consensos -pacto fiscal- es dificil, debido a la ubicación de los dos partidos principales, en los extremos del espectro ideológico, agravada por a cercania de las elecciones para la Asamblea Legislativa, alcaldias y concejos municipales y las Presidenciales en el 2019.

Desde la perspectiva técnica y política, los retos para la Política Fiscal en El Salvador son multiples y complejos, pero semejantes a los tantos países, que hoy en dia, cuentan con un sistema de mercado y una democracia, imperfectos, con vacios y debilidades, pero como en muchos de ellos, suceptibles de ser mejorados, mediante el diseño e implementación de políticas publicas, que remuevan las "fallas del mercado y del Estado", para beneficio de la mayoría de sus ciudadanos. Al cumplimiento de estos propositos apunta esta **Política Fiscal en tiempos de crisis**, como se explica a continuación.

4.1 *Estrategia gubernamental: Plan Quinquenal de Desarrollo, y Política Fiscal 2015 - 2019.*

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, "Unámonos para Crecer" del Profesor Sánchez Ceren, articula sus estrategias alrededor de tres grandes prioridades: (i) crecimiento económico sostenido, (ii) educación con inclusión y equidad social; y (iii) seguridad ciudadana efectiva; con lo cual se alcanzara "…, en estos cinco años un Índice de Desarrollo Humano de 0.7, que es el primer peldaño para ingresar al grupo de países con desarrollo humano alto"[9].

Para ello, como lo establece el PQD, el Gobierno debe contar con una Política Fiscal, que le permita, obtener los recursos adecuados, para fortalecer la productividad y la competitividad de la economía, ampliar la provisión y la calidad de los servicios públicos básicos que mejoren el bienestar de los salvadoreños, y proveer un entorno confiable. Dicha política, además, debe avanzar gradualmente, en el saneamiento de las finanzas públicas de El Salvador, para retomar una senda fiscal y financiera sostenible, en el mediano y largo plazo.

Los objetivos estratégicos básicos del PQD son:

- Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y al país, acelerando el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.
- Desarrollar el potencial humano de los salvadoreños mediante una política educativa que asegure la educación media para el conjunto de la juventud salvadoreña e impulse la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad.
- Disminuir progresivamente los altos niveles de inseguridad, criminalidad y violencia.

Para ello, en el Programa de Gobierno, propone una Política Fiscal, **sostenible, que propicie inversión, generación de empleo digno y crecimiento inclusivo[10],** en un entorno fiscal sostenible y macroeconómico estable, que promuevan la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo.

En este sentido, en el PQD se señalan los siguientes elementos propios para la Política Fiscal 2014-2019: (a) aumentar la recaudación de impuestos; (b) elevar y mejorar los niveles de ejecución y calidad de la inversión pública; (c) mejorar la eficacia de los

---

[9] PQD 2014-2019. Página 16.

[10] Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. Capítulo 7.

programas sociales y de los subsidios; y (d) generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano y largo plazo. Finalmente, para contribuir a la estabilidad fiscal se contempla impulsar un proceso concertado de reforma del sistema previsional, que garantice el derecho a una pensión digna y la sostenibilidad financiera del mismo, brinde de manera progresiva cobertura universal especialmente a los sectores excluidos y opere en un marco de equidad y protección solidaria colectiva e individual[11].

4.2 Política Fiscal 2015-2019

Generación de "espacio fiscal" en una senda fiscal y financiera sostenible.

La Política Fiscal para este periodo atiende dos propósitos fundamentales, por una parte, recuperar el balance de las finanzas públicas y retornar a una trayectoria sostenible; y de otra, generar recursos, "espacio fiscal", suficientes, para atender los requerimientos de la estrategia del Gobierno. Estos dos propósitos aparentemente contradictorios, se reconcilian en el mediano-largo plazo, mediante la aplicación de la disciplina fiscal, la asignación estratégica de los recursos públicos y el uso efectivo y eficiente de los mismos. Más aún, éstos dos se hacen complementarios, en la medida, en que la estrategia de crecimiento económico se fortalece y con ello, mejora la situación de las finanzas públicas.

Para recuperar el balance fiscal, la estrategia contempla un incremento de la presión tributaria hasta alcanzar 17.1% del PIB al final del periodo, con lo que tendría un comportamiento similar al promedio regional. El otro elemento de la estrategia es la contención y racionalización del gasto público, la cual sera posible mediante la reducción gradual de las tasas de crecimiento del gasto corriente, planta e incremento salarial, en forma tal, que el gasto corriente, en el 2025, alcance niveles de mayor eficiencia y calidad.

Con estos dos elementos en funcionamiento, la estrategia asegura la **desaceleración del crecimiento del endeudamiento público,** de forma tal, que la deuda se reduce al 50.6% del PIB para el 2027[12]. Simultaneamente, con estos esfuerzos se generan **recursos**

---

[11] PQD 2014-2019. Lineamientos de la Política Fiscal. Página 219

[12] 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

corrientes propios -ahorro corriente-con lo que el balance primario se hace positivo, hasta alcanzar, el 2.8% del PIB incluyendo la deuda del sistema previsional. Estos dos indicadores muestran el quiebre, en el rápido crecimiento del endeudamiento observado en las décadas pasadas y la mejoría en la solvencia del país.

En el futuro proximo se espera superar los obstaculos asociados con el débil comportamiento de la economía, pero sobretodo, con las dificultades políticas y partidistas, que afectan la construcción de un Pacto Fiscal, para adelantar, de esta forma, las reformas requeridas, para alcanzar la sostenibilidad fiscal y financiera y la estabilidad macroeconómica propuestas en el PQD.

4.3 Evolución y situación actual actual de las Finanzas Públicas**.**

4.3.1 *Evolución de las cifras fiscales 2016*

Paralelo con el comportamiento de la economía, las finanzas públicas muestran un desbalance fiscal persistente, – del 3.5% del PIB, debido en parte al rápido crecimiento de los gastos sobre los ingresos corrientes, y a la deuda previsional, que desembocan en un creciente endeudamiento público, que pasa del 46.0% del PIB en 2008, al 60.9% del PIB, en 2016, y alcanza a 61.7 % del PIB, en 2017. Esta tendencia no es sostenible, en el mediano plazo.

A pesar del esfuerzo realizado por el GOES, tanto en el componente tributario, la presión fiscal, creció de 13.7% del PIB a 15.8% del PIB, en 2009-2016, como en el gasto, con la reducción de subsidios, transferencias, y bienes y servicios; el rápido crecimiento de las remuneraciones –salarios y planta- junto con el mayor gasto social, y el mayor servicio de la deuda, superan dichos esfuerzos, dando lugar a un balance primario negativo y al déficit estructural arriba mencionado.

Gasto Total :

Aunque el gasto total ha crecido en términos absolutos, de $4,451.7 millones millones a $5,574.2 millones, en 2009-2016; la participación como porcentaje del PIB se ha mantenido constante (21.5% del PIB). Sin embargo, en ese periodo, el gasto en remuneraciones aumento de $1,659.5 millones -a $2,454.9 millones, con un incremento

---

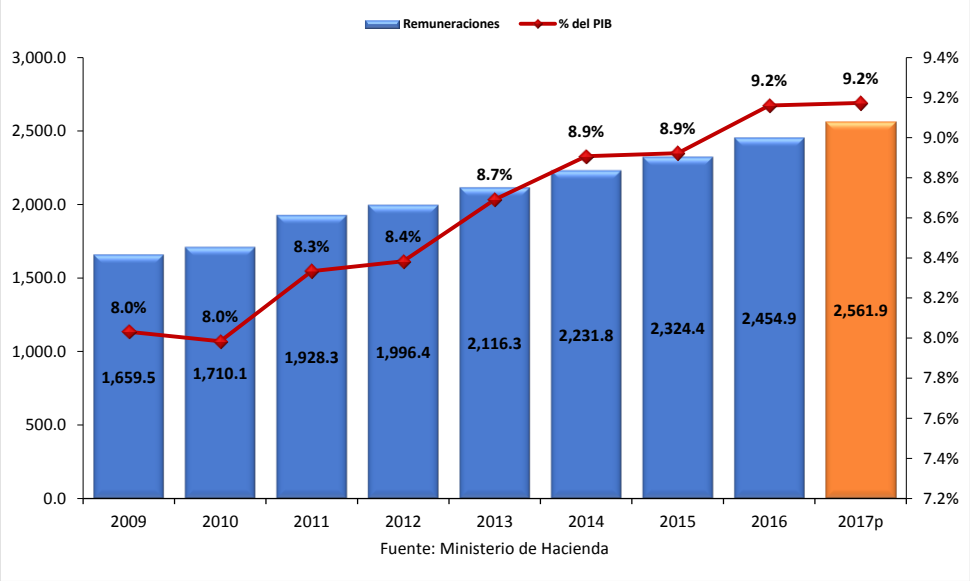
también por otros países que aplican restricciones cuantitativas al endeudamiento. Aunque relativamente alto para un país como El Salvador, para su determinación, se tuvo en cuenta, la necesidad de un mayor margen de endeudamiento, teniendo en cuenta la ausencia de política monetaria y cambiaria del país.

de 8.0% del PIB a 9.2% del PIB (Gráfico No. 20). Este crecimiento se debe, en primer lugar, a la ampliación de la planta de personal en: Educación (plazas incorporadas del Programa EDUCO), Salud (Reforma del Sistema de Salud) y Seguridad pública; y en segundo, al incremento en los salarios, especialmente del nivel superior, hecho que explica 20.0% del mayor valor del gasto en remuneraciones; el resto (80.0%), corresponde a la ampliación de la planta.

En El Salvador, el gasto total como porcentaje del PIB (21.5 %del PIB), es relativamente bajo, con relación a otros países de América Latina y Centro América (24.0% del PIB) . Inclusive, como señala el Informe del FMI, el gasto en remuneraciones para el Sector Publico es solo ligeramente superior al promedio para AL y CA.

Gráfico No. 20: Remuneraciones del SPNF 2009- 2017

Millones de $ y % del PIB



La compleja situación de las finanzas públicas demanda una rápida intervención, que asegure mayores ingresos, permita racionalizar el gasto público, aumentar la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, especialmente en los sectores sociales, de forma que se genere –espacio fiscal-,suficiente para cumplir con los objetivos sectoriales, planteados por el GOES. Esto debe suceder en el marco de la LRF; asegurando de esta forma la construcción de una senda fiscal sostenible, y el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

Para realizar este ajuste, es importante tener en cuenta la rigidez del gasto público. De acuerdo con las cifras del GOES, el 79.3% del PGE corresponde a gastos inflexibles, de los cuales 39.7%, son legales, y 39.6% inflexible. El resto 20.7%, es utilizado para financiar la inversión pública y otros gastos corrientes y de capital. Sin embargo, cuando se consideran otras inflexibilidades del gasto, como la destinación legal del 8% de los ingresos corrientes para el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador (FODES), el componente prestacional incluido en el rubro de bienes y servicios, arrendamientos, servicios públicos, el creciente servicio de la deuda, y las contrapartidas para el desembolso de los créditos, básicamente, la rigidez del gasto es total.

En este contexto, el diseño e implementación de los programas de racionalización del gasto deben tener en cuenta los siguientes tres elementos:

- *Los sectores sociales, educación, salud, y justicia, y la seguridad pública concentran la mayor parte del gasto en remuneraciones, y por lo tanto, son el escenario de la dinámica del mismo. Aun cuando es necesario introducir medidas de contención inmediata, para controlar la discrecionalidad, excesos, y dinámica que impulsa dicho crecimiento; como criterio básico, se debe preservar y promover los logros obtenidos en dichos sectores. Se trata entonces de hacer más con los mismos recursos, mediante el examen crítico de la pertinencia, eficacia y eficiencia de los programas, acciones y proyectos contemplados en el gasto social y en general en el gasto público.*
- *El ajuste debe ir acompañado de la solución específica al desfinanciamiento de la previsión social, el cual fue considerado en el momento de su transformación en el 2002, pero que no se ha hecho efectivo a la fecha.*
- *La consolidación de las finanzas públicas, debe considerar el crecimiento económico como elemento primordial de este proceso, sin el cual, no es viable alcanzar una trayectoria fiscal y financiera sostenible de largo plazo. Esto hace necesario incluir el examen del comportamiento de la inversión pública, incluyendo el componente municipal, para identificar sus debilidades, causas y soluciones institucionales y administrativas, incluyendo su interacción con la inversión privada*

<u>Gasto Social.</u>

A pesar de las dificultades fiscales asociadas con el gasto en remuneraciones, es importante anotar, que la mayor parte de este gasto se destina al gasto social (educación, salud, justicia y seguridad ciudadana), y se refleja, en el buen comportamiento de los indicadores, tanto de pobreza, como de educación, salud, agua potable, y en general de desarrollo humano observado en El Salvador, en los últimos años.

En cuanto a las Metas del Milenio, se logró la reducción de la pobreza extrema, en educación, salud y acceso a los servicios de agua y saneamiento; tan solo quedan algunos retos por salvar en equidad de género, mortalidad materna, reforestación, recuperación de zonas urbanas deterioradas y acceso a consumo mínimo de energía alimentaria.

Estos logros muestran los efectos del gasto público en objetivos relevantes para el desarrollo humano. Desde luego es necesario analizar la capacidad de las finanzas públicas para sostener en el mediano plazo, el financiamiento de los programas correspondientes.

En cuanto a pobreza, en los últimos seis años (2011-2016) ha habido una reducción significativa, pasando de un nivel de pobreza total de 40.6% de los hogares a 32.7%; así mismo la pobreza extrema se redujo de 12.2 % a 7.9% y la pobreza relativa de 28.3% a 24.8%.
El impacto fiscal del Sistema Previsional.

Pensiones.

En el análisis del origen, monto y composición del déficit fiscal (2008-2016), es importante tener en cuenta el componente asociado con el pago de las pensiones a cargo del GOES, el cual explica más de la mitad del total del déficit, cerca de dos puntos porcentuales de un promedio de 3.8% del PIB. Entre el 2008-2016, la deuda del Sector Público No Financiero con pensiones, pasó de $8,769 millones a $16,323.0 millones; de este incremento, $3,290.7 millones, corresponde a la deuda contraída, para pago de las pensiones, en dicho periodo.

Hasta 1998, el sistema de pensiones de El Salvador funcionó como un sistema basado en el reparto simple, con beneficios definidos; donde las cotizaciones de los trabajadores financiaban los beneficios de los pensionados. En 1998, con base en la Ley del Sistema para el Ahorro de Pensiones (Ley del SAP) de diciembre de 1996, se establecieron dos sistemas: El Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y el Sistema de Pensiones Público (SPP). El nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones, gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), es un sistema de capitalización individual, en el que los trabajadores afiliados son propietarios de una cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP), en la que depositan sus cotizaciones junto con los aportes que les corresponde hacer a sus empleadores. En este sistema el trabajador ahorra durante su vida activa los recursos que posteriormente van a servir para financiar su pensión, durante el periodo pasivo.

A partir de la aprobación de la Ley del SAP se han introducido otras normas legales tales como los Decretos Legislativos (D.L.) No. 1217 del 11 de abril de 2003 y No. 100 del 13 de septiembre de 2006, que han tenido un profundo impacto sobre el sistema previsional y las finanzas públicas. El primero de ellos, D.L. No. 1217, creó el Certificado de Traspaso Complementario (CTC) para conceder a los afiliados al SAP una pensión equiparable a la que hubieran recibido si hubieran permanecido afiliados al SPP. Luego, el D.L. No. 100 eliminó el CTC y otorgó a los afiliados al SAP, un beneficio permanente, similar a los que optaron por el SPP.

a. Déficit Actuarial del Sistema Previsional Presente.

El déficit actuarial del Sistema Previsional traído a valor presente asciende a $24,077.81 millones, del cual $7,813.47 millones (32.5%) corresponden al SPP y $16,264.34 millones (67.5%) al SAP. Es importante aclarar, que de estos últimos, los compromisos del Estado derivados de la Reforma del 1998 ascienden a un total de $10,009.50 millones; cifra que resulta de sumar las obligaciones por beneficios del SPP (7,645.57 millones) más los gastos administrativos del SPP (167.9 millones) más la obligaciones derivadas del pago de Certificados de Traspaso (CT) (2,196.03 millones) a las personas que se encuentran afiliadas al SAP, pero que efectuaron cotizaciones en el SPP antes de la reforma.

Tabla No. 12: Aspectos Actuariales del Sistema Previsional

	Población Abierta - Beneficios a cargo del Estado						
Tasa de interés real	Certificados de Traspaso	Certificados de Traspaso Complementarios	Beneficios Previsionales Optados B	Beneficios Previsionales Prest. Mínima y Ext. Saldo CIAP	Total	SPP	Total
0,00%	2.833.542.450	8.281.358	11.018.097.113	88.575.584.716	102.435.505.638	7.628.305.244,97	110.063.810.882,70
1,00%	2.602.021.814	8.240.259	9.326.623.754	36.213.586.677	48.150.472.504	6.792.534.721,85	54.943.007.225,97
2,00%	2.397.219.696	8.199.766	7.981.942.121	16.970.175.526	27.357.537.109	6.098.312.062,36	33.455.849.171,28
3,00%	**2.215.425.026**	**8.159.864**	**6.900.981.691**	**8.919.873.822**	**18.044.440.404**	**5.516.089.173,29**	**23.560.529.577,32**
4,00%	**2.053.513.662**	**8.120.539**	**6.022.752.267**	**5.127.519.061**	**13.211.905.530**	**5.023.389.664,97**	**18.235.295.195,11**
5,00%	1.908.845.869	8.081.778	5.302.005.787	3.154.915.328	10.373.848.761	4.602.937.782,83	14.976.786.544,21
6,00%	1.779.183.192	8.043.566	4.704.831.128	2.045.580.735	8.537.638.620	4.241.322.958,99	12.778.961.579,03

Fuente: Eduardo Melinsky, 2017

Los Beneficios adicionales subsidiados por el Estado alcanzan a $14,068.31 millones, compuestos por CTC (DL 1217) por US $29.2 millones, Beneficios Optados B (DL 100) por US$7,692.72 millones y Pensión mínima y agotamiento de CIAP por US$6,346.38 millones.

El pago de las obligaciones previsionales del Estado tanto en el SAP como en el SPP, así como las pensiones mínimas del SPP, se financian con endeudamiento, por medio de emisiones de Certificados de Inversión Previsional (CIP), emitidos por el Fideicomiso de

Obligaciones Previsionales, y que son adquiridos por el Fondo de Pensiones. El servicio de la deuda CIP y de las pensiones mínimas del SAP se realiza con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado.

b. Flujos de necesidades de financiamiento previsional a cargo del Estado.

Las necesidades de financiamiento corresponden al pago de las obligaciones previsionales derivadas de los beneficios de los pensionados del SPP, así como del costo de honrar las obligaciones con los pensionados del SAP derivados de los Decretos Legislativos 1217 y 100.

En el 2016 la necesidad de financiamiento para el pago de pensiones ascendió a $519.9 millones, lo que equivale a 1.9% del PIB, incrementando el déficit fiscal global en 2.8% del PIB. El sistema previsional total (SAP y SPP) alcanzará su máximo déficit en el año 2024, con $1,101 millones; en particular, el SPP lo alcanzará en el 2017, mientras el SAP lo hará en el 2024.

c. Gasto Presupuestario de Pensiones.

El gasto presupuestario en pensiones corresponde al financiamiento de la garantía estatal de pensión mínima del SAP contemplado en el art. 144 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones; más el servicio de la deuda CIP (amortización + intereses).

En el 2015, el gasto presupuestario en pensiones alcanzó a $788 millones equivalente al 3.9% del Presupuesto General; para el 2025 este gasto será del 10.8% del Presupuesto. El déficit fiscal asociado con el sistema previsional se incrementara a 2.3% del PIB en el 2019 y luego se reducirá ligeramente a 2.2 % del PIB. Desde luego este comportamiento está asociado con el crecimiento económico propuesto para la próxima década del 3.0 por ciento.

En conclusión, los compromisos heredados del antiguo sistema público de pensiones, la inclusión de beneficios subsidiados en el nuevo sistema (pago de la pensión mínima más beneficios adicionales, como los otorgados por los Decretos legislativos No. 1217 y No. 100) y la no configuración adecuada del Fondo de Amortización, hacen insostenible el pago de las obligaciones a cargo del Estado, y en general el sistema previsional, actual. Además de presionar y entorpecer de manera sustantiva el funcionamiento de las finanzas públicas, el sistema previsional no ha producido una mayor disponibilidad de ahorro, para la inversión privada.

4.4 *Sostenibilidad fiscal y financiera y estabilidad macroeconómica 2017*

La difícil situación fiscal de El Salvador ha sido motivo de preocupación de gobiernos, organismos multilaterales, de la cooperación internacional, expertos nacionales e internacionales, partidos políticos, de asociaciones y gremiales empresariales, y en general de la sociedad civil. Con el tiempo, el comportamiento de los ingresos y del gasto público han constituido una estructura fiscal, que muestra, año tras año, un desbalance –déficit- de cerca de 3.5% del PIB. Este faltante ha sido financiado en los mercados internacionales, con instrumentos de largo plazo, Bonos, Banca Multilateral, y endeudamiento bilateral, constituyendo la deuda pública, equivalente al 61.5% del PIB, en el 2016. El endeudamiento local ha sido empleado como instrumento "puente", de corto plazo –LETES, para atender los desbalances corrientes; los cuales se acumulan, y cada cierto plazo, se convierten en endeudamiento de largo plazo, usualmente EUROBONOS.

Concomitante con el comportamiento del déficit fiscal, la deuda pública ha crecido de manera sustantiva y continua, especialmente durante la última década; en el periodo 2007-2016, la deuda pública en valores absolutos, se multiplicó 2.2 veces, de $ 7,474.9 millones a $16,323.0 millones; lo que representa un incremento de 40.9 % del PIB a 60.9% del PIB. A su vez, el saldo de los LETES, ha aumentado, de $ 427.6 millones a finales del 2009 a $ 1,072 millones a finales de 2016, haciendo necesaria su rotación anual en lugar del periodo de tres años de situaciones similares en el pasado.

La situación fiscal de El Salvador se ha agravado debido a tres hechos originados en las decisiones de la Asamblea Legislativa,y asociadas con la dura competencia electoral de marzo 2018 y marzo de 2019, a saber:

- La aprobación parcial del endeudamiento de largo plazo, EUROBONOS 2015-2016, de solo $ 550 millones del total de los $1,200 millones iniciales; ha provocado problemas de liquidez y de manejo de pagos exigibles, con proveedores, instituciones, FODES, subsidios, pensiones, etc., que ponen en evidencia la fragilidad de la situación fiscal de El Salvador .
- La declaración de Inconstitucionalidad del Presupuesto 2017, mediante el cual la CSJ ordena al Ejecutivo y al Legislativo evitar la aprobación de gastos no prioritarios, excesivos o injustificados, que no guardan coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado y que impactan el equilibrio presupuestario ordenado por la Constitución.
- La declaración de inconstitucionalidad de la Reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, aprobada mediante el Decreto Legislativo 733 del 18 de julio de 2017; la cual, de acuerdo con la CSJ, " al elevar el porcentaje de

inversión obligatoria (de 45% a 50%) de los fondos previsionales, aumenta la inversión en papeles de baja rentabilidad y limita la inversión en títulos no-obligatorios con mejores tasas de interés". De acuerdo con este fallo, la CSJ mantiene el límite de 45% establecido antes de la reforma.

En la actualidad, existe un consenso en los organismos internacionales, banca multilateral, cooperantes, académicos, expertos y entidades de investigación, e inclusive del GOES, acerca de la situación critica de las finanzas públicas, y la magnitud de su impacto económico, social y político, en el caso de llegar a una crisis fiscal y financiera, y al impago de las obligaciones financieras, lo que no debe suceder.

En este contexto, además de señalar los efectos inmediatos que una crisis fiscal y financiera tendría sobre la provisión de servicios públicos, como salud, educación, seguridad, justicia; es importante resaltar los efectos secundarios de la crisis, sobre la inversión pública, la inversión privada, y con ello sobre la productividad y la competitividad de la producción nacional, con lo que se afectaría el crecimiento económico y el empleo; y por esta vía de nuevo los ingresos, el gasto público y la provisión de los servicios básicos.

4.5 *Retos para la Política Fiscal.*

La situación fiscal por la que atraviesa El Salvador, con evidente dificultades de caja para terminar el 2017, y una senda fiscal no sostenible en el mediano plazo, plantea dos grandes retos para la formulación de la Política Fiscal. El primero, de carácter técnico, se refiere a (i) la necesidad de una mayor disciplina fiscal y la reduccion del creciente endeudamiento público, que afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, y el crecimiento de la economía.

El segundo, de carácter político, trata de la interacción del GOES con los partidos politicos -Asamblea Legislativa- para la aprobación de las medidas requeridas para atender las dificultades fiscales y financieras; así como, con la sociedad civil, para su evaluación y aceptación y legitimidad de dichas medidas.

4.5.1 Factores Técnicos.

En el ámbito técnico, es necesario iniciar con el desbalance fiscal y financiero crónico, el cual ha estado asociado, de tiempos atrás, de una parte, con el creciente faltante del sistema pensional, y de otra, con el ahorro corriente negativo del Sector Publico No

Financiero; por su origen e impacto, constituyen dos tipos de reto, que demandan tratamiento individualizado. En particular la inviabilidad del sistema pensional, problema originada en el exceso de beneficios otorgados con relación a las contribuciones realizadas, debe ser resuelto por la Asamblea Legislativa, mediante una ley, que establezca los nuevos beneficios y responsabilidades para los participantes del Sistema de Pensiones. (las Reformas a la Ley fueron aprobadas el 28 de Septiembre de este año).

En estas condiciones, el GOES entre otros interesados, propone el examen de la sostenibilidad del sistema y su reforma a partir de un cálculo actuarial, que incluye el monto y tiempo de los aportes, beneficios esperados, tasa de retiro, periodo de contribución, edad de jubilación, esperanza de vida y los demás parámetros, que definen la estructura y funcionamiento de un sistema pensional (las Reformas a la Ley fueron aprobadas el 28 de Septiembre de este año, el detalle de la propuesta se examina en el próximo capitulo).

En cuanto al desbalance fiscal del Sector Publico No Financiero, este se origina en el rápido crecimiento del gasto corriente, especialmente de los salarios y más recientemente intereses; el cual excede los esfuerzos realizados por el lado de los ingresos tributarios, generando de esta forma ahorro negativo continuo. Este faltante operacional se financia con los documentos de corto plazo de la Tesorería, LETES, los cuales se transformas regularmente en Bonos de largo plazo, aprobados por la Asamblea Legislativa, y que en ese momento entonces se contabiliza como deuda.

Aquí los retos son, de una parte desacelerar y racionalizar el empleo y retribución de los funcionarios publicos, con atención a la disponibilidad efectiva de recursos, productividad y desempeno; y de otra, la generación de un mayor esfuerzo tributario, con lo que se debe generar "espacio fiscal", para atender las demandas de la población, y en particular, las relacionadas con la inversión publica, que ha resultado afectada por la expansión del gasto corriente.

En la práctica, el reto para la disciplina fiscal en el SPNF, puede resumirse en la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada por la Asamblea Legislativa, en noviembre de 2016.

Con respecto a este componente, también se puede afirmar que se ha aprendido, y que se ha avanzado en el construccion de bases institucionales y técnicas, para promover la coordinación entre funcionarios, entidades, y programas, y asi alcanzar los objetivos y metas propuestas por el GOES. Desde luego queda bastante por hacer; el reto hacia adelante consiste en consolidar el proceso de modernización institucional

del manejo de las finanzas públicas, el cual incluye, entre otros, la consolidaciión del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Presupuesto por Programas y la Gestión por Resultados, el Sistema de Inversión Publica, el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Presupuesto y el Sistema de Información Financiera Integrada SAFI II.

Por último, pero no menos importante es el reto de mejorar la gestión publica, para la provisión adecuada de bienes y servicios públicos y el bienestar de la población salvadoreña. Los retos en forma de debilidades y vacíos de la gestión de los sectores más críticos de la administración pública, que se mencionan a continuación, hacen parte de una serie de estudios financiados por la Unión Europea en asocio con USAID y el BID para fortalecer la formulación y gestión de las políticas públicas[13]:

- En primer lugar debe tomarse en cuenta la limitada disponibilidad de recursos públicos, excedentes, para la ampliación de los servicios básicos, común en países de ingresos semejantes a El Salvador; sin embargo, tambien debe anotarse la inflexibilidad de los recursos empleados por esas entidades, la cual descansa sobre un complejo sistema institucional (formal e informal), que en muchos casos, termina preservando intereses y beneficios para los gestores en detrimento de los potenciales beneficiarios.
- En segundo lugar, se debe mencionar la débil coordinación entre las unidades especializadas de los ministerios y agencias públicas (planeación, presupuesto, estadísticas, y seguimiento y evaluación); así como, entre niveles de la administración pública. Este problema se agrava cuando participan varias agencias estatales en el mismo programa con objetivos similares, v.gr., la gestión de la seguridad.
- En tercer lugar, existe un reto para la administración pública, asociado con los cambios en el entorno social y económico, que afectan la demanda por los servicios básicos y en consecuencia, deberían originar cambios correspondientes en el tipo y cantidad de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público. En el caso de El Salvador, es notorio los cambios poblacionales experimentados en las últimas décadas en términos de crecimiento, localización, actividad desempeñada, participación femenina, nivel de ingreso y expectativas laborales.

---

[13] Evaluación Gasto en Justicia, Felipe Chacón; Evaluación del Gasto en Educación, Alfredo Sarmiento; y Evaluación del Gasto en Salud,

- Por último, es importante mencionar la débil participación de la sociedad civil y en particular de los beneficiarios, en la definición de la calidad y cobertura de los servicios públicos básicos.

Entre los retos técnicos para la Política Fiscal de los próximos años, el comportamiento de la inversión pública en las décadas pasadas, merece especial atención. Por su monto (2.8% del PIB promedio anual), calidad, y oportunidad, la inversión pública contribuye a explicar de manera sustantiva la limitada tasa de crecimiento económico y por esta vía, parte de las dificultades actuales de las finanzas públicas.

En el caso de la inversión pública, el reto es generar "espacio fiscal" suficiente, para alcanzar una participación en el PGE, entre 4-5% del PIB. Para ello, es indispensable la implementación de una política de endeudamiento, exclusiva para la formación de activos físicos y sociales. También es importante para el buen desarrollo de la inversión pública, el fortalecimiento institucional para la identificación, evaluación y selección de proyectos, que asegure el cumplimiento de las metas estratégicas del gobierno, y que guarde estrecha relación y complementariedad con los esfuerzos del sector privado.

No sobra mencionar la necesidad de revisar el conjunto de normas y procesos que regulan la inversión pública municipal, la cual representa cerca del 40% del total de la inversión pública. De acuerdo con cifras de la DGCG, la calidad, eficacia y eficiencia de gran parte de la inversión municipal no cumple con las características requeridas por este rubro.

4.5.2 Factores Políticos.

La crisis actual de las finanzas públicas es de carácter técnico, consecuencia de un desajuste estructural entre ingresos y gastos y del endeudamiento consecuente, destinado en buena parte a financiar gasto corriente y servicio de la deuda. Sin embargo el desbalance fiscal tiene un componente político, relacionado con el desarrollo social y económico del país y las fuerzas políticas que lo representan; y que por esas mismas características, sitúan los partidos mas fuertes, en los extremos del espectro político.

La competencia entre los partidos mayoritarios en El Salvador es ardua y continua y desde luego, está presente en las decisiones que afectan las variables fiscales, ingresos, gastos y endeudamiento; especialmente en las discusiones en la Asamblea Legislativa, donde el equilibrio de las fuerzas políticas, significa desgaste, demoras e ineficiencias, pero que finalmente ha permitido mantener a flote la desgastada institucionalidad fiscal.

En la actualidad dos elementos agudizan esa competencia, de una parte los mecanismos de transformación del desajuste fiscal en deuda de largo plazo), ha alcanzado sus límites legales y financieramente prudentes haciendo necesario una reforma fiscal integral, que ajuste, tanto la pertinencia, como la eficacia y eficiencia del gasto, como las fuentes de recursos frescos, incluyendo un manejo más estratégico y técnico de la inversión y el endeudamiento público; con lo que se retomaría una senda fiscal sostenible, la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico mayor de acuerdo con las posibilidades y necesidades del país.

En este contexto , se atraviesa un debate electoral y la posible alternancia en el poder, que afecta el comportamiento de los partidos y su accionar en la Asamblea Legislativa, con lo que se dificulta la introduccion de reformas de fondo, muchas de ellas de carácter legal.

La mezcla desafortunada de estos dos elementos, puede llevar a los partidos al cálculo electoral utilitarista, y a decisiones que podrían llevar al país al impago de sus compromisos legales.

En este contexto, el reto para la política fiscal es de proponer un conjunto de medidas, que permitan cumplir con las metas de la LRF. Estas propuestas, para su aprobación por la Asamblea Legislativa, deben incluir los elementos institucionales y administrativos mínimos necesarios, para evitar mayores dificultades fiscales y financieras, mientras se avanza gradual, progresiva e integralmente en el proceso de ajuste de las finanzas públicas. Estas medidas se irán profundizando, en la medida, en que pasado el debate electoral, los partidos, el gobierno y la sociedad se reencuentren para analizar, debatir y concertar una política fiscal de largo alcance, para consolidar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad y crecimiento económico, con mayor equidad y justicia social.

4.6 Propuesta de Política Fiscal 2017-2019.

El propósito de la Política Fiscal del gobierno del profesor Sánchez Cerén ha sido la implementación de las reformas requeridas, para salir de la situacion fiscal estructural actual, y retomar una senda fiscal y financiera sostenible, que asegure la estabilidad macroeconómica , el crecimiento económico equitativo. Y un mayor bienestar para la población salvadorena, menos protegida.

Esta propuesta de Política atiende al contexto político actual, y como este afecta el proceso de toma de decisiones, especialmente en la Asamblea Legislativa; con lo cual, su propósito inmediato, es el proponer las medidas requeridas para contener el deterioro de las finanzas públicas, y que sean aceptables para las fracciones politicas.

Para el 2017-2019, en una perspectiva de corto plazo, marcado por el debate electoral, se considera la introducción de medidas administrativas, que permitan contener el crecimiento de los salarios y racionalizar la ampliación de la planta de personal; así como, mejorar el recaudo de impuestos y aduana, con el fortalecimiento de la fiscalización y el cobro de las obligaciones, y la disponibilidad de instrumentos técnicos y mayor capacidad operativa de las entidades responsables de esas funciones.

Para el mediano y largo plazo, la propuesta contempla la evaluación de la capacidad institucional, administrativa y organizacional de las entidades encargadas de la provisión de los servicios públicos, y su fortalecimiento para la generación de "espacio fiscal", y con ello, la atención de las crecientes demandas por recursos para la inversión pública y el gasto social.

En su conjunto, esta es una propuesta de Política Fiscal integral, que considera os componentes de las finanzas públicas, ingresos, gasto, y endeudamiento público; así como, los distintos niveles de la administración pública, nacional y municipal, e incluye junto con el SPNF, las empresas públicas no financieras.

La propuesta de PF es gradual pero progresiva; inicialmente, considera un conjunto de acciones de carácter inmediato, para evitar la agudización de la dificil situación fiscal; pero también incluye propuestas en el mediano plazo, para la gestión más eficiente y eficaz de los recursos públicos; y finalmente, para el largo plazo, propone una serie de medidas de carácter estructural, tanto para los ingresos, como para los gastos, con los que se cumplirían los objetivos de la LRF.

La elaboración de esta propuesta de Política Fiscal sigue el mandato Constitucional, en particular de los artículos 226 y 227, que colocan en cabeza del Sr Ministro de Hacienda la dirección de las Finanzas Públicas, exigiéndole conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. Y donde se ordena además incluir todos los ingresos que se espera percibir y todas las erogaciones que se consideren convenientes, para cumplir los fines del Estado y se autoriza la deuda flotante para atender los faltantes temporales de ingresos de cada año.

Más aun, esta propuesta de Política Fiscal sigue las recomendaciones del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a tener en cuenta el compromiso de no incluir gastos que afecten el equilibrio presupuestal, y a la Asamblea Legislativa y en particular a los Partidos de dotar al GOES, con las herramientas legales para cumplir con sus funciones.

La propuesta de PF parte de la realizada por el FMI, pero cambia la secuencia y oportunidad de ejecución de los componentes críticos, enfatiza el elemento

administrativo, tanto en los gasto como en los ingresos, adelanta la reforma de las pensiones, y otorga atención inicial a la contención y racionalización del gasto, para finalmente, dedicar esfuerzos a la reforma de la estructura tributaria, con nuevos impuestos, sin considerar de momento, la eliminación o reducción de los existentes.

En términos técnicos, esta Política se enmarca dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal, LRF, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa en Noviembre de 2016. Esta Ley marca un hito en la evolución de las finanzas públicas de El Salvador, y se constituye en herramienta básica para articular las propuestas y esfuerzos del gobierno y de las distintas fuerzas políticas, para la formulación de una Política Fiscal sostenible en el mediano y largo plazo. La propuesta de PF, asume las medidas, metas y límites establecidas en la Ley, y los instrumentos e indicadores (déficit fiscal, balance primario, gasto corriente, presión tributaria y endeudamiento público), para formular, monitorear y evaluar su cumplimiento, como queda recogido en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP) .

Para sacar adelante las reformas y ajustes requeridos se propone la realización de acuerdos parciales minimos, pero progresivos; y con el compromiso de las partes -partidos políticos- de cumplir los acuerdos, independientemente de los resultados electorales., como se explica a continuación (Tabla No. 13):

Tabla No. 13 Política Fiscal 20017- 2024

Política Fiscal 2017 - 2024

Corto Plazo 2017	Ajuste en la Gestión de Gastos e Ingresos 2018	Profundización de Reformas de Ingresos, Gastos y Deuda- MP y LP- 2019-2024
• **Acuerdos Mínimos** ✓ Ley de Pensiones Intereses (CIP) y pensiones ✓ Endeudamiento Letes (CP) => Bonos (LP) ✓ Otras Deudas (Dev.impuestos, subsidios, proveedores) • **Comisión de Verificación de Metas** • **Compromisos de apoyo a Reformas de MP y LP**	• **Desarrollo Ley de Pensiones** • **Ajuste del Gasto Público** ✓ Contención y racionalización de empleo y salario público ✓ Construcción de espacio fiscal: Eficiencia y Eficacia GP – Sectores Críticos: Educación, Salud y Justicia) – Marco Regulatorio para EPNF (CEL/CEPA/ANDA/LBN) ✓ Gestión Inversión Pública Nacional / Municipal ✓ Reforma Institucional MFMLP / MGMP / PpP /GpR ✓ Focalización de Subsidios • **Fortalecimiento Adm. Tributaria** ✓ Gestión Ad. Impuestos TADAT Control: Cobranzas, Fiscalización y Evasión)	• **Propuesta de Reforma de Ingresos** IVA /Imp.Patrimonio/Predia/ • **Profundización de Reforma de Gasto** ✓ Profundización reforma institucional y organizacional para la eficiencia y eficacia del Gasto Público ✓ Regulación del Servicio Civil • **Propuesta de Reforma del Endeudamiento Público** → **Pacto Fiscal** Soc. Civil /Partidos / Asamblea => Gobierno PQD => Políticas Sectoriales /Presupuesto => Crecimiento Económico / B y S Públicos
Techos: – Ingresos: $4,446.4 millones – Gasto Corriente: $3,527 millones – Inversión Pública: $711 millones **Metas cierre fiscal 2017** – Déficit: -2.6% del PIB – Balance Primario: 0.3% del PIB – Deuda Pública: 61.7% del PIB	**Techos:** – Ingresos: $4.617.5 millones – Gasto Corriente: $3646.6 millones – Inversión Pública: $814.5 millones **Metas cierre fiscal 2018** – Déficit: 2.8% del PIB – Balance Primario: 0.5% del PIB – Deuda Pública: 60.7% del PIB	**Techos:** – Ingresos: $7,568.9 millones – Gasto Corriente: $5,176.4 millones – Inversión Pública: $1,186.9 millones **Metas cuantitativas 2019-2024** – Déficit: 2.8% del PIB – Balance Primario: -0.5% del PIB – Deuda Pública: 50.6% del PIB

El Corto Plazo. Acuerdo sobre mínimos.

Este componente atiende, principalmente, las dificultades financieras del GOES, asociadas con la restricción impuesta por la CSJ al empleo del Fondo de Pensiones para la financiación del servicio de los CIP y el pago de las pensiones; así como, a la no materialización del segundo tramo del acuerdo de emisión de bonos de 2016, para el pago parcial de LETES y la atención de otras deudas. Estos faltantes deben ser incluidos en el nuevo Presupuesto 2017, que será sometido a la Asamblea Legislativa antes de Octubre 31, de acuerdo con lo establecido por la CSJ.

En este periodo se considera alcanzar acuerdos politicos, que permitan lllevar a cabo las siguientes acciones:

- La Reforma del Sistema de Pensiones presentada a la Asamblea Legislativa, propone: (i) aumento de aportaciones, (ii) reducción de comisiones, (iii) modificación de beneficios definidos (Optados SAP) y la constitución de un FCT, que tendría las siguientes características y que le permitiría obtener los recursos para atender las obligaciones pensionales inmediatas (Cuadro siguiente):

Tabla No. 14 Solicitud de Recursos de Presupuesto 2017

Solicitud de Recursos Presupuestales 2017	2017
Obligaciones previsionales del FOP servicio CIP	91,9
Deuda pública externa en Eurobonos y Bonos	55,1
Pago de deuda a corto plazo	0,6
Subsidio consumo de Energía Electrica	45,9
Devoucion de IVA a exportadores	34,8
Devolucion de Renta	26,4
Pago de Pensiones IPSFA	5,3
Total	**260,0**
Pago de Pensiones jubilados	1
Total	

Las Reformas aprobadas el pasado 28 de septiembre de 2017 a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y las Disposiciones Transitorias para la Sustitución de Certificados de Inversión Previsionales[14] introducen importantes cambios al Sistema Previsional y a la forma de financiarlo, como se menciona a acontinuación:

[14] Decreto Legislativo No. 787, 788 y 789, respectivamente.

- Aumento en 2.0% de la tasa de cotización, 1% a cargo del trabajador y 1% a cargo del empleador, pasando de 13% a 15%.
- La Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP) estará constituida por el aporte de 8.1% a cargo del empleador y del trabajador, más un reconocimiento de 3% a cargo del Estado, con lo que el aporte aumentaria a 11.1%; este monto servirá para el pago del beneficio previsional para los 20 años posteriores a la jubilación.
- La Cuenta de Garantía Solidaria estará conformada por el 2% de la tasa de cotización, la cual será administrada por las AFP y permitirá el pago de los beneficios de longevidad de los pensionados.
- Reducción del 2.2% al 1.9% para el pago de la comisión por administración y el pago del seguro por invalidez y sobrevivencia.
- Previo a las reformas, debido al agotamiento del saldo de las Cuentas Individuales, los pagos de pensiones mínimas y el servicio de la deuda previsional se han financiado con el Presupuesto General; mientras que el FOP ha servido como mecanismo para financiar los compromisos previsionales del Sistema Público y el pago de beneficios a los Optados al Sistema de Ahorros Privado.
- Con las reformas, se mantiene el financiamiento a través del FOP. Sin embargo, se hará una sustitución del stock de Certificados de Inversión Previsionales (CIP) y se incrementará la tasa de interés a pagar por las nuevas emisiones. Adicionalmente, el Estado realizará un aporte anual equivalente al 2.5% del Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a la atención de las otras deudas, como el pago de las devoluciones de impuestos, canje de deuda de corto en largo plazo y otros, considerados en el acuerdo de emisión de Eurobonos–2016 por $ 1,200 millones, la PF considera necesario hacer efectivo dicho compromiso, mediante el ajuste legal correspondiente, como estaría considerado en el Presupuesto 2017 a consideración de la Asamblea Legislativa.

De otra parte, en el 2017, el GOES ha realizado esfuerzos por controlar el crecimiento de los gastos corrientes, especialmente en el componente de consumo, remuneraciones y bienes y servicios, los cuales se reducen en conjunto en 0.6% del PIB, entre 2016-2017. Desafortunadamente, este esfuerzo se cancela con el crecimiento en intereses y transferencias (devoluciones); pero al final, se logra contener el crecimiento en el total de gastos corrientes alcanzando en 2017, un resultado, 17.7% del PIB, ligeramente inferior al observado en 2016. El gasto total se reduce un poco mas, del

20.8% al 20.5%, desafortunadamente debido a una menor ejecución del gasto de inversión (0.3%).

Indudablemente en el gasto, se requiere un mayor esfuerzo; en el siguiente componente se propone el despliegue de estudios, herramientas y medidas, para un mayor control del crecimiento del gasto, desde luego, preservando, los logros de cobertura social y avances en la provisión de bienes y servicios sociales.

Para la verificación del avance y cumplimiento de los compromisos pactados e incluidos en la LRF se propone la creación de una Comisión ad-hoc compuesta por miembros de la Asamblea Legislativa, de los diferentes partidos y del MH, que corroboren el cumplimiento de los acuerdos. Como principio, y a pesar de las dificultades, en el 2017, se avanzo en el cumplimiento de la LRF, como lo señalan los resultados fiscales esperados (Cuadro 13).

El Mediano Plazo -Presupuesto 2018: Ajuste en la Gestión de los Gastos e Ingresos.

Racionalizar el gasto público es más complejo que reformar los impuestos. En el ámbito tributario, existe un cuerpo legal, que los regulan; procesos y procedimientos para adelantar las funciones y actividades establecidas; y recursos organizacionales y herramientas e instrumentos, para llevar a cabo las funciones establecidas. Por lo contrario, en cuanto a los gastos, es notoria la dispersión y variedad institucional, para la determinación y regulación de salarios y para la gestión del recurso humano, las características del empleo, condiciones laborales y evaluación y control de cumplimiento de funciones.

Si se compara con paises de condiciones economicas y sociales similares, en El Salvador, existe un exceso de gasto en salarios, especialmente en remuneraciones. Así mismo, se observan excesos e inconsistencias técnicas, como el escalafón de salud, los incrementos salariales en las Empresas Publicas, el sector judicial, el sobresueldo a los directivos (Ministros, gerentes, y personal de confianza) y las hasta triple remuneraciones (salario, pensión y bonificación), que deben regularse de una manera técnica y transparente.

Sin embargo, es importante señalar, que el potencial recorte en los sectores de mayor gasto, salud, educación, justicia y seguridad, es muy limitado, no solamente por la rigidez legal y política arriba mencionada; sino además, por las enormes presiones por mejorar la cobertura y calidad de los servicios en esas áreas. En estos casos, es necesario evaluar la pertinencia y solidez técnica de sus políticas, el monto de sus presupuestos, la asignación de estos recursos y su relación con las políticas y metas del GOES, la efectividad de sus acciones y la eficacia y eficiencia de sus programas y

proyectos y los resultados obtenidos. De estos elementos parten los criterios y posibilidades para generar "espacio fiscal", y financiar de esta forma, la ampliación en calidad y cobertura de esos servicios.

En relación con la contención y racionalización del gasto, la PF considera la aplicación de las siguientes medidas:

- Construcción de "espacio fiscal" - mayor eficiencia y eficacia del gasto público – , mediante la revisión del vinculo Planeación-Politicas-Presupuesto- y el examen de la gestión operativa-territorial, en sectores críticos, como educación, salud, justicia, agricultura, medio ambiente, entre otras.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional (normas, procesos, procedimientos) y técnica, y formación de equipos de trabajo con participación de la Corte de Cuentas, ministerios y agencias estatales, STPP, DGP y DPEF, para la realización de evaluaciones de desempeño, en los sectores arriba mencionados.
- Fortalecimiento de la institucionalidad para la gobernabilidad y la gestión por resultados de las Empresas Publicas No Financieras: CEL, CEPA, ANDA y LBN.
- Fortalecimiento de la institucionalidad y capacidad de gestión de la Inversión Pública Nacional/ Municipal
- Consolidación del proceso de Modernización Institucional de la gestión de las Finanzas Públicas: Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMLP-, Marco de Gasto de mediano Plazo –MGMP-, Presupuesto por Programas –PpP- y Gestión por Resultados –GpR- y construccion y puesta en marcha del SAFI II.
- Focalización de Subsidios especialmente transporte y los relacionados con el gasto social.

En cuanto al incremento en el recaudo de los recursos tributario la PF considera pertinente, en esta etapa, enfatizar el fortalecimiento de la gestión de los impuestos, actuales, fortalecer el marco legal para su fiscalización y recaudo y reducir la evasión y elusión de los impuestos y pagos aduaneros, así:

- Fortalecimiento de la gestión administrativa mediante la aplicación del TTax Administration Diagnostic Assesment (TADAT).
- Reforma legal del marco regulatorio y organizacional de las funciones de fiscalización y cobranzas.
- Evaluación de los mecanismos de evasión en los impuestos y en las obligaciones aduaneras y reforma de procesos y procedimientos identificados.

Como resultado de estas acciones se propone para el ejercicio fiscal de 2018, las siguientes metas cualitativas:

- Techos fiscales 2018: para los Ingresos Tributarios se considera un recaudo de $ 4.617.5 millones (15.7% PIB); de otra parte, para los Gastos Corrientes se considera un techo de $ 5,328.5 millones (18.2% PIB), de los cuales $3,646.6 millones (12.4% PIB) irian a financiar Gasto de Consumo, y para Inversión Bruta se considera un techo de $814.5 millones (2.8% PIB).
- Indicadores de seguimiento fiscal (LRF) 2018: la propuesta de PF, contempla un Balance Primario positivo equivalente a 0.5% PIB y un Déficit Fiscal,de 2.8% PIB. Con estos resultados el Saldo de la Deuda es de 60.7% PIB, ligeramente inferior al saldo para 2017 de 61.7% PIB.

El Largo plazo. 2019-2024. Propuestas de reforma tributaria, y Profundización de la contención y racionalización del gasto.

En esta etapa se completaría la propuesta de ajuste de las finanzas públicas establecida en la LRF, con la incorporación del componente de ingresos tributarios y la profundización de la reforma del gasto público.

En cuanto al incremento en la presión tributaria contemplada en la LRF, esta propuesta de PF considera la posibilidad de incrementar la tasa del IVA en dos puntos porcentuales pata llevarlo de 13% hasta 15% , con una compensación por la vía del gasto para los estratos de menores ingresos.

Igualmente se contempla la introducción del Impuesto al Patrimonio y/o su versión relacionada con los bienes inmuebles o impuesto predial. El primero tiene la ventaja de su complementariedad con el Impuesto a la Renta y por lo tanto su funcionalidad para el control de este último. El Segundo por su carácter eminentemente local tendría que ser, cuando menos compartido con las municipalidades. La viabilidad de dichas propuestas de reforma tributaria dependerá de los consensos necesarios para su aprobacion por la AL

Aquí también se considera la modernización de las aduanas y de las herramientas y capacidades técnicas y operativas para su mayor gestión. Este proceso contaría con el soporte y recursos del crédito del BID lo que aseguraría su buen desempeño.

Finalmente en esta etapa se considera la profundización del proceso de modernización institucional y técnica del gasto público, en particular en lo que se relaciona con la implantación del Presupuesto por Programas y la Gestión orientada a Resultados; todo lo cual ira acompañado del fortalecimiento de los instrumentos y herramientas para el Seguimiento y Evaluación de Resultados y la Rendición de Cuentas por los mismos.

Por ultimo pero no menos importante es el esfuerzo por fortalecer la capacidad tecnica y operativa de los ministerios y agencias, encargadas de la identificación e implementación de los proyectos de inversión pública, como de la STPP encargada de la planeación estrategica y de la selección de los proyectos; asi como el seguimiento y evaluación de los resultados.

En este mismo sentido se incluye, tambien, la reestructuración de la Política de Endeudamiento Público, tanto de largo, como de corto plazo. Aunque la Constitución es clara es establecer el empleo de los recursos del credito exclusivamente a la inversión-formación bruta de capital, que incluye capital humano-, en la práctica, tanto los recursos de credito de LP, EUROBONOS, son empleados para financiar gasto corriente, como se hace con los de corto plazo, LETES, que se emplean, para financiamiento de gasto corriente con la banca local, con el consecuente encarecimiento del credito para la inversión y el consumo local. Aquí en este periodo 2018-2019, es indispensable preparar la emisión y colocación de un poco mas de $1,000 millones de Eurobonos, para lo cual debe haber un acuerdo politico interpartidista semejante a los alcanzados al inicio de los Gobiernos de Funes y de Sanchez Ceren. Los acuerdos sobre mínimos sirven de base para la creación de confianza y para establecer acuerdos de interes suprapartidista.

En el largo plazo, los indicadores fiscales muestran un comportamiento positivo, el balance primario se torna positivo y crece continuamente, mientras el déficit fiscal decrece de manera sustantiva; como consecuencia la deuda pública disminuye apreciablente , dando lugar a una senda fiscal sostenible, como se contempla en la LRF (Ver cuadro MH. Sector Público No-Financiero. Proyecciones Fiscales. Activo). Aunque optimisto, estas proyecciones recogen dos hechos fundamentales, el incremento de la presión tributaria de 1.2% del PIB y un recorte del gasto de consumo en 0.9% del PIB.

Como se mencionó al principio de este documento, esta propuesta de Política Fiscal es gradual, progresiva e integral y continua; que busca contribuir al proceso de sostenibilidad fiscal y financiera y estabilidad macroeconómica, como lo establece la LRF y que descansa sobre el interés de todos los salvadoreños, en especial de los partidos politicos de preservar el sistema hasta que los resultados electorales y la alternacia política, permitan introducir medidas de mayor calado.

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 de 2.4% a partir de 2017, con un leve incremento hasta llegar a estabilizarse en 2.8% a partir de 2023 de conformidad a estimaciones del 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 desempeño favorable 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 No. 15 Principales Supuestos Macroeconómicos
Millones de $ y porcentajes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB NOM	27,925.4	29,353.2	30,727.5	32,077.7	33,508.8	35,050.2	36,697.6	38,422.3	40,228.2	42,118.9	44,098.5
PIB REAL	10,464.6	10,724.1	10,985.7	11,259.3	11,545.3	11,857.0	12,189.0	12,530.3	12,881.1	13,241.8	13,612.6
CREC NOM	4.2%	5.1%	4.7%	4.4%	4.5%	4.6%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%
CREC REAL	2.4%	2.5%	2.4%	2.5%	2.5%	2.7%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
Inflacion	1.6%	1.3%	1.3%	1.2%	1.2%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Deflactor del PIB	266.8	273.7	279.7	284.9	290.2	296.3	301.7	307.3	313.0	318.8	324.7
Var defl PIB	1.8%	2.6%	2.2%	1.9%	1.9%	1.9%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%

Fuente: BCR

5.1 Escenario Base

Este escenario recoge la trayectoria fiscal inercial de los años anteriores, y solo contempla medidas y ajustes moderados en materia de gastos y endeudamiento público del SPNF, que preservan dicha trayectoria. Las principales metas fiscales para el período 2017 – 2027 son las siguientes:

- Se estima una carga tributaria de 15.9% del PIB en el 2017 y que se prevé que se mantendrá casi constante a lo largo del período.
- Se estima un gasto público total de 20.5% del PIB para el 2017, con un leve incremento de forma gradual hasta llegar al 20.8% del PIB a 2027, lo que significa 0.3 puntos porcentual del PIB más a lo largo del período.

- Los gastos corrientes de 17.7% del PIB para el 2017, se espera que aumenten gradualmente hasta llegar al 17.9% del PIB a 2027, es decir 0.2% del PIB más para el

período. Se cumple con las regla de la LRF del 18.5% del PIB, después del período de consolidación fiscal.

- Los gastos en consumo pasan de 12.6% del PIB en 2017 mostrando una disminución gradual llegando a 11.7% del PIB, es decir 0.9 puntos del PIB menos; donde las remuneraciones pasaron de 9.2% del PIB a 8.3% y los bienes y servicios se estiman estables en torno a 3.5% del PIB, ambos rubros con crecimientos promedio de 3.7% y 3.2% respectivamente, cumpliéndose con la regla de LRF, que estos rubros no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB nominal.
- Las transferencias corrientes registran incrementos en 2017 y 2018, debido al aumento del aporte al sistema de pensiones, luego se estabiliza en el periodo 2019- 2027 con un promedio de 3.2%.
- En cuanto a los intereses de la deuda se estiman en 2.9% del PIB en 2017 con una tendencia creciente para el período, llegando a 4.0% en 2027; 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 2017-2027 se estimó con un promedio de 2.7% del PIB; comportamiento acorde con el nivel de crecimiento económico estimado para el período.
- En consecuencia, el déficit fiscal (incluyendo pensiones), se estima en 2.6% del PIB en 2017, con una tendencia decreciente hasta finalizar en 2.2% del PIB en el 2027; con una mejora de 0.4 puntos porcentuales del PIB.

- Por su parte, la deuda del SPNF (incluyendo FOP) se estima en 61.7% en 2017 y se proyecta un saldo de 60.4% del PIB al finalizar el período; mostrando una trayectoria descendente equivalente a 1.1%. Es importante destacar que la brecha entre el saldo de la deuda con pensiones y el saldo de la deuda sin pensiones, es de 17.2% 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, pero con tendencia estable, producto de la reforma de pensiones.

5.2 Programación de Inversión Pública del SPNF en Términos de Devengado incluyendo su fuente de financiamiento.

En términos de valores devengados, la inversión pública para el período 2017- 2021 se proyecta que se ejecutará un promedio de $1,008.9 millones, con un nivel de proyección de ejecución del 76.1% de la meta programada. La sustentación técnica en que se basa el programa de inversión pública de mediano plazo (2007- 2021), es la siguiente:

1. Disponibilidad de recursos en las diferentes fuentes de financiamiento, principalmente de préstamos externos contratados y recursos provenientes de aprobaciones de nuevas operaciones de crédito que se programan contratar.

2. Ejecución de proyectos de gran envergadura en los sectores de: Infraestructura Vial y Aeroportuaria a cargo del MOP, FOVIAL, FOMILENIO y la CEPA; Energía Eléctrica bajo la responsabilidad de CEL, con intervenciones como la del proyecto El Chaparral; Acueductos y Alcantarillados, entre los cuales destaca la Rehabilitación de la Planta Potabilizadora Las Pavas; Salud Pública con la ejecución de proyectos de infraestructura hospitalaria por parte del ISSS y MINSAL; y Justicia y Seguridad Pública con proyectos principalmente a cargo del MJSP y la CSJ, entre otros.

3. Implementación de los Sistemas de Planificación Nacional y de Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados, que contribuirán a mejorar la asignación y ejecución de los recursos.

4. Simplificación y Mejora en los procesos de: adquisiciones y contrataciones, programación, monitoreo y seguimiento de los proyectos, que conlleven a mayor eficiencia en la ejecución de la inversión pública.

5. Fortalecimiento de las capacidades técnicas y gerenciales de las instituciones ejecutoras, que contribuirían a mejorar la gestión de la inversión pública.

Tabla No. 16 PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA DE MEDIANO PLAZO 2017-2021

EN MILLONES US$

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
FGEN	419.61	408.48	461.07	466.28	492.60	**2,248.05**
RPRO	160.55	165.38	104.63	143.71	123.28	**697.56**
PREST. INTERNOS	24.18	12.56	-	-	6.00	**42.74**
OTROS	7.93	3.78	2.11	-	-	**13.81**
SUBTOTAL INTERNO	**612.27**	**590.20**	**567.81**	**610.00**	**621.89**	**3,002.16**
PRESTAMOS	413.70	318.08	278.27	297.01	315.09	**1,622.14**
DONACIONES	81.52	111.58	82.62	68.60	75.73	**420.05**
SUBTOTAL EXTERNO	**495.22**	**429.65**	**360.89**	**365.61**	**390.82**	**2,042.19**
TOTAL	**1,107.50**	**1,019.86**	**928.70**	**975.60**	**1,012.70**	**5,044.36**

PIB	**28,005.10**	**29,423.60**	**30,859.50**	**32,268.80**	**33,749.80**
% DE INVERSION RESPECTO AL PIB	**4.0%**	**3.5%**	**3.0%**	**3.0%**	**3.0%**
PROYECCION DE EJECUCION	**711.00**	**740.03**	**750.01**	**800.02**	**820.03**
% DE EJECUCION	**64.2%**	**72.6%**	**80.8%**	**82.0%**	**81.0%**
% DE EJECUCION DE INVERSION RESPECTO AL PIB	**2.5%**	**2.5%**	**2.4%**	**2.5%**	**2.4%**

Tabla No 17 Principales Indicadores Fiscales escenario Base

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
					Millones de US$						
Ingresos totales	5,570.8	5,793.9	6,015.9	6,217.8	6,489.8	6,802.0	7,125.6	7,464.9	7,820.6	8,193.5	8,584.5
Ingresos tributarios	4,446.4	4,617.5	4,834.6	5,051.6	5,278.9	5,529.1	5,795.6	6,075.2	6,368.3	6,675.7	6,998.1
Gastos totales	5,730.9	6,238.1	6,539.3	6,726.3	7,049.5	7,278.3	7,694.6	7,929.6	8,309.4	8,720.1	9,157.4
Gasto corriente	4,948.2	5,328.5	5,581.2	5,743.2	6,016.6	6,255.3	6,619.5	6,858.9	7,171.0	7,538.8	7,900.7
Ahorro corriente	567.2	338.6	350.2	451.6	455.1	520.7	480.8	581.2	625.2	630.8	660.3
Gasto Capital	783.5	900.5	958.1	983.1	1,032.9	1,023.0	1,075.1	1,070.8	1,138.4	1,181.3	1,256.7
Inversión	711.0	804.3	868.6	891.7	944.4	932.2	984.7	977.7	1,042.6	1,085.6	1,158.1
Balance primario(sin pensiones)	652.8	501.2	535.8	613.0	669.2	821.0	844.7	974.6	1,064.5	1,132.5	1,197.8
Balance primario(con pensiones)	87.8	135.8	171.5	261.1	308.8	461.5	422.0	525.6	636.1	710.3	795.0
Déficit global (sin pensiones)	-160.1	-444.2	-523.4	-508.5	-559.8	-476.3	-568.9	-464.8	-488.8	-526.6	-572.9
Déficit global (con pensiones)	-725.1	-809.6	-887.7	-860.3	-920.1	-835.8	-991.7	-913.7	-917.3	-948.7	-975.7
Deuda total (sin pensiones)	12,688.9	12,930.8	13,397.8	13,886.8	14,517.4	15,087.1	15,869.8	16,568.5	17,321.4	18,138.0	19,032.2
Deuda total (con pensiones)	17,225.7	17,850.7	18,678.8	19,515.0	20,471.0	21,364.6	22,427.7	23,424.7	24,447.0	25,517.7	26,637.6
					Porcentajes del PIB						
Ingresos totales	19.9	19.7	19.6	19.4	19.4	19.4	19.4	19.4	19.4	19.5	19.5
Ingresos tributarios	15.9	15.7	15.7	15.7	15.8	15.8	15.8	15.8	15.8	15.8	15.9
Gastos totales	20.5	21.3	21.3	21.0	21.0	20.8	21.0	20.6	20.7	20.7	20.8
Gasto corriente	17.7	18.2	18.2	17.9	18.0	17.8	18.0	17.9	17.8	17.9	17.9
Ahorro corriente	2.0	1.2	1.1	1.4	1.4	1.5	1.3	1.5	1.6	1.5	1.5
Gasto Capital	2.8	3.1	3.1	3.1	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Inversión	2.5	2.7	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.5	2.6	2.6	2.6
Balance primario(sin pensiones)	2.3	1.7	1.7	1.9	2.0	2.3	2.3	2.5	2.6	2.7	2.7
Balance primario(con pensiones)	0.3	0.5	0.6	0.8	0.9	1.3	1.1	1.4	1.6	1.7	1.8
Déficit global (sin pensiones)	-0.6	-1.5	-1.7	-1.6	-1.7	-1.4	-1.6	-1.2	-1.2	-1.3	-1.3
Déficit global (con pensiones)	-2.6	-2.8	-2.9	-2.7	-2.7	-2.4	-2.7	-2.4	-2.3	-2.3	-2.2
Deuda total (sin pensiones)	45.4	44.1	43.6	43.3	43.3	43.0	43.2	43.1	43.1	43.1	43.2
Deuda total (con pensiones)	61.7	60.8	60.8	60.8	61.1	61.0	61.1	61.0	60.8	60.6	60.4
PIB nominal	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,077.7**	**33,508.8**	**35,050.2**	**36,697.6**	**38,422.3**	**40,228.2**	**42,118.9**	**44,098.5**

Fuente: Ministerio de Hacienda

Gráfico No. 21: IngresosTributarios 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB

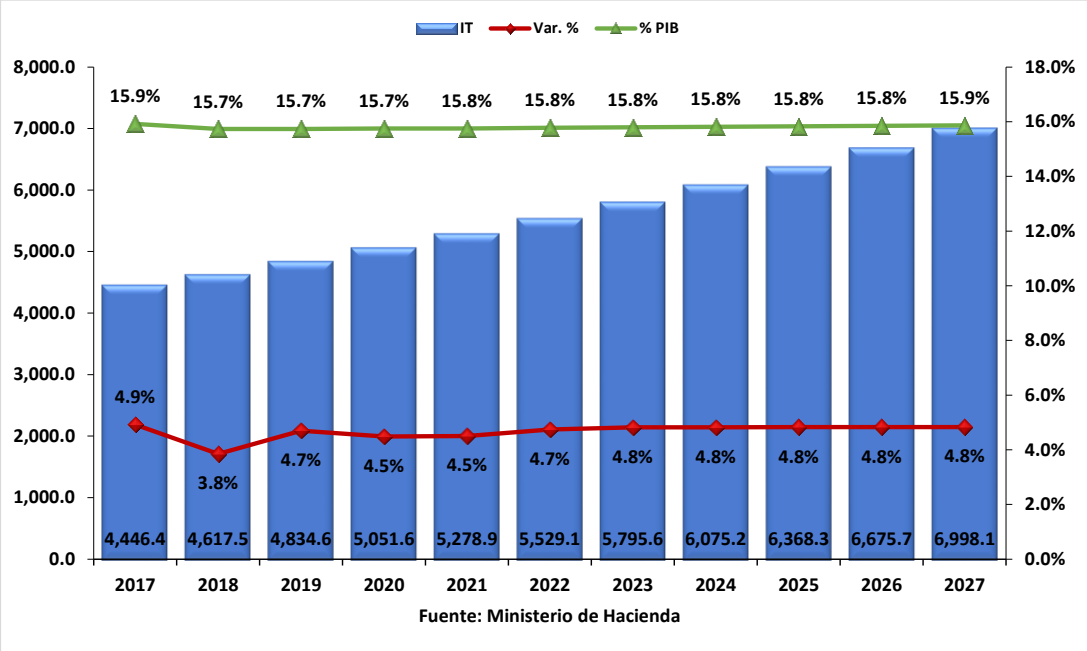


Gráfico No. 22: Déficit del SPNFcon y sin pensiones 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB

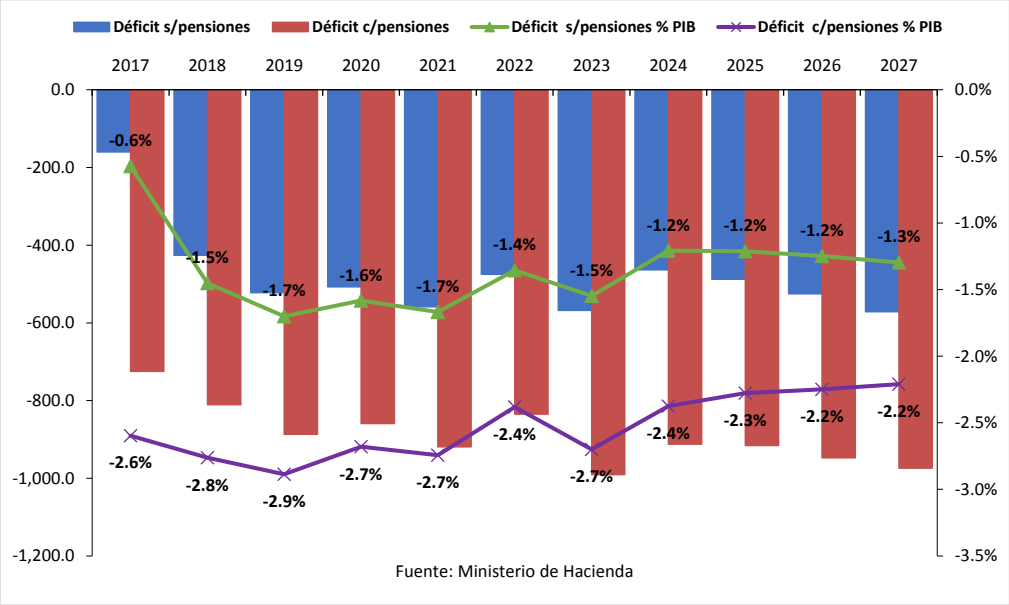


Gráfico No. 23: Balance Primario del SPNF con y sin pensiones 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB

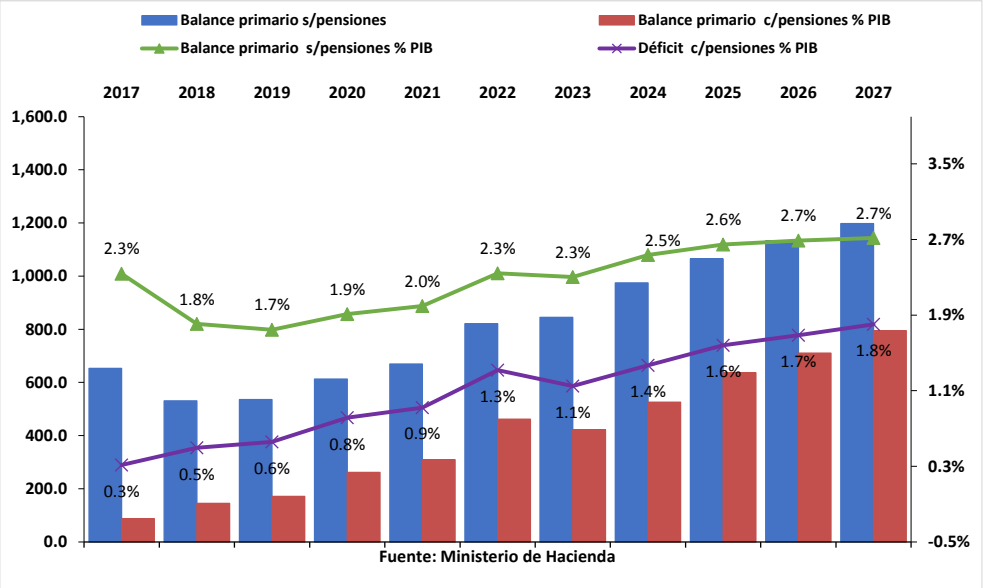
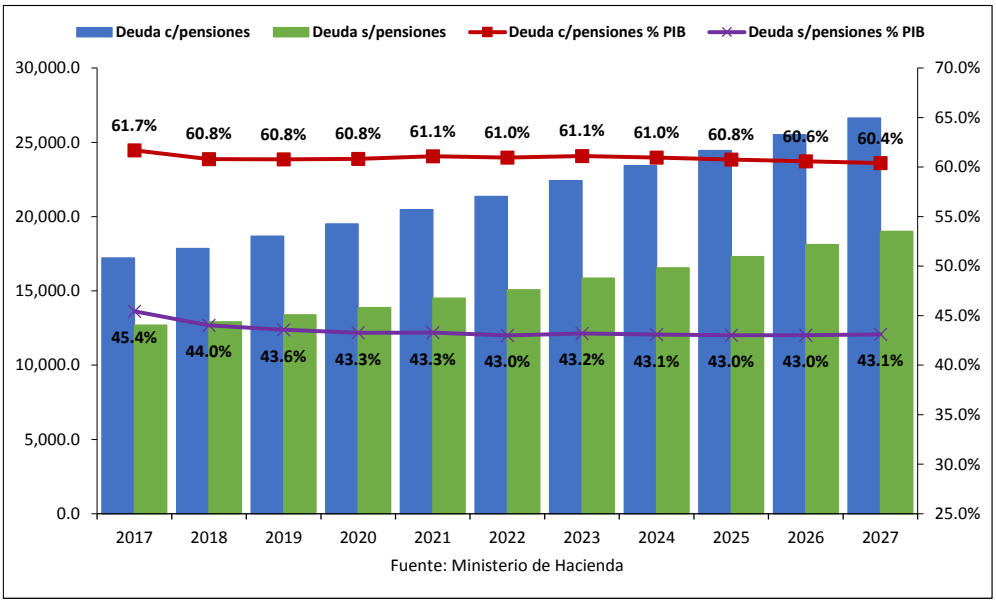


Gráfico 24: Deuda Pública del SPNF con y sin pensiones 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB



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 1.1% del PIB de 2017 a 2020.

Ajuste de Gastos

Por el lado del gasto se contempla la continuación de la política de focalización de los Subsidios y la contención en el crecimiento en los gastos corrientes. De manera específica, el subsidio al Gas Licuado de Petróleo (GLP) se estima una reducción de $10.7 millones, en 2017. En 2018 se estima una reducción de $18.2 millones en el subsidio a la energía eléctrica. En los demás rubros de gastos se contempla un crecimiento menor con respecto al de años anteriores y en particular, esta reducción se acentúa en los rubros de remuneraciones con una reducción de 0.9% el PIB durante todo el período.

En este escenario las principales metas fiscales en materia de ingresos, gastos y endeudamiento público del SPNF, para el período 2017 – 2027 son las siguientes:

- Se estima una carga tributaria de 15.9% del PIB en el 2017 incrementándose progresivamente hasta alcanzar el 17.1% del PIB en el año 2027, generando un incremento de 1.2% del PIB.
- Para el 2017 el gasto público se prevé alcanzar 20.5% del PIB, mostrando una reducción hasta llegar al 20.3% del PIB a 2027 que significa un 0.2 puntos porcentual del PIB menos al final del período.
- Los gastos corrientes de 17.7% del PIB para el 2017, se reducen gradualmente hasta llegar al 17.4% del PIB a 2027, que significa una disminución de 0.3% del PIB para el período.
- Los gastos de consumo muestran una tendencia decreciente a lo largo del período al pasar de 12.6% del PIB en 2017 a 11.7% del PIB en 2027, con una reducción de 0.9% del PIB.
- Las transferencias corrientes de 2.2% del PIB en 2017 se incrementan a 2.4% del PIB en 2027, con un promedio para el período de 2.5%.
- En cuanto a los intereses de la deuda estima una tendencia estable en torno a 3.3% 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 2017 - 2027 se estimó con un promedio de 2.7% del PIB, comportamiento acorde con el nivel de crecimiento económico estimado para el período.
- En consecuencia el déficit fiscal (incluyendo pensiones), se estima en 2.6% del PIB en 2017 con una tendencia decreciente hasta finalizar en -0.5% del PIB en el 2027; esta mejora de 2.1 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 2017 mostrando una trayectoria decreciente en el período hasta llegar a 50.6% del PIB en 2027. Es importante destacar que la brecha entre el saldo de la deuda con pensiones y el saldo de la deuda sin pensiones es de 17.2% del PIB, producto de la reforma de pensiones. Es importante enfatizar que el impacto de la reforma de pensiones en las finanzas públicas se ve reflejado en reducciones del balance fiscal, tanto como en el monto y nivel de la deuda.

Tabal No. 18 Principales Indicadores Fiscales escenario Activo
(Millones de $ y porcentaje del PIB)

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
millones de US$											
Ingresos totales	5,570.8	5,793.9	6,310.7	6,606.3	6,896.2	7,227.8	7,564.4	7,925.1	8,311.8	8,726.4	9,161.9
Ingresos tributarios	4,446.4	4,617.5	5,129.4	5,440.1	5,685.3	5,954.9	6,235.8	6,536.7	6,859.3	7,205.3	7,568.9
Gastos totales	5,730.9	6,238.1	6,612.9	6,786.6	7,084.6	7,284.6	7,664.8	7,883.3	8,226.5	8,598.9	8,992.0
Gasto corriente	4,948.2	5,328.5	5,640.8	5,784.4	6,031.6	6,240.5	6,568.1	6,789.9	7,063.7	7,391.0	7,706.1
Ahorro corriente	567.2	338.6	585.4	799.0	846.5	961.2	970.9	1,110.4	1,223.7	1,311.5	1,432.2
Gasto de Capital	783.5	910.5	972.1	1,002.2	1,053.0	1,044.0	1,096.7	1,093.4	1,162.7	1,207.9	1,285.9
Inversión	711.0	814.3	882.6	910.9	964.5	953.2	1,006.3	1,000.5	1,066.9	1,112.1	1,186.9
Balance primario(sin pensiones)	652.8	501.2	747.9	909.0	979.0	1,145.8	1,181.2	1,327.8	1,439.8	1,536.0	1,631.2
Balance primario(con pensiones)	87.8	135.8	383.5	557.1	618.6	786.2	758.4	878.8	1,011.4	1,113.8	1,228.4
Déficit global (sin pensiones)	-160.1	-444.2	-302.2	-180.3	-188.4	-56.8	-100.4	41.8	85.3	127.5	169.8
Déficit global (con pensiones)	-725.1	-829.2	-666.5	-532.1	-548.8	-416.4	-523.2	-407.1	-343.1	-294.7	-233.0
Deuda total (sin pensiones)	12,688.9	12,930.8	13,181.2	13,346.5	13,610.5	13,765.5	14,084.3	14,281.2	14,465.3	14,634.2	14,793.2
Deuda total (con pensiones)	17,225.7	17,850.7	18,462.2	18,974.9	19,564.3	20,043.4	20,642.6	21,137.9	21,591.5	22,014.8	22,399.5
Porcentajes del PIB											
Ingresos totales	19.9	19.7	20.5	20.6	20.6	20.6	20.6	20.6	20.7	20.7	20.7
Ingresos tributarios	15.9	15.7	16.7	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.1	17.1	17.1
Gastos totales	20.5	21.3	21.5	21.2	21.1	20.8	20.9	20.5	20.4	20.4	20.3
Gasto corriente	17.7	18.2	18.4	18.0	18.0	17.8	17.9	17.7	17.6	17.5	17.4
Ahorro corriente	2.0	1.2	1.9	2.5	2.5	2.7	2.6	2.9	3.0	3.1	3.2
Gasto de Capital	2.8	3.1	3.2	3.1	3.1	3.0	3.0	2.8	2.9	2.9	2.9
Inversión	2.5	2.8	2.9	2.8	2.9	2.7	2.7	2.6	2.7	2.6	2.7
Balance primario(sin pensiones)	2.3	1.7	2.4	2.8	2.9	3.3	3.2	3.5	3.6	3.6	3.7
Balance primario(con pensiones)	0.3	0.5	1.2	1.7	1.8	2.2	2.1	2.3	2.5	2.6	2.8
Déficit global (sin pensiones)	-0.6	-1.5	-1.0	-0.6	-0.6	-0.2	-0.3	0.1	0.2	0.3	0.4
Déficit global (con pensiones)	-2.6	-2.8	-2.2	-1.7	-1.6	-1.2	-1.4	-1.1	-0.9	-0.7	-0.5
Deuda total (sin pensiones)	45.4	44.1	42.9	41.6	40.6	39.3	38.4	37.2	36.0	34.7	33.4
Deuda total (con pensiones)	61.7	60.8	60.1	59.2	58.4	57.2	56.3	55.1	53.7	52.2	50.6
PIB nominal	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,077.7**	**33,508.8**	**35,050.2**	**36,662.5**	**38,385.6**	**40,228.1**	**42,199.3**	**44,267.1**

Fuente: Ministerio de Hacienda

Principales Indicadores Fiscales escenario Activo

Gráfico No. 25: IngresosTributarios 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB

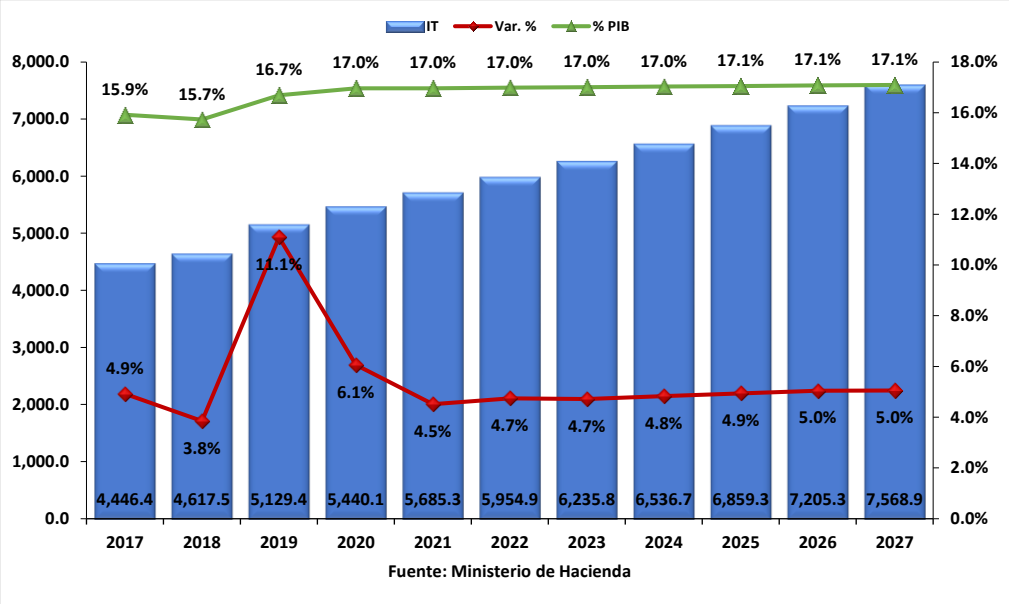


Gráfico No. 26: Déficit del SPNF con y sin pensiones 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB

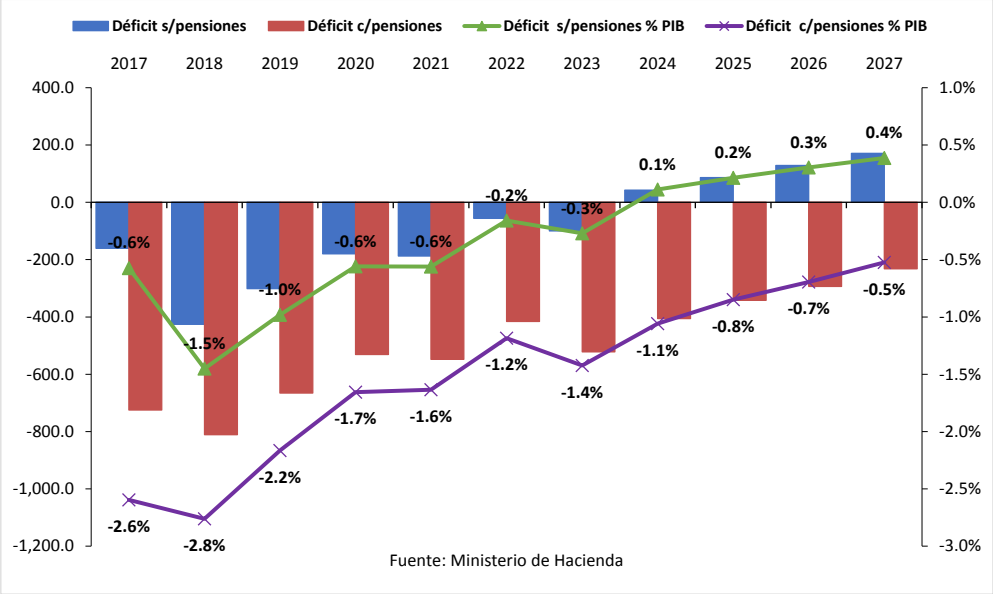


Gráfico No. 27: Balance Primario del SPNF con y sin pensiones 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB

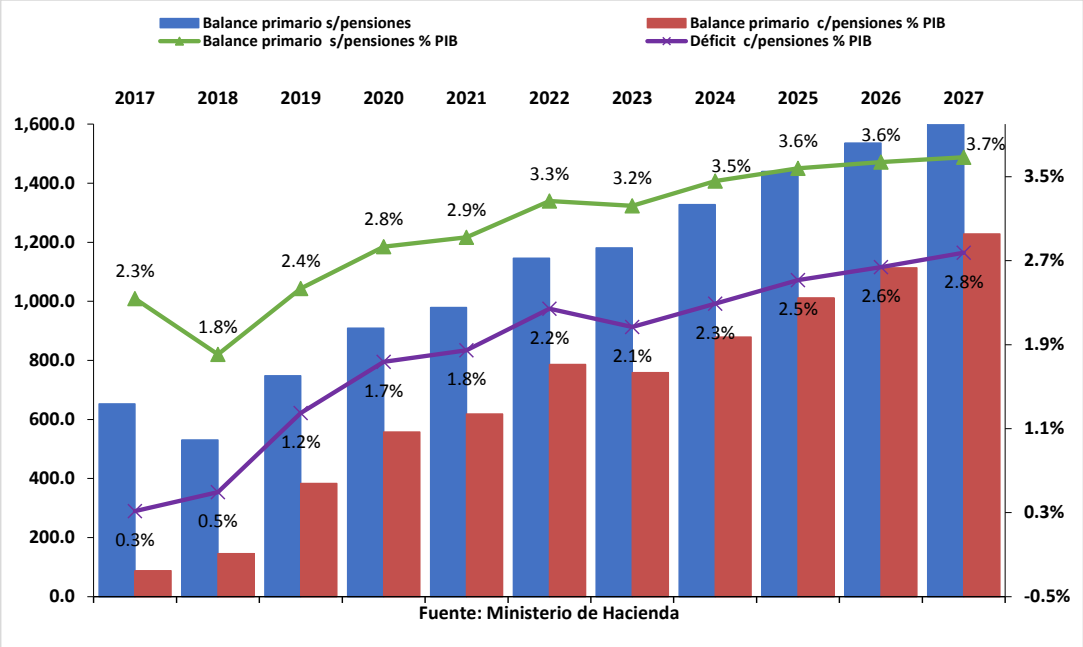
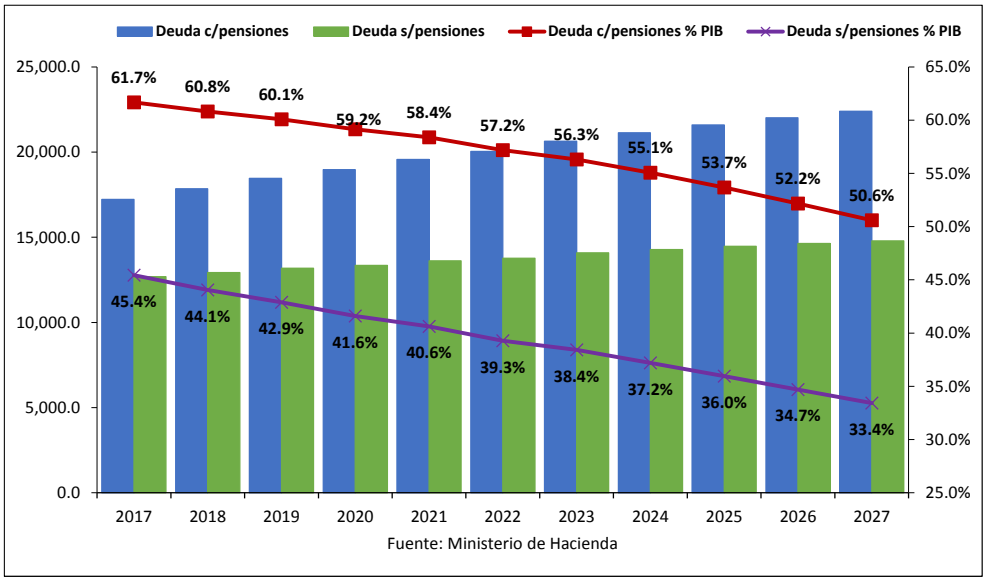


Gráfico No. 28: Deuda Pública del SPNF con y sin pensiones 2017- 2027
En millones de $ y Porcentajes de PIB



6- SOSTENIBILIDAD FISCAL

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

6 Sostenibilidad Fiscal.

6.1 Cálculos de Sostenibilidad Fiscal 2017- 2027[15]

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.

6.1.1 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

---

[15] Los cálculos y simulaciones se desarrollaron con base a metodologías contenidas en la plantilla integrada para Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ADS), desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, de las metodologías practicadas en la Capacitación "Actualización MFMLP El Salvador", marzo 2017.

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 (40.0%).

A continuación se explora el comportamiento de la deuda pública a la luz del escenario propuesto, para el período 2018-2027; 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.

El análisis de la sostenibilidad en El Salvador se desarrolló con base a la metodología contenida en la "Plantilla Integrada para Análisis de Sostenibilidad de Deuda", desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Está plantilla permite acceder a diversos modelos que evalúan la sostenibilidad de deuda, en este documento se emplean tres: a) Modelo tradicional o estándar; b) Dinámica de la Deuda y c) 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:

a) 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*.**

Considerando la información histórica desde el año 2000 hasta los montos estimados para el año 2017, se obtienen los datos de la tabla siguiente:

Tabla No. 19: Nivel de deuda en estado estacionario

Enfoque Estándar	
Estado estable del nivel de deuda	
Ratio deuda/ PIB	61.68%
Tasa de interés real	2.96%
Tasa de inflación	1.60%
Tasa de crecimiento (largo plazo)	1.97%
Superávit primario estimado para SPNF	0.31%
Superávit primario requerido (% del PIB)	**0.60%**
Ajuste requerido (% del PIB)	**0.29%**

En la tabla anterior, los datos del ratio deuda/PIB, tasa de inflación y el superávit primario corresponden al último año observado (2017); la tasa de interés real y el crecimiento del PIB corresponden a promedios históricos; con la citada información y considerando el enfoque de Blanchard; se determina que para estabilizar el ratio deuda/PIB en 61.7%, dados las tasas de interés real de 2.9% y crecimiento real del PIB de 2.0% (niveles históricos), es preciso obtener en cada

año un superávit primario de 0.60%, y es necesario un ajuste fiscal de 0.29% del PIB (0.60% - 0.31%).

En las tablas al final de este párrafo, se presenta un análisis de sensibilidad utilizando diferentes supuestos de tasas de crecimiento del PIB real y de tasa de interés real, que toman como referencia las tasas históricas de dichas variables (2.0% y 2.9% respectivamente, afectándolas con choques de +/- un 0.3 de su correspondiente desviación estándar).

Como se expuso anteriormente, el superávit primario requerido para estabilizar la deuda observada en 2017 es de 0.60% del PIB y un ajuste requerido del 0.29% (columnas y filas centrales de Tabla No. 20), además, puede apreciarse que con una combinación de mayores tasas de interés real y menor crecimiento del PIB, comparado al estado estacionario, se establece un mayor superávit primario y de ajuste fiscal requeridos (Por ejemplo, con **r** : 4.85% y **g** : 0.62%, el **sp*** : 2.59%), y por el contrario la combinación de menores tasas de interés real y mayor crecimiento del PIB se determina un menor superávit primario y ajuste fiscal requerido (Por ejemplo, con **r** : 2.96% y g : 2.86%, el **sp*** : 0.06%).

Tabla No. 20-a: Escenario de Sostenibilidad Fiscal

Superávit Primario Requerido

Tasa de interés real promedio	Tasa de Crecimiento del PIB real a Largo Plazo						
	0.62%	**1.07%**	**1.52%**	**1.97%**	**2.41%**	**2.86%**	**3.31%**
4.85%	2.59%	2.31%	2.02%	1.74%	1.47%	1.19%	0.92%
4.22%	2.20%	1.92%	1.64%	1.36%	1.09%	0.81%	0.54%
3.59%	1.82%	1.54%	1.26%	0.98%	0.71%	0.44%	0.17%
2.96%	1.44%	1.16%	0.88%	0.60%	0.33%	0.06%	NA
2.34%	1.05%	0.77%	0.50%	0.22%	NA	NA	NA
1.71%	0.67%	0.39%	0.12%	NA	NA	NA	NA
1.08%	0.28%	0.01%	NA	NA	NA	NA	NA

Ajuste Requerido en Superávit Primario

Tasa de interés real promedio	Tasa de Crecimiento del PIB real a Largo Plazo						
	0.62%	**1.07%**	**1.52%**	**1.97%**	**2.41%**	**2.86%**	**3.31%**
4.85%	2.28%	1.99%	1.71%	1.43%	1.15%	0.88%	0.60%
4.22%	1.89%	1.61%	1.33%	1.05%	0.77%	0.50%	0.23%
3.59%	1.51%	1.22%	0.95%	0.67%	0.40%	0.12%	-0.15%
2.96%	1.12%	0.84%	0.56%	0.29%	0.02%	-0.25%	
2.34%	0.74%	0.46%	0.18%	-0.09%			
1.71%	0.35%	0.07%	-0.20%				
1.08%	-0.03%	-0.31%					

Otro elemento considerado, para el análisis además de la estabilización del ratio deuda /PIB; fue la construcción de diferentes simulaciones bajo el supuesto que se establecen metas para reducir el ratio de la deuda como porcentaje del PIB a nivel de 60%, 55% y 50%, durante un período de 2, 3, 5, y 10 años; lo anterior combinado con tasas de crecimiento del PIB real del 2.0% y 2.5%. Los resultados obtenidos para el superávit primario requerido y el ajuste fiscal para lograr los objetivos se detallan en la siguiente tabla.

Tabla No. 20-b: Simulaciones para reducir ratio deuda/PIB

Simulaciones para reducir el ratio Deuda / PIB **Considerando crecimiento real del 2.0%**												
Ratio deuda/ PIB Objetivo	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	55.0%	55.0%	55.0%	55.0%	50.0%	50.0%	50.0%	50.0%
Períodos para alcanzar el objetivo	2	3	5	10	2	3	5	10	2	3	5	10
Superávit primario requerido (% del PIB)	1.42%	1.14%	0.91%	0.74%	3.91%	2.79%	1.89%	1.22%	6.40%	4.44%	2.88%	1.70%
Ajuste requerido (% del PIB)	1.11%	0.82%	0.60%	0.43%	3.59%	2.48%	1.58%	0.91%	6.08%	4.13%	2.56%	1.39%

Simulaciones para reducir el ratio Deuda / PIB **Considerando crecimiento real del 2.5%**												
Ratio deuda/ PIB Objetivo	60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	55.0%	55.0%	55.0%	55.0%	50.0%	50.0%	50.0%	50.0%
Períodos para alcanzar el objetivo	2	3	5	10	2	3	5	10	2	3	5	10
Superávit primario requerido (% del PIB)	1.12%	0.84%	0.61%	0.44%	3.61%	2.50%	1.60%	0.93%	6.11%	4.16%	2.59%	1.42%
Ajuste requerido (% del PIB)	0.80%	0.52%	0.30%	0.13%	3.30%	2.18%	1.29%	0.62%	5.79%	3.84%	2.28%	1.11%

En la tabla anterior, se demuestra por ejemplo que para alcanzar la meta de reducir el ratio de la deuda inicial (61.7%) a un 50.0% en 10 años, se debe obtener durante cada año un superávit primario de 1.4% y ajuste fiscal de 1.1%, bajo el supuesto de crecimiento del PIB de 2.5%, pero si el crecimiento real del PIB es similar al histórico (2.0%) entonces los requerimientos serán mayores, el superávit primario debería de ser del 1.7% y el ajuste fiscal del 1.4%; también al establecerse los objetivos de reducción del ratio de la deuda en un menor número de años, los superávit y ajustes requeridos serán mayores.

b) Enfoque Dinámica Endógena de la Deuda

El presente enfoque es una variante del enfoque tradicional; sin embargo, incorpora explícitamente la composición de la deuda en diferentes monedas:

$$d_t = \left[\alpha \frac{1+r_t^d}{1+g_t} + (1-\alpha) \frac{(1+r_t^f)(1+\Delta e)}{(1+g_t)} \right] d_{t-1} - sp_t$$

D_t = deuda pública como porcentaje del PIB en el período t

Donde α representa la proporción de deuda en moneda nacional, $(1-\alpha)$ es la proporción de deuda en moneda extranjera, r_t^d y r_t^f representan las tasas de interés de la deuda en moneda nacional y extranjera, respectivamente. Δe es la tasa de depreciación anual, g representa a la crecimiento real y sp es el superávit primario. Cabe resaltar que el presente enfoque enfatiza la dinámica de la deuda a corto plazo.

El modelo traza la trayectoria del ratio deuda/PIB a través del tiempo en función de sus determinantes directos, como el balance primario, tasa de interés, el tipo de cambio y la tasa de crecimiento. Asimismo, permite simular cambios temporales en los determinantes de la evolución de la deuda y prueba la sensibilidad de la trayectoria de la deuda ante supuestos diferentes.

En los escenarios de simulación se analizan tres choques:

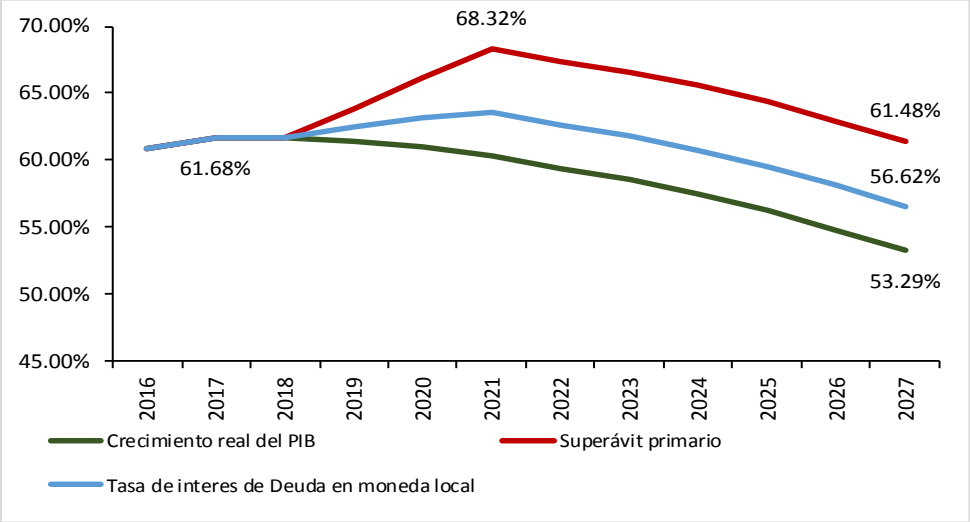
1. **Choque a la tasa de crecimiento del PIB,** consistente en aplicar el valor de 2.7% para el crecimiento real de la economía (años 2019-2021), el cual se determina al considerar el promedio histórico de la variable (años 2000-2017) más un 0.5 de su respectiva desviación estándar Dicho crecimiento se sustenta en ejecución de nuevos proyectos de inversión derivados del Fomilenio II, de asocios públicos –privados y en el sector de energía eléctrica.

2. **Choque sobre el balance primario**, en este caso se establece el valor de -1.7% para el balance primario (años 2019-2021), dicho valor se determina al considerar el respectivo promedio histórico (años 2000-2017), menos un 0.5 de su desviación estándar. El balance primario asume ausencia de medidas fiscales. En este caso la trayectoria deuda PIB se deteriora durante el período del choque; el ratio de la deuda es superior en 8.2 puntos del PIB si se compara al choque de crecimiento del PIB, al final del período de análisis.

3. **Choque a la tasa de interés real doméstica,** el valor del choque para la tasa de interés real es de 6.1% (2019-2021), el cual es determinado al considerar el promedio histórico (años 2000-2017), más un 0.5 de la desviación estándar al final del período el saldo de la deuda en este escenario es superior con relación al choque de crecimiento en 2.8 puntos del PIB.

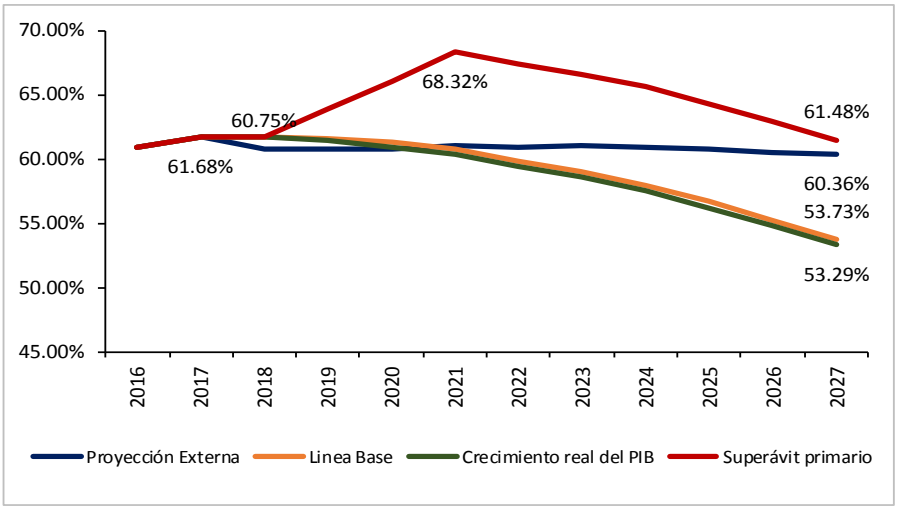
En los Gráficos No. 28 y 29 se muestran las trayectorias del ratio deuda/PIB, en el primero aparecen los tres choques descritos anteriormente, y el segundo presenta el choque al crecimiento real y al superávit primario, los cuales son comparados con la proyección externa y la línea Base (esta última serie corresponde al ratio determinado a partir de las variables claves de la proyección externa, sin choques)

Gráfico No. 29 Dinámica Endógena de la Deuda



Fuente: con base a proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda (Escenario Base)

Gráfico No. 30 Dinámica Endógena de la Deuda (incluye proyección externa y línea base)



Fuente: con base a proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda (Escenario Base)

En la tabla No. 21 se revela adicionalmente las trayectorias del indicador deuda/PIB considerando los choques combinados y un escenario histórico, en este último los valores de los años no observados (de 2023 a 2027), son establecidos con base a los promedios históricos de cada una de las variables que alimentan la ecuación de la deuda.

Tabla No. 21 Senda del ratio Deuda/PIB

	Escenarios	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Choque al Crecimiento Real	60.91%	61.68%	61.67%	61.41%	60.95%	60.38%	59.43%	58.58%	57.51%	56.22%	54.82%	53.29%
2	Choque al Balance Primario	60.91%	61.68%	61.67%	63.86%	66.09%	68.32%	67.41%	66.61%	65.57%	64.32%	62.96%	61.48%
3	Choque a la Tasa de Interés (local)	60.91%	61.68%	61.67%	62.49%	63.11%	63.61%	62.67%	61.84%	60.79%	59.51%	58.13%	56.62%
4	Choque Combinados	58.86%	56.28%	56.23%	59.05%	61.99%	64.99%	64.07%	63.24%	62.19%	60.93%	59.55%	58.05%
5	Escenario Histórico	61.54%	61.56%	61.54%	61.45%	61.13%	60.67%	59.72%	62.34%	65.01%	67.75%	70.55%	73.41%
6	**Proyección Externa**	**60.91%**	**61.68%**	**60.75%**	**60.73%**	**60.78%**	**61.03%**	**60.90%**	**61.06%**	**60.92%**	**60.72%**	**60.54%**	**60.36%**

Fuente: elaboración propia con base a proyecciones de variables fiscales y económicas del MH y el BCR.

c) Gráfico de abanico (Fan Chart)

Continuando con el análisis de sostenibilidad de la deuda, en el presente apartado se utilizará el Gráfico de Abanico (Fan Chart), agregándose la incertidumbre en el comportamiento de las variables claves con las que se establece el ratio deuda-PIB, debido a que los resultados están sujetos a riesgos, especialmente a medida que se aumenta el número de años proyectados.

La idea básica de este enfoque, 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 (para el presente análisis se utiliza la metodología de pronósticos externos). El gráfico de abanico correspondiente se genera para una proyección del período 2018 – 2027, permitiendo finalmente evaluar la probabilidad de que el ratio deuda/PIB supere distintos valores de umbral. 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.

Metodología de Proyecciones Externas

La metodología de proyecciones externas busca incorporar en el enfoque Fan Chart el conocimiento o juicio de los expertos (hacedores de política y/o instituciones). Al contrario de la metodología de gestión de riesgos, la trayectoria central proyectada se basa en estimaciones externas y no en un método econométrico. Además, la distribución probabilística de las proyecciones se construyen a partir de los riesgos mostrados en el pasado, es decir, de la desviación estándar mostrada en los últimos 5 o 10 años. De esta forma, la proyección de cada variable en el momento "t" se obtendrá de la siguiente manera:

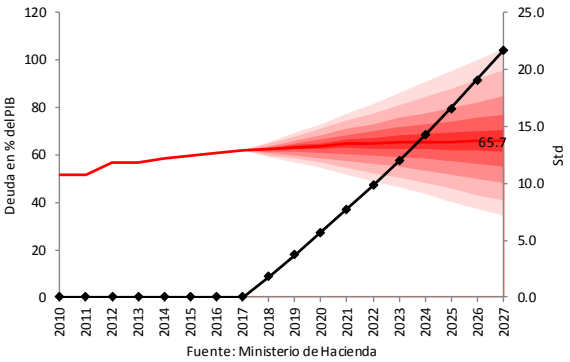
$$X_t^s = X_t^{EXT} + e_t$$

$$e \sim N(0,\sigma)$$

Dónde: X es cada una de las variables de la ecuación de movimiento de deuda, X^{EXT} es la proyección externa, e es el error generado a través de una variable aleatoria (1000 datos) con media cero y desviación estándar igual a la registrada por la variable en el pasado.

El ejercicio de proyección se realizará para cada variable en cada momento (t, t+1, t+2,…, T), luego las variables proyectadas se incorporan en la ecuación de la dinámica de la deuda pública y se obtiene la trayectoria de la deuda/PIB.[16]

Gráfico No. 31 Abanico de la deuda Valor de riesgo de la deuda % PIB.



Fuente: Ministerio de Hacienda

Probabilidad de Deuda/PIB :

> 60	70.3%
> 70	26.0%
> 80	10.5%
> 90	4.4%
> 100	1.7%

Nota: Probabilidad promedio para el periodo proyectado

[16] Se utilizó una metodología practicada en la capacitación "Actualización del MFMLP El Salvador, marzo de 2017". Para la tasa de interés nominal se aplica una tasa de interés implícita determinándose al relacionar el gasto por concepto de interés del año t, entre el saldo de la deuda total del año t-1; lo anterior se justifica, por tratarse de un a economía dolarizada, se asume que la tasa de interés real únicamente dependerá de la tasa de interés de la deuda denominada en moneda local, y por otra parte la tasa de cambio se mantiene fija.

En el gráfico anterior se reproduce la trayectoria observada de la deuda respecto al PIB, el cual muestra diferentes percentiles de la distribución simulada para los años proyectados, teniendo en cuenta la incertidumbre contenida en el conjunto de entradas que alimentan la ecuación de la deuda. La línea con marcador representa la desviación estándar de la proyección (en eje secundario).

Con un escenario base que contempla medidas y ajustes moderados en materia de ingresos, gastos y endeudamiento público, se observa en el gráfico que el percentil cincuenta o la mediana (franja central roja) refleja que la deuda como porcentaje del PIB se incrementa gradualmente en promedio 0.6 puntos porcentuales entre 2018 a 2023 y con media de 0.13 puntos porcentuales de 2024 a 2027, determinándose en el último año de proyección un ratio de 65.7%

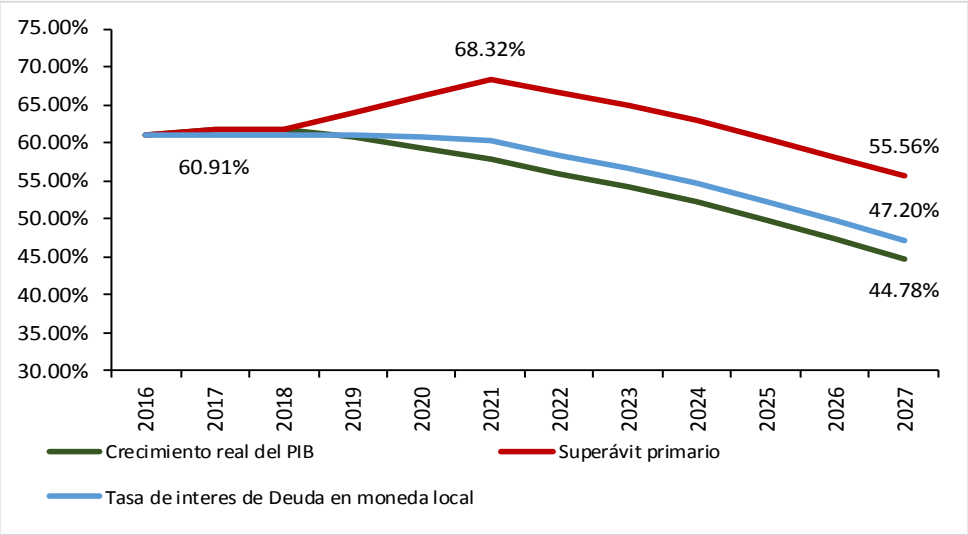
La probabilidad que la deuda supere el umbral del 60.0% del PIB es del 70.3%; que el ratio sea mayor de 70.0% la probabilidad es de 26.0%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 80.0% es del 10.5%.

6.1.2 Escenario de Sostenibilidad Fiscal (para proyecciones fiscales Activa)

a) Enfoque Dinámica Endógena de la Deuda

Los Gráficos No. 32 y 33 reflejan las trayectorias del porcentaje de la deuda /PIB, en el primero aparecen los tres choques (crecimiento real, superávit primario y tasa de interés), y el segundo presenta el choque al crecimiento real y al superávit primario, los cuales son comparados con la proyección externa y la línea Base (esta última serie corresponde al ratio determinado a partir de las variables claves de la proyección externa, sin choques)

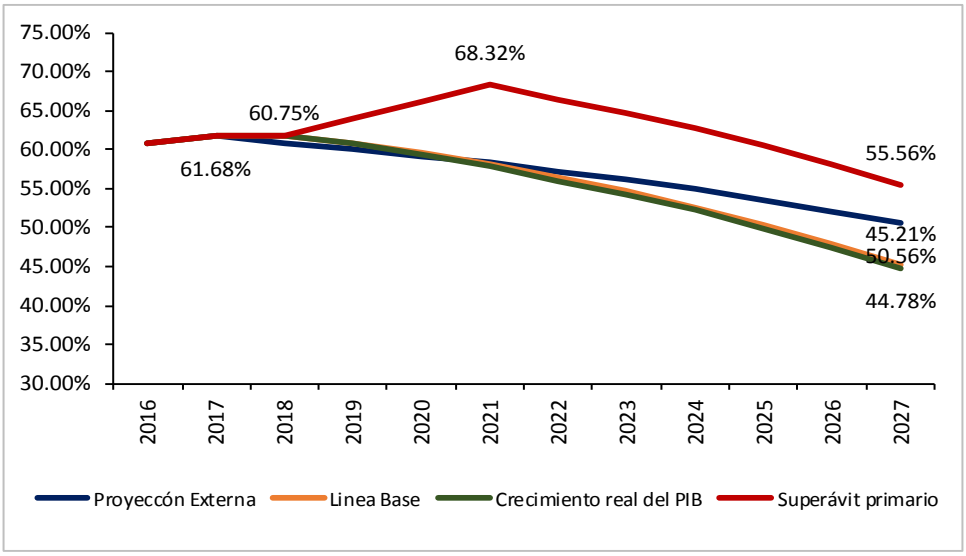
Gráfico No. 32 Dinámica Endógena de la Deuda



Fuente: con base a proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda (Escenario Activo)

El gráfico muestra que el choque de crecimiento económico (2019- 2021), es el que más baja el ratio de la deuda llegando a 44.8% del PIB.

Gráfico No. 33 Dinámica Endógena de la Deuda (incluyendo proyección externa y línea base)



Fuente: con base a proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda (Escenario Activo)

En el gráfico anterior se observa que el ratio de la deuda con choque de crecimiento económico (44.8%), es menor en 8.5 puntos porcentuales a la proyección base; mientras que la tendencia que simula el impacto al balance primario (55.6%), es menor en 5.9 puntos en comparación a la proyección base al final del período.

En la tabla No. 22 se revela adicionalmente las trayectorias del indicador deuda/PIB considerando los choques combinados y un escenario histórico, este último refleja el mayor nivel del indicador al final de los períodos proyectados (69.5%).

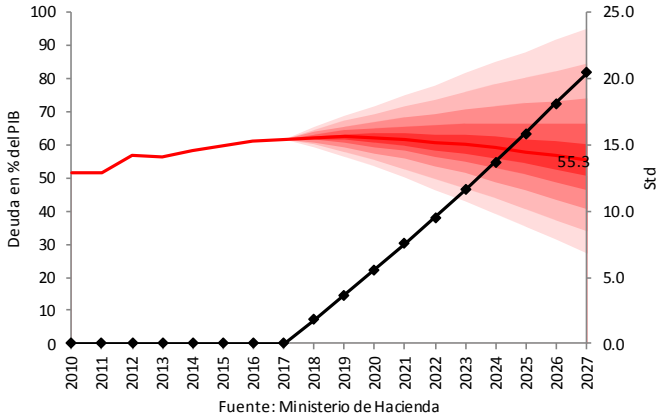
Tabla No.22 Senda del ratio Deuda/PIB

	Escenarios	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Choque al Crecimiento Real	60.91%	61.68%	61.67%	60.72%	59.33%	57.83%	55.94%	54.21%	52.19%	49.89%	47.41%	44.78%
2	Choque al Balance Primario	60.91%	61.68%	61.67%	63.86%	66.09%	68.32%	66.49%	64.82%	62.86%	60.60%	58.15%	55.56%
3	Choque a la Tasa de Interés (local)	60.91%	60.91%	60.89%	61.01%	60.67%	60.18%	58.30%	56.59%	54.58%	52.29%	49.82%	47.20%
4	Choque Combinados	58.86%	56.28%	56.23%	59.05%	61.99%	64.99%	63.14%	61.45%	59.47%	57.20%	54.74%	52.14%
5	Escenario Histórico	61.54%	61.56%	61.54%	60.76%	59.51%	58.12%	56.23%	58.76%	61.35%	64.00%	66.71%	69.49%
6	**Proyección Externa**	**60.91%**	**61.68%**	**60.75%**	**60.02%**	**59.09%**	**58.33%**	**57.13%**	**56.25%**	**55.02%**	**53.62%**	**52.12%**	**50.56%**

Fuente: elaboración propia con base a proyecciones de variables fiscales y económicas del MH y el BCR.

b) Gráfico de abanico (Fan Chart)

Gráfico No. 34 Abanico de la deuda Valor de riesgo de la deuda % PIB.



Fuente: Ministerio de Hacienda

Probabilidad de Deuda/PIB :

> 60	56.7%
> 70	16.1%
> 80	5.7%
> 90	2.2%
> 100	0.7%

Nota: Probabilidad promedio para el periodo proyectado

Con un escenario activo que contempla medidas de ingreso y ajustes en materia gastos y endeudamiento público, la deuda (en el percentil 50) se reduce en

forma gradual en los primeros años de la proyección, generándose reducciones en promedio para los últimos seis años de proyección de 1.0 punto porcentual determinándose al final de la proyección una ratio de 55.3%

La probabilidad que la deuda supere el umbral de la deuda del 60.0% es del 56.7%; que sea mayor de 70.0% del PIB la probabilidad es de 16.1%. Sin embargo, la probabilidad que la deuda supere el 80.0% es del 5.7%.

7. METAS Y LIMITES DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL, PARA SEGUIMIENTO A LA LRF

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

7 Metas y Limites de los Principales Indicadores de Política Fiscal, para seguimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El Art. 10 de la LRF da facultades al Ministerio de Hacienda para proceder a tener medidas que garanticen cumplir con las metas del SPNF de la forma siguiente:

a) **Alcanzar Balances Primarios Positivos después ha finalizado el periodo de consolidación fiscal. El límite de deuda del SPNF y el Balance Primario, constituyen las reglas principales de la presente Ley.**

Cumplimiento:

El Balance Primario Proyectado para 2018 es de 0.5% del PIB incluyendo el costo previsional.

El límite de Deuda Pública del SPNF sin pensiones al 2027 es de 42% del PIB, al 2018 la deuda sin el costo previsional se estima en 44.1% del PIB, con una tendencia a la baja hasta llegar al 43.2% en 2027.

El límite de Deuda Pública del SPNF con pensiones al 2027 es de 65% del PIB, al 2018 la deuda con el costo previsional se estima en 60.7% del PIB, con una leve tendencia a la baja hasta llegar al 60.4% en 2027.

b) **A partir del Tercer año de implementación de la Presente Ley, la carga tributaria no deberá ser menos al 17% del PIB**

Al año 2018 se estima una Carga Tributaria del 15.7% del PIB, sin medidas de ingresos aprobadas en la Asamblea Legislativa, la tendencia para cumplir la meta del 17% a partir del año 2020 no se lograría. Al año 2027 los ingresos tributarios se proyectan al 15.9% del PIB

c) **Después del Periodo de Consolidación Fiscal, los gastos Corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB. Con ese propósito los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más allá de crecimiento del PIB Nominal.**

Al año 2018 se estima un Gasto Corriente del 18.2% del PIB, con una tendencia a la baja hasta llegar al 17.9% en 2027.

Con respecto a las Remuneraciones, muestran un incremento de 1.2% en 2018, mientras que el PIB Nominal crece 5.1%. En el Largo plazo el promedio estimado de crecimiento de las Remuneraciones es de 3.6% para el periodo 2018-2027.

Con respecto a los Bienes y Servicios, muestran un incremento de 9.1% en 2018, mientras que el PIB Nominal crece 5.1%. En el Largo plazo el promedio estimado de crecimiento de los Bienes y Servicios es de 3.5% para el periodo 2018-2027

Tabla No. 23

Metas de indicadores de Política Fiscal Establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal

Períodos	Metas principales
Consolidación 3 años (2017- 2019)	Ajuste fiscal de ingresos y gastos de 3.0% del PIB. Al final del periodo de consolidación la deuda SPNF/PIB sin pensiones no mayor a 45.0%
	La deuda del SPNF con pensiones no podrá superar el 65.0% después del periodo de ajuste
Sostenibilidad 7 años (2020- 2027)	Deuda/PIB sin pensiones menor que 42.0% a partir de 2027

Reglas de Ley de Responsabildad Fiscal

Variables	Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)
Carga Tributaria	A partir del tercer año de implementación de la presente Ley (2019), la carga tributaria no deberá ser menor al 17.0% del PIB.
Balance Primario	Alcanzar Balances primarios positivos después de finalizado el período de consolidación (2020).
Gasto Corriente	Después del período de Consolidacion Fiscal, los Gasto corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB. Los rubros de remuneraciones y bienes y servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB nominal.

En la tabla No. 24 muestra los principales indicadores de politica fiscal a ser alcanzados en los proximos 10 años, conforme a lo que expresa la Ley de Responsabilidad Fiscal, en el articulo 6, literal b).

Tabla No. 24

Principales limites y metas de proyecciones fiscales de SPNF: Escenario Base
En Porcentajes del PIB

Variables	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Comentarios
Carga tributaria	15.9%	15.7%	15.7%	15.7%	15.8%	15.8%	15.8%	15.8%	15.8%	15.8%	15.9%	Se mantiene estable en los proximos años hasta llegar a 15.9% del PIB en 2027. Como no lleva medidas de ingreso no se cumple la carga tributaria de 17.0 % que expresa la LRF.
Gasto corriente	17.7%	18.2%	18.2%	17.9%	18.0%	17.8%	18.0%	17.9%	17.8%	17.9%	17.9%	Se incrementa gradualmente hasta llegar al 18.0% del PIB a 2021, luego se reduce al final del período a 17.9%, lo que significa una disminución de 0.2% del PIB. Se cumple con el indicador de la LRF (18.5% de PIB).
Gastos de consumo	12.6%	12.4%	12.2%	12.1%	11.9%	11.8%	11.8%	11.8%	11.7%	11.7%	11.7%	Tendencia decreciente a lo largo del período al pasar de 12.6% del PIB en 2017 a 11.7% en 2027, con una reducción gradual de 0.9% del PIB.
Remuneraciones	9.2%	8.8%	8.7%	8.6%	8.5%	8.4%	8.4%	8.4%	8.3%	8.3%	8.3%	Muestran una reducción gradual hasta llegar a 8.3% del PIB. Estimando un crecimiento promedio de 3.7% del período. Se cumple con el indicador de crecimiento del PIB nominal (4.7%).
Bienes y Servicios	3.5%	3.6%	3.5%	3.4%	3.5%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	Se mantienen estables en torno a 3.5% del PIB en promedio del período.
Balance Primario (con pensiones)	0.3%	0.5%	0.6%	0.8%	0.9%	1.3%	1.1%	1.4%	1.6%	1.7%	1.8%	Con tendencia creciente a lo largo del período hasta llegar a 1.8% del PIB en 2027. se Cumple con la regla de LRF de balances primarios positivos.
Déficit Fiscal (con pensiones)	-2.6%	-2.8%	-2.9%	-2.7%	-2.7%	-2.4%	-2.7%	-2.4%	-2.3%	-2.3%	-2.2%	Tendencia decreciente hasta finalizar en 2.2% del PIB en el 2027; esta mejora de 0.4 puntos porcentuales del PIB, está asociada, por una parte a la contención en el crecimiento en el gasto corriente (consumo) y a la reforma al sistema de pensiones.
Deuda del SPNF sin pensiones	45.4%	44.1%	43.6%	43.3%	43.3%	43.0%	43.2%	43.1%	43.1%	43.1%	43.2%	Con tendencia decreciente hasta llegar a 43.2% del PIB en 2027. Se cumple en el periodo de consolidacion pero no en el periodo de sostenibilidad.
Deuda del SPNF con pensiones	61.7%	60.8%	60.8%	60.8%	61.1%	61.0%	61.1%	61.0%	60.8%	60.6%	60.4%	Con tendencia decreciente hasta llegar a 60.4% del PIB en 2027. cumpliendo con la LRF (65.0%).

8. ESCENARIO ECONÓMICO CONSIDERANDO ESTIMACIONES OFICIALES DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

8 Escenario Económico considerando estimaciones oficiales de las variables macroeconómicas [17]

8.1 Perspectivas de variables macroeconómicas de 2017- 2021

Para el año 2017 según el Banco Central de Reserva, se espera un crecimiento económico 2.4%; mientras que para el 2018 se proyecta en 2.5%, se espera que su tendencia se mantenga por arriba del crecimiento del PIB potencial de la economía salvadoreña (2%). Estos pronósticos se basan en la estabilización del crecimiento económico; para el período 2018- 2021 se estima un promedio de 2.5%.

Este comportamiento también se explica por el desempeño esperado de la economía de los Estados Unidos, con un 2.3% y 2.5% de crecimiento para el 2017 y 2018, respectivamente, (de acuerdo a las estimaciones del Fondo Monetario Internacional "FMI", a abril 2017), con lo que mejora el empleo y el flujo de remesas familiares.

Entre las Iniciativas y proyectos estratégicos que sustentan el crecimiento económico 2017- 2018 se destacan:

El desarrollo de la franja costero marina para desarrollar el potencial agroalimentario y pesquero, actividades recreativas y turísticas; ejecución FOMILENIO II por $365.2 millones que incluye recursos propios; la implementación de los Asocios Públicos Privados para ampliar y modernización del Aeropuerto Internacional Monseñor Oscar Arnulfo Romero, ampliación del Puerto de Acajutla y la concesión del Puerto de la Unión; Diversificación de la matriz energética con el objetivo de reducir la dependencia de energía térmica y abrirle paso a nuevas fuentes de energía, limpias y más baratas y reducir el costo de la energía. Dentro de los proyectos de energía que se está ejecutando podemos mencionar: Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre; "Proyecto Hidroeléctrico EL CHAPARRAL; Proyecto de energía a base de gas natural, entre otros.

Igualmente, el comportamiento del precio del petróleo alrededor de $50.0 por barril para el año 2017, y $55.0 por barril para el período 2018- 2021, fortaleciendo con ello, el consumo privado y la demanda interna.

---

[17] Basado en proyecciones macroeconómicas proporcionadas por el BCR. A Junio 2017, sin embargo se presenta también la información relativa a Septiembre 2017

El comportamiento de los precios internacionales del café y azúcar para el período 2017- 2021 mantendrá a niveles similares que oscilan en un promedio de 190.6 $/quintal y 18.7 $/quintal, respectivamente, lo cual estimulará la producción y exportación de estos productos.

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.

Tabla No.25: Indicares macroeconomicos a Septiembre 2017

Conceptos	Al mes de Septiembre		
	2016	2017	Var. %
IVAE a Ago. 2017 (%)	214.3	220.2	2.8
IPC Base Dic. 2009 (%)	109.5	111.2	1.6
Empleo (trabajadores cotizantes a Ago. 2017)	819,299	812,687	-0.8
Sector Privado	652,764	648,547	-0.6
Sector Público	166,535	164,140	-1.4
Exportaciones	4,080.2	4,314.6	5.7
Tradicionales	222.6	296.8	33.3
No Tradicionales	2,964.8	3,167.0	6.8
Maquila	892.8	850.8	-4.7
Importaciones	7,353.1	7,728.1	5.1
Bienes de Consumo	2,758.2	2,776.1	0.6
Bienes Intermedios	2,931.2	3,204.0	9.3
Bienes de Capital	1,213.4	1,268.0	4.5
Maquila	450.4	480.0	6.6
Factura Petrolera	814.3	890.9	9.4
Remesas Familiares	3,337.2	3,684.5	10.4
Tasa activa, Prestamos a 1 año (%)	6.27	6.41	2.2
Tasa pasiva, Depósitos a 180 días (%)	4.51	4.43	-1.8

Fuente: BCR, septiembre 2017

Tabla No. 26
Indicadores Macroeconómicos

Descripción	2017	2018	2019	2020	2021
Sector Real Millones de US$ (Términos nominales)					
PIB	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,077.7**	**33,508.8**
Consumo Total	28,125.5	29,500.7	30,894.0	32,418.5	33,890.5
Consumo Privado Nominal	24,900.0	26,001.3	27,268.0	28,625.5	29,967.6
Consumo Público Nominal	3,225.5	2,499.4	3,626.0	3,793.0	3,922.9
Inversión Interna Bruta	3,800.3	4,166.3	4,569.1	4,655.4	4,765.0
Privado	3,218.2	3,522.9	3,860.3	3,896.1	3,959.2
Público	582.1	643.4	708.8	759.3	805.7
Exportaciones de Bienes y Servicios	6,986.7	7,242.8	7,528.3	7,797.7	8,062.4
Importaciones de Bienes y Servicios	10,987.1	11,556.7	12,263.9	12,794.1	13,209.1
Deflactor del PIB	**266.8**	**273.7**	**279.7**	**284.9**	**290.2**
Indice de Precios al Consumidor "IPC" (%)	113.3	116.3	118.9	120.8	123.1
Tasas de variación					
PIB	**4.5**	**5.1**	4.9	4.6	4.6
Consumo	4.1	4.9	4.7	4.9	4.5
Consumo Privado Nominal	4.7	4.4	4.9	5.0	4.7
Consumo Público Nominal	-0.3	-22.5	45.1	4.6	3.4
Inversión Interna Bruta	0.7	10.7	1.9	2.4	2.4
Privado	4.5	9.5	9.6	0.9	1.6
Público	0.9	10.5	10.2	7.1	6.1
Exportaciones de Bienes y Servicios	4.9	3.7	3.9	3.6	3.4
Importaciones de Bienes y Servicios	4.2	5.2	6.1	4.3	3.2
Deflactor del PIB	1.8	2.6	2.2	1.9	1.9
Indice de Precios al Consumidor "IPC" (%)	**3.4**	**2.6**	**2.2**	**1.6**	1.9
Millones de US$, (Términos reales)					
PIB	**10,463.5**	**10,727.9**	**11,007.2**	**11,300.9**	**11,602.6**
Consumo	**10,464.9**	**10,724.2**	**10,986.0**	**11,259.5**	**11,545.5**
Consumo Privado Real	9,605.7	9,793.0	10,069.9	10,427.3	10,732.5
Consumo Público Real	834.8	862.9	872.5	890.5	903.7
Inversión Interna Bruta	**1,831.9**	**2,002.3**	**2,188.5**	**2,190.8**	**2,203.6**
Privado	1,613.7	1,763.1	1,927.2	1,916.6	1,918.2
Público	218.2	239.2	261.3	274.2	285.5
Exportaciones de Bienes y Servicios	4,171.5	4,243.8	4,320.3	4,383.0	4,438.5
Importaciones de Bienes y Servicios	5,979.0	6,177.8	6,465.3	6,632.1	6,732.7
Tasas de variación					
PIB	**2.3**	**2.5**	**2.6**	**2.7**	**2.7**
Consumo	2.1	2.5	2.4	2.5	2.5
Consumo Privado Real	2.2	1.9	2.8	3.5	2.9
Consumo Público Real	-1.9	3.4	1.1	2.1	1.5
Inversión Interna Bruta	3.3	9.3	9.3	0.1	0.6
Privado	3.8	9.3	9.3	-0.5	0.1
Público	-0.1	9.6	9.2	4.9	4.1
Exportaciones de Bienes y Servicios	3.4	1.7	1.8	1.4	1.3
Importaciones de Bienes y Servicios	2.6	3.3	4.7	2.6	1.5

Fuente: BCR

Tabla No.26 -A
Indicadores Macroeconómicos

Descripción	2017	2018	2019	2020	2021
Sector externo Millones de US$					
Exportacion de Bienes	5,577.5	5,794.5	6,047.7	6,291.1	6,522.6
Importaciones de Bienes	10,291.8	10,875.3	11,564.8	12,097.6	12,509.1
Maquila	561.6	578.5	595.8	619.8	638.4
Saldo de Balanza Comercial	-4,714.3	-5,080.8	-5,517.1	-5,806.5	-5,986.5
Precio de Petróleo Crudo US$/barril	49.9	51.1	54.2	56.4	57.9
Precio de Azúcar US$/quintal	19.1	18.3	18.6	18.7	18.9
Precio del Café US$/quintal	175.1	184.9	193.1	200.1	200.1
Remesas Familiares	4,992.8	5,142.6	5,271.1	5,402.9	5,538.0
Factura Petrolera	1232.7	1394.8	1507.6	1595.8	1566.5
Saldo en Cuenta Corriente	**-318.2**	**-547.0**	**-911.2**	**-1,066.8**	**-1,118.5**
Inversion Extranbjera Directa	510.0	532.8	558.4	583.2	606.9
Tasas de variación					
Exportacion de Bienes	4.5	3.9	4.4	4.0	3.7
Importaciones de Bienes	4.4	5.7	6.3	4.6	3.4
Maquila	-3.7	3.0	3.0	4.0	3.0
Saldo de Balanza Comercial	4.3	7.8	8.6	5.2	3.1
Precio de Petróleo Crudo US$/barril	15.5	2.4	6.1	4.2	2.7
Precio de Azúcar US$/quintal	3.9	-4.4	1.5	0.8	0.8
Precio del Café US$/quintal	2.1	5.6	4.4	3.6	0.0
Remesas Familiares	9.1	3.0	2.5	2.5	2.5
En % del PIB					
Remesas Familiares	17.9	17.5	17.2	16.8	16.5
Factura Petrolera	4.4	4.8	4.9	5.0	4.7
Saldo en Cuenta Corriente	-1.1	-1.9	-3.0	-3.3	-3.3
Inversion Extranbjera Directa	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8

Fuente: BCR

9. RIESGOS FISCALES

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

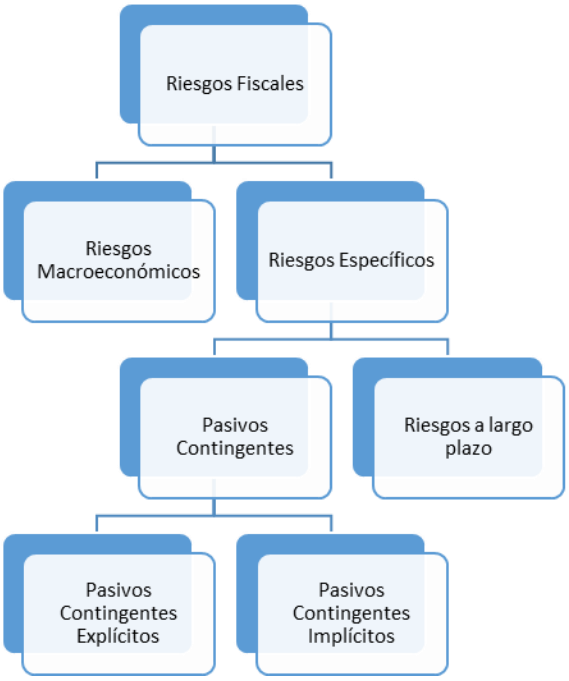
9 Riesgos Fiscales

9.1 Marco Conceptual:

Los riesgos fiscales se definen como fuentes de estrés financiero que podría enfrentar un Gobierno en el futuro y que requerirán financiamiento. Su característica principal es que solo aparecen cuando los gobiernos ven más allá de los presupuestos y revelan las contingencias y obligaciones explícitas (Polackova, 2002). De la misma forma, el Fondo Monetario Internacional (FMI) los define como factores que derivan en potenciales desviaciones entre el pronóstico de un gobierno y su posición fiscal efectiva (FMI, 2012).

La medición de los riesgos fiscales es importante para preveer las políticas fiscales y la credibilidad del Gobierno ante los agentes económicos. La clasificación de estos riesgos varían de un país a otro, entre los cuales se distinguen los siguientes:

Figura No. 1
Clasificación de Riesgos Fiscales



Fuente: Ministerio de Hacienda con base en FMI (2015).

La debida identificación de los factores de riesgo es un prerrequisito para la gestión y declaración de los riesgos fiscales y aunque bien se puede identificar un riesgo sin necesidad de revelarlo, el asumir el compromiso de hacer pública dicha información, contribuye a que los

agentes económicos se aseguren que el Gobierno tiene pleno conocimiento de los riesgos y los ha evaluado apropiadamente con una cuantiaficación de su costo y la probabilidad de ocurrencia. El proceso para revelar los riesgos fiscales debe comenzar por armar una lista de los riesgos a los que el Gobierno está expuesto y determinar su importancia relativa.

Actualmente se distinguen tres dimensiones para el análisis de la exposición del Gobierno al riesgo fiscal: a) el contexto macroeconómico, relacionado con la capacidad del país para absorber las presiones financieras que puedan presentarse en el futuro; b) la gestión específica del riesgo fiscal, que requiere interactuar con las fuentes y los tipos de riesgo a los que el país está expuesto y que tan sensible es el balance fiscal a las distintas fuentes de riesgo; c) el marco institucional para hacer frente a tales factores, que se refiere a las reglas y prácticas de revelación de información, monitoreo, planificación y presupuestación.

Para cada tipo de riesgo relevante, la declaración debe incluir una discusión sobre la materialización de riesgos en el pasado y la estimación de los costos futuros. La discusión y cuantificación de los riesgos pasados provee el respaldo a las políticas dirigidas a reducir tales riesgos en el futuro. Por ejemplo, la sobreestimación sistémica de los ingresos apunta a la necesidad de un análisis más exhaustivo de los supuestos y metodología utilizada para la estimación de los ingresos, incluyendo las estimaciones de crecimiento económico y otras variables. De la misma forma, frecuentes rescates de Asocios Público Privados (APP), empresas públicas y gobiernos locales, pueden conducir al fortalecimiento del monitoreo y control centralizado de las operaciones de dichas entidades. El análisis de los riesgos ya realizados debe incluir comparaciones entre los presupuestos y pronósticos macroeconómicos frente a los resultados, con un análisis de las desviaciones.

Es por eso que el Ministerio de Hacienda ha venido haciendo un esfuerzo para construir un marco que permita la identificación y declaración de los riesgos fiscales a los que puede estar expuesto el País. Desde 2015 el Ministerio de Hacienda ha incluido en el MFMLP un capítulo dedicado a la identificación de dichos riesgos, esfuerzo que ha tomado más fuerza con la reciente aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, la cual en su artículo 6 literal f) indica que deberá incluirse una valoración de riesgos.

Ante el surgimiento de riesgos fiscales, la posición fiscal del Gobierno podría verse afectada, y por tanto, su capacidad de cumplir con las obligaciones de gastos y compromisos financieros; por lo que su identificación, cuantificación y análisis es un paso importante para la evaluación de la posición fiscal real y orientación de la política fiscal en la realización de acciones para lograr una apropiada gestión fiscal. De acuerdo con una identificación inicial en función de su probabilidad de ocurrencia e intensidad de sus impactos sobre la economía, principalmente sobre las finanzas públicas, los riesgos fiscales para el caso de El Salvador son los siguientes: Riesgos Fiscales ante Desastres, Finanzas Municipales, Sistema Previsional, Asocios Público Privados, Macroeconómicos, Litigios y Empresas Públicas.

9.2 Riesgos fiscales ante la ocurrencia de desastres

La exposición a múltiples amenazas naturales como terremotos, lluvias torrenciales, sequías, deslizamientos, erupciones volcánicas, entre otras, afectan el desarrollo económico y social del país. Las proyecciones de crecimiento y principales agregados fiscales se encuentran expuestas a desviaciones ante diversos riesgos, como los asociados a desastres ante la ocurrencia de múltiples amenazas. Así, por ejemplo, los terremotos de 1986 y 2001 originaron daños y pérdidas equivalentes a 24% y 12% del PIB, respectivamente[18], y los eventos hidrometeorológicos que afectan al País han sido de menor magnitud, pero mayor frecuencia, como el Huracán Mitch, la tormenta tropical Agatha y la depresión tropical E12, los cuales generaron daños y pérdidas en un rango de 0.5% a 4% del PIB[19]. La ocurrencia de desastres representa un potencial riesgo, que afectaría principalmente las cuentas fiscales, el crecimiento de la economía y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este contexto, el compromiso del Ministerio de Hacienda por aumentar la resiliencia de las finanzas públicas gestionando los riesgos fiscales de manera integral, sugiere el análisis de diversos escenarios ante el riesgo de desastres, a fin de evitar imprevistos en la política fiscal que generen inestabilidad.

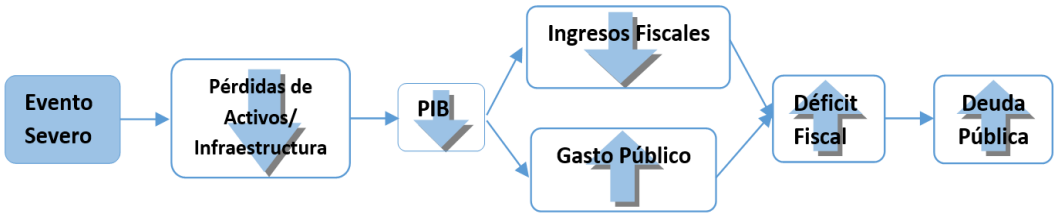
La ocurrencia de un evento severo ocasionaría destrucción en el stock de activos del país (carreteras, aeropuertos, puertos y activos de empresas públicas, entre otros), que deterioran la capacidad productiva y tienden a reducir el nivel de producción. Asimismo, el menor nivel de actividad económica conllevaría a una menor recaudación, ocasionando una disminución en los ingresos fiscales que percibe el Estado; mientras que la demanda de gasto público aumentaría dada la necesidad de atender la emergencia e iniciar procesos de rehabilitación y reconstrucción, afectando también el déficit fiscal y la deuda pública. Adicionalmente, se podría enfrentar la complejidad de implementar medidas de reactivación de la economía, así como una mayor presión por pasivos contingentes implícitos asociados a la población afectada más vulnerable.

---

[18] Los daños se refieren a la destrucción o deterioro de infraestructura, de activos, acervos y capital físico y las pérdidas a variaciones de flujo debido a mayores costos y/o menores ingresos por la interrupción de servicios. *Evaluaciones de Necesidades Post Desastre* (PDNA, por sus siglas en inglés).

[19] Las tormentas tropicales Stan e Ida registraron daños y pérdidas de 2% y 1% del PIB, respectivamente.

Figura No. 2.
Transmisión del impacto macrofiscal asociado a la ocurrencia de desastres por eventos severos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Mundial, en el Marco de la Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres.

9.2.1 *Simulaciones ante la ocurrencia de desastres*

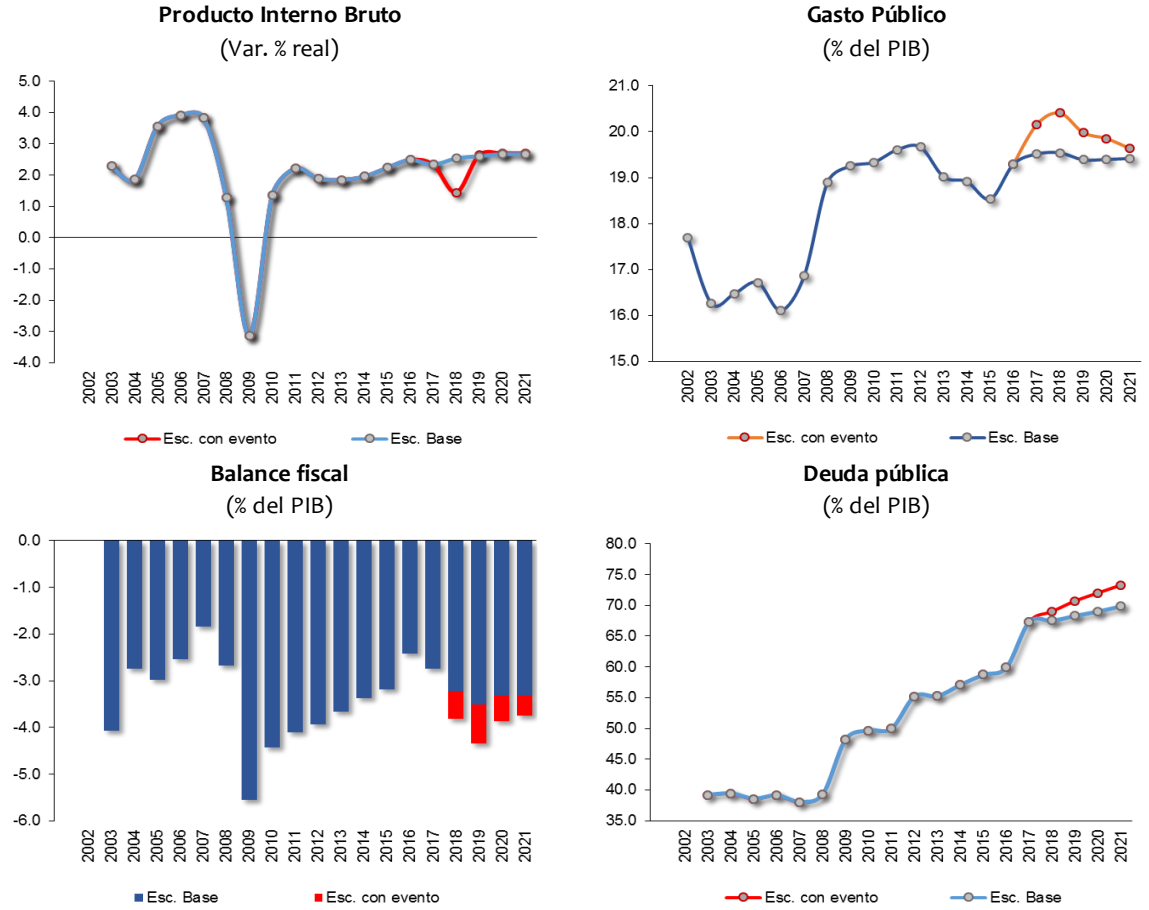
Para la realización de las simulaciones se supone un 50% de destrucción de capital productivo y una expansión del gasto público a razón de la activación de pasivos contingentes del Estado, equivalentes al 30% de los daños en capital productivo. La respuesta del Estado se visualiza a través de un aumento gradual del gasto público, que considera la cobertura por el total de los pasivos contingentes del Estado activados (15% en el 2018, año del evento, por medidas de respuesta; 20% en 2019, por mayor ejecución de proyectos de reconstrucción y una distribución en los siguientes 3 años). El análisis considera un situación base de: 2.3% y 2.5% de crecimiento para los años 2017 y 2018, respectivamente. Así como, proyecciones 2018 de gasto, déficit fiscal y deuda pública equivalentes a 22.9%, 3.2% y 67.5% del PIB, respectivamente. Es importante destacar que, debido a cambios en la exposición del país a amenazas de origen natural y en condiciones de vulnerabilidad, en la actualidad el impacto de un evento con daños similares a los de un evento histórico podría ser distinto.

Simulación I: Considera un impacto de daños en infraestructura de 7.1 puntos porcentuales del PIB, similar a lo ocasionado en el evento sísimo del año 2001, el cual conllevó daños y pérdidas equivalentes a un total de 12% del PIB del año anterior al evento.

Las proyecciones de crecimiento para el 2018 se reducirían en 1.1 puntos porcentuales respecto a la situación base, alcanzando una tasa de 1.4% (0.9 puntos porcentuales inferior al crecimiento estimado para 2017). Respecto a la situación base, ante la ocurrencia de un terremoto tanto el gasto público como el déficit fiscal incrementaría en 0.6% del PIB. En esta simulación, el déficit fiscal y la deuda pública alcanzarían el 3.8% y el 69.0% del PIB, respectivamente. El ratio de deuda pública sobre PIB se ubicaría en promedio 1.5 puntos porcentuales por encima de la senda estimada previamente.

Gráfico No. 35

Simulación I: Terremoto. Pérdidas similares al terremoto de 2001



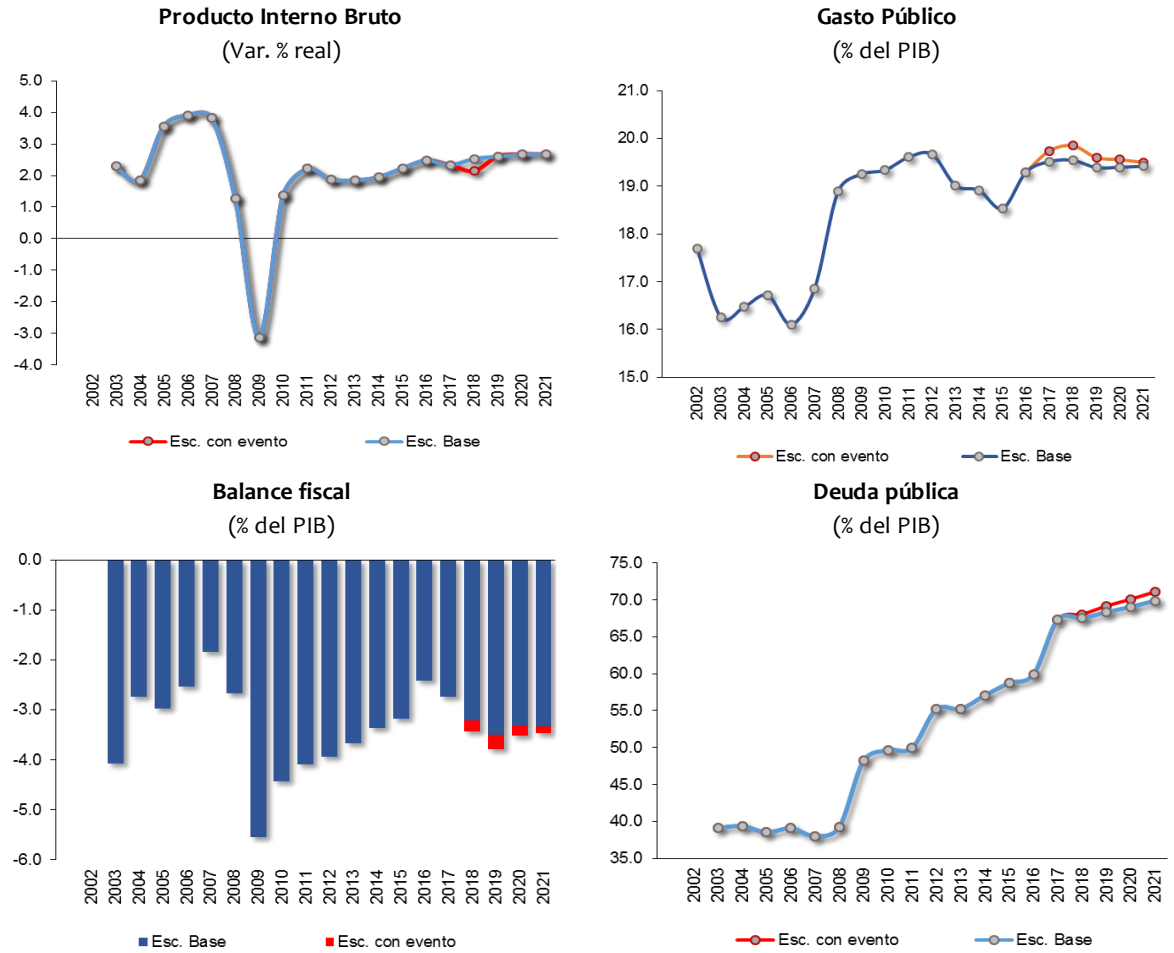
Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda.

Simulación II: Considera un impacto de daños en infraestructura de 2.5 puntos porcentuales del PIB, similar a lo ocasionado en la Depresión tropical DT 12E, evento que conllevó daños y pérdidas equivalentes a un total de 4% del PIB del año anterior al evento.

Las proyecciones de crecimiento para el 2018 se reducirían en 0.4% respecto de la situación base, alcanzando una tasa de crecimiento de 2.1% (siendo 0.2 puntos porcentuales inferior a la tasa de crecimiento estimada para 2017). Bajo los supuestos de expansión del gasto mencionados, la proyección del gasto público aumentaría 0.2 puntos porcentuales del PIB, respecto al situación base. Así, el déficit fiscal y la deuda pública alcanzarían el 3.4% y 68.0% del PIB, respectivamente. La senda promedio del ratio de deuda pública sobre PIB sería 0.5 puntos porcentuales superior.

Gráfico No. 36

Simulación II: Evento hidrometeorológico con pérdidas similares a la DT 12E



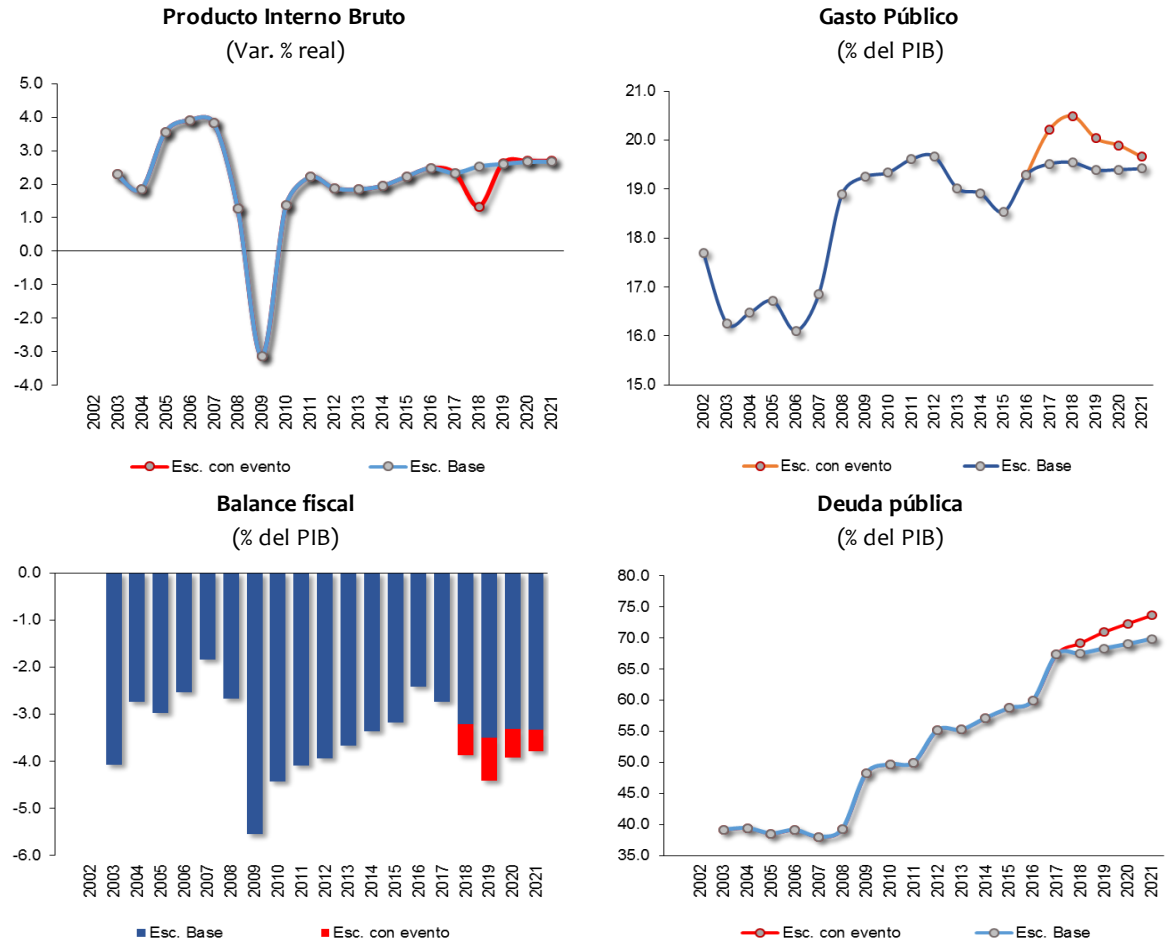
Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda.

Simulación III: Considera un impacto combinado de daños en infraestructura de 7.8 puntos porcentuales del PIB, similar a los daños conjuntos de un evento sísmico, como aquellos ocasionados por el terremoro de 2001, y uno hidrometeorológico, como aquellos generados por la tormenta Ida de 2009 (evento de severidad media en cuanto a impacto en los pasivos contingentes del Estado).

Esta simulación combinada afectaría la tasa de crecimiento estimada para el año 2018 en 1.2 puntos porcentuales respecto a la situación base, alcanzando una tasa de crecimiento de 1.3%. Bajo los supuestos de expansión del gasto mencionados, la proyección de gasto público para el 2018 aumentaría 0.7 puntos porcentuales del PIB, respecto al situación base. Así, el déficit fiscal y la deuda pública se ubicarían en 3.9% y 69.1% del PIB, respectivamente. El ratio de deuda pública sobre PIB se ubicaría 1.6 puntos porcentuales por encima de la senda previa estimada.

Gráfico No. 37

Simulación III: Evento combinado (terremoto y tormenta tropical)



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

Ante el impacto de eventos similares a los presentados en la Simulación II —eventos de menor magnitud, pero de mayor frecuencia— y considerando el comportamiento multiamenazas de los últimos años, urge considerar una política fiscal que permita una oportuna movilización de recursos, así como la consecuente ejecución del gasto público post desastre, para atender las necesidades de la población afectada. La gestión integral de los riesgos fiscales apunta a salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Recuadro No. 1
Efectos por pérdida de capital y menor inversión en el modelo de crecimiento Solow Swan y los agregados fiscales

Modelo de crecimiento Solow Swan - función de producción de tipo Cobb-Douglas:

$$Y_t = A_t K_t^{1-\beta} H_t^{\beta}$$

Donde, para el periodo t:

- Y_t es el nivel del Producto Interno Bruto,
- A_t refleja la productividad total de los factores,
- K_t es el stock de capital,
- H_t es el nivel de capital humano, y
- $1-\beta$ refleja la participación del capital en la economía.

9.2.2 *Estrategia Financiera para la Gestión de Riesgos Fiscales Asociados a Desastres Naturales*

El Salvador tiene el tercer porcentaje más alto de personas expuestas al riesgo de desastres en el mundo, con el 88.7% del territorio del país declarada con área de riesgo y el 95.4% de la población en riesgo por varios tipos de desastres[20]. El Salvador sufre a menudo de desastres naturales, como terremotos, debido a la ubicación del país en la línea de falla entre las placas Cocos y Caribe, erupciones volcánicas, así como inundaciones y deslizamientos de tierra, ya que el país se encuentra en la ruta que los huracanes y otras tormentas toman cuando se desplazan del Mar Caribe hacia el Océano Pacífico.

Dos ejemplos de ello son los terremotos que ocurrieron en 1986 y 2001, los cuales causaron daños generalizados, incluyendo la muerte de más de 1.000 personas cada uno, y la tormenta tropical 12-E, que en 2011 trajo el mayor volumen de precipitaciones en la historia meteorológica del país, lo que resultó en una declaración de Estado de Emergencia Nacional ante la destrucción completa y daños en 34 puentes. Las pérdidas humanas y económicas de este tipo de desastres naturales también son enormes y El Salvador es uno de los países del mundo mas efectados en términos del impacto de los desastres en la capacidad productiva y, por ende, en el crecimiento económico.

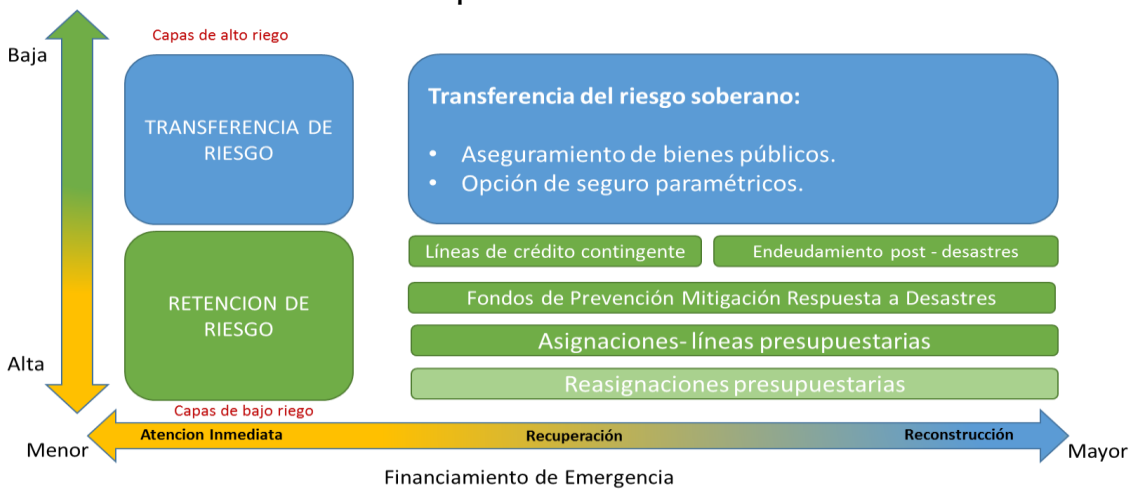
En respuesta a estos eventos, el Gobierno de la República de El Salvador está trabajando para aliviar y gestionar los riesgos de desastre y ha establecido una ruta de acciones de política basadas en este enfoque, tales como: (i) el fortalecimiento de la capacidad comunitaria para la reducción del riesgo de desastres; (ii) el fortalecimiento de la capacidad del Departamento de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo para impulsar la infraestructura pública; (iii) el fortalecimiento de la capacidad para analizar y abordar los desastres naturales, en particular, los terremotos y tsunamis; (iv) la incorporación de la perspectiva de la reducción del riesgo de desastres; y (v) la implementación de una estrategia financiera ante riesgos de desastres.

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.

---

[20] *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha* (Gobierno de El Salvador, con la cooperación técnica de la CEPAL, 2010).

Figura No. 3
Estrategia de Financiamiento por Capas Ante el Riesgo de Desastres
Experiencia Internacional



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Mundial, en el Marco de la Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres. Con base a Mahul & Ghesquire.

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 el orden en que implementa nuevos instrumentos de transferencia y/o retención de riesgos o mejora los existentes.

Ante eventos recurrentes y de menor impacto como las inundaciones locales, deslizamientos causados por lluvias, sismos leves, entre otros, se privilegia el uso de instrumentos de retención del riesgo, como el uso del presupuesto anual por ejemplo: *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 *Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes* (CAT DDO, por sus siglas en inglés); 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).

El Ministerio de Hacienda de El Salvador ha realizado avances significativos en el diseño e implementación de la Estrategia para la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, habiendo identificado cuatro fuentes de financiamiento para garantizar la liquidez post desastres: (i) la reasignación de gasto público en el Presupuesto General de la Nación; (ii) el Fondo de Protección para Mitigación de Desastres (FOPROMID); (iii) donaciones de cooperación internacional; y (iv) líneas de crédito contingente, las cuales se resumen de la siguiente manera:

- **Recursos por reasignaciones presupuestarias:** El Órgano Ejecutivo tiene la capacidad de emitir Decretos de Urgencia, con los cuales habilita la reasignacion de recursos presupuestarios para atender desastres. Este suele ser siempre el primer recurso al que se recurre, aunque en caso de ocurrencia de un desastre hacia el final de año, éste sería más difícil de usar. No obstante, se debe tomar en cuenta que esto puede tener consecuencias en la inversión proyectada.

- **Fondo de Contingencia:** La Ley Creación del Fondo de Proteccion Civil, Prevención y Mitigacion de Desastres (FOPROMID), aprobada por Decreto Legislativo el 18 de agosto de 2005, crea el Fondo como una reserva de contingencia de hasta US$ 4 millones, el cual es gestionado por la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

- **Donaciones de Cooperación Internacional:** estas donaciones se canalizan a través del Ministerio de Relaciones Exteriores el cual gestionará, proporcionará o facilitará la asistencia humanitaria internacional durante situaciones de desastre o emergencias declaradas, a partir de la activación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, en respuesta a una solicitud de las autoridades competentes.

- **Líneas de crédito contingente dedicadas:** éstas proveen liquidez inmediata en caso de emergencias por desastres asociados al impacto de peligros naturales. El Salvador cuenta con un préstamo contingencial para desastres por un monto de US$ 48.7, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2017. Este préstamo asegurará fondos de reserva para poder realizar un desembolso rápido para la reconstrucción post-desastre cuando exista una necesidad económica.

9.2.3 Instrumentos de Transferencia del Riesgo

El aseguramiento de los activos públicos en El Salvador es obligatorio, sin embargo la normativa correspondiente precisa que ello depende de la prioridad y disponibilidad presupuestaria de la entidad. Un análisis realizado sobre las pólizas de seguros de los activos del Gobierno Central, identificó que no todos los bienes se encuentran asegurados y que las entidades que contrataron seguros lo hicieron individualmente, no de manera corporativa. Asimismo, en muchas ocasiones las condiciones tanto de licitación para la contratación de una compañía de seguro, como las condiciones de aseguramiento, no son las más idóneas.

El Ministerio de Hacienda busca mejorar el nivel y la calidad del aseguramiento de los bienes públicos ante la ocurrencia de desastres, con el fin de desarrollar esquemas para mejorar la estrategia de aseguramiento actual. La estrategia propende por mejorar la cobertura y el precio del aseguramiento catastrófico de los activos públicos.

Las actividades que se pretenden desarrollar en el marco de la Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastre (GFRD), que promoverá el Ministerio de Hacienda con la cooperación de todas las insituciones son las siguientes:

i) Sistema de información de los inmuebles públicos de la Nación. Con la finalidad de encontrar mejores coberturas y precios basados en una mejor cuantificación y diversificación asociada al agrupamiento de los riesgos, para ello es necesario recopilar información adicional del portafolio de activos del Gobierno Central y actualizar la información de las pólizas de seguro. No existe a la fecha un Órgano o entidad estatal encargado de centralizar la información de las pólizas de seguro de las diferentes entidades estatales. Tener información fehaciente al momento del desastre permitirá una eficiente gestión de las indemnizaciones que forman parte de los recursos post-desastre para la reconstrucción.

ii) Mejores prácticas de aseguramiento para entidades del Gobierno Nacional. El Ministerio de Hacienda se encuentra evaluando proponer una serie de lineamientos de aseguramiento de bienes públicos, los cuales permitirán que los activos públicos del país se encuentren adecuadamente asegurados.

iii) Mejores prácticas de aseguramiento para los gobiernos municipales. Con la experiencia que se adquiera en los procesos mencionados, se podrán diseñar lineamientos que sirvan como guía a los gobiernos municipales para fortalecer el aseguramiento de sus activos.

iv) Instrumentos financieros tanto de retención como de transferencia del riesgo, los cuales serán complementados con instrumentos adicionales. Los instrumentos financieros serán seleccionados considerando las necesidades de recursos en el tiempo. Además, con la finalidad de elegir la combinación óptima de estos instrumentos, el Gobierno verificará las necesidades de recursos en el tiempo en relación con el momento en que los fondos se requieran. Ante la ocurrencia de un desastre, es necesario que el Gobierno inicie a la brevedad tanto la fase de respuesta ante la emergencia, como la rehabilitación de cierta infraestructura y servicios básicos indispensables.

A su vez, la reconstrucción requiere de un proceso de planeación que incluya consideraciones para que no se reproduzcan las mismas condiciones de riesgo preexistentes. Durante la reconstrucción hay algunas obras que deberán priorizarse y que se podrían iniciar de manera paralela a las fases de respuesta y de rehabilitación. Para la fase de respuesta se requiere de instrumentos que provean liquidez inmediata, como por ejemplo fondos propios.

El Ministerio de Hacienda recomienda analizar la contratación de coberturas no tradicionales para tener acceso a liquidez inmediata y atender las fases de respuesta y rehabilitación, y seguros indemnizatorios para la fase de reconstrucción de los activos dañados y/o destruidos. La contratación de este tipo de financiamiento se encuentra exceptuada de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y se puede efectuar con entidades multilaterales y de cooperación bilateral.

9.3 Asocios Público Privados (APP)

Existen varios puntos de vista sobre la definición de los Asocio Público Privados (APP), la OCDE (2008) los 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 alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos al sector privado"[21].

En El Salvador, la Ley Especial de Asocios Publicos Privados (LEAPP) fue aprobada por D.L. N° 379, de fecha 04 de junio de 2013 y reformada según D.L. N° 666 de fecha 25 de abril de 2014, su reglamento fue aprobado mediante el D.E. N° 64 de fecha 29 de mayo de 2015. Dichos cuerpos normativos fueron creados con el fin de establecer un marco de acción para la promoción de la inversión pública en forma conjunta entre el Estado y los inversionistas privados, que permita potenciar el desarrollo de grandes proyectos nacionales en materia de obras públicas, servicios públicos y actividades de interés general, que impulsen la economia

---

[21] Banco Interamericano de Desarrollo 2011 "Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios". Documento de debate, 2011, Número IDB-DB-195, pp. 6.

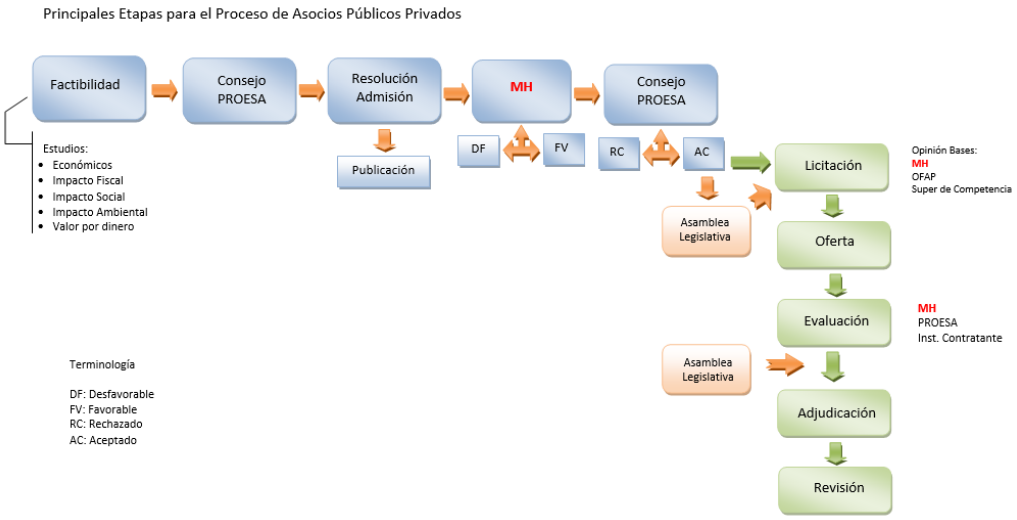
nacional y el desarrollo social, mediante la elevación de las tasas de inversión pública —incluyendo la inversión social— y de la capacidad productiva.

De acuerdo a los Art. 19 y 32 de la LEAPP se han establecido una serie de funciones y atribuciones al Ministerio de Hacienda como parte del proceso de aprobación de un proyecto APP (ver Figura No. 4), cuyo rol principal se traduce en un esquema de "pesos y contrapesos" con el resto de las instituciones que intervienen en los procesos APP, por lo que es importante mantener la independencia del rol del Ministerio de Hacienda.

Los proyectos APP pueden incluir compromisos directos (aportes), por lo que la opinión del Ministerio de Hacienda constituye una condición indispensable, aun cuando los proyectos APP no requieran aportes del Estado. En cualquier casos, el Ministerio de Hacienda deberá hacer un seguimiento bajo una mirada de riesgo fiscal de estos proyectos.

En esta línea y conforme a los establecido en el Art. 28 del Reglamento de la LEAPP, "El Ministerio de Hacienda deberá emitir la normativa necesaria para cumplir con las funciones conferidas por la LEAPP, especialmente las referentes a sus Artículos 19 y 32, así como los manuales y políticas de procedimiento interno para determinar organizativamente la dependencia responsable dentro de la Institución para cumplir dicho fin". Por tanto, esta Secretaría de Estado se encuentra en proceso de elaboración de los documentos correspondientes para el análisis, registro de las obligaciones que contraerá el Estado, registro de los pasivos contingentes, distribución de riesgos, contratos tipo y herramientas de Valor por Dinero (VpD), incluidas las directrices para el desarrollo de una matriz de riesgo de APP y la realización de análisis de riesgo cuantitativo, que permitan una gestión más efectiva de los proyectos APP.

Figura No. 4
Principales etapas del proceso de aprobación de un proyecto APP



Fuente: Ministerio ide Hacienda con base en la Ley Especial de Asocios Público Privado.

9.3.1 Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos

La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden al mecanismo central de un esquema de APP. Si bien, el esquema de identificación y asignación de riesgos es inherente a cada contrato en cada sector y a la capacidad de cada una de las partes de tomar el riesgo y mitigarlo; la asignación de riegos 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 interesarán en participar del proyecto o cargarán un costo adicional por el riesgo asumido. 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, es decir, 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 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 los proyectos 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 están relacionadas con: estimaciones erróneas de potenciales ingresos; estudios de mercado mal elaborados; desfase tecnológico y la insolvencia de los inversionistas privados. Así como por la ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño, para los cuales no se han definido mecanismos de actuación, se han generado demoras, controversias y crecimiento excesivo de los costos de implementación de los proyectos.

9.3.2 Riesgos y posibles beneficios de los Asocios Públicos Privado

Entre los potenciales riesgos que se derivarían con la implementación de proyectos APP, se destacan:

i) Los costos de desarrollo, licitación y otros generados durante el proyecto de APP podrían resultar mayores que en los procesos tradicionales de contratación pública. Por lo tanto, el Gobierno debe determinar si costos involucrados son justificados.

ii) Algunos proyectos pueden ser política o socialmente más desafiantes de implementar, que otros en particular, si una fuerza laboral existente en el sector público teme ser transferidas al sector privado, si es necesario un aumento significativo en las tarifas para que el proyecto sea viable, o si hay problemas de restablecimiento o reubicación de terratenientes, etc.

iii) El sector privado hará lo que se le pague por hacer y nada más que eso. Por lo tanto, los incentivos y los requisitos de desempeño deberán ser establecidos claramente en el contrato.

iv) La responsabilidad del Gobierno es continua, lo que significa que los ciudadanos seguirán responsabilizándole por la calidad de los servicios públicos. El Gobierno deberá tener la suficiente expertise, ya sea a través de la agencia encargada de la implementación o a través de un organismo regulador, para comprender los acuerdos de los proyectos APP. De modo que permita llevar a cabo sus propias obligaciones en virtud del acuerdo de APP y para monitorear el desempeño del sector privado y hacer cumplir sus obligaciones.

v) El sector privado probablemente tenga más experiencia y después de un corto período, éste tenga cierta ventaja sobre el entendimiento de la información arrojada por el proyecto. Es importante asegurarse que se le requiera al operador informes periódicos claros y detallados para reducir la probabilidad de este tipo de desequilibrio.

vi) Es fundamental tener un marco legal y regulatorio para lograr una solución sostenible.

vii) Dada la naturaleza de largo plazo de estos proyectos y la complejidad asociada a ellos, es difícil identificar todas las posibles contingencias durante el desarrollo del proyecto y los acontecimientos y problemas que puedan surgir. Por tal motivo, es posible que éstas no se hayan contemplado en los documentos o por las partes en el momento del establecer el contrato. Lo anterior, deja abierta la posibilidad de que las partes puedan renegociar el

contrato para dar cabida a estas contingencias. También es posible que algunos de los proyectos de infraestructura pueden fallar o sean cancelados antes del plazo previsto por distintas razones, tales como cambios en las políticas gubernamentales, el fracaso de la empresa privada o del Gobierno para llevar a cabo sus obligaciones, o bien, por circunstancias externas de fuerza mayor. Si bien es cierto que algunas de estas circunstancias puedan ser abordados en el acuerdo de los Asocios Público Privados, es probable que otras deban ser manejadas durante el curso del proyecto.

En cuanto a los potenciales beneficios de los APP, recientemente la atencion de los gobiernos se centra en aprovechar los recursos fiscales que los proyectos generan, por ende, los gobiernos recurren al sector privado para desarrollar proyectos de infraestructura mediante esta forma de contratación. Algunas de las razones que impulsan al Estado a realizar un proyecto APP, son:

i) Una vía para que el sector privado introduzca tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos a través de la eficiencia operativa.

ii) Como incentivo para que el sector privado entregue los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado.

iii) Como inserción de certeza dentro del presupuesto a través del tiempo, ya que se establecen gastos del proyecto de infraestructura en el presente y en el futuro.

iv) Como vía para que el sector privado aumente su participación gradualmente en las empresas estatales y en el Gobierno.

v) Diversificación en la economía, ya que permitiría al país ganar en competitividad, e impulsar los negocios y la industria asociada mediante el desarrollo de la infraestructura (como la construcción, el equipo, los servicios de apoyo, etc.).

vi) Como complemento a las limitaciones de las capacidades del sector público para satisfacer la creciente demanda de desarrollo de la infraestructura.

vii) Como una extracción al largo plazo de Valor por Dinero a través de la transferencia apropiada de riesgos hacia el sector privado, durante el periodo del proyecto —diseño, construcción, mantenimiento y operación—.

9.4 Finanzas Públicas

En El Salvador, los gobiernos locales —municipalidades— gozan del reconocimiento de autonomía técnica, económica y administrativa, que concede la potestad de transferir recursos, competencias y funciones a los gobiernos locales[22]. No obstante, el éxito en el desarrollo de estas competencias está relacionado, en parte, con la sostenibilidad fiscal en estos niveles de gobierno, pues las finanzas municipales consituyen un potencial riesgo fiscal[23]para el Estado.

Entre los factores explicativos del riesgo fiscal se encuentran: (i) su autonomía para recaudar, presupuestar y endeudarse, aspectos que no están necesariamente alineados a una política macrofiscal prudente del Sector Público No Financiero (SPNF), definida en el *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMP)*; (ii) la importancia económica de los municipios, quienes en promedio entre 2010 y 2016 generaron ingresos equivalentes al 2.4% del PIB, ejecutaron alrededor del 2.9% del PIB y acumularon deuda por 1.5% del PIB; (iii) el riesgo financiero en el que podrían incurrir las municipalidades, asociado a niveles de endeudamiento crecientes.

Para gestionar el riesgo a consecuencia del deterioro fiscal municipal, es necesario aproximarse al mismo mediante el análisis de incidencia qué estos niveles de gobierno puedan tener sobre la situación fiscal agregada. Así, se identificaron 51 municipalidades con mayor incidencia al riesgo fiscal, las cuales acumularon el 53.7% del total de la deuda municipal en el 2016.

En línea con lo anterior, se puede señalar que: (i) las Alcaldías Municipales de San Miguel, San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Soyapango tienen mayor incidencia asociada principalmente a su tamaño económico; (ii) las Alcaldías de Nahuizalco, Ciudad Barrios, Chalatenango y Rosario de la Paz, además de su importancia económica relativa, su alta dependencia —en los primeros dos casos— demuestra debilidad en la recaudación de ingresos propios, mientras que en los últimos dos casos, aún cuando su dependencia fiscal es baja están expuestas a problemas de financiamiento; (iii) las Alcaldías de Pasaquina, Jucuarán, Lolotique, San Francisco Chinameca, Apaneca, San Pablo Tacachico, Puerto El Triunfo, entre otras, si bien son relativamente menos importantes por su tamaño, tienen incidencia asociada a shocks de ingresos y de financiamiento, cuando estos ocurren simultaneamente.

El Ministerio de Hacienda, como parte del esfuerzo realizado para identificar y gestionar el riesgo fiscal y las obligaciones contingentes que afecten el Presupuesto General del Estado, ha

---

[22] Art. 204 del Capítulo IV, Sección Segunda, Constitución de la República, y en el Art. 3 del Código Municipal.

[23]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.

considerado oportuno incluir en el MFMP 2017-2027: el análisis de las finanzas públicas municipales, así como de su indicencia en el riesgo fiscal agregado, el cual ha sido medido a través de tres características como son el tamaño económico, el grado de apalancamiento y el grado de dependencia de sus ingresos propios a fuentes de financiamiento fuera de su control.

9.4.1 Análisis de las finanzas municipales

En este apartado se realiza un análisis agregado sobre la evolución de las finanzas municipales, lo que incluye un análisis de ingresos, gastos y endeudamiento para el período comprendido entre 2010 y 2016.

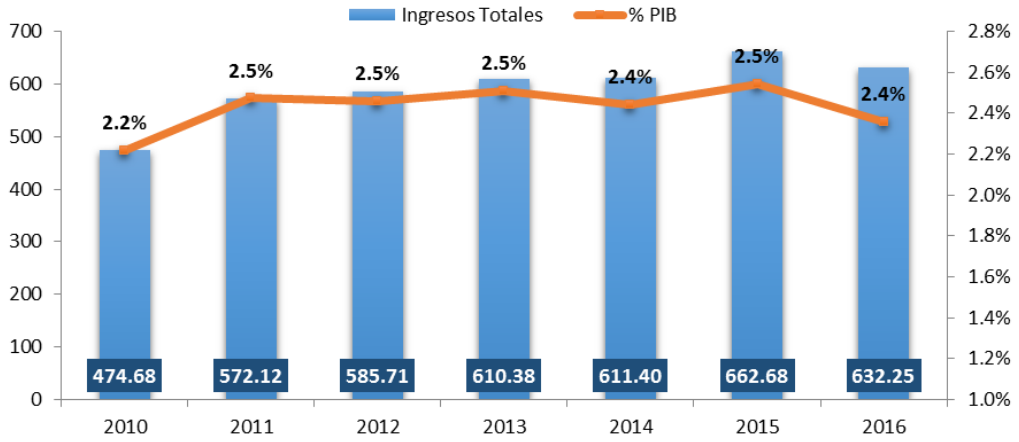
Ingresos municipales

Para analizar la evolución de los ingresos municipales se utiliza la clasificación económica de los mismos —ingresos corrientes, ingresos de capital y contribuciones especiales—, excluyendo los ingresos provenientes del endeudamiento, aunque estos ingresos sí incluyen las transferencias de recursos desde el Gobierno Central a través del FODES. Estas transferencias tienen por objeto complementar los recursos orientados al funcionamiento de las municipalidades, principalmente para fortalecer el rol en el desarrollo local de cada municipio[24].

Los ingresos municipales agregados aumentaron continuamente de US$474.68 millones en 2010 a US$662.68 millones en 2015, mostrando únicamente una caída en el último año. No obstante, durante todo el período de análisis los ingresos municipales crecieron a una tasa promedio anual de 4.9%. Adicionalmente, es importante destacar la relevancia económica de los ingresos municipales, pues éstos representaron en promedio el 2.4% del PIB (ver Gráfico 38).

[24] Sin embargo, existe evidencia empírica de que parte de los recursos del FODES que deberían ser utilizados para inversión municipal, han sido utilizados para atender gastos de funcionamiento. Entre el período 2006-2015, el número de municipalidades que han destinado el 75 % del FODES a inversión no supera a las 18, siendo únicamente 4 alcaldías las que destinaron este porcentaje en el año 2015 (Alfaro, J., 2016).

Gráfico No. 38
Evolución de los Ingresos Municipales[a] y su relación con el PIB, período 2010-2016
(En millones de US$ y en porcentaje)

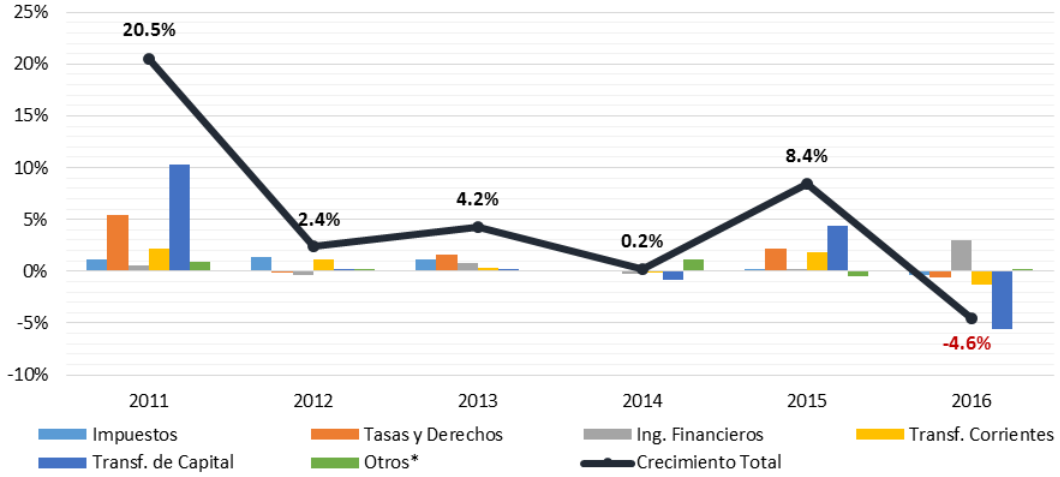


Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG – Ministerio de Hacienda.
Nota: [a] Exlcuye el endeudamiento municipal.

Dentro de los ingresos municipales, el componente más importante lo constituyen las transferencias —corrientes y de capital—, aproximadamente 55% del total de ingresos durante el período de análisis. Las transferencias totales se componen de recursos públicos, privados y de cooperación internacional, siendo los primeros los de mayor peso dentro del total (cerca del 97%), principalmente, en concepto de FODES[25]. En este sentido, los años de mayor crecimiento de los ingresos municipales (20.5% en 2011 y 8.4% en 2015) coincide con el crecimiento de ambos tipos de transferencias; asimismo, la caída en el último año (-4.6%), está asociada a la disminución de las transferencias de capital y corrientes (ver Gráfico 39).

[25] Atendiendo a su uso, una parte del FODES se registra en el Gasto Corriente (25 % como Transferencias Corrientes) y la otra parte dentro del Gasto de Capital (75 % restante como Transferencias de Capital).

Gráfico No. 39
Tasa de crecimiento de los Ingresos Municipales y su aporte por componente, período 2011-2016
(En porcentaje)

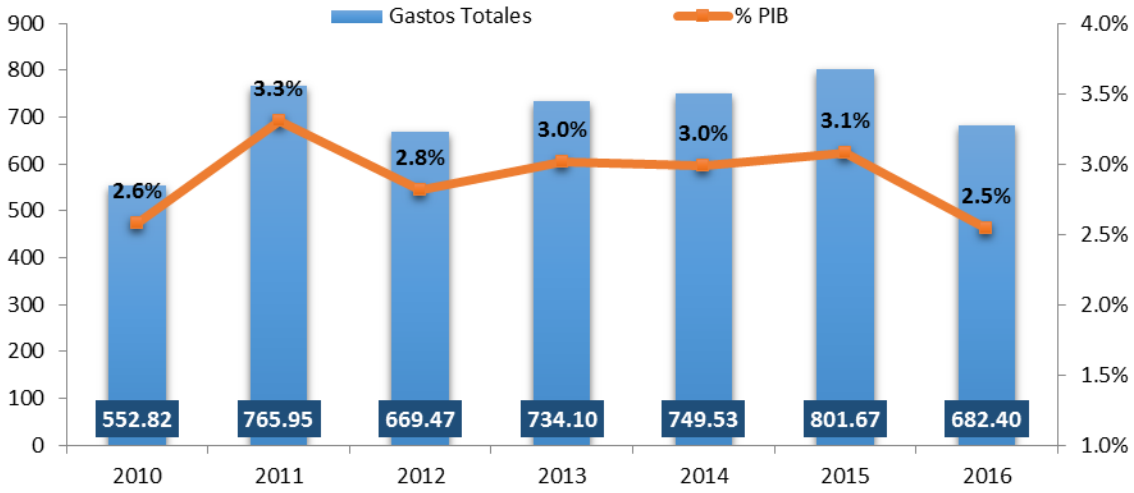


Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

Gastos municipales

Durante el período 2010-2016, los gastos municipales pasaron de US$552.82 millones en 2010 a US$ 682.40 millones en 2016, luego de alcanzar un máximo de US$801.67 millones en 2015. Por lo que a pesar de la caída experimentada en el último año (-14.9%), éstos crecieron a una tasa promedio anual de 3.6% durante el período. Además, el gasto municipal es de gran importancia relativa, pues ha representado en promedio el 2.9% del PIB (ver Gráfico 40).

Gráfico No. 40
Evolución de los Gastos Municipales y su relación con el PIB, período 2010-2016
(En millones de US$ y en porcentaje)



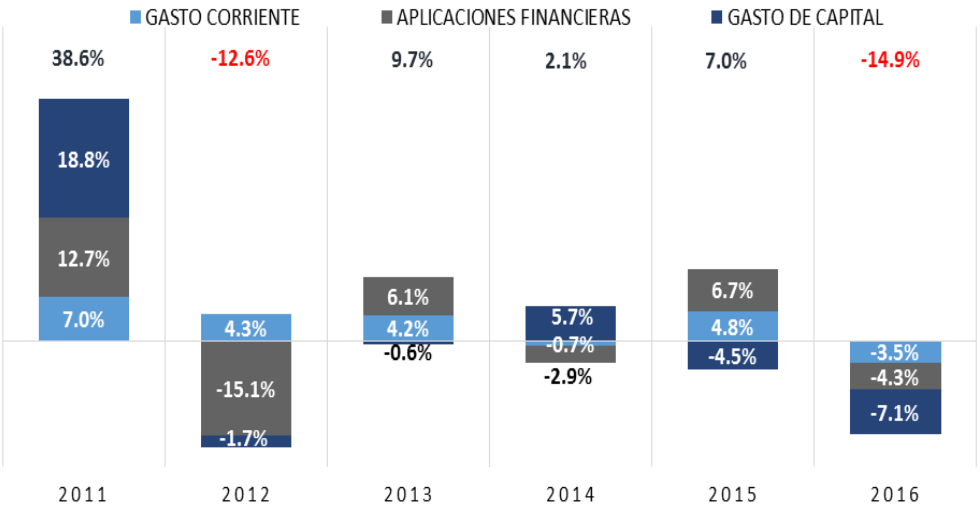
Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

Durante el período de análisis, también se debe señalar cómo esa evolución del gasto es explicada por cada uno de sus componentes —gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras—. En el Gráfico No. 41 puede observarse que el gasto en aplicaciones financieras, destinado a la amortización del endeudamiento público, ha sido el que más aporta al crecimiento (decrecimiento) del gasto total, este hecho podría estar asociado a un endeudamiento municipal creciente, aunque con algunas excepciones debido a los procesos de reconversión del la deuda.

Por otro lado, el gasto de capital de las municipalidades también tiene un aporte importante, principalmente en 2011, cuando del 38.6% de crecimiento experimentado por el gasto total, éste aportó con un crecimiento de 18.8% debido a mayores inversiones en activos fijos. Por el contrario, en el último año, la mitad de la caída de la ejecución municipal obedeció a la contracción en el gasto de capital (inversiones en activos fijos y de capital humano).

A pesar de lo anterior, el gasto corriente constituye el principal componente del gasto municipal (alrededor del 52%), aunque ha exhibido tasas de crecimiento moderadas y, por ende, su aporte al crecimiento ha sido menor que el de los otros dos componentes.

Gráfico No. 41
Tasa de crecimiento del Gasto Municipal y aporte por componente, período 2011-2016
(En porcentaje)



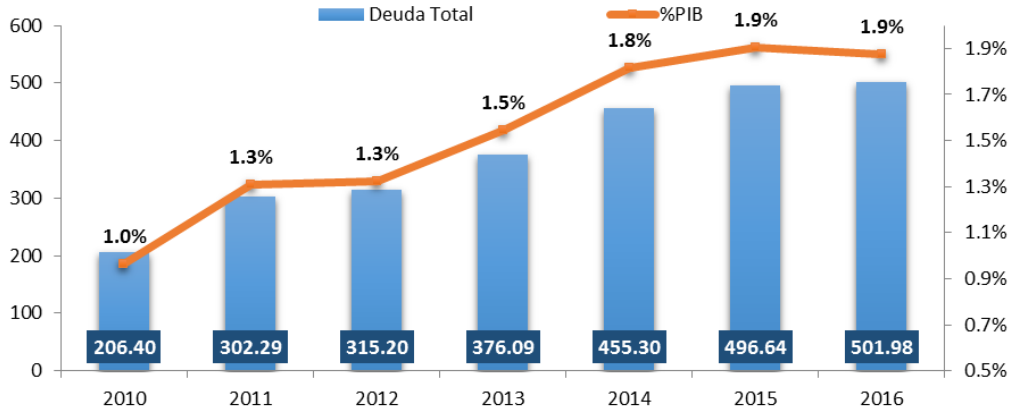
Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

Endeudamiento municipal

Durante el período 2010-2016, las municipalidades no han sido capaces de cubrir con sus ingresos sus gastos de funcionamiento y de inversiones en proyectos de de desarrollo local, aún cuando a estos ingresos son complementados por transferencias desde el Gobierno Central (FODES). Por tanto, las municipalidades recurren al endeudamiento —con la banca privada, la banca pública, los organismos multilaterales y otros— para hacer frente a sus obligaciones y compromisos financieros.

En los últimos años, la deuda municipal ha crecido a una tasa promedio de 16%, y en términos absolutos, se observa que ésta se ha más que duplicado, al pasar de US$ 206.4 millones en 2010 a US$ 501.98 millones en 2016. Al analizar la dinámica de la deuda en relación con el PIB, también se observa un crecimiento acelerado, pasando de 1.0% a 1.9% en el mismo período (ver Gráfico No. 42).

Gráfico No. 42
Evolución del Endeudamiento Municipal y su relación con el PIB, período 2010-2016.
(En millones de US$ y en porcentaje)



Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

De acuerdo con Alfaro, J. (2016), entre los factores explicativos del incremento del endeudamiento municipal destacan: (i) la ocurrencia de desastres naturales como la Tormenta Agatha en 2010 y la Depresión Tropical 12E en 2011, esta última con daños en aproximadamente el 70% del país (181 municipios afectados); (ii) la reconversión de la deuda pública municipal a través del FIDEMUNI, lo que tuvo asociado el incremento en la contratación de deuda —98% en relación con el 2010, año de aprobación del Fideicomiso—; (iii) los procesos de titularización llevados a cabo por algunas municipalidades tales como San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, situación mediante la cual se comprometen los flujos futuros de ingresos.

A efecto de lograr una mejor gestión del endeudamiento municipal, se disponen de dos instrumentos legales como son la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal[26] y la Ley de Creación del Fideicomiso de Deuda de las Municipalidades (FIDEMUNI) [27], pues es un hecho que la necesidad creciente de financiamiento a través de deuda se constituye en un riesgo latente para las finanzas municipales y, en determinadas circunstancias, para las arcas del Estado[28].

9.4.2 Análisis de incidencia al riesgo fiscal

Este apartado tiene como objetivo principal identificar a aquellas municipalidades que presentan una mayor incidencia al riesgo fiscal agregado. Para realizar este análisis se utilizaron tres dimensiones: el tamaño económico, el grado de apalancamiento y el grado de dependencia fiscal. En la primera, se utilizaron como indicadores los ingresos totales, los gastos no financieros totales y el saldo de la deuda; en la segunda, el ratio entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes promedio, así como el promedio del balance primario como porcentaje de los ingresos totales; en el último, los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales (ver Tabla 27).

El análisis de incidencia al riesgo fiscal se realizó utilizando la información estadística del sistema contable y extracontable de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda. En particular, se utilizaron los datos del año 2016[29] en los casos en los que la construcción del indicador requería de un solo período, mientras que se utilizaron los datos del período 2012-2016 en los casos en los que se requería el promedio.

Tabla No.27

Indicadores para medir el riesgo fiscal, según dimensiones

Dimensión	Indicador	Relación con el riesgo
Tamaño Económico	Ingresos Totales (2016)	Relación directa. A mayor nivel de operaciones económicas, el costo fiscal en caso de rescate o dificultades financieras
	Gastos No Financieros Totales (2016)	
	Saldo de Deuda Total (2016)	

[26] Creada en 2005, con la finalidad establecer normas que permitan racionalizar y optimizar las operaciones de crédito por parte de las municipalidades. Lo anterior, para no afectar las oportunidades de inversión y el desarrollo local.

[27] Creado mediante el Decreto Legislativo No.5012 en noviembre de 2010, con la finalidad de ofrecer un esquema legal para la administración de recursos complementarios a las municipalidades: a mejores plazos, reducción del costo financiero (menores tasas de interés) y mejor categorización de la deuda.

[28] Aun cuando el crédito contratado por las municipalidades tenga como garantía es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), según Art. 12 de la Ley de Endeudamiento Público Municipal y Art. 6, inciso 3, de la Ley de Creación del FIDEMUNI.

[29] Datos preliminares para el Ejercicio Fiscal 2016.

		también lo es.
Grado de Apalancamiento (capacidad financiera)	Saldo de Deuda Total (2016) / Ingresos Corrientes (promedio 2012-2016)	Relación directa. A mayor grado de apalancamiento, mayor probabilidad de incumplimiento de obligaciones financieras y operativas.
	Balance Primario / Ingresos Totales (promedios 2012-2016)	
Dependencia Fiscal	Ingresos Propios (2016) / Ingresos Totales (2016)	Relación inversa. A menor (poca) capacidad para recaudar recursos propios, mayor vulnerabilidad fiscal.

Fuente: DPEF – MH con base en Jiménez, A. y Montoro, C. (2017).

En la Tabla 28 se presenta la estadística descriptiva de cada uno de los indicadores utilizados para el análisis de conglomerados. Los resultados dan cuenta de la heterogeneidad existente entre las municipalidades de El Salvador, en las categorías bajo análisis. Dado lo anterior, el análisis de incidencia al riesgo fiscal se realiza con base en la agrupación por conglomerados —los gobiernos locales se agrupan de modo que presentan características similares al interior de cada grupo y características diferentes entre grupos—, identificandose así a los gobiernos locales que más podrían afectar a las finanzas públicas, de modo que sea posible orientar esfuerzos hacia aquellos con mayor incidencia e implementar una gestión de riesgos eficiente[30].

Tabla No. 28
Estadística descriptiva

Indicador	Promedio	Desviación Estándar	Mínimo	Mediana	Máximo
Ingresos Totales (millones US$)	2.56	7.53	0.02	1.30	111.27
Gastos No Financieros Totales (millones	2.56	6.50	0.06	1.32	94.61
Saldo de la Deuda Total (millones US$)	2.03	4.83	0.00	1.16	69.10
Deuda entre Ingresos Corrientes	21.79	15.60	0.00	20.37	92.65
Balance Primario entre Ingresos Totales	-1.82	2.29	-14.89	-1.49	3.68
Ingresos Propios entre Ingresos Totales	0.22	0.20	0.02	0.15	1.00

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

9.4.3 *Resultados del análisis por conglomerados*

En este apartado se presentan los resultados del análisis por conglomerados de las 233 municipalidades[31] con información completa para todos los indicadores incluidos en el análisis. El análisis por conglomerados fue realizado para cada dimensión —tamaño económico, grado

[30] El Análisis por Conglomerados se realizó utilizando la técnica de *clusterización* de K-medianas, y el número óptimo de conglomerados, en cada categoría, se definió utilizando los criterios de minimización del error absoluto. Una descripción detallada de esta metodología se puede encontrar en Jiménez, A. y Montoro, C. (2017), y en Makles, A. (2012).
[31] Municipalidades para las cuales se cuenta con información disponible al año 2016.

de apalancamiento y dependencia fiscal—, y luego se combinaron las tres dimensiones para identificar a los gobiernos locales con mayor incidencia al riesgo fiscal.

Tamaño Económico

Para esta dimensión, las municipalidades se agruparon en *muy grandes*, *grandes*, *medianas* y *pequeñas*, de acuerdo con los montos de ingresos, gastos y endeudamiento para el año 2016. En la categoría *muy grandes* se encuentran 14 gobiernos locales, que promedian US$ 17.51, US$ 15.68 y US$ 13.27 millones en ingresos, gastos y deuda, respectivamente.

Por otro lado, existen 19 municipalidades de tamaño económico *grande*, 58 *medianas* y 142 *pequeñas.* En el primer caso, el promedio de ingresos es de US$ 5.54 millones, el de gastos US$ 5.67 millones y el de deuda US$ 1.74 millones; en el segundo caso, éstos ascienden a US$ 2.07, US$ 2.36 y US$ 2.5 millones, respectivamente; y en el tercero, los montos se reducen a US$ 1.04, US$ 1.09 y US$ 0.86 millones, en cada caso (ver Tabla 29).

Tabla No. 29
Clasificación y caraterización de las municipalidades, según tamaño económico (en millones de US$)

Tamaño Económico	Número de Alcaldías	Ingresos Promedio	Gastos Promedio	Deuda Promedio
Muy grandes	14	17.51	15.68	13.27
Grandes	19	5.54	5.67	1.74
Medianas	58	2.07	2.36	2.50
Pequeñas	142	1.04	1.09	0.86

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

a. Grado de Apalancamiento

En la dimensión relacionada con el grado de apalancamiento se identificaron tres conglomerados, cada uno asociado a un distinto nivel: *alto, medio* o *bajo.* En el conglomerado de grado de apalancamiento *alto* se ubicaron 57 municipalidades, las cuales tienen un promedio de ratio de deuda de 41 y un promedio de ratio de déficit primario de 4.63. En los conglomerados con niveles de apalancamiento *medio* (113 alcaldías) y *bajo* (75 alcaldías) los indicadores anteriores fueron de 22.51 y 1.57, y de 6.12 y 0.48, respectivamente (ver Tabla 30).

Tabla No. 30
Clasificación y caraterización de las municipalidades, según grado de apalancamiento (en millones de US$)

Grado de Apalancamiento	Número de Alcaldías	Deuda / Ing. Corrientes	Balance primario / Ing. Totales
Alto	57	41.00	-4.63
Medio	113	22.51	-1.57
Bajo	75	6.12	-0.48

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

b. Dependencia Fiscal

En la dimensión que analiza la capacidad de generación de recursos propios por parte de las municipalidades, se crearon dos conglomerados, uno para municipios con dependencia fiscal alta (181) y el otro para aquellos con dependencia baja (66). El grupo de municipalidades con alta dependencia genera por cuenta propia, en promedio, el 12% de sus ingresos totales; mientras que aquellos con baja dependencia fiscal tienen una mayor capacidad de generación de ingresos propios, que representan, en promedio, el 50% de sus ingresos totales (ver Tabla 31).

Tabla No. 31
Clasificación y caraterización de las municipalidades, según dependencia fiscal (en millones de US$)

Dependencia Fiscal	Número de Alcaldías	Ing. Propios / Ing. Totales
Alta	181	0.12
Baja	66	0.50

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

c. Gobiernos locales con mayor incidencia al riesgo fiscal

Luego de conocer los agrupamientos y las caracterísitcas de las municipalidades para cada una de las dimensiones analizadas, es importante identificar cuáles son las que tienen una mayor incidencia al riesgo fiscal agregado. Se considera como gobiernos locales con mayor incidencia a todos aquellos de:

i) Tamaño *muy grande* sin importar su clasificación en otras dimensiones, ya que debido a su importancia económica cualquier efecto adverso podría poner en riesgo la estabilidad macrofiscal.

ii) Tamaño *grande* con dependencia fiscal *alta* o apalancamiento *medio* o *alto.* Además de su importancia económica relativa, su alta dependencia demuestra debilidad en la recaudación de ingresos propios, y aún cuando su dependencia fiscal sea baja están expuestos a problemas de financiamiento.

iii) Tamaño *mediano* con *alta* dependencia y apalancamiento *medio* y *alto.* Si bien son relativamente menos importantes por su tamaño económico, podrían ser vulnerables a *shocks* de ingresos y financiamiento cuando ocurren simultáneamente.

De acuerdo con la descripción anterior, se identificaron 51 municipalidades con mayor incidencia al riesgo fiscal, de las cuales 14 lo son por su tamaño; 1 por ser grande y tener alta dependencia fiscal; 2 por ser grandes y tener apalancamiento medio; 1 por ser grande, tener alta dependencia y alto apalancamiento; 20 por ser medianas, con alta dependencia y apalancamiento medio; y 13 por ser medianas, con alta dependencia y apalancamiento (ver Tabla 32). En la Tabla 31 puede verse el detalle de las municipalidades con mayor incidencia al riesgo fiscal según las distintas combinaciones de las categorías asociadas a cada dimensión.

Tabla No.32
Clasificación de las municipalidades por conglomerados, según nivel de incidencia al riesgo fiscal (en millones de US$)

	Baja Dependencia	Alta Dependencia	Baja Dependencia	Alta Dependencia	Baja Dependencia	Alta Dependencia
Muy Grandes	4	0	8	0	2	0
Grandes	15	1	2	0	0	1
Medianas	3	3	13	20	6	13
Pequeñas	9	34	4	62	0	33
	Apalancamiento Bajo		**Apalancamiento Medio**		**Apalancamiento Alto**	

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

En la Tabla 33 se presenta la estadística descriptiva de los indicadores utilizados para el análisis, según la clasificación de incidencia al riesgo fiscal. Los resultados muestran que las Alcaldías con mayor incidencia al riesgo tiene mayores ingresos, gastos y deuda promedio, que las que tienen menor incidencia; asimismo, aquellas tienen ratios de deuda y de déficit primario mayores; y finalmente, su capacidad de generación de ingresos propios es mayor[32].

[32] Este resultado, aparentemente contradictorio, se explica porque la categorización de municipalidades con mayor incidencia al riesgo fiscal incluye a 14 municipalidades que son *muy grandes,* pero que tienen *baja* dependencia fiscal.

Tabla No. 33

Indicadores Fiscales de las municipalidades, según clasificación de incidencia al riesgo fiscal

Indicador	Total	Mayor Incidencia	Menor Incidencia
Ingreso promedio (en millones US$)	2.56	6.31	1.58
Gasto promedio (en millones US$)	2.56	6.23	1.60
Deuda promedio (en millones US$)	2.03	5.28	1.19
Deuda/Ing. Corrientes	21.79	25.94	20.70
Balance primario/Ing. Totales	-1.82	-2.72	-1.60
Ing. Propios/Ing. Totales	0.22	0.31	0.20

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

En síntesis, a pesar de que no existe un riesgo fiscal inmediato para el Gobierno Central asociado con la situación fiscal de las municipalidades, es importante identificarlo y gestionarlo. En este sentido, el análisis de incidencia de las municipalidades al riesgo fiscal agregado sería un instrumento útil para orientar esfuerzos hacia la gestión eficiente del mismo, mediante el diseño de políticas de supervisión y monitoreo de los gobiernos locales.

El monitoreo de las cuentas fiscales de los gobiernos locales permitiría asegurar que se mantengan ordenadas, y con ello reducir las posibilidades de afectar las finanzas municipales. Sin embargo, dada la heterogeneidad de las mismas la labor de supervisión y seguimiento implicaría un considerable uso de recursos. Por lo que, una forma eficiente de orientar esfuerzos para tal fin sería la focalización en aquellos gobiernos locales con mayor incidencia en el riesgo fiscal.

Se debe tener en cuenta que este trabajo representa una primera aproximación a la identificación y medición del riesgo, por lo que puede ser que existan otros factores —capacidad de gestión, institucionalidad, transparencia y vulnerabilidad a desastres naturales— a tener en cuenta para el análisis de riesgo fiscal y que pueden ser incorporados en análisis posteriores.

Tabla No. 34

Ingresos Municipales 2010-2016, por rubro presupuestario, en millones de US$

Rubro Presupuestario	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
INGRESOS CORRIENTES	**267.96**	**312.82**	**324.59**	**347.90**	**346.69**	**376.36**	**380.48**
Impuestos	63.39	68.84	76.97	83.41	83.87	85.44	83.38
Tasas y Derechos	126.23	152.00	151.27	160.67	161.37	174.89	171.28
Venta de Bienes y Servicios	4.34	4.92	5.08	5.71	5.48	7.53	6.24
Ingresos Financieros y Otros	14.82	17.63	15.44	20.19	18.36	19.78	39.60
Transferencias Corrientes	59.19	69.45	75.83	77.91	77.60	88.71	79.97
INGRESOS DE CAPITAL	**203.28**	**254.77**	**256.25**	**257.31**	**259.63**	**281.35**	**246.89**
Venta de Activos Fijos	0.37	0.22	0.14	0.19	0.38	0.54	0.27
Transferencias de Capital	202.79	251.77	252.80	254.01	249.14	275.80	238.56
Recuperación de Inversiones Financieras	0.13	2.77	3.31	3.12	10.11	5.01	8.05
INGRESOS POR CONTRIBUCIONES ESPECIALES	**3.44**	**4.53**	**4.87**	**5.17**	**5.08**	**4.97**	**4.88**
Contribuciones Especiales	3.44	4.53	4.87	5.17	5.08	4.97	4.88
TOTAL DE INGRESOS	**474.68**	**572.12**	**585.71**	**610.38**	**611.40**	**662.68**	**632.25**

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG - MH.

Tabla 35

Gastos Municipales 2010-2016, por rubro presupuestario, en millones de US$

Rubro Presupuestario	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GASTO CORRIENTE	**289.39**	**328.03**	**360.80**	**388.71**	**383.78**	**419.84**	**391.95**
Adquisición de Bienes y Servicios	102.17	121.83	134.05	142.85	131.39	132.38	121.66
Gastos Financieros y Otros	27.12	30.17	31.81	36.34	42.59	52.17	50.97
Remuneraciones	140.18	152.82	170.20	185.05	184.09	206.83	205.51
Transferencias Corrientes	19.92	23.20	24.73	24.47	25.71	28.47	13.80
GASTO DE CAPITAL	**164.93**	**268.98**	**255.66**	**251.66**	**293.27**	**259.24**	**202.11**
Inversiones en Activos Fijos	115.64	186.66	172.40	158.37	198.63	173.05	122.23
Inversiones en Capital Humano	46.75	71.24	73.73	81.90	84.19	83.51	76.93
Inversiones Financieras	0.67	8.43	5.24	7.86	8.92	1.50	2.30
Transferencias de Capital	1.86	2.65	4.29	3.53	1.53	1.17	0.65
APLICACIONES FINANCIERAS	**98.50**	**168.94**	**53.01**	**93.73**	**72.48**	**122.59**	**88.34**
Amortización de Endeudamiento Público	98.50	168.94	53.01	93.73	72.48	122.59	88.34
TOTAL DE GASTOS	**816.25**	**1203.87**	**978.14**	**1079.48**	**1115.28**	**1183.49**	**972.85**

Tabla 36
Municipalidades con mayor incidencia al risgo fiscal

No.	Municipalidad	Mayor incidencia al riesgo fiscal
1	Alcaldía Municipal de San Miguel	Muy grande, apalancamiento bajo y dependencia baja
2	Alcaldía Municipal de San Salvador	
3	Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán	
4	Alcaldía Municipal de Soyapango	
5	Alcaldía Municipal de San Francisco Menéndez	Muy grande, apalancamiento medio y dependencia baja
6	Alcaldía Municipal de San Martin	
7	Alcaldía Municipal de Zacatecoluca	
8	Alcaldía Municipal de Usulután	
9	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	
10	Alcaldía Municipal de Ilopango	
11	Alcaldía Municipal de Jiquilisco	
12	Alcaldía Municipal de Sensuntepeque	
13	Alcaldía Municipal de Sonsonate	Muy grande, apalancamiento alto y dependencia baja
14	Alcaldía Municipal de Ilobasco	
15	Alcaldía Municipal de Nahuizalco	Grande, apalancamiento bajo y dependencia alta
16	Alcaldía Municipal de Chalatenango	Grande, apalancamiento medio y dependencia baja
17	Alcaldía Municipal de Rosario de la Paz	
18	Alcaldía Municipal de Ciudad Barrios	Grande, apalancamiento alto y dependencia alta
19	Alcaldía Municipal de San Pablo Tacachico	Mediana, apalancamiento medio y dependencia alta
20	Alcaldía Municipal de Tejutla	
21	Alcaldía Municipal de Apaneca	
22	Alcaldía Municipal de Coatepeque	
23	Alcaldía Municipal de San Alejo	
24	Alcaldía Municipal de Ciudad Arce	
25	Alcaldía Municipal de Puerto El Triunfo	
26	Alcaldía Municipal de Armenia	
27	Alcaldía Municipal de Teotepeque	
28	Alcaldía Municipal de Villa Jujutla	
29	Alcaldía Municipal de San Antonio del Monte	
30	Alcaldía Municipal de San Ildefonso	
31	Alcaldía Municipal de Concepción Batres	
32	Alcaldía Municipal de Conchagua	
33	Alcaldía Municipal de Santa Elena Usulután	
34	Alcaldía Municipal de Corinto	
35	Alcaldía Municipal de El Carmen	
36	Alcaldía Municipal de Jucuapa	
37	Alcaldía Municipal de Mercedes Umaña	

38	Alcaldía Municipal de Santiago Nonualco	
39	Alcaldía Municipal de Guatajiagua	Mediana, apalancamiento alto y dependencia alta
40	Alcaldía Municipal de Sociedad	
41	Alcaldía Municipal de Bolívar	
42	Alcaldía Municipal de Moncagua	
43	Alcaldía Municipal de Lolotique	
44	Alcaldía Municipal de Carolina	
45	Alcaldía Municipal de San Simón	
46	Alcaldía Municipal de San Francisco Chinameca	
47	Alcaldía Municipal de Chapeltique	
48	Alcaldía Municipal de Candelaria	
49	Alcaldía Municipal de Villa San Cristóbal	
50	Alcaldía Municipal de Pasaquina	
51	Alcaldía Municipal De Jucuarán	

Fuente: DPEF con base en información estadística de la DGCG – MH.

9.5 Riesgos Macroeconómicos

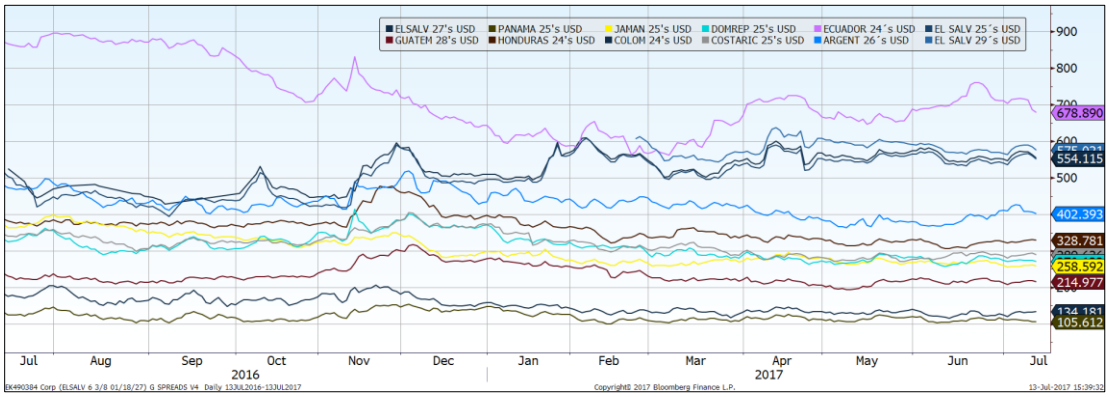
9.5.1 Evaluación sobre el comportamiento de los eurobonos salvadoreños en los mercados financieros internacionales.

Se presenta a continuación una evaluación del comportamiento de los títulos valores de crédito emitidos por la República de El Salvador en los mercados de capital internacionales, lo cual incluye una relación de la percepción de riesgo crediticio al invertir en dichos títulos, asi como la evolución de las tasas de interés y sus correspondientes precios en los mercados de capitales secundarios internacionales.

Con respecto a la percepción de riesgo crediticio, ésta se plasma técnicamente en los comunicados de prensa y boletines preparados por agencias calificadoras de riesgo como un servicio a los inversionistas que ponderan decisiones de inversión en los títulos valores emitidos por la República y que transan actualmente en los mercados.

Gráfico 43

Análisis G-Spread Bono de El Salvador con Comparables Soberanos.



	EL SALV 25´S USD	EL SALV 27's USD	EL SALV 29´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	ECUADOR 24's USD	ARGENT 26´s USD
Día Actual	551.64	554.12	575.02	214.98	105.61	328.78	258.59	134.18	270.13	289.64	678.89	402.39
Mes anterior	536.70	544.26	570.03	208.87	105.10	305.65	263.34	115.71	259.77	287.67	697.33	371.96
Mínimo	394.40	428.33	543.06	193.05	99.77	305.65	255.23	115.71	257.12	270.42	561.60	363.17
Máximo	608.63	610.06	637.43	317.60	154.40	477.72	398.92	205.87	413.64	404.98	896.09	518.95
Promedio	506.00	530.61	582.91	234.40	119.99	363.14	304.55	151.68	312.40	319.21	720.28	428.68
Desviación Estándar	52.52	42.92	20.89	26.14	12.75	35.61	39.59	22.02	33.68	30.19	96.41	33.18

Fuente: Bloomberg, Banco Central de Reserva

Los G-Spread mostrado en el Gráfico No. 43 reflejan 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, en 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 interes no refleja el riesgo país reportado por las calificadores de riesgo y obedece más a la prevalencia de noticias negativas o pesimistas relacionadas al quehacer político, económico y social de El Salvador.

No obstante lo anterior, es de hacer notar que la falta de una autorización legislativa para salir a los mercados en búsqueda de financiamiento de largo plazo ha causado que se recurra a la emisión y roll over de LETES por encima de los niveles históricos, lo cual ha hecho subir las tasas, modificando hacia arriba la curva de rendimientos de la República, encareciendo aún más el crédito.

Esta situación, aunada a diferentes noticias negativas y percepciones sesgadas acerca de El Salvador, ha producido una prima por riesgo (g-spread) exigido por el mercado muy por encima de República Dominicana, Honduras y Jamaica.

A. Impacto Fiscal de las Calificaciones de Riesgo Crediticio de la República

Actualmente la República de El Salvador tiene contratados los servicios de dos agencias calificadoras de riesgo: Standard & Poor's y Moody's Investors Service. Tales agencias prestan el servicio de análisis de nuevas emisiones, que se transan en los mercados primarios y antiguas emisiones, que se transan en los mercados secundarios.

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 se modifican 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 pagado al adquirir ese título.

El impacto que ha tenido la reducción de la calificación crediticia de El Salvador en los Eurobonos ha sido muy reducido y eso se evidencia al comparar la tendencia de los spreads en los mercados secundarios, antes y después del impago. El pronto saneamiento del impago, aunado a la confianza de los invesionistas internacionales y locales permitió que los eurobonos se transaran a un precio cercano al 100% de su valor par.

A continuacion se presenta un resumen de los comunicados de prensa de las Agencias Calificadores de Riesgo:

Como resultado del impago, que fue producto de no poder pagar el servicio de la deuda de CIP cuyos vencimientos estuviesen comprendidos entre el 7 y 10 de abril de 2017, el cual totalizaba US$28.8 millones, debido a que la Asamblea Legislativa no aprobó las modificaciones presupuestarias solicitadas por el Ejecutivo, por el bloqueo político de parte ARENA, principal partido de oposición; sin embargo, dicho impago fue de carácter transitorio ya que fue resuelto diez días después, cuando se hicieron las modificaciones correspondientes; a raiz de ese hecho, las agencias calificadoras de riesgo han rebajado la calificación de bonos de largo plazo en moneda extranjera emitidos por el país. Un factor común señalado para tales reducciones es el nivel de polarización política, que ha limitado las opciones de financiamiento del gobierno, por la falta de acuerdos entre las principales fuerzas políticas.

En resumen las Agencias Calificadoras de Riesgo, en sus dierentes informes han comunicados lo siguiente:

El 11 de abril de 2017, Standard & Poor's bajó la calificación de riesgo crediticio de la República de "B-" a "CCC-", por la situacion del impago duró únicamente 10 días, pues finalmente la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reasignaciones presupuestarias que viabilizaron el pago de la totalidad de intereses y amortizaciones de los CIP que se encontraban en mora. Posteriormente de CCC- a SD (Selective Default). La misma calificadora el 5 mayo de 2017, mejoró la calificación a CC con perspectiva negativa luego de sanear el impago. también indicó que la perspectiva negativa indica que podría bajar nuevamente la calificación, dado que el cambio de los términos de los CIP sin indicar claramente si se refiere a nuevas emisiones o antiguas, puede conducir a una renegociación posterior y eso podría a su vez derivar en un canje de deuda equivalente a un futuro incumplimiento.

Fitch Ratings rebajó la calificación crediticia a largo plazo en moneda extranjera de El Salvador de B con perspectiva negativa a CCC en abril de 2017. Posteriormente, en mayo del mismo año revisó la calificación manteniendo la misma en CCC.

Por su parte, debido al impago, Moody's tambien bajó la calificación de riesgo crediticio, de "B3" a "Caa1", con perspectiva estable, indicando que en su apreciación, los títulos de largo plazo, emitidos por la República en los mercados internacionales son especulativos e implican un alto riesgo crediticio, precisamente por el reciente impago y por los crecientes riesgos políticos debido a la falta de acuerdos políticos que permitan que la República obtenga financiamiento de largo, plazo incrementando a su vez los riesgos de liquidez.

El 24 de julio de 2017, luego de que el gobierno cancelara la totalidad del servicio de la deuda de los CIPs correspondiente al mes de julio, Moody's Investors Service calificó el hecho como algo positivo para la percepción de riesgo crediticio del soberano, pero que ello no implicaba una modificación en la calificación otorgada precisamente por la falta de acceso al financiamiento de largo plazo producido por el bloqueo político del principal partido de oposición.

Según las agencias calificadoras de riesgo, estos cambios estuvieron relacionados en su momento, con los pagos perdidos sobre los bonos relacionados con las pensiones, lo cual indica un mayor riesgo que pueda conducir a la falta de pago de las obligaciones de deuda pública. Asimismo, otro factor detonante fue la falta de acuerdo para emitir deuda a largo plazo lo cual aumenta los riesgos de liquidez del gobierno.

Es importante recalcar el compromiso del gobierno para evitar otro impago en el futuro y evitar una crisis fiscal. Para ello, se está buscando la construcción de consensos para lograr un acuerdo fiscal entre las fuerzas políticas del país, para un programa de ajuste y consolidación fiscal con el Fondo Monetario Internacional, la reforma del sistema de pensiones y el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en noviembre de 2016.

Según el informe Riesgo País II trimestre 2017 de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, destaca los siguientes factores de riesgo: falta de acuerdo político con un prolongado período de paralización del Congreso; restricciones de financiación en los mercados nacionales o internacionales; deterioro fiscal que se traduce en más rápido de lo esperado y empeoramiento de la dinámica de la deuda pública; baja IED y competitividad; la persistencia de un modesto crecimiento económico, el cual es insuficiente para generar empleo, reducir la pobreza o estabilizar la dinámica de la deuda pública y la carencia de instrumentos monetarios.

B. Análisis de los Precios y Tasas de Rendimiento de los Eurobonos Salvadoreños

A continuación se presenta un detalle actualizado de las emisiones de títulos valores de crédito emitidos por la República en los mercados internacionales (ver Tabla No. 37).

Tabla No. 37
Detalle de emisiones de bonos de El Salvador

Fecha Emisión	Vencimiento	Monto Emitido Millones de US$	Años Plazos	Cupón	US Treasury Momento de Colocadión	Spread (pb) Momento de Colocación	Demanda Momento de Colocación	# de Veces Libro	Precio de la Emisión	Precio Promedio al que compraron las AFP	Resulatdo de Precios (Millones de US$) 2/	Calificadoras 3/			Precio de Mercado 4/	Rendimiento al Vencimiento 5/
												Moody's	Fitch	Standard & Poor's		
03-abr-02	10-abr-32	500.0	30	8.250%	5.724%	265	2,500.0	5.0	98.646%	101.846%	16.00	Baa3	BB+	BB+	**102.560%**	**7.950%**
17-oct-02	24-ene-23	451.5	20	7.750%	4.190%	361	1,625.0	3.6	99.670%	106.421%	30.48	Baa3	BB+	BB+	**103.430%**	**7.020%**
25-feb-03	24-ene-23	348.5	20	7.750%	3.800%	355.5	1,160.0	3.3	102.750%	106.421%	12.79	Baa3	BB+	BB+	**103.430%**	**7.020%**
14-sep-04	21-sep-34	286.5	30	7.625%	4.133%	349	2,649.0	9.2	100.000%	106.691%	19.17	Baa3	BB+	BB+	**104.720%**	**7.140%**
01-jun-05	15-jun-35	375.0	30	7.650%	4.245%	345	800.0	2.1	99.474%	102.737%	12.24	Baa3	BB+	BB+	**96.970%**	**7.970%**
19-abr-06	15-jun-35	400.0	30	7.650%	5.236%	240	1,071.2	2.7	100.148%	102.737%	10.36	Baa3	BB+	BB+	**96.970%**	**7.970%**
13-jul-06	15-jun-35	225.0	30	7.650%	5.191%	275	1,000.0	4.4	96.710%	102.737%	13.56	Baa3	BB+	BB+	**96.970%**	**7.970%**
20-nov-09	01-dic-19	800.0	10	7.375%	3.345%	403	3,500.0	4.4	100.000%	100.000%	0.00	Ba1	BB	BB	**102.810%**	**6.070%**
25-ene-11	01-feb-41	653.5	30	7.625%	4.494%	313	1,618.9	2.5	100.000%	100.000%	0.00	Ba1	BB	BB-	**95.790%**	**8.030%**
05-dic-12	30-ene-25	800.0	12	5.875%	1.635%	424	5,102.4	6.4	100.000%	99.984%	-0.13	Ba3	BB	BB-	**93.320%**	**7.030%**
18-sep-14	18-ene-27	800.0	12	6.375%	2.530%	384.5	4,685.0	5.9	100.000%	100.000%	0.00	Ba3	BB-	BB-	**93.630%**	**7.320%**
28-feb-17	28-feb-29	601.1	12	8.625%	2.400%	619.6	3,331.7	5.5	100.000%	100.000%	0.00	B3	B-	B	**107.010%**	**7.700%**
Total		**6,241.1**									**114.47**					
2023 Put 1/	2013															
2034 Put 1/	2019															

Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, Dirección de Inversión y Crédito Público, con datos de circulares de oferta, BCR, Credit Suisse, Bloomberg y Calificadoras de Riesgos.

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 dejo al mercado internacional. Calculado sobre el monto total colocado.

3/ Calificaciones al momento de la emisión. No obstante, a la fecha de este informe * las calificaciones de **Moody's/Standard & Poor's/Fitch** para todos los eurobon **Caa1/CC/CCC**

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 del Gobierno de los Estados Unidos a un plazo similar.

Fuente: Ministerio de Hacienda

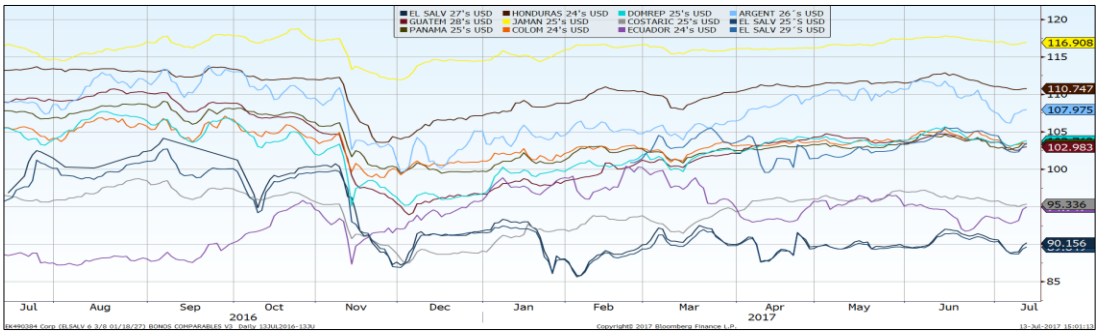
La República empezó a financiarse con recursos de los mercados de capitales internacionales desde Agosto de 1999; habiéndose realizado 16 emisiones hasta esta fecha, de las cuales 12 aún no han vencido. Todas las emisiones se amortizan en su totalidad al vencimiento (Bullet) y pagan cupones semestrales.

Los precios de mercado presentados son los precios de los mercados secundarios, y oscilan entre 96% y 107% del valor par. Por su parte, las tasas de rendimiento al vencimiento (Yield to Maturity - YTM) exigidas por los inversionistas en los mercados secundarios va desde 7.02% para títulos salvadoreños con vencimiento en 2023 (dentro de seis años), hasta 8.03% para títulos que maduran en 2041 (dentro de 24 años), reflejando la curva de rendimientos del país.

En la Gráfica No. 43 se presenta la evolución de los precios de los eurobonos salvadoreños en los mercados de capitales internacionales.

Gráfica No. 44

Análisis Precios Bono de El Salvador con Comparables Soberanos.



	EL SALV 25´S USD	EL SALV 27's USD	EL SALV 29´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	ECUADOR 24's USD	ARGENT 26´s USD
Dia Actual	89.65	90.16	103.53	102.98	103.32	110.75	116.91	103.29	103.76	95.34	94.95	107.98
Mes anterior	91.06	91.54	104.90	104.65	104.27	112.68	117.63	105.12	105.32	96.24	94.64	111.17
Mínimo	85.79	85.62	99.57	93.93	99.45	103.56	111.90	98.89	95.12	87.43	87.15	99.57
Máximo	102.71	104.12	105.56	110.68	109.07	113.68	118.72	107.08	107.69	98.73	100.36	113.81
Promedio	93.02	92.14	103.09	103.33	103.93	110.61	116.06	103.47	102.48	94.48	93.53	107.88
Desviación Estándar	4.64	4.29	1.44	4.49	2.78	2.48	1.34	1.84	3.09	2.79	3.57	3.31

Esta gráfica muestra la evolución de precios de los títulos valores de crédito emitidos por un grupo seleccionado de emisores soberanos latinoamericanos. En general, puede observarse que el comportamiento durante el último año se ha mantenido siguiendo las tendencias internacionales.

La revalorización observada en febrero de 2017 ocurrió luego de la publicación del plan para la separación del Reino Unido de la Unión Europea, lo cual hizo que muchos inversionistas institucionales liquidaran sus posiciones en europa y volcaran sus recursos a mercados emergentes, lo que hizo subir sensiblemente los precios de los títulos valores de la región centroamericana.

En abril 2017, que fue cuando ocurrió el evento de impago en El Salvador, los precios de los títulos salvadoreños mantuvieron la misma tendencia que los demás títulos de la región. Como se explicó antes, esto muestra la confianza de los inversionistas en que el impago fue únicamente selectivo, local, se solucionó pronto, y no amenazó las tenencias de títulos internacionales.

Gráfica No. 45

Gráfico de Precios de Bonos de El Salvador

En ésta gráfica comparativa de los títulos salvadoreños, notar durante el escándalo de la publicación del plan para la separación del Reino Unido de la Unión Europea, el precio de los Eurobonos ELSALV2027 rondaba 86%, muy por debajo de 93.63% que se transó al 21 de julio de 2017.

Evaluación de las Tasas de Interés en el mercado local e internacional.

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. De la misma manera, 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.

9.6 *Sistema Previsional*

1. Antecedentes

Hasta 1998, en El Salvador funcionó un sistema previsional basado en el reparto, donde los aportes de los cotizantes actuales financiaban los beneficios de los jubilados. No obstante, problemas derivados por el diseño del modelo de reparto y por la aplicación del régimen de financiamiento de prima escalonada, así como por cambios demográficos, hicieron prever que el sistema previsional enfrentaría problemas de sostenibilidad financiera en el corto plazo (SSF, 2015).

Para atender tales problemáticas, en 1996 se realizó una reforma al Sistema de Pensiones con la finalidad de: "restaurar la sostenibilidad financiera del sistema, asegurar un retiro digno a los trabajadores y generar ahorro para financiar la inversión de largo plazo" (SSF, 2015). Así, con esta reforma se sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual —el cual comenzó a operar el 15 de abril de 1998—, al mismo tiempo que se incorporaron cambios paramétricos —incremento en la tasa de cotización y ampliación del tiempo de cotización—, una modificación a la fórmula de cálculo de los beneficios y cambios en la administración del Fondo de Pensiones —el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), administrado por privados y diseñado para crecer a lo largo del tiempo; y el Sistema de Pensiones Público (SPP), diseñado como un esquema de administración transitorio, al no permitir nuevas afiliaciones—.

No obstante, la reforma previsional no fue acompañada por una reforma fiscal que permitiera generar los recursos para financiar de forma sostenible tanto los costos de transición como el pago de beneficios previsionales. Asimismo, el Sistema Previsional fue sujeto de modificaciones adicionales a lo aprobado en 1996, y se vio afectado por otras decisiones de política y eventos coyunturales, tales como (SSF, 2015):

- La entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria (2001), que supuso una disminución en las tasas de interés activas y pasivas, y por ende, una reducción en la rentabilidad del Fondo de Pensiones.

- El agotamiento de los recursos establecidos —reservas técnicas, fondo de amortización y transferencias— para financiar el pago de pensiones (2001), lo que llevó al endeudamiento con Eurobonos entre 2001-2006. A partir de este último año, se definió una nueva fuente de financiamiento mediante el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP).

- La introducción de nuevos compromisos previsionales derivados de la población que optó trasladarse al sistema privado. Así, con el Decreto Legislativo (DL) 1217 de 2003 y el DL 100 de 2006 se buscó equiparar los beneficios previsionales que hubiese recibido el pensionado en el sistema público, generando así una brecha entre los aportes registrados y los beneficios otorgados.

- La suspensión del re-cálculo anual en el SAP para la definición de los beneficios (2008) fue motivada por la reducción en la rentabilidad del Fondo de Pensiones, a raíz de la crisis financiera mundial y sus efectos en la tasa de interés (LIBOR). No obstante, esta modificación generó un agotamiento más rápido del saldo en la CIAP y agregó un compromiso previsional al Estado.

- Los distintos aumentos en el beneficio de pensión mínima (a cargo del Estado), que ha pasado de US$ 80.00 en 1998 a US$ 207.60 mensuales en la actualidad (vigente desde 2009).

Lo anterior, sumado a factores demográficos —como el envejecimiento paulatino de la población— y laborales —como la baja densidad de cotizaciones y evasión de los aportes—, han generado que, durante los casi 20 años de funcionamiento del sistema de capitalización individual, se incrementen los compromisos previsionales del Estado y su consiguiente efecto sobre la sostenibilidad del sistema y de las finanzas públicas. Adicionalmente, se reconoce la inequidad del sistema sobre los beneficios otorgados a la población cotizante (SSF, 2015).

Diagnóstico del Sistema de Pensiones en 2017

Al 2017, es importante señalar cuál es la situación del sistema en relación con la población cotizante y sus beneficios previsionales a futuro, así como del estado financiero del sistema y su efecto sobre las finanzas públicas.

Bajo porcentaje de cotización efectiva. A octubre de 2017, el Sistema de Ahorro Previsional (SAP), administrado por las AFP, manejaba un Fondo de Pensiones de US$ 10,006.70 millones, 80,186 pensionados y un total de 3,043,821 afiliados, de los cuales 712,925 (23.4%) constituyen cotizantes efectivos. Asimismo, en el Sistema Público de Pensiones (SPP) existían 97,356 pensionados y 198,683 afiliados, aunque solo un 3.3% (6,560

personas) continúan cotizando efectivamente al Sistema, lo que obedece a la naturaleza misma del sistema público.

Baja cobertura del Sistema Previsional. A octubre de 2017, únicamente el 24.5% de la PEA cotizaba activamente en el Sistema, excluyendo a la mayor parte de la población en edad de trabajar.

Beneficios previsionales bajos, generan que el Estado subsidie las pensiones. El 63% de la población pensionada recibe una pensión mensual menor a un salario mínimo (< US$ 300), mientras que el porcentaje aumenta significativamente (a 85%) para la población que recibe una pensión mensual menor a dos salarios mínimos (US$ 600). Además, la pensión promedio es de US$ 328.16 para los pensionados del SPP y de US$ 414.36 para la población del SAP. Esta situación responde, en parte, a los salarios ofrecidos en el mercado laboral —en el sector formal, el salario mensual promedio es de US$ 577.70[33]—, pues es uno de los factores más relevantes en el monto de las pensiones.

Impacto negativo sobre las finanzas públicas:

(i) Las responsabilidades previsionales del Estado —como la pensión mínima, servicio de la deuda previsional, pago de beneficios del SPP y a la población optada al SAP, entre otros— se estimó que ascendería a US$ 917.7 millones en 2017, lo que sería equivalente al 3.3% del PIB. Además, el gasto presupuestario en pensiones —pensiones mínimas y servicio de la deuda previsional— hubiese significado el 4.9% del Presupuesto General de la Nación (US$ 243.6 millones).

(ii) Desde la entrada en operación del sistema basado en la capitalización individual (en 1998), el déficit del sistema previsional se ha ampliado, pasando de US$ 7,745 millones a US$ 18,525.61 millones en 2017.

(iii) El déficit anual de pensiones para 2017 se estimó en US$ 578.3 millones, lo cual representa el 2.1% del PIB y el 71.1% del déficit fiscal del SPNF. Para hacer frente al déficit previsional, el Estado debe financiarse vía FOP y por medio de apoyo presupuestario.

(iv) La necesidad del endeudamiento previsional surge ante el agotamiento (en 2001) de los recursos establecidos para atender los compromisos previsionales, así como por la inclusión de obligaciones subsidiarias del nuevo sistema privado. En total, la deuda que el Estado ha emitido para financiar los compromisos previsionales entre 2001-2017 asciende a

[33] Según las estadísticas del ISSS, a septiembre de 2017.

US$ 7,085.67 millones —dividida entre Eurobonos por US$ 1,052.0 millones y CIP´s por US$ 6,033.67 millones—, monto que representa 25.4% del PIB de 2017.

Tabla No. 38
Situación del Sistema Previsional antes de la Reforma, 2017

Déficit del Sistema Previsional	US$ 18,525.61 millones
Fondo de Pensiones [a]	US$ 10,006.70 millones
Afiliados al Sistema Previsional [b]	3,242,504 personas (198,683 al SPP y 3,043,821 al SAP)
Cotizantes al Sistema Previsional [b]	719,485 personas (6,560 al SPP y 712,925 al SAP)
Pensionados del Sistema Previsional [b]	177,542 personas (97,356 al SPP y 80,186 al SAP)
Cotizantes con pensión de hasta 2 salarios mínimos	85% (< A US$ 600)
Cotizantes con pensión de hasta 1 salario mínimo	63% (< A US$ 300)
Pensión mensual promedio: [b] ▪ Total ▪ Por vejez	 SPP US$ 328.16 y SAP US$ 414.36 SPP US$ 389.32 y SAP US$ 620.55
Déficit Fiscal de Pensiones (Déficit Total, 2.9% del PIB)	2.1% del PIB (US$ 578.3 millones)
Deuda del Estado con Eurobonos 2001-2006	US$ 1,052.0 millones
Deuda del Estado con CIP 2006-2017	US$ 6,033.67 millones
Proporción de la Deuda Pública derivada del Sistema Previsional al 2017 (Deuda Total, 61.7 % del PIB)	16.2% del PIB (US$ 4,528.6 millones)
Responsabilidad Presupuestaria con el Sistema Previsional	4.9% del Presupuesto (US$ 243.6 millones)
Responsabilidad Total del Estado por el Sistema Previsional	3.3% del PIB (US$ 917.7 millones)

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky) y Estadística Previsionales de la SSF.
Nota: [a] Fondo de Pensiones acumulado desde abril de 1998 hasta octubre de 2017; [b] A octubre de 2017.

Por lo descrito anteriormente, el análisis situacional del Sistema Previsional de El Salvador hace necesaria buscar una reforma orientada a mejorar las condiciones de retiro de los pensionados, así como a aliviar la carga fiscal y presupuestaria del Estado.

2. Propuestas de Reformas Previsionales

2.1 Gobierno de El Salvador (GOES) e Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP): Aspectos comunes y recomendaciones para la convergencia.

Bajo el contexto descrito anteriormente, se hizo imprescindible la elaboración de un conjunto de reformas al Sistema Previsional, su análisis y su discusión entre los distintos

actores involucrados. A continuación se expone brevemente los aspectos comunes derivados de las reformas propuestas por el sector privado, a través de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), y por el Gobierno de El Salvador. Asimismo, se señalan las principales diferencias, siendo esto último lo que permite realizar un conjunto de recomendaciones para la convergencia de reformas al Sistema.

Ambas propuestas de reforma al Sistema Previsional contemplaban aspectos comunes relacionados con: (i) la creación de dos Fondos, uno privado y otro solidario (este último con características diferentes en cada propuesta); (ii) el aumento de la tasa de cotización del 13% al 15% (con 7.25 % de aporte por parte del trabajador, destinado íntegramente a su cuenta individual de ahorro y con 7.75% a cargo del empleador); (iii) la reducción del Seguro y la Comisión por Administración, aunque en montos distintos; (iv) medidas de mejoras administrativas.

Además, de acuerdo con Melinsky (2017), las dos propuestas buscan atender la misma problemática: brindar mayor liquidez al Sistema y reducir los beneficios previsionales definidos y las comisiones; la constitución de esquemas alternativos al FOP para atender los compromisos previsionales; diferente carga del "costo fiscal" de la reducción del pasivo actuarial.

Por otro lado, existían diferencias en relación con: (i) los ajustes paramétricos a los afiliados con beneficios definidos; (ii) el nivel de comisión, que incluya tanto seguro como administración; (iii) la separación del Fondo de Pensiones y la reestructuración de la deuda previsional adquirida; (iv) el financiamiento y compromisos de pago a cargo del Fondo Solidario; (v) el beneficio de cálculo de la pensión, sobre el 8% (ICP) o sobre el 13.5% (GOES) de aporte; entre otras.

Con la finalidad de atender el objetivo de la seguridad social de las personas trabajadoras y de brindar un tratamiento fiscal adecuado, fue posible desarrollar algunas recomendaciones para la convergencia (Melinsky, 2017):

- Que la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) participe técnicamente en la definición de la comisión por administración, de modo que este porcentaje permita atender el costo operacional y conceda un margen de utilidad razonable para las AFP; y del costo del seguro, considerando las nuevas bases técnicas y ajustes a las pensiones de referencia.

- Lograr un punto intermedio en las tasas de reemplazo sugeridas para el cálculo de los beneficios definidos (SPP y Optados al SAP), y revisar la propuesta por medio de la cual se

gravan los beneficios definidos en curso, aun cuando exista una contraprestación de beneficio adicional a partir de 85 años en caso de sobrevivencia.

- Alcanzar un acuerdo en cuanto al porcentaje de aporte para el financiamiento del Fondo Solidario, que permita atender el flujo de obligaciones previsionales sin emisión de instrumentos de deuda.

- Definir mecanismos alternativos para atender los compromisos previsionales del Estado, cuando éstos no sean cubiertos con recursos del Fondo Solidario, como el financiamiento presupuestario o la emisión de CIP´s bajo nuevas condiciones.

- Revisar los aspectos relacionados con el riesgo-beneficio que se deriven del esquema multifondos y sus opciones de inversión, en materia de la situación de mercado, aspectos crediticos, operacionales y estratégicos.

- Refinanciar la deuda previsional adquirida (stock de CIP´s) tomando en consideración un mayor período de gracia, así como una tasa de interés gradual y que no supere al 4% garantizado.

- Incorporación de medidas cualitativas como la creación de un Comité Actuarial y un Comité de Riesgos, ambos como espacios participativos y con carácter asesor de la SSF.

- Instalar medidas paramétricas relacionadas con la edad de jubilación dentro del marco legal es un tema central, ya que a mayor edad se aumentaría el tiempo cotizable y el ahorro previsional, al mismo tiempo que se alcanzaría una mayor tasa de reemplazo y mayor plazo de financiamiento disponible para realizar ajustes fiscales.

2.2 Reformas Aprobada al Sistema Previsional

Las recomendaciones para la convergencia, así como el debate técnico y político en torno a la sostenibilidad del Sistema Previsional y de las Finanzas Públicas, hicieron posible que el 28 de septiembre de 2017 se aprobara por consenso una nueva reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones —DL 787—, a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales —DL 788— y se establecieran las Disposiciones Transitorias para la Sustitución de Certificados de Inversión Previsionales —DL 789—. Las principales modificaciones corresponden a:

- Aumento en la tasa de aporte con destino a las Cuentas Individuales de Ahorro para Pensiones (CIAP). Estos aportes presentan un esquema variable que parte de valores iniciales del 8% al 11.1 % (valor constante a partir de 2050).

- Creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), la cual se financiará con aportaciones de la población activa y de los pensionados Optados (A y B, actuales y futuros). En el

primer caso, se parte de valores iniciales del 5%, el cual se reduce hasta alcanzar el 2% en 2050. En el segundo caso, se trata de un aporte especial progresivo (a mayor pensión, mayor aporte) que oscila entre 3% y 10%, de acuerdo con el beneficio recibido.

- Contraprestación a futuro por los aportes realizados a la CGS, que consisten en la devolución de saldos y Beneficio Económico Temporal, y complemento de pensión y Beneficio Económico Permanente, por los aportes capitalizados en exceso de 2%. Además, la CGS pagará un beneficio de longevidad al extinguirse el saldo de la CIAP, los beneficios y Certificados de Traspaso (CT) a los Optados B y pensiones mínimas.

- Reducción del Seguro y Comisión por Administración, pasando de 2.2% (antes de la reforma) a 2% en 2017 y 2018, a 1.95% en 2019 y a 1.9% a partir del 2020.

- Modificación en el esquema de beneficios de los Optados B (futuros): incremento en el porcentaje mínimo, de 30% a 35% del SBR; reducción en el porcentaje anual adicional, de 1.5% a partir de los 3 años a 1% a partir de los 10 años de cotización; determinación de porcentaje máximo de 55% del SBR.

- En el Sistema Público de Pensiones (SPP), los principales cambios están dados por el incremento en la tasa de aporte de 14% a 15%, y por el establecimiento de un monto máximo de pensión de US$ 2,000 mensuales.

- Medidas paramétricas como la reducción de la tasa técnica para el cálculo del beneficio de renta por vejez (de 6% a 4%, similar a la rentabilidad promedio de los últimos 10 años[34]); la modificación de la metodología de cálculo del monto de beneficio de renta programada, pasando de rentas vitalicias extensibles a derechohabientes a rentas ciertas por un plazo de 20 años; la revisión de la edad de jubilación conforme a la variación de la expectativa de vida.

- Aspectos cualitativos relacionados con la creación de un Comité Actuarial y un Comité de Riesgos, ambos como instancias técnicas de carácter tripartito y consultivo, que velen por la sostenibilidad del Sistema de Pensiones.

[34] De acuerdo con la información publicada por la SSF, la rentabilidad nominal promedio de los últimos 10 años fue de 3.7%.

- Sobre el financiamiento del Sistema: se sustituyen los Certificados de Inversión Previsionales (CIP) emitidos previo a la reforma, con características diferenciadas de acuerdo con cada Fondo de Pensiones; se mantiene el financiamiento a través del FOP, aunque con un incremento en la tasa de interés a pagar por las nuevas emisiones (6%); se establece realizar un aporte presupuestario anual, hasta por un máximo de 2.5% de los ingresos corrientes netos.

3. Compromisos Previsionales

El déficit actuarial del Sistema Previsional corresponde a la diferencia entre el valor presente neto de sus ingresos proyectados menos el de sus obligaciones de pago futuras, incluyendo al Sistema Público de Pensiones. Por tanto, a valores actuales al 4%, se tiene que:

- Sin la reforma, el total de compromisos del Estado ascendía a US$ 18,525.61 millones.
- Con la reforma, los compromisos del Estado netos de aportes totalizaría US$ 16,955.99 millones, US$ 1,569.62 millones menos respecto a la situación sin reforma.

Tabla No. 39
Déficit Actuarial del Sistema Previsional, sin y con reforma (en millones de US$)

CONCEPTO	Situación Sin Reforma	Situación Con Reforma
Total de Ingresos		**6,719.28**
Total de Pagos	**-13,211.91**	**-11,528.89**
Beneficios Optados B	-6,022.75	-5,263.24
Certificados de Transpaso (CT Optados)*	-2,061.63	-398.52
Pensión Mínima y Agotamiento CIAP	-5,127.52	-1,286.29
Beneficios Cuentas Individuales (Longevidad)		-4,533.36
Beneficios pensionados		-47.48
DÉFICIT PREVISIONAL DE LA CUENTA DE GARANTÍA SOLIDARIA		**-4,809.62**
SPP (NETO DE COTIZACIONES)	**-5,313.71**	**-5,300.53**
Certificado de Traspaso (CT Obligados)		**-1,655.14**
Beneficios por Aportes a la CGS		**-5,190.72**
DÉFICIT PREVISIONAL TOTAL DEL ESTADO	**-18,525.61**	**-16,955.99**

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).

Nota: * En la Situación Sin Reforma, se incluye el pago de los CT de los Obligados. A una tasa de descuento de 4%.

Compromisos de pago a cargo del Estado, en la situación sin reforma. Con la reforma de septiembre de 2017, las obligaciones correspondientes a los beneficios de los Optados B, CT de los Optados y pago de pensiones mínimas pasan a cargo de la CGS.

3.1 Sin reforma previsional

De la Valuación Actuarial (2017) del Sistema Previsional antes de la reforma, se obtienen los flujos de fondos correspondientes a los compromisos previsionales. La Tabla 40 muestra los flujos del período comprendido entre los años 2018 y 2050, destacando que:

- Para el pago de pensiones correspondiente al Sistema Público de Pensiones (SPP), se tienen erogaciones netas anuales decrecientes —debido a las características de la población y a que se cerró el flujo de nuevos ingresantes—, desde un total anual de US$ 396.26 millones en 2018 hasta US$ 42.12 millones en 2050.

- Los beneficios previsionales de los Optados B, a quienes se les garantiza la tasa de reemplazo del SPP, constituye un rubro muy importante dentro de los compromisos previsionales —que ascienden a US$ 179.79 millones en 2018—, principalmente porque el saldo de sus cuentas individuales (CIAP) es relativamente pequeño respecto del monto mensual de pensión.

- Los Certificados de Traspaso (CT) muestran una evolución creciente, hasta alcanzar un máximo de US$ 246.32 millones en 2024, debido a las jubilaciones de los Obligados que cotizaron en el SPP. A partir de esa fecha, los flujos comienzan una tendencia decreciente hasta su agotamiento.

- Como resultado de estos compromisos, ante una situación sin reforma, en 2018 el Estado tendría que buscar financiamiento para pagar US$ 709.83 millones en concepto de pensiones, lo que equivale a 2.4% del PIB.

Tabla No. 40
Situación sin Reforma: Flujos de Compromisos Previsionales

Año	SPP	Optados B	CT	DEUDA (CIP)
2018	396.26	179.79	133.78	**709.83**
2019	385.78	244.93	135.40	**766.11**
2020	374.97	298.60	162.39	**835.96**
2021	363.45	318.59	173.48	**855.51**
2022	355.85	335.28	178.48	**869.61**
2023	359.90	353.99	240.93	**954.81**
2024	379.79	372.52	246.32	**998.63**
2025	377.26	396.19	214.92	**988.37**
2026	365.65	417.34	184.74	**967.73**
2027	352.63	417.12	183.84	**953.60**
2028	337.19	414.20	143.93	**895.32**
2029	320.88	408.33	140.09	**869.30**
2030	304.27	402.10	126.18	**832.55**
2031	287.43	394.83	95.64	**777.91**
2032	270.55	386.88	89.65	**747.08**
2033	253.76	378.30	70.53	**702.59**
2034	237.10	369.02	58.74	**664.87**
2035	220.68	359.25	45.46	**625.39**
2040	144.59	298.31	5.83	**448.74**
2045	84.07	219.24	0.03	**303.34**
2050	42.12	135.47	0.00	**177.59**

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).

- El Gasto Presupuestario en Pensiones (GPP) corresponde al pago de pensiones mínimas y del servicio de la deuda previsional (intereses y amortizaciones), el cual tendría un crecimiento significativo a través del tiempo y constituiría mayores compromisos a cargo del Estado, representando entre 4.8% y 16.2% del Presupuesto General de la Nación — (ver Tabla 41).

Tabla No. 41
Situación sin Reforma: Gasto presupuestario en pensiones

Año	Pensiones mínimas	Intereses	Amortizaciones	Servicio CIP	Gasto Presupuestario
2017	9.58	130.51	103.50	234.01	**243.59**
2018	4.86	138.40	120.66	259.05	**263.91**
2019	6.62	177.38	132.83	310.21	**316.82**
2020	8.41	216.69	146.23	362.93	**371.34**
2021	9.55	255.62	161.08	416.71	**426.26**
2022	9.71	295.05	177.42	472.47	**482.18**
2023	10.07	336.59	195.27	531.86	**541.93**
2024	10.53	380.55	230.83	611.38	**621.91**
2025	12.68	456.33	269.62	725.96	**738.64**
2026	14.29	502.37	312.14	814.52	**828.81**
2027	15.04	545.88	357.53	903.40	**918.44**
2028	16.40	585.73	405.83	991.56	**1,007.96**
2029	19.11	621.48	458.95	1,080.43	**1,099.54**
2030	21.03	653.58	516.32	1,169.90	**1,190.93**
2031	22.50	681.14	578.08	1,259.22	**1,281.72**
2032	24.93	704.23	531.57	1,235.81	**1,260.74**
2033	27.49	727.06	540.16	1,267.22	**1,294.71**
2034	32.01	746.80	547.96	1,294.76	**1,326.77**
2035	37.44	763.64	551.46	1,315.09	**1,352.53**
2040	75.60	808.71	494.19	1,302.90	**1,378.50**
2045	141.27	808.89	380.92	1,189.81	**1,331.08**
2050	205.48	763.46	424.13	1,187.59	**1,393.07**

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).
Nota: Servicio CIP (deuda previsional) = Intereses + Amortizaciones; Gasto presupuestario = pensiones mínimas + servicio CIP. Para 2017, la estimación del pago de pensión mínima corresponde a la proyección de la SSF.

3.2 Con reforma previsional

Bajo el nuevo esquema del Sistema Previsional, se estima que los compromisos previsionales a cargo del Estado incluyan los flujos de pago correspondientes al Sistema Público de Pensiones (SPP), los Certificados de Traspaso de los Obligados y los Beneficios por Aportes a la CGS. Asimismo, se estima el flujo de los compromisos de asignar presupuesto para atender obligaciones previsionales. En la Tabla 42 se presentan los flujos del período comprendido entre los años 2018 y 2050, destacando que:

- El aporte presupuestario corresponde al 2.5% de los ingresos corriente netos, los que suponen una tendencia creciente durante el período. Por lo que dicho aporte también

crecerá en el tiempo, desde US$ 108.71 millones en 2018[35] hasta US$ 476.37 millones en 2050.

- El pago de beneficios previsionales a cargo del Sistema Público de Pensiones (SPP) es decreciente, desde un total anual de US$ 395 millones en 2018 hasta US$ 41.95 millones en 2050.

- Los Certificados de Traspaso (CT) de los Obligados muestran una evolución creciente, hasta alcanzar un máximo de US$ 201.05 millones en 2024, debido a las jubilaciones de quienes cotizaron en el SPP. A partir de esa fecha, los flujos comienzan una tendencia decreciente hasta su agotamiento.

- Los aportes realizados a la CGS tienen una contraprestación futura a cargo del Estado, la cual está relacionada con el cálculo de los aportes en exceso del 2% y el pago del beneficio de longevidad al extinguirse el saldo de la cuenta individual. Por ser una contraprestación a futuro para los nuevos pensionados, tenderá a crecer en el tiempo.

- En la situación con reforma, en 2018 el Estado tendría que buscar financiamiento para atender los compromisos previsionales por US$ 384.99 millones, pues el aporte presupuestario permite atender parte del total de compromisos (US$ 493.70 millones). En relación con el PIB, el nuevo endeudamiento previsional equivaldría a 1.3% del mismo. Adicionalmente, se estima que en el largo plazo la necesidad de contratar deuda para el pago de pensiones se reduciría y desaparecería, lo que permitiría incluso reducir el aporte presupuestario.

[35] Sin embargo, en el proyecto de presupuesto de 2018 (actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa) se incluyeron US$ 127.8 millones, como estimación preliminar a la reforma.

Tabla No. 42
Situación con Reforma: Estimación de Flujos de Compromisos Previsionales a cargo del Estado

Año	Aporte Presupuestario (1)	SPP (2)	CT Obligados (3)	Beneficios por Aportes a la CGS (4)	Compromisos previsionales a cargo del Estado (5)	DEUDA CIP (6=5-1)*
2018	108.71	395.00	98.53	0.17	493.70	**384.99**
2019	116.37	384.53	95.63	0.52	480.68	**364.31**
2020	121.86	373.74	98.57	1.43	473.74	**351.88**
2021	127.58	362.20	120.74	5.00	487.94	**360.36**
2022	133.75	354.68	131.13	7.52	493.32	**359.57**
2023	140.30	358.79	193.29	10.97	563.04	**422.75**
2024	147.16	379.03	201.05	16.00	596.09	**448.92**
2025	154.37	376.64	183.42	22.75	582.81	**428.44**
2026	161.92	365.09	184.73	34.25	584.07	**422.15**
2027	169.85	352.11	183.84	36.72	572.68	**402.83**
2028	177.64	336.69	143.92	43.28	523.89	**346.25**
2029	185.79	320.39	140.09	50.54	511.02	**325.23**
2030	194.31	303.79	126.18	61.03	491.01	**296.70**
2031	203.22	286.96	95.64	70.27	452.87	**249.65**
2032	212.54	270.09	89.65	81.91	441.65	**229.12**
2033	222.28	253.32	70.53	86.82	410.66	**188.38**
2034	232.48	236.67	58.74	104.09	399.50	**167.03**
2035	243.14	220.25	45.46	116.03	381.74	**138.60**
2040	304.24	144.24	5.83	207.70	357.77	**53.53**
2045	380.70	83.80	0.03	259.94	343.78	**-36.92**
2050	476.37	41.95	0.00	399.94	441.90	**-34.47**

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).
Nota: * Las necesidades de endeudamiento (Deuda CIP) corresponden a los compromisos previsionales a cargo del Estado que no podrán ser cubiertos con el aporte presupuestario —equivalente a 2.5% de los ingresos corrientes netos de cada año—.

- Con la reforma de pensiones, se introduce un cambio en las responsabilidades presupuestarias a cargo del Estado, ya que el GPP comprende el equivalente al aporte presupuestario de 2.5% de los ingresos corrientes netos de cada año y el pago por el servicio de la deuda previsional (intereses y amortizaciones), tanto por el stock de las emisiones previo a la reforma como por las nuevas necesidades de endeudamiento. Aun con las modificaciones, las responsabilidades presupuestarias del Estado son crecientes en el tiempo, en primer lugar el aporte presupuestario representa una alternativa para emitir menos deuda, y en segundo lugar se posterga el pago de amortizaciones en el corto plazo (ver Tabla 43).

Tabla No. 43
Situación con Reforma: Gasto presupuestario en pensiones

Año	Aporte Presupuestario*	Intereses	Amortizaciones	Servicio CIP**	Gasto Presupuestario en Pensiones
2018	108.71	183.99	1.85	185.84	**294.55**
2019	116.37	235.89	3.18	239.07	**355.44**
2020	121.86	286.96	4.55	291.51	**413.37**
2021	127.58	338.17	34.92	373.09	**500.67**
2022	133.75	364.88	35.55	400.43	**534.18**
2023	140.30	410.08	142.30	552.38	**692.68**
2024	147.16	430.34	150.45	580.79	**727.96**
2025	154.37	448.98	158.93	607.91	**762.28**
2026	161.92	466.81	167.82	634.63	**796.55**
2027	169.85	483.05	177.08	660.13	**829.98**
2028	177.64	495.44	186.60	682.04	**859.68**
2029	185.79	506.09	196.53	702.63	**888.41**
2030	194.31	514.55	206.85	721.40	**915.71**
2031	203.22	519.68	217.53	737.21	**940.42**
2032	212.54	523.05	228.66	751.71	**964.24**
2033	222.28	523.44	240.19	763.63	**985.91**
2034	232.48	521.98	252.23	774.20	**1,006.68**
2035	243.14	518.23	264.75	782.98	**1,026.11**
2040	304.24	472.62	336.14	808.77	**1,113.01**
2045	380.70	416.30	427.15	843.45	**1,224.15**
2050	476.37	421.71	101.57	523.28	**999.65**

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).
Nota: * El Aporte Presupuestario corresponde al 2.5% de los ingresos corrientes netos; ** Servicio de la deuda previsional comprende el servicio del stock de CIP (DL 789) y el servicio por las nuevas emisiones (DL 788).

4. Impacto Fiscal de la Reforma Previsional

En relación con el objetivo de la reforma previsional para alcanzar la sostenibilidad del Sistema de Pensiones bajo un escenario de viabilidad fiscal, se estima que la misma logrará reducir la presión sobre las finanzas públicas —particularmente, sobre los principales indicadores fiscales como son el déficit y la deuda del sector público—. Esto debido a la menor necesidad de endeudamiento para el pago de compromisos previsionales y a que, en el largo plazo, el gasto presupuestario para el pago de pensiones constituye una menor carga para el Presupuesto del Estado.

4.1 Emisión de deuda previsional como porcentaje del PIB

La reforma de pensiones tendrá un efecto significativo sobre las necesidades de endeudamiento (a través de CIP´s), las cuales se verían reducidas debido a los menores compromisos de pago previsionales relacionados con el beneficio de pensión y CT de los Optados B, así como los CTC correspondientes —pagos que serían cubiertos con la CGS—. Desde el primer año de aplicación de la reforma (2018), se prevé una reducción en las emisiones de deuda previsional, lo que en términos del PIB significaría una disminución de

entre 1.1% y 1.5% en los primeros 10 años. Asimismo, se estima que a partir de 2043, no existirá la necesidad de contratar deuda para el pago de pensiones, pudiendo así reducir el aporte presupuestario.

Tabla No. 44
Comparativo de las necesidades de endeudamiento para el pago de los compromisos previsionales (sin y con reforma), en millones de US$ y como porcentaje del PIB

Año	Situación Sin Reforma		Situación Con Reforma		Diferencia (con - sin Reforma)	
	Deuda	% PIB	Deuda	% PIB	Deuda	% PIB
2018	709.83	2.42%	384.99	1.31%	-324.84	-1.11%
2019	766.11	2.49%	364.31	1.19%	-401.80	-1.31%
2020	835.96	2.61%	351.88	1.10%	-484.08	-1.51%
2021	855.51	2.55%	360.36	1.08%	-495.15	-1.48%
2022	869.61	2.51%	359.57	1.03%	-510.04	-1.48%
2023	954.81	2.66%	422.75	1.15%	-532.07	-1.51%
2024	998.63	2.69%	448.92	1.17%	-549.71	-1.52%
2025	988.37	2.57%	428.44	1.07%	-559.93	-1.51%
2026	967.73	2.43%	422.15	1.00%	-545.59	-1.43%
2027	953.60	2.32%	402.83	0.91%	-550.77	-1.40%
2028	895.32	2.10%	346.25	0.76%	-549.07	-1.34%
2029	869.30	1.97%	325.23	0.69%	-544.07	-1.28%
2030	832.55	1.82%	296.70	0.61%	-535.85	-1.22%
2031	777.91	1.65%	249.65	0.49%	-528.26	-1.15%
2032	747.08	1.53%	229.12	0.44%	-517.96	-1.09%
2033	702.59	1.39%	188.38	0.35%	-514.21	-1.04%
2034	664.87	1.27%	167.03	0.30%	-497.84	-0.97%
2035	625.39	1.15%	138.60	0.24%	-486.78	-0.91%
2040	448.74	0.70%	53.53	0.08%	-395.21	-0.62%
2045	303.34	0.40%	-36.92	-0.05%	---	---
2050	177.59	0.20%	-34.47	-0.04%	---	---

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).

4.2 Gasto presupuestario en pensiones como porcentaje del Presupuesto General de la Nación

En la situación sin reforma, el Gasto Presupuestario en Pensiones (GPP) — correspondiente a pago de pensiones mínimas y del servicio de la deuda previsional — tendría un crecimiento significativo a través del tiempo y constituiría mayores compromisos a cargo del Estado, entre 4.8% y 16.8% del Presupuesto General. Por su parte, con la reforma previsional, el GPP en el corto y mediano plazo se incrementará (costo adicional), principalmente por el aporte presupuestario de 2.5% de los ingresos corrientes netos. Por tanto, se estima que a partir de 2026 el GPP constituiría una menor carga para el Presupuesto del Estado, al reducirse hasta en 4.2% del mismo, en relación con la situación sin reforma (ver Tabla 45).

Tabla No. 45
Comparativo del Gasto Presupuestario en Pensiones sin y con Reforma, en millones de US$ y como porcentaje del Presupuesto General de la Nación

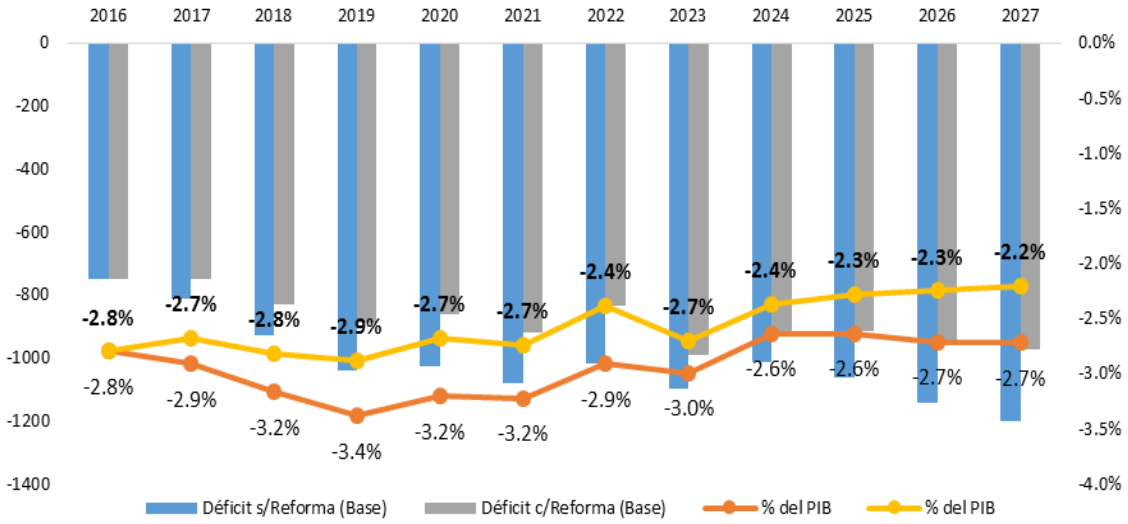
Año	Situación Sin Reforma		Situación Con Reforma		Diferencia (con - sin Reforma)	
	Gasto Presupuestario en Pensiones	% Presupuesto	Gasto Presupuestario en Pensiones	% Presupuesto	GPP	% Presupuesto
2018	263.91	4.78%	294.55	5.90%	30.64	1.12%
2019	316.82	5.60%	355.44	6.44%	38.61	0.84%
2020	371.34	6.40%	413.37	7.31%	42.04	0.90%
2021	426.26	7.17%	500.67	8.63%	74.41	1.46%
2022	482.18	7.91%	534.18	8.99%	52.00	1.07%
2023	541.93	8.68%	692.68	11.37%	150.75	2.69%
2024	621.91	9.71%	727.96	11.65%	106.05	1.94%
2025	738.64	11.26%	762.28	11.91%	23.64	0.65%
2026	828.81	12.32%	796.55	12.14%	-32.26	-0.18%
2027	918.44	13.32%	829.98	12.34%	-88.46	-0.98%
2028	1,007.96	14.26%	859.68	12.47%	-148.28	-1.79%
2029	1,099.54	15.18%	888.41	12.57%	-211.12	-2.61%
2030	1,190.93	16.04%	915.71	12.64%	-275.21	-3.40%
2031	1,281.72	16.84%	940.42	12.67%	-341.30	-4.18%
2032	1,260.74	16.16%	964.24	12.67%	-296.49	-3.49%
2033	1,294.71	16.19%	985.91	12.64%	-308.79	-3.55%
2034	1,326.77	16.19%	1,006.68	12.59%	-320.09	-3.60%
2035	1,352.53	16.10%	1,026.11	12.52%	-326.42	-3.58%
2040	1,378.50	14.50%	1,113.01	12.00%	-265.49	-2.50%
2045	1,331.08	12.38%	1,224.15	11.67%	-106.93	-0.71%
2050	1,393.07	11.45%	999.65	8.42%	-393.42	-3.03%

Fuente: Elaborado por el MH con base en Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).

4.3 Proyección del Déficit Fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF)

Con la reforma previsional, se estima un impacto positivo sobre el déficit fiscal del SPNF, debido a que la mayor parte de éste ha sido originado por los compromisos que se derivan del Sistema de Pensiones. Para 2018 se estima que, de no haberse aprobado la reforma, el déficit con pensiones sería de 3.2%, de los cuales 2.1 puntos porcentuales (p.p.) se originan en el Sistema Previsional. Sin embargo, se espera que la reforma reduzca el déficit con pensiones en 0.4 p.p., llevándolo a 2.8% del PIB. Asimismo, en el mediano plazo, el impacto de la reforma sobre el déficit del SPNF se mantendría entre 0.3% y 0.5% del PIB (ver Gráfico 46).

Gráfico No. 46
Proyecciones del Déficit Fiscal (Escenario Base*) con y sin Reforma Previsional
En millones de US$ y como porcentaje del PIB)



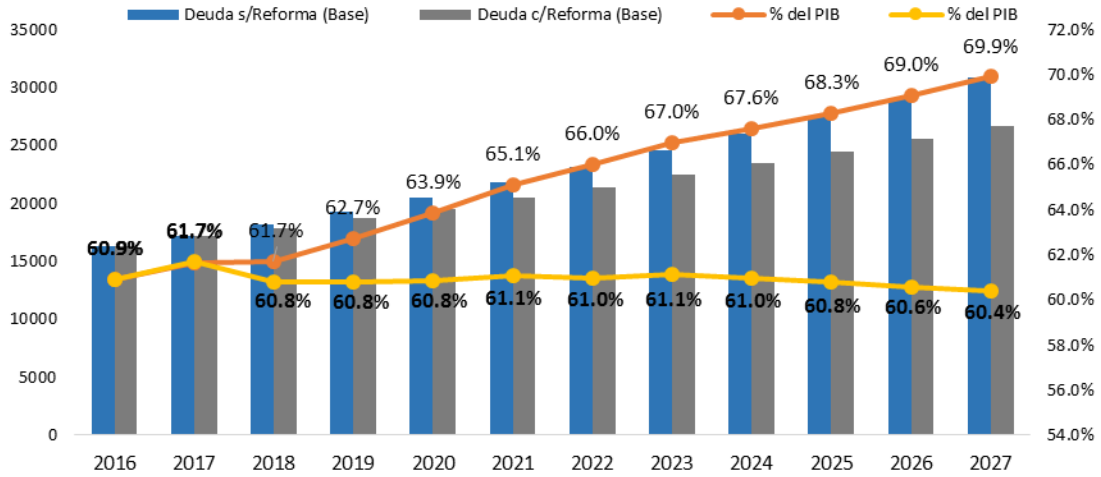
Fuente: Elaborado por el MH con base en estadísticas propias y estimaciones de la Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky).
Nota: * El Escenario Base incorpora ajuste por el lado del gasto público.

4.4 Proyección de la Deuda Pública del Sector Público No Financiero (SPNF)

La reforma de pensiones constituye un alivio al endeudamiento público, debido a la menor necesidad de emisión de deuda para hacer frente a los compromisos previsionales. Es posible destacar los siguientes resultados (ver Gráfico 47):

- En el corto plazo, la reforma de pensiones disminuye la tasa de crecimiento de la Deuda Previsional.
- En el mediano plazo, con la reforma de pensiones la deuda del SPNF tiende a estabilizarse y no sobrepasa el 61.1% del PIB; mientras que sin reforma, la deuda pública hubiese seguido una tendencia creciente hasta alcanzar el 69.9% del PIB en 2027.

Gráfico No. 47
Proyecciones de la Deuda Pública (Escenario Base*) con y sin Reforma Previsional
En millones de US$ y como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por el MH con base en estadísticas propias, estimaciones de la Valuación Actuarial 2017 (Modelo Melinsky) y de la programación financiera de la SSF.
Nota: * El Escenario Base incorpora ajuste por el lado del gasto público.

5. Valoraciones Finales de la Reforma Previsional

- Se generarán aportaciones adicionales al SAP y SPP, como consecuencia de la modificación de las tasas de aporte y reducción de la comisión, lo que brinda mayor liquidez al Sistema.

- Se lograrán mayores beneficios para los trabajadores con base en una mayor tasa de aporte, y por la incidencia del beneficio de renta programada de vejez (renta cierta durante 20 años) combinado con beneficio de longevidad.

- Se otorgarán beneficios adicionales (a cargo del Estado) por los aportes a la CGS: tanto en concepto de devolución de aportes y beneficio económico temporal como por pensiones y beneficio económico permanente —beneficio de longevidad al extinguirse el saldo CIAP—.

- Se reducirán las inequidades en el Sistema, al lograr ahorros fiscales de grupos con pensiones generosas: (i) reducción de beneficios a los Optados; (ii) aportaciones especiales de esta población en función de la pensión recibida —a mayor pensión, mayor aporte—.

- Se incrementará el rendimiento de los fondos de pensiones debido al nuevo criterio multifondos, aunque éste está sujeto a la incidencia y participación de cada instrumento ponderado por el riesgo-beneficio en el que se incurra.

- Se reducirán los compromisos de pago del SPP, principalmente por el incremento en las aportaciones y por el límite de los beneficios mensuales recibidos por los pensionados. Debe tenerse en cuenta que las contribuciones por los aportes de la población activa está limitada por las características de la población (próximos a jubilación).

- Se logrará una menor necesidad de endeudamiento (deuda previsional) para el pago de compromisos previsionales y, en el largo plazo, el gasto presupuestario para el pago de pensiones constituye una menor carga para el Presupuesto del Estado.

- Se reducirán los compromisos de pago del Sistema en su conjunto (déficit actuarial), en US$ 1,569.62 millones.

- La reforma impacta positivamente en las cuenta fiscales, reduciendo el déficit y la deuda pública.

10. GASTO TRIBUTARIO

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

10 Gasto Tributario en El Salvador:

El Gasto Tributario de El Salvador, se contabilizó por primera vez para el ejercicio fiscal 2009, y a partir de ese periodo se le da un seguimiento continuo a su cuantificación, por lo cual en el presente informe, se exponen los principales resultados obtenidos del conteo del Gasto Tributario para el ejercicio fiscal 2015, correspondiente a los impuestos de IVA y Renta.

Algunos organismos e instituciones definen el Gasto Tributario como:

"Una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia (benchmark)" (OCDE, 2004).

"Ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias, que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo financiar determinadas políticas públicas" (CEPAL, 2010).

"Los recursos dejados de percibir por el Estado por la existencia de beneficios e incentivos que reducen la carga *tributaria de ciertos contribuyentes" (CIAT, 2011)*.

Con base a las definiciones anteriores, se adopta para el caso particular de El Salvador el siguiente concepto de Gasto Tributario: "Todas aquellas disposiciones especiales en materia tributaria que generan una reducción de las obligaciones de los contribuyentes, provocando una pérdida en la recaudación fiscal. Estas disposiciones legales están orientadas a incentivar actividades o sectores económicos a través de un **tratamiento distinto de la regla general**, por medio de exenciones, exclusiones, incentivos, tasa reducidas o diferenciadas, deducciones y no sujeciones."

Para la cuantificación del GT en El Salvador se utiliza la metodología del Ingreso Perdido (Ex Post), que considera un Sistema Tributario de Referencia Ideal conocido como Benchmark, y busca reflejar el total de ingresos tributarios que debería percibir la Administración Tributaria, bajo el supuesto de no existencia del Gasto Tributario.

Los resultados globales obtenidos durante el desarrollo del estudio, revelan que para el año 2015 el GT total se contabilizó en $891.48 millones, correspondiendo el 50.53% para el IVA y el 49.47% para el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Además,

el Gasto Tributario Total (GT-Total) equivale al 3.42% del PIB[36], que está representado en 1.73% por el IVA y en 1.69% por el Impuesto Sobre la Renta.

A continuación, se exponen los resultados por separado para IVA y Renta, respectivamente, así como el resultado consolidado de las actividades o agrupaciones económicas, además, del impacto del GT en la recaudación y la carga tributaria, pasando luego a un comparativo de la cuantificación desde 2009 al 2015. Para finalmente, realizar un breve repaso por las experiencias en estimación de GT en el 2015, en algunos países de América Latina, incluyendo los resultados obtenidos para el caso de El Salvador, a manera de saber la situación del país respecto a otros países Latinoamericanos.

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

El GT-IVA para el año 2015, se totaliza en $450.50 millones, compuesto en un 72.55% por las Exenciones a las Transferencias de Bienes Muebles y a las Prestaciones de Servicios Locales, lo que equivale al 1.25% del PIB; le siguen los Incentivos Fiscales que representan el 10.19% del GT-IVA con el 0.18% del PIB; mientras que el 17.27% restante, compuesto por las Exenciones a las Importaciones y los Otros Incentivos Fiscales, que suman el 0.30% del PIB.

Tabla No 46
Gasto Tributario IVA 2015
En US$

CONCEPTO	MONTO	PART. % GT-IVA	% DEL PIB
Exenciones a la Transf. de Bienes Muebles y a la Prest. de Serv. Locales	326,822,150.89	72.55%	1.25%
Exención a la Importación de Bienes	30,215,998.51	6.71%	0.12%
Incentivos Fiscales	45,887,607.77	10.19%	0.18%
Otros Incentivos Fiscales	47,573,049.84	10.56%	0.18%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IVA	**450,498,807.02**	**100.0%**	**1.73%**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

[36] Tomando como referencia el PIB a precios corrientes que para el año 2015 fue de $26,052.34 millones, según datos obtenidos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En la siguiente tabla, se aprecia que las Exenciones del pago de IVA, están mayormente concentradas 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 lo representan los servicios básicos y sociales como son: el servicio de agua potable, salud, educación, vivienda y transporte público, que asciende a un total de $134.90 millones, representando el 41.28% 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 Superintendencia del Sistema Financiero, que se estima en $109.13 millones, representando el 33.39% de las exenciones locales.

Asimismo, la exención del pago de IVA, por la cancelación de primas de seguros y reaseguros en general, que realizar las instituciones aseguradoras a sus beneficiarios, así como, la parte de seguridad previsional, con relación a las comisiones por administración de cuentas individuales, representan una pérdida significativa en la recaudación potencial de este impuesto, ya que el GT-IVA para el año en estudio se estima en $50.48 millones, lo que representa el 15.44% de esta categoría y el 0.19% del PIB.

El 9.89% 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, fundaciones de derecho y de utilidad pública, entre otros.

Tabla No. 47
Detalle del Gasto Tributario IVA 2015
En US $

DESCRIPCIÓN	MONTO (US$)	% del PIB
EXENCIONES A LA TRANSFERENCIA DE BIENES Y LA PRESTACIONES DE SERVICIOS LOCALES	**326,822,150.89**	**1.254%**
Pago o Devengo de Intereses por Instituciones Bajo la Supervisión de la SSF	109,125,147.67	0.419%
Primas de Seguros de Personas y Reaseguros en General	43,230,760.72	0.166%
Las Cotizaciones Aportadas por el Patrono a las AFP, en lo que Respecta a las Comisiones de Administración de las Cuentas de los Trabajadores	7,245,314.58	0.028%
Los Servicios de Salud, Prestados por Instituciones Públicas	68,160,702.96	0.262%
Educación y Enseñanza	24,026,151.04	0.092%
Exclusión de la Calidad de Contribuyentes	25,363,708.32	0.097%
Arrendamiento de Vivienda para la Habitación	26,752,510.20	0.103%
Transporte Público de Pasajeros	8,413,822.68	0.032%
Suministro de Agua y Alcantarillado, Prestados por Instituciones Públicas	7,544,218.76	0.029%
Los Negocios Desarrollados por la Lotería Nacional de Beneficencia	3,453,427.14	0.013%
Bienes y Servicios Donados por Contribuyentes a Corporaciones y Fundaciones	946,242.10	0.004%
Fideicomiso de Obligaciones Previsionales	456,688.46	0.002%
Exención para los Libros Editados e Impresos en El Salvador	2,103,456.26	0.008%
EXENCIONES A IMPORTACIONES DE BIENES	**30,201,360.97**	**0.116%**
Exención a Importaciones Destinadas a la Edificación de Proyectos Turísticos	4,176,340.70	0.0160%
De Maquinaria para Producción de Bienes y Servicios Gravados	11,984,929.55	0.046%
De Autobuses, Microbuses y Vehículos de Alquiler para Transporte Público	2,698,010.98	0.0104%
Exención a las Importaciones e Internaciones Efectuadas por los Municipios	423,552.81	0.002%
De Bienes Donados desde el Extranjero a las Entidades de Utilidad Pública	10,746,043.44	0.041%
Exención a la Introduccion de Bienes Nuevos cuyo Valor no Supere al equivalente a $1,000	109,120.83	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.	63,362.66	0.0002%
INCENTIVOS FISCALES	**45,829,243.01**	**0.176%**
No Sujeción de las Imprentas	327,714.38	0.001%
Incentivo a Empresas Usuarias de ZF y DPA´s	835,203.17	0.003%
Libre Internación de Bienes al Parque de Servicios Internacionales.	126,120.91	0.0005%
Exención de Impuestos Fiscales y Sobre Establecimiento y Operaciones a las Cooperativas	44,540,204.54	0.171%
OTROS INCENTIVOS NO CLASIFICADOS DENTRO DE LOS BENEFICIOS ESTIPULADOS POR LA LEY	**47,573,049.84**	**0.183%**
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IVA	**450,425,804.71**	**1.73%**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

10.2 Impuesto Sobre la Renta (ISR)

El GT-Renta para el año fiscal 2015, asciende a $440.9 millones, el cual está compuesto en un 31.63% por las deducciones, que equivalen a un 0.54% del PIB; seguido por los incentivos fiscales con el 28.79%, equivalentes a un 0.49% del PIB; mientras que las tasas reducidas o diferenciadas, las exenciones y otros incentivos, suman el 39.58% restante que equivalen al 0.67% del PIB.

Tabla No. 48
Gasto Tributario ISR 2015
En US$

CONCEPTO	MONTO	PART. % GT-ISR	% DEL PIB
Deducciones	139,489,906.93	31.63%	0.54%
Tasas Reducidas o Diferenciadas	94,609,147.00	21.45%	0.36%
Exenciones	39,054,007.38	8.86%	0.15%
Incentivos Fiscales	126,942,313.45	28.79%	0.49%
Otros Incentivos Fiscales	40,883,134.02	9.27%	0.16%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO ISR	**440,978,508.78**	**100.0%**	**1.69%**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas

En el siguiente cuadro, se puede observar el detalle de cada una de las categorías que conforman el GT- Renta, siendo las más representativas, las catalogadas dentro de las deducciones, los incentivos fiscales y las tasas diferenciadas, que representan el 81.87% del total del GT- Renta.

Tabla No. 49
Detalle del Gasto Tributario ISR 2015
En US$

DESCRIPCIÓN	MONTO (US$)	% DEL PIB
DEDUCCIONES	**139,489,906.93**	**0.54%**
Gastos en Educación y Salud	56,687,042.96	0.218%
Cotizaciones Voluntarias y Obligatorias de Seguridad Previsional	59,082,546.71	0.227%
Deducción de Cuota Fija de US$1,600.00	19,933,856.15	0.077%
Donaciones	3,786,461.11	0.015%
TASAS REDUCIDAS O DIFERENCIADAS	**94,609,147.00**	**0.36%**
Tasa reducidas a sujetos de impuesto no domicialidos	92,207,405.02	0.354%
Tasa diferenciada del 25% a sujetos pasivos con rentas gravadas menores o iguales a $150,000	2,401,741.98	0.009%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas

Se observa dentro de las deducciones, que las actividades más determinantes del GT han sido: los gastos en educación y salud, y las cotizaciones voluntarias y obligatorias de seguridad previsional, que en conjunto representan el 82.99% de las deducciones en el GT-Renta.

Tabla No. 50
Detalle del Gasto Tributario ISR 2015
En US$

DESCRIPCIÓN	MONTO (US$)	% DEL PIB
EXENCIONES	**39,054,007.38**	**0.15%**
Entidades sin Fines de Lucro y de Derecho Público	16,074,360.08	0.062%
Intereses de Personas Naturales por Depósitos en Bancos y Financieras	10,165,953.83	0.039%
Remuneraciones de Funcionarios Salvadoreños en el Servicio Exterior	3,488,467.05	0.013%
Indemnizaciones por Causa de Muerte, Incapacidad, Accidente o Enfermedad	6,178,863.98	0.024%
Gastos de Representación de Funcionarios Públicos	951,206.50	0.004%
Cantidades Percibidas en Razón de Contratos de Seguros	334,698.87	0.001%
Exención de ISR a las Imprentas	311,514.46	0.001%
Exención de ISR para los Libros Editados e Impresos en El Salvador	1,209,221.19	0.005%
Exención de ISR para Fideicomisos	339,721.43	0.001%
INCENTIVOS FISCALES	**126,942,313.45**	**0.49%**
Exención de ISR por 15 años a Desarrollistas, Usuarios y Administradores de Z.F. y DPA´S	94,127,750.09	0.361%
Exención de ISR por 15 años a Desarrollistas,Usuarias y Administradoras Autorizados de Servicios Internacionales	15,020,935.34	0.058%
Exención de 5 o 10 años para el Fomento de Energías Renovables en la Generación de Electricidad	1,770,846.78	0.007%
Exención de ISR por 5 años a las Asociaciones Cooperativas	14,908,700.68	0.057%
Exención de ISR por 10 años a Nuevas Inversiones Turisticas	1,114,080.57	0.004%
OTROS INCENTIVOS NO CLASIFICADOS DENTRO DE LOS BENEFICIOS ESTIPULADOS POR LA LEY	**40,883,134.02**	**0.157%**
TOTAL GASTO TRIBUTARIO IMPUESTO SOBRE LA RENTA	**440,978,508.78**	**1.69%**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

Las actividades más determinantes dentro de la clasificación de incentivos fiscales son: Las Zonas Francas (ZF) y Depósitos de Perfeccionamiento de Activo (DPA), que representan el 74.15%, con un monto de $94.13 millones; seguido de las empresas de Servicios Internacionales (SI), con un monto de $15.02 millones y que representan el 11.83% de los Incentivos Fiscales.

Para el año 2015, se logró la cuantificación de una nueva categoría de GT, denominándose: Tasas Reducidas o Diferenciadas que suman los $94.61 millones, la cual se coloca como la tercer categoría más representativa, dentro del GT- Renta (21.45%). Dentro de la categoría, el mayor monto lo representan las alícuotas diferenciadas, otorgadas a los sujetos pasivos no domiciliados, que suman los $92.20 millones, equivalentes al 0.35% del PIB, representando el 97.46% dentro de la categoría de tasa reducidas o diferenciadas.

10.3 Resultados consolidados y clasificados por Actividad o Agrupación Económica.

El GT para el año 2015, totalizó un monto de $891.48 millones, representando el 3.42% del PIB, observando que el beneficio fiscal se encuentra distribuido en un 49.47% en el Impuesto sobre Renta y el 50.53% restante en el IVA. A continuación se muestra el consolidado de la cuantificación del Gasto Tributario por impuesto y como total general:

Tabla No.51
Gasto Tributario Consolidado 2015
En US$

GT POR LEY	MONTO	% del PIB
GASTO TRIBUTARIO ISR	440,978,508.78	1.69%
GASTO TRIBUTARIO IVA	450,498,807.02	1.73%
TOTAL GASTO TRIBUTARIO	**891,477,315.80**	**3.42%**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

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

Tabla No.52
Gasto Tributario por Actividad o Agrupación Económica 2015
En US $

ACTIVIDADES O AGRUPACIÓN ECÓNOMICA	MONTO	% DEL GT TOTAL	% DELPIB
Salud y Educación	148,873,896.96	16.70%	0.57%
Bancos, Pensiones, Seguros y Fideicomisos	236,159,696.25	26.49%	0.91%
Zonas Francas, DPA y Servicios Internacionales	110,168,374.28	12.36%	0.42%
Entidades Sin Fines de Lucro	16,074,360.08	1.80%	0.06%
Energía Eléctrica y Agua Potable	9,315,065.54	1.04%	0.04%
Libros e imprentas	3,951,906.29	0.44%	0.02%
Turismo	5,305,058.81	0.60%	0.02%
Transporte Público	11,111,833.66	1.25%	0.04%
Cooperativas	59,448,905.22	6.67%	0.23%
Donaciones	15,478,746.65	1.74%	0.06%
Import. e Internaciones de Maquinaria para la Producción	11,984,929.55	1.34%	0.05%
Import. e Internaciones de bienes y menajes de casa de personas naturales	172,483.49	0.02%	0.00%
Arrendamientos de Casas para la Habitación	26,752,510.20	3.00%	0.10%
Act. Relacionadas a la Admon. Púb, ONG´s e Inst. Foráneas	8,316,653.50	0.93%	0.03%
Exclusión de Contribuyentes IVA y Deducción Fija ISR	45,297,564.47	5.08%	0.17%
Tasa reducidas o diferenciadas	94,609,147.00	10.61%	0.36%
Exenciones e Incentivos No Especificados en la Ley	88,456,183.86	9.92%	0.34%
TOTAL	**891,477,315.80**	**100.0%**	**3.42%**

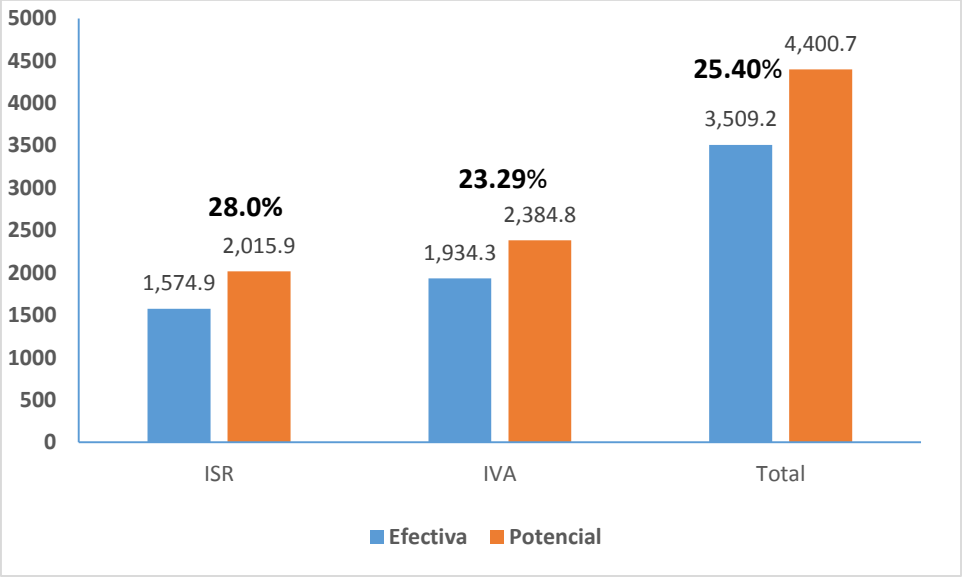
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

Al observar las agrupaciones, se tiene que un porcentaje significativo de los beneficios fiscales otorgados mediante el GT para el año 2015, 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 totalizan los $196.05 millones, que representan el 21.99% 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 26.49%. En cuanto a los regímenes de ZF, DPA y SI, estos representaron el 12.36% del GT-Total; y el 39.16% restante lo conforman las demás agrupaciones económicas.

10.4 Impacto del GT en la Recaudación y la Carga Tributaria

Visto los resultados anteriores, en el siguiente gráfico se muestra la Recaudación Efectiva obtenida para los impuestos IVA y Renta durante el Ejercicio Fiscal 2015, confrontada con la Recaudación Potencial para el 2015 que se hubiese esperado ante un escenario sin GT.

Gráfico No. 48
Recaudación Efectiva y Potencial 2015
En millones US$

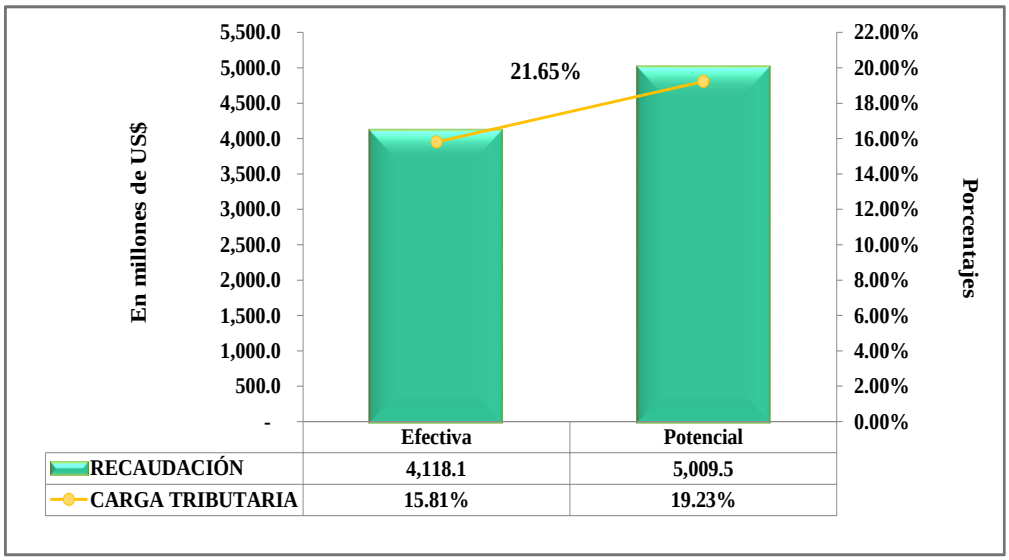


Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

Durante el año 2015, la recaudación efectiva del ISR fue de $1,574.87 millones, y bajo el supuesto de no existir ningún tipo de los beneficios fiscales estimados, la recaudación potencial hubiese sido de $2,015.85 millones, teniendo una brecha de crecimiento del 28.00% aproximadamente.

Para el caso del IVA, durante el ejercicio fiscal 2015, la recaudación efectiva fue de $1,934.33 millones, y bajo el supuesto que no se hubiera otorgado ningún beneficio fiscal, la recaudación potencial hubiese sido de $2,384.82 millones, reflejando un incremento aproximado del 23.29%.

Gráfico No. 49
Carga Tributaria Efectiva y Potencial 2015
En US $



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

Según se muestra en el gráfico anterior, para el año 2015 la recaudación Total Efectiva ascendió a un monto de $4,118.1 millones, alcanzando una carga tributaria del 15.81%; mientras que la recaudación potencial esperada, es decir; sin otorgar beneficios fiscales, hubiese ascendido a $5,009.5 millones, representando una carga tributaria de 19.23%. La variación porcentual existente entre la recaudación efectiva y potencial es del 21.65%.

10.5 Comparativo consolidado y detallado del GT años 2009-2015

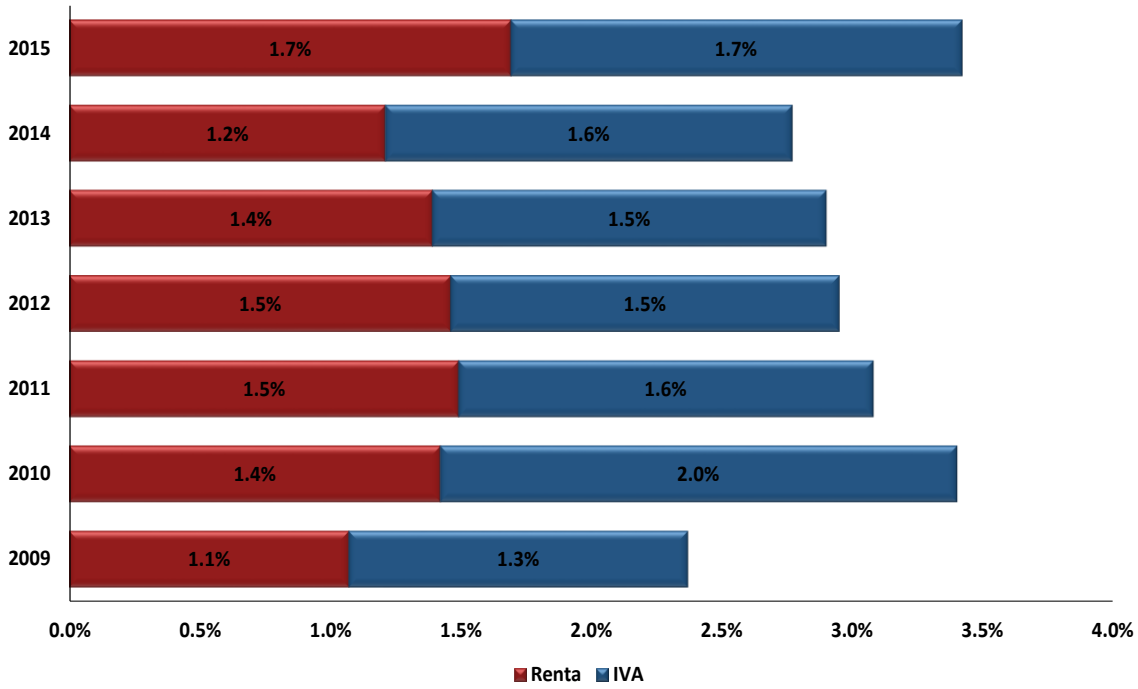
A continuación, se muestra un resumen de las estimaciones que se han realizado a partir del Ejercicio Fiscal 2009 (primer estudio de Gasto Tributario cuantificado en El Salvador), hasta los resultados obtenidos en el presente informe, correspondientes al año 2015.

Tabla No 53
Resumen Comparativo del Gasto Tributario: ISR - IVA (2009-2015)
En millones US$ y porcentaje

LEY	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
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%	440.98	1.69%
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%	450.50	1.73%
TOTAL	478.39	2.37%	727.21	3.40%	711.83	3.08%	704.32	2.96%	706.23	2.90%	693.65	2.77%	891.48	3.42%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

Gráfico No.50
Gasto Tributario 2009- 2015
En millones US$ y porcentaje de PIB



Como se observa en los consolidados anteriores, al comparar la evolución del GT 2015 con relación al 2010, se obtiene una tasa de crecimiento del 22.59%, mientras que el GT representado en porcentajes del PIB mostro una tasa de crecimiento del 0.64%, pasando de ser en el año 2010 de 3.14% del PIB a 3.42% en el año 2015. Se aclara que no se toma como punto de comparación el año 2009, debido a que fue el primer de estudio que se realizó, razón por la cual, el alcance de cuantificación fue mucho menor que en el año 2010, que debido a la experiencia ya adquirida con el primer estudio, este pudo ser mejorado y su alcance de cuantificación pudo ser ampliado, convirtiéndolo en un año fiscal de referencia más propicio para este tipo de comparaciones.

En las siguientes tablas, se presentan los datos obtenidos y clasificados para cada uno de los impuestos en estudio, durante los últimos siete ejercicios fiscales, en los que se puede observar una variación en el cálculo del GT para cada año cuantificado.

Tabla No. 54
Detalle Comparativo Según Categorías del GT por Tipo de Impuesto (2009-2015)
En millones US$ y porcentaje de PIB

Detalle GT-IVA	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	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%	326.82	1.254%
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%	30.22	0.116%
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%	45.89	0.176%
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%**	**402.93**	**1.55%**
Otros Incentivos No Clasificados Dentro de los Beneficios de Ley	N/D	N/D	134.83	0.63%	92.78	0.40%	87.32	0.37%	53.10	0.22%	41.50	0.17%	47.57	0.18%
Total GT-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%**	**450.50**	**1.73%**
Detalle GT-RTA.														
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%	139.49	0.535%
Tasa reducidas o diferenciadas	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	94.61	0.363%
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%	39.05	0.150%
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%	126.94	0.487%
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%**	**400.10**	**1.54%**
Otros Incentivos no clasificados dentro de los beneficios de ley	N/D	N/D	67.36	0.31%	86.33	0.37%	108.58	0.46%	87.96	0.36%	50.14	0.20%	40.88	0.16%
Total GT-RTA.	**209.56**	**1.07%**	**304.18**	**1.42%**	**345.04**	**1.49%**	**348.31**	**1.46%**	**338.99**	**1.39%**	**303.38**	**1.21%**	**440.98**	**1.69%**
Total Gasto Tributario	**478.39**	**2.37%**	**727.21**	**3.40%**	**711.83**	**3.08%**	**704.32**	**2.95%**	**706.23**	**2.90%**	**693.65**	**2.77%**	**891.48**	**3.42%**

Fuente: Elaboración propia de la Unidad de Estudios Tributarios con base a datos de la DGII, DGT, DGA y demás entidades externas relacionadas.

Es importante señalar que las fluctuaciones observadas en el GT en cada uno de los años; responde posiblemente a aspectos que afectaron directa o indirectamente en la cuantificación del mismo; tales como las reformas tributarias que se han venido implementando a lo largo de los períodos en estudio, señalando como las principales, reformas a la Ley de IVA, artículo 46 literal K) que considera exentas las cotizaciones aportadas por el patrono a las Administradoras de Fondos de Pensiones, en lo que respecta a las comisiones de administración de las cuentas de los trabajadores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 literal b) de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, además reformas al art. 46, Literal L) que considera exentos los negocios desarrollados por la LBN, vigente a partir del 2010.

Las reformas en Renta, entre las cuales se tienen, reforma al Art. 29 numeral 7, con relación al monto en concepto de deducción fija de ISR para personas naturales, derogación del numeral 13 y 14 del art. 4 de la Ley de Renta, relacionado a las utilidades y dividendos para el socio o accionista, cambios al art. 33, literal b), inciso 3°, relacionado al monto de renta obtenida a US$9,100.00

para reconocer las deducciones de $800.00 por educación y $800.00 por gastos médicos, a los asalariados cuya renta obtenida exceda de dicho monto, reformas realizadas al art. 37 de la LISR, relacionada con los cambios a las tablas de retención, cambios al art. 38 relacionada al techo de los asalariados que no están obligados a presentar declaración de renta y la reforma al art. 41, el porcentaje a aplicar a la renta imponible de las personas jurídicas, pasando de ser el 25% al 30% para aquellos cuyas rentas gravadas sean superiores a los $150,000, las reformas mencionadas entraron en vigencia a partir del año 2012. A estas se le agregan aquellas reformas que entraron en vigencia y posteriormente se declaran inconstitucionales, como el caso de la implementación del pago mínimo (1%) las reforma incluía los art. 76 al 81 y fue implementadas en el año 2012, mientras que en el 2015, se esperaba la implementación de la propuesta del pago mínimo del 1% sobre el total de activos aprobada en el 2014, pero dicha reforma no procedió. Abonadas a las reformas mencionadas se realizó también reformas al art. 8 de la Ley de Imprenta vigente a partir del 2012.

A parte de las reformas otros factores que influyeron en el aumento directo o indirecto del GT fueron los proyectos de carácter público como por ejemplo la implementación del proyecto de reactivación del Puerto de la Unión, cuyas operaciones finalizaron en el año 2010, el cual exoneraba las transferencias que realizaban las personas naturales o jurídicas inscritas como contribuyentes de IVA en El Salvador a compañías japonesas que operaban como proveedoras, contratistas y/o consultoras del Gobierno de la República de El Salvador, organismo o empresa propiedad del Gobierno de El Salvador o institución pública descentralizada o autónoma ejecutora salvadoreña del Proyecto.

Además se tiene el proyecto del Sistema de Transporte Metropolitano de San Salvador (SITRAMSS) que inició sus operaciones a partir del 2015 y que viene a coincidir con el incremento de las exenciones por importaciones e internaciones de autobuses, microbuses y vehículos de alquiler dedicados al transporte público de pasajeros al que hace referencia el art. 45, literal i) de la Ley de IVA, que paso de reportar un GT de $35,006.72 en el 2013 a $3.41 millones en el 2014.

Abonando a lo mencionado, se agrega el esfuerzo realizado en la Administración Tributaria, para ir incluyendo aquellos cálculos que por falta de acceso a la información pertinente, no habían podido ser cuantificados. Para esta última observación, se recalca que en el presente estudio, se ha realizado la

cuantificación de las tasas reducidas o diferenciadas, que han sido consideradas como una nueva categoría dentro de la cuantificación del GT-Renta, cuyo beneficio se otorga a los sujetos pasivos no domiciliados especificados en el Art. 158, literales a), b), c) y d), del Código Tributario, y que para el año 2015 totalizo un GT en Renta de $94.61 millones, que representa el 10.61% del GT total. Cabe resaltar que la tasa de crecimiento del GT del 2015 respecto al 2014 fue del 28.52%, del cual, un incremento del 13.64% se explica por la inclusión de esta nueva categoría a la cuantificación del GT 2015.

10.6 Experiencia de estimación del GT en América Latina.

Comparando los resultados de GT de El Salvador, con algunos países latinoamericanos, se observa que el país tiene un GT relativamente bajo, ya que significa para el año 2015 el 3.42% del PIB, que al igual que en la mayoría de países, El Salvador tiene una estructura equilibrada entre los impuestos de IVA y Renta, estructurados en 1.73% para IVA y 1.69% para el ISR.

De los países latinoamericanos en comparación, se visualiza a Brasil como el país con menor GT con una representación del 1.89% del PIB, seguido por Argentina con el 2.03%, Guatemala con el 2.24% y Chile con el 3.38%, mientras que en quinto lugar se ubica El Salvador con el 3.42%. Los datos mencionados se resumen en la siguiente tabla:

Tabla No. 55

Comparación de la estimación del Gasto Tributario de los países latinoamericanos

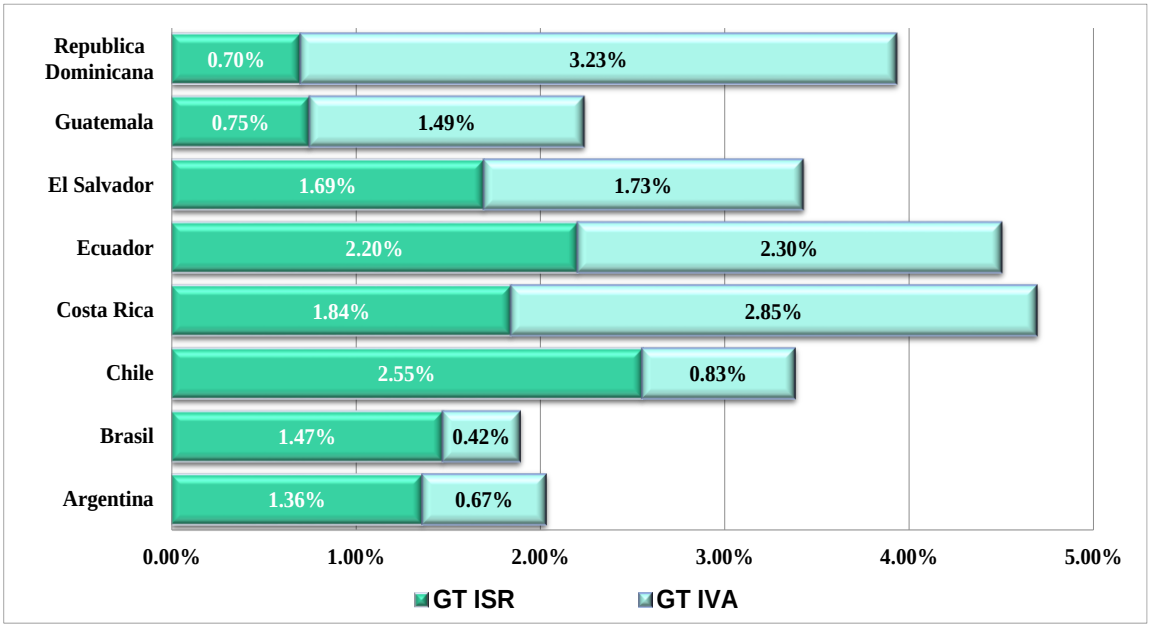
En millones US$ y Porcentajes

PAIS	AÑO 2015					
	GT ISR	% PIB	GT IVA	% PIB	MONTO TOTAL	% PIB
Argentina	5,242.48	1.36%	2,591.65	0.67%	**7,834.13**	**2.03%**
Brasil	21,892.91	1.47%	6,222.19	0.42%	**28,115.10**	**1.89%**
Chile	6,060.00	2.55%	1,957.00	0.83%	**8,017.00**	**3.38%**
Costa Rica	982.17	1.84%	1,534.62	2.85%	**2,516.80**	**4.69%**
Ecuador	2,164.70	2.20%	2,343.10	2.30%	**4,507.80**	**4.50%**
El Salvador	**440.98**	**1.69%**	**450.50**	**1.73%**	**891.48**	**3.42%**
Guatemala	479.07	0.75%	950.97	1.49%	**1,430.04**	**2.24%**
Republica Dominicana	461.89	0.70%	2,121.64	3.23%	**2,583.53**	**3.93%**

Fuente: Elaboración propia con base del MH e información disponibles en las páginas web de los países en comparación.

Además, como se muestra en el siguiente gráfico, El Salvador tiene una estructura de GT equilibrada entre ambos impuestos en estudio, ya que está conformado en un 50.53% por el IVA y un 49.47% por el Impuesto Sobre la Renta.

Gráfico No. 51
Gasto Tributario 2015 de países latinoamericanos
como porcentaje del PIB y tipo de impuesto
comparación.



Es importante reconocer que la comparación efectuada, puede verse afectada por la diversidad de métodos, criterios y fuentes de información, utilizados por cada país para estimar su GT, ya que no existe en la región un único método estandarizado; además, que las estructuras impositivas

11. ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IVA EN EL SALVADOR

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

11 ESTIMACION DE LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR

La existencia de la Evasión Tributaria afecta negativamente el rol recaudador de las Administraciones Tributarias. La mayor dificultad de las investigaciones sobre la evasión radica en el hecho que tratándose de una conducta que está al margen de la ley y que debe ser sancionada, esto se presenta como un problema metodológico dado que su cuantificación no se puede realizar de forma directa y a partir de bases de datos existentes o utilizando fuentes primarias.

Para hacerle frente a la Evasión es prioritario conocerla y para ello primero debe ser medida, siendo necesario calcular una aproximación de los montos evadidos para determinar su magnitud, utilizando la metodología que de mejor manera pueda utilizarse con esta cometido, metodologías que pueden reportar resultados diferentes entre sí aun cuando se destinan al mismo objetivo, **por lo que el primer reto radica en cómo medirla** a partir de información proveniente de terceras fuentes que permitan, mediante la utilización de supuestos y estimaciones, establecer una tendencia en el tiempo cuando la estimación de la evasión se convierte en un ejercicio continuo.

Una de las fuentes de información más utilizadas son las Cuentas Nacionales, por ello los estudios realizados empleando esta fuente, se ven influenciados directamente por los cambios que ocurran en las mismas, por ejemplo: modificación del año base o en la metodología de medición de las Cuentas Nacionales y ajustes a los datos de la misma, esto acarreara inevitablemente el cambio de los resultados obtenidos en la estimación de evasión tributaria, sin embargo, es razonable pensar que la tendencia no será modificada.

Para la realización de la estimación de la Evasión del IVA en El Salvador se ha utilizado la información de Cuentas Nacionales proporcionada por el Banco Central de Reserva, la cual a la fecha, aún se encuentra catalogada como preliminar y en tal sentido, este ejercicio de estimación se debe definir como un estudio preliminar.

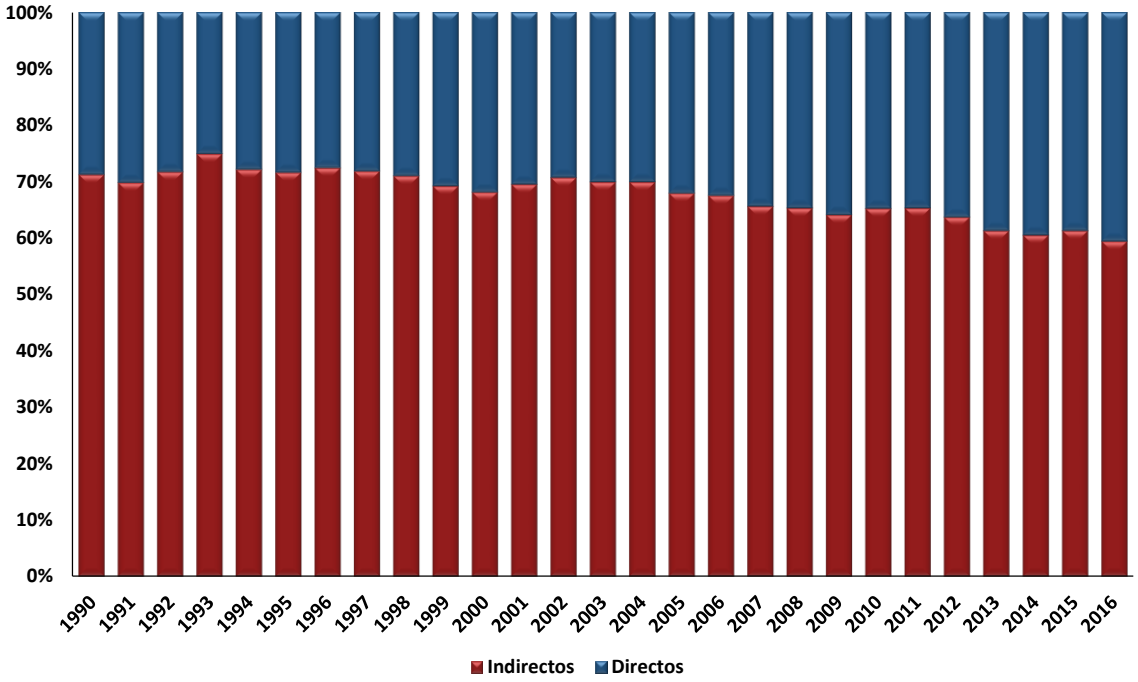
En el presente documento se exponen algunas de las principales metodologías para medir la evasión tributaria, utilizadas internacionalmente. Así mismo, se realiza el ejercicio de estimación de las tasas de evasión del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA) para el período 2000-2016, a fin de proveer al Ministerio de Hacienda de El Salvador de un instrumento que coadyuve a la toma de decisiones para al ataque frontal de este flagelo, diseñando estrategias de control y de política tributaria para tal fin.

11.1 ANTECEDENTES

Históricamente la recaudación de ingresos tributarios en El Salvador ha dependido principalmente de los impuestos indirectos. Este tipo de impuestos ha mantenido un peso relativo muy importante en la estructura total de ingresos, así por ejemplo para el año 2016, representaron el 59.4% de la recaudación tributaria total.

Es importante mencionar que durante el período 1980-2012, se realizaron fuertes reformas tributarias, de las cuales, para los fines de este estudio, la más importante se introdujo en 1992 cuando se sustituyó la Ley de Papel Sellado y Timbres Fiscales por la Ley de Impuestos a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, que en adelante llamaremos Ley del IVA.

Gráfico No 52
Estructura de los Ingresos en El Salvador
Por tipo de Impuesto (Directos e Indirectos), 1990-2016
Participación porcentual



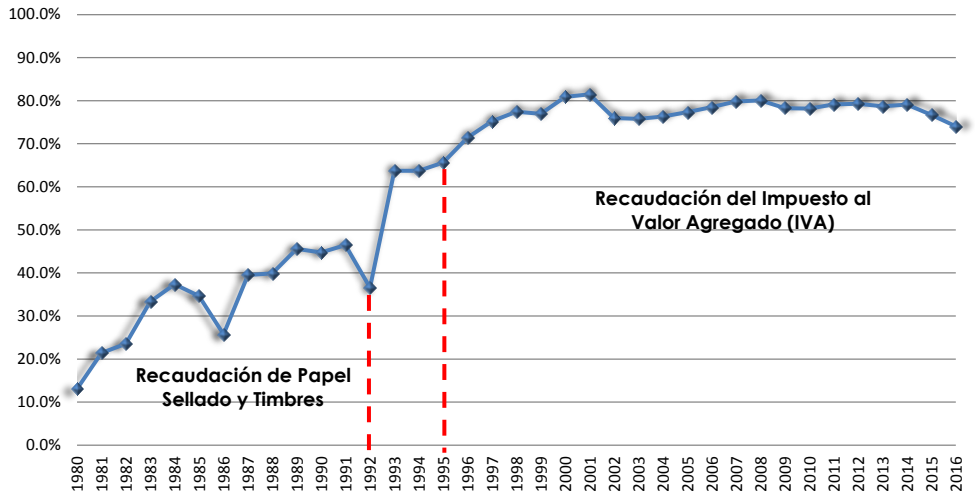
Fuente: Elaboración propia con base a información de la Dirección General de Tesorería.

El gráfico No.50 evidencia que a partir de 1996 los impuestos directos comenzaron a ganar participación en la recaudación, llegando a posicionarse en 40.6% para 2016, el mayor aporte al contemplar la serie revelada.

Debe destacarse que para 1994 el IVA participaba con el 63% de la recaudación de los impuestos indirectos, y para el año 2016 su aportación fue del 74%, evidenciando la importancia de este impuesto en la generación de ingresos tributarios. Cabe señalar que la tasa del impuesto al entrar en vigencia el IVA, era de 10%, incrementándose al 13% en 1995, siendo esta última la que se ha mantenido vigente hasta la actualidad.

En el gráfico 51 se revela la tendencia recaudatoria que ha mostrado el IVA desde su entrada en vigencia hasta el año 2016.

Gráfico No 53: Impuesto al Papel Sellado y Timbres e IVA 1980-2016
Participación porcentual de la recaudación de Impuestos Indirectos



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección General de Tesorería.

La adopción del IVA ha tenido una fuerte incidencia en la recaudación tributaria en este período, según los registros estadísticos, hasta 1987 la recaudación se generaba principalmente por los impuestos indirectos, dentro de los cuales compartían protagonismo el impuesto sobre las Exportaciones y Actos Jurídicos y comerciales (Papel sellado y timbres fiscales), a finales de los 80's el impuestos a las Exportaciones disminuyó su aporte hasta ser derogado, cayendo sobre el segundo, el rol preponderante en la generación de ingresos para el Estado; con la entrada en escena del IVA se buscó cubrir el hueco dejado por los dos impuestos antes citados y la forma en la cual este tributo ha ido ganando importancia hasta la actualidad es más que evidente.

Desde otra perspectiva, la tasa de recaudación del IVA con relación al PIB ha incrementado desde su aportación hasta el 2016, al igual la base imponible, que es el consumo.

El índice de eficiencia, calculado a partir de los montos de consumo final reportados por el Banco Central de Reserva de El Salvador, muestra una tendencia de crecimiento para el período 1993-2016, pasando de un índice de 49.3% a 56.4%, con una leve caída para el año 2016.

Según este escenario, la Administración Tributaria tiene mucho por hacer, y aunque el índice de eficacia tiene la limitación de no recoger las exenciones de Ley, los tratamientos especiales o la economía informal, muestra que aún se puede incrementar la recaudación del IVA en función del potencial de la economía. El cálculo es simple, el consumo total se multiplica por la tasa del impuesto y se obtiene la Recaudación Potencial, luego la Recaudación Efectiva se divide entre la Recaudación Potencial y se obtiene el Índice de Eficacia.

Tabla No. 56
Eficacia recaudadora del IVA en El Salvador
Período 1993 – 2016

CALCULO DEL ÍNDICE DE EFICACIA RECAUDADORA DEL IVA EN EL SALVADOR DE 1993 A 2016
En millones de US$

AÑOS	PIB 1	CONSUMO		RECAUDACION IVA		TASA DE IMPUESTO 6	RECAUDACION ESPERADA		INDICE DE EFICACIA 9 (4/7)*100
		Valor 2	% del PIB 3 (2/1)*100	Valor 4	% del PIB 5 (4/1)*100		Valor 7 (2x 6)/100	% del PIB 8 (7/1)*100	
1993	6,937.9	6,634.3	95.6	329.2	4.7	10	663.4	9.6	49.6
1994	8,085.6	7,725.7	95.5	395.9	4.9	10	772.6	9.6	51.3
1995	9,500.5	9,127.7	96.1	529.6	5.6	11.5	1,049.7	11.0	50.4
1996	10,315.6	10,075.1	97.7	603.6	5.9	13	1,309.8	12.7	46.1
1997	11,134.6	10,749.6	96.5	665.0	6.0	13	1,397.4	12.6	47.6
1998	12,008.5	11,376.8	94.7	727.7	6.1	13	1,479.0	12.3	49.2
1999	12,464.7	11,955.9	95.9	733.9	5.9	13	1,554.3	12.5	47.2
2000	13,134.2	12,885.6	98.1	799.7	6.1	13	1,675.1	12.8	47.7
2001	13,812.7	13,692.8	99.1	866.3	6.3	13	1,780.1	12.9	48.7
2002	14,306.7	14,066.8	98.3	903.9	6.3	13	1,828.7	12.8	49.4
2003	15,046.7	14,885.0	98.9	960.3	6.4	13	1,935.0	12.9	49.6
2004	15,798.3	15,977.6	101.1	1,026.2	6.5	13	2,077.1	13.1	49.4
2005	17,093.8	17,510.8	102.4	1,169.9	6.8	13	2,276.4	13.3	51.4
2006	18,550.7	19,228.9	103.7	1,362.5	7.3	13	2,499.8	13.5	54.5
2007	20,104.9	21,331.4	106.1	1,506.8	7.5	13	2,773.1	13.8	54.3
2008	21,431.0	23,063.1	107.6	1,615.2	7.5	13	2,998.2	14.0	53.9
2009	20,661.0	21,083.4	102.0	1,423.2	6.9	13	2,740.8	13.3	51.9
2010	21,418.3	22,189.7	103.6	1,566.3	7.3	13	2,884.7	13.5	54.3
2011	23,139.0	24,139.0	104.3	1,801.5	7.8	13	3,138.1	13.6	57.4
2012	23,813.6	24,840.5	104.3	1,860.9	7.8	13	3,229.3	13.6	57.6
2013	24,350.9	25,384.9	104.2	1,901.7	7.8	13	3,300.0	13.6	57.6
2014	25,054.2	26,051.5	104.0	1,910.0	7.6	13	3,386.7	13.5	56.4
2015	26,052.3	26,631.4	102.2	1,934.3	7.4	13	3,462.1	13.3	55.9
2016	26,797.5	27,022.6	100.8	1,853.9	6.9	13	3,512.9	13.1	52.8

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

NOTAS:

1/ La recaudación efectiva (Re) es una fracción β del consumo total (c), multiplicado por la tasa del IVA (t): (Re) = β * C *t; donde β = 1 indica una recaudación efectiva igual al potencial que se obtendría en ausencia de evasión, elusión y gasto tributario en el ámbito del IVA.
2/ La tasa utilizada de 11.5% es el promedio de la que se encontraba vigente hasta junio de 1995, la cual era del 10% y, la tasa del 13% vigente a partir de julio del mismo año.
3/ El índice fue calculado en función de la metodología propuesta por la CEPAL.

En la tabla No. 57 se presenta la participación de los impuestos respecto a los ingresos tributarios, destacándose el hecho que el IVA, participa con el 41.9% del total de Ingresos Tributarios correspondientes al ejercicio fiscal 2016.

Tabla No. 57
Composición porcentual de los Ingresos Tributarios
Por fuente específica Año 2016, En millones de US$ y porcentajes

IMPUESTO	2016	PARTICIPACIÓN %
IVA	1,863.9	41.9%
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	1,889.8	42.5%
DERECHOS ARANCELARIOS	206.5	4.6%
ESPECIFICOS	170.1	3.8%
ESPECIALES	195.4	4.4%
OTROS	122.3	2.7%
TOTAL	**4,448.0**	**100.0%**

Fuente: Dirección General de Tesorería.

En función de lo expuesto, estimar la magnitud de la evasión es de suma importancia para la Administración Tributaria, siendo el IVA una de las principales fuentes de ingresos tributarios.

11.2 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.

11.2.1 Evasión

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:

Figura No. 5
Causas de la Evasión

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 sobrevaluan 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.

11.2.2 *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 principales[37]:

***a)* Método Teórico usando Cuentas Nacionales.**

Este método consiste en estimar la recaudación potencial de un impuesto, a partir de una fuente de información independiente, usualmente 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 encuentra 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.

---

[37] Tomados de cuadernos de trabajo de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

***b*) Método muestra 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 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 auditorias 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.

c) 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.

d) 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 siempre 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:

e) Método Monetario:

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.

***f)* Enfoque del Insumo Físico:**

Este método supone una relación fija entre cierto insumo o variable estratégicos 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.

11.2.3 CARACTERIZACION 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 continuación[38]:

a) Posee una tasa general del 13%, presentando muy pocas exenciones.

b) 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.

c)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%.

d) 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:

PIB-Gs-I=C+Gb+[X-M]

Donde:
PIB: Producto Interno Bruto
Gs: Gasto del gobierno en sueldos y salarios
I: Gasto en inversión bruta
C: Gasto en consumo privado
Gb: Gasto del gobierno en bienes y servicios
[X-M]: Saldo de la balanza comercial

1. 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).

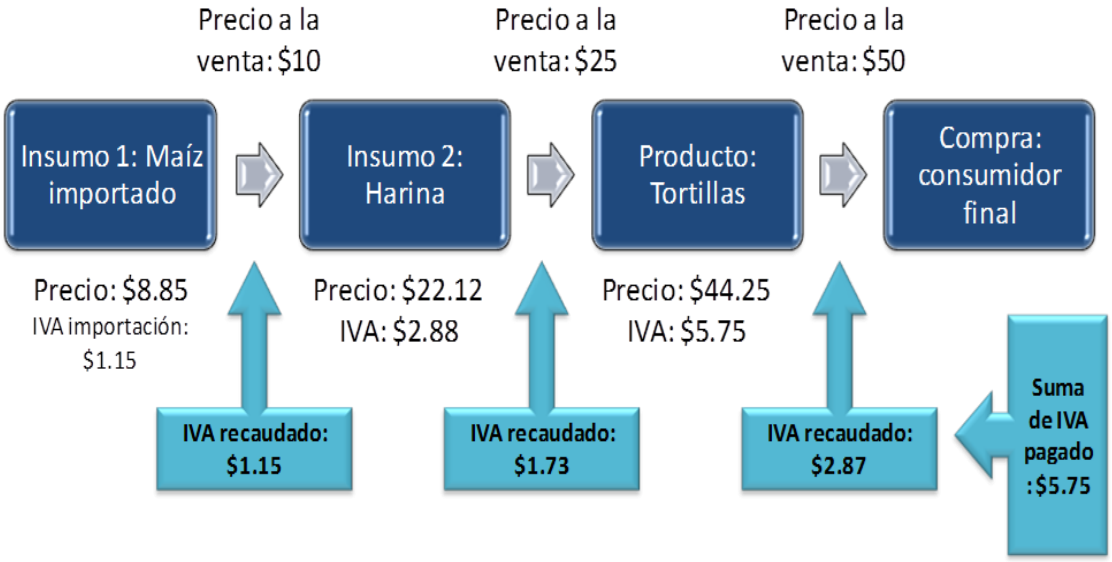
[38] La caracterización se ha elaborado con base a la formación recibida en el taller: El IVA y los impuestos generales al consumo, impartido por Patricio Barra, Subdirector de la Subdirección de Estudios Tributarios en Chile.

2. 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: Debito - 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.

3. 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.

Figura No. 6
Aplicación del IVA en una cadena de valor



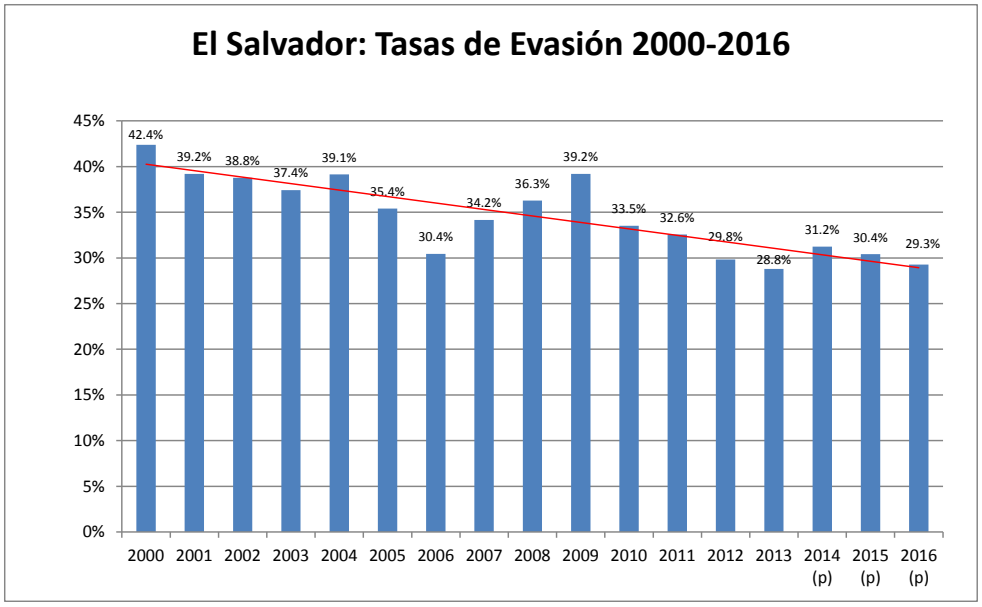
11.2.4 RESULTADOS DEL ESTUDIO

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 periodo, 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 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 31.2%, restableciéndose para el año 2016 la tendencia a la baja al situarse en 29.3%, el cálculo de la evasión de IVA.

Gráfico No.54



Fuente: Elaboración propia, utilizando información de recaudación DGT e información del Consumo Final de Hogares del Banco Central de Reserva de El Salvador

11.2.5 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, acarreara inexorablemente el cambio de los resultados obtenidos en la estimación de evasión tributaria en IVA.

12. ANEXOS

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

Anexo 1: Resultados del SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (S P N F)
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 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**	**5,343.7**	**5,560.8**
A. Ingresos Corrientes	3,517.6	3,829.2	4,299.6	4,581.1	4,806.2	4,909.9	5,069.4	5,297.8	5,505.4
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	4,238.0	4,436.4
2. No Tributarios	573.0	651.5	644.0	733.9	755.8	797.1	836.4	937.8	957.1
3. Superávit de las Empresas Públicas.	108.6	105.9	169.0	161.8	106.3	123.8	115.0	121.9	111.9
B. Ingresos de Capital	0.0	0.2	0.16	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
C. Donaciones	108.8	164.4	213.9	178.0	70.8	46.3	52.8	45.9	55.4
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**4,451.7**	**4,553.7**	**5,014.6**	**5,153.8**	**5,414.2**	**5,396.2**	**5,488.3**	**5,574.2**	**5,730.9**
A. Gastos Corrientes	3,809.5	3,876.4	4,346.2	4,370.4	4,624.7	4,707.6	4,777.7	4,757.5	4,948.2
1. Consumo	**2,533.3**	**2,653.9**	**2,860.0**	**2,894.7**	**3,176.8**	**3,291.2**	**3,385.7**	**3,532.8**	**3,527.5**
Remuneraciones	1,659.5	1,710.1	1,928.3	1,996.4	2,116.3	2,231.8	2,324.4	2,454.9	2,561.9
Bienes y Servicios	873.8	943.8	931.7	898.2	1,060.5	1,059.4	1,061.3	1,077.9	965.6
2. Intereses	**530.9**	**507.9**	**517.9**	**536.4**	**593.8**	**610.4**	**639.8**	**705.3**	**812.9**
3. Transferencias Corrientes	745.2	714.6	968.2	939.3	854.2	806.0	752.2	519.4	607.8
B. Gastos de Capital	643.1	677.8	668.8	783.9	790.0	689.1	710.8	817.1	783.5
1. Inversión Bruta	**581.3**	**621.1**	**619.1**	**727.3**	**726.5**	**624.6**	**650.7**	**757.7**	**711.0**
2. Transferencias de Capital	61.8	56.7	49.6	56.5	63.5	64.6	60.0	59.4	72.46042
C. Concesión neta de préstamos	-0.9	-0.5	-0.3	-0.5	-0.6	-0.5	-0.2	-0.5	-0.8
III. AHORRO CORRIENTE [I.A+I.B - II.A] (s/pensiones)	**-291.9**	**-47.2**	**-46.6**	**210.7**	**181.5**	**202.3**	**291.7**	**540.3**	**567.2**
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	239.0	460.7	471.3	747.1	**775.2**	**812.7**	**931.5**	**1,245.5**	**1,380.1**
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	**-294.4**	**-51.9**	**16.9**	**141.9**	**56.6**	**170.4**	**273.8**	**474.9**	**652.8**
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	**-640.3**	**-409.0**	**-388.7**	**-277.5**	**-385.6**	**-296.6**	**-211.5**	**-45.0**	**87.8**
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,									
1. Déficit sin Pensiones	**-825.3**	**-559.9**	**-501.0**	**-394.6**	**-537.1**	**-440.0**	**-366.0**	**-230.4**	**-160.1**
2. Déficit con Pensiones	**-1,171.2**	**-917.0**	**-906.6**	**-813.9**	**-979.4**	**-907.0**	**-851.2**	**-750.3**	**-725.1**
Pago de Pensiones	345.9	357.1	405.6	419.3	442.3	467.0	**485.2**	**519.9**	**565.0**
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	**785.1**	**274.1**	**121.2**	**912.3**	**12.7**	**787.8**	**-13.1**	**118.9**	**410.9**
1. Desembolsos de préstamos	1,076.2	584.2	1,067.0	1,201.8	269.1	1,058.8	332.2	614.5	787.7
2. Amortizaciones de préstamos	-291.1	-310.1	-945.8	-289.4	-256.4	-271.0	-345.4	-495.6	-376.8
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	**40.2**	**285.8**	**379.8**	**-517.8**	**524.5**	**-347.8**	**379.2**	**111.5**	**-250.8**
1. Banco Central	-293.5	274.0	200.2	-739.2	757.7	-5.1	23.7	-116.5	70.6
2. Bancos Comerciales	239.3	-66.9	163.5	162.2	-170.7	-267.5	276.8	71.8	-741.8
3. Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Bonos fuera del sistema bancario	401.1	103.8	428.7	461.7	359.5	394.3	606.6	506.3	524.7
5. Privatización y Vta de Acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	565.0
6. Pago Deuda Previsional	**-345.9**	**-357.1**	**-405.6**	**-419.3**	**-442.3**	**-467.0**	**-485.2**	**-519.9**	**-565.0**
7. Otros	39.2	332.0	(7.0)	16.8	20.2	-2.5	-42.8	169.9	-104.4
X. BRECHA NO FINANCIADA	**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 2: Resultados del SPNF 2009- 2017
(Porcentajes del PIB)

TRANSACCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	17.6%	18.6%	19.5%	20.0%	20.0%	19.8%	19.7%	19.9%	19.9%
A. Ingresos Corrientes	17.0%	17.9%	18.6%	19.2%	19.7%	19.6%	19.5%	19.8%	19.7%
1. Tributarios	13.7%	14.3%	15.1%	15.5%	16.2%	15.9%	15.8%	15.8%	15.9%
2. No Tributarios	2.8%	3.0%	2.8%	3.1%	3.1%	3.2%	3.2%	3.5%	3.4%
3. Superávit de las Empresas Públicas.	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%
								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%
C. Donaciones	0.5%	0.8%	0.9%	0.7%	0.3%	0.2%	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%	21.1%	20.8%	20.5%
A. Gastos Corrientes (a)	18.4%	18.1%	18.8%	18.4%	19.0%	18.8%	18.3%	17.8%	17.7%
1. Consumo	12.3%	12.4%	12.4%	12.2%	13.0%	13.1%	13.0%	13.2%	12.6%
Remuneraciones	8.0%	8.0%	8.3%	8.4%	8.7%	8.9%	8.9%	9.2%	9.2%
Bienes y Servicios	4.2%	4.4%	4.0%	3.8%	4.4%	4.2%	4.1%	4.0%	3.5%
2. Intereses	2.6%	2.4%	2.2%	2.3%	2.4%	2.4%	2.5%	2.6%	2.9%
3. Transferencias Corrientes	3.6%	3.3%	4.2%	3.9%	3.5%	3.2%	2.9%	1.9%	2.2%
B. Gastos de Capital	3.1%	3.2%	2.9%	3.3%	3.2%	2.8%	2.7%	3.0%	2.2%
1. Inversión Bruta	2.8%	2.9%	2.7%	3.1%	3.0%	2.5%	2.5%	2.8%	2.5%
2. Transferencias de Capital	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	2.8%
C. Concesión neta de préstamos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.5%
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%	2.0%	0.0%
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	1.2%	2.2%	2.0%	3.1%	3.2%	3.2%	3.6%	4.6%	4.9%
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/ pensiones	-1.4%	-0.2%	0.1%	0.6%	0.2%	0.7%	1.1%	1.8%	2.3%
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	-3.1%	-1.9%	-1.7%	-1.2%	-1.6%	-1.2%	-0.8%	-0.2%	0.3%
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,									
1. Déficit sin Pensiones	-4.0%	-2.6%	-2.2%	-1.7%	-2.2%	-1.8%	-1.4%	-0.9%	-0.6%
2. Déficit con Pensiones	-5.7%	-4.3%	-3.9%	-3.4%	-4.0%	-3.6%	-3.3%	-2.8%	-2.6%
Pago de Pensiones	1.7%	1.7%	1.8%	1.8%	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%	2.0%
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	3.8%	1.3%	0.5%	3.8%	0.1%	3.1%	-0.1%	0.4%	1.5%
1. Desembolsos de préstamos	5.2%	2.7%	4.6%	5.0%	1.1%	4.2%	1.3%	2.3%	2.8%
2. Amortizaciones de préstamos	-1.4%	-1.4%	-4.1%	-1.2%	-1.1%	-1.1%	-1.3%	-1.8%	-1.3%
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	0.2%	1.3%	1.6%	-2.2%	2.2%	-1.4%	1.5%	0.4%	-0.9%
PIB NOMINAL	20,661.1	21,418.4	23,139.1	23,813.6	24,351.0	25,054.2	26,052.4	26,797.5	27,925.4
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	16,323.0	17,225.7
% del PIB c/pens	50.0%	51.5%	51.6%	56.6%	56.5%	58.2%	59.5%	60.9%	61.7%
Saldo de la Deuda s/pens (sin FOP)	9,274.2	9,616.2	10,131.8	11,286.7	11,159.6	11,552.6	12,027.8	12,307.1	12,688.9
% del PIB	44.9%	44.9%	43.8%	47.4%	45.8%	46.1%	46.2%	45.9%	45.4%
Saldo de Pensiones	1,063.1	1,407.3	1,796.9	2,193.4	2,608.3	3,040.0	3,478.7	4,015.9	4,536.8
% del PIB	5.1%	6.6%	7.8%	9.2%	10.7%	12.1%	13.4%	15.0%	16.2%

Anexo No. 3 INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: 2009 - 2017

(Millones de Dólares)

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017P
1. IVA	**1,423.2**	**1,566.3**	**1,801.5**	**1,860.9**	**1,901.7**	**1,910.0**	**1,934.3**	**1,853.9**	**1,912.8**
Declaración	655.6	675.3	736.2	770.1	793.3	805.8	861.2	877.4	908.2
Importación	767.6	891.0	1,065.3	1,090.8	1,108.4	1,104.2	1,073.1	976.5	1,004.6
2. Impuesto sobre la Renta	**1,003.8**	**1,051.4**	**1,192.8**	**1,317.4**	**1,506.4**	**1,549.4**	**1,574.9**	**1,689.8**	**1,769.5**
Pago a Cuenta	238.7	247.2	290.3	375.3	404.6	396.0	396.5	420.1	434.9
Retenciones	500.0	510.5	630.7	606.9	689.2	740.9	783.4	837.8	884.0
Declaración	265.1	293.7	271.9	335.2	412.5	412.5	395.0	431.9	450.6
3. Derechos Arancelarios a las Importaciones	**138.0**	**150.5**	**167.3**	**179.6**	**199.2**	**181.3**	**194.2**	**206.5**	**208.8**
4. Impuestos Específicos al Consumo	**99.7**	**119.7**	**140.4**	**146.1**	**145.1**	**149.4**	**162.3**	**170.2**	**172.9**
Productos Alcohólicos	17.7	21.5	22.2	24.5	21.9	21.8	22.1	22.6	23.4
Cigarrillos	30.9	37.7	40.3	35.3	32.4	34.1	30.8	28.1	27.6
Gaseosa	23.8	30.6	34.6	40.0	41.3	43.1	46.5	48.8	49.0
Cerveza	26.3	28.9	42.3	45.3	48.3	49.2	54.7	60.7	**64.2**
Armas, Municiones, Explosivos y Similares	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	0.9
Ad-valorem sobre combustibles							7.1	8.9	7.8
5. Otros Impuestos y Gravámenes Diversos	**60.7**	**72.4**	**72.3**	**65.3**	**65.9**	**78.5**	**119.9**	**122.3**	**122.4**
Transferencia de Bienes y Raíces	13.4	16.1	16.3	19.9	20.7	24.4	20.4	22.7	22.7
Migración y Turismo	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.4	1.7
Sobre llamadas del exterior	46.5	48.1	46.9	35.4	33.0	21.0			
Primera Matricula		7.3	8.1	9.0	11.1	10.6	11.9	13.8	**13.5**
Impuesto a las Operaciones Financieras						21.5	86.6	84.4	**84.6**
Al cheque y a las transferencias electrónicas						14.7	55.3	53.9	52.9
Retención para el control de la liquidez (Acreditable)						6.8	31.2	30.5	31.7
6. Contribuciones Especiales	**110.5**	**111.4**	**112.2**	**116.1**	**125.9**	**120.5**	**132.4**	**195.4**	260.0
FOVIAL	68.1	69.0	68.9	71.2	72.1	73.6	79.6	85.6	**88.0**
INAZUCAR	0.7	0.5	0.5	0.9	0.6	0.9	0.9	0.8	0.9
TURISMO	7.6	7.4	8.2	8.4	9.0	9.0	10.1	10.5	11.4
TRANSPORTE PUBLICO	34.1	34.6	34.5	35.7	36.2	36.9	39.9	43.0	**44.3**
FONAT					8.1				
SEGURIDAD PUBLICA (CESC)							2.0	48.5	48.8
SEGURIDAD PUBLICA (a Grandes Contribuyentes)								7.0	66.6
Total Ingresos y Contribuciones	**2,836.0**	**3,071.8**	**3,486.6**	**3,685.4**	**3,944.1**	**3,989.0**	**4,118.1**	**4,238.0**	**4,446.4**

Fuente: Dirección General de Tesorería

Anexo No. 4 INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: 2009 - 2017
(Porcentajes del PIB)

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TRIBUTARIOS	**13.7**	**14.3**	**15.1**	**15.5**	**16.2**	**15.9**	**15.8**	**15.8**	**15.9**
1. IVA	**6.9**	**7.3**	**7.8**	**7.8**	**7.8**	**7.6**	**7.4**	**6.9**	**6.8**
Declaración	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3
Importación	3.7	4.2	4.6	4.6	4.6	4.4	4.1	3.6	3.6
2. Impuesto sobre la Renta	**4.9**	**4.9**	**5.2**	**5.5**	**6.2**	**6.2**	**6.0**	**6.3**	**6.3**
Pago a Cuenta	1.2	1.2	1.3	1.6	1.7	1.6	1.5	1.6	1.6
Retenciones	2.4	2.4	2.7	2.5	2.8	3.0	3.0	3.1	3.2
Declaración	1.3	1.4	1.2	1.4	1.7	1.6	1.5	1.6	1.6
3. Derechos Arancelarios a las Importaciones	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.8**	**0.8**	**0.7**	**0.7**	**0.8**	**0.7**
4. Impuestos Específicos al Consumo	**0.5**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**
Productos Alcohólicos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Cigarrillos	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gaseosa	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Cerveza	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Armas, Municiones, Explosivos y Similares	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
5. Otros Impuestos y Gravámenes Diversos	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.5**	**0.5**	**0.4**
Transferencia de Bienes y Raíces	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
Sobre llamadas del exterior	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Primera Matricula		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Impuesto a las Operaciones Financieras						0.1	0.3	0.3	0.3
Al cheque y a las transferencias electrónicas						0.1	0.2	0.2	0.2
Retención para el control de la liquidez (Acreditable)						0.0	0.1	0.1	0.1
6. Contribuciones Especiales	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.5**	**0.7**	**0.9**
FOVIAL	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
INAZUCAR	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
TRANSPORTE PUBLICO	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
SEGURIDAD PUBLICA (CESC)							0.0	0.2	0.2
SEGURIDAD PUBLICA (a Grandes Contribuyentes)							0.0	0.0	0.2
PIB nominal	**20,661.0**	**21,418.3**	**23,139.0**	**23,813.6**	**24,350.9**	**25,054.2**	**26,052.3**	**26,797.5**	**27,925.4**

Fuente: Dirección General de Tesorería; PIB nomonales segón BCR

Anexo 5: Proyecciones fiscales del SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (S P N F) 2017- 2027 (Escenario Base)
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2017 P	2018 P	2019 P	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P	2024 P	2025 P	2026 P	2027 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	**5,570.8**	**5,793.9**	**6,015.9**	**6,217.8**	**6,489.8**	**6,802.0**	**7,125.6**	**7,464.9**	**7,820.6**	**8,193.5**	**8,584.5**
A. Ingresos Corrientes	5,515.4	5,667.2	5,931.4	6,194.8	6,471.7	6,776.0	7,100.3	7,440.0	7,796.2	8,169.6	8,561.0
1. Tributarios (Incluye Contribuciones Especiales)	4,446.4	4,617.5	4,834.6	5,051.6	5,278.9	5,529.1	5,795.6	6,075.2	6,368.3	6,675.7	6,998.1
2. No Tributarios	111.9	112.0	119.2	126.3	134.1	142.7	151.8	161.2	171.1	181.5	192.5
3. Superávit de las Empresas Públicas.		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	55.4	126.7	84.5	23.0	18.0	26.0	25.4	24.8	24.4	23.9	23.5
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**5,730.9**	**6,238.1**	**6,539.3**	**6,726.3**	**7,049.5**	**7,278.3**	**7,694.6**	**7,929.6**	**8,309.4**	**8,720.1**	**9,157.4**
A. Gastos Corrientes (a)	4,948.2	5,328.5	5,581.2	5,743.2	6,016.6	6,255.3	6,619.5	6,858.9	7,171.0	7,538.8	7,900.7
1. Consumo	**3,527.5**	**3,646.6**	**3,759.7**	**3,865.8**	**4,000.7**	**4,149.3**	**4,342.1**	**4,529.1**	**4,714.1**	**4,941.3**	**5,156.2**
Remuneraciones	2,561.9	2,593.3	2,687.4	2,759.9	2,844.6	2,946.6	3,079.5	3,210.6	3,340.6	3,500.1	3,654.1
Bienes y Servicios	965.6	1,053.3	1,072.4	1,105.9	1,156.1	1,202.7	1,262.6	1,318.4	1,373.6	1,441.2	1,502.1
2. Intereses	**812.9**	**945.4**	**1,059.3**	**1,121.4**	**1,228.9**	**1,297.3**	**1,413.6**	**1,439.3**	**1,553.3**	**1,659.1**	**1,770.7**
3. Transferencias Corrientes	607.8	736.5	762.2	756.0	786.9	808.6	863.7	890.5	903.5	938.5	973.8
B. Gastos de Capital	783.5	910.5	958.1	983.1	1,032.9	1,023.0	1,075.1	1,070.8	1,138.4	1,181.3	1,256.7
1. Inversión Bruta	**711.0**	**814.3**	**868.6**	**891.7**	**944.4**	**932.2**	**984.7**	**977.7**	**1,042.6**	**1,085.6**	**1,158.1**
2. Transferencias de Capital	72.5	96.2	89.5	91.4	88.5	90.8	90.4	93.1	95.8	95.7	98.6
C. Concesión neta de préstamos	-0.8	-0.9	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)	**567.2**	**338.6**	**350.2**	**451.6**	**455.1**	**520.7**	**480.8**	**581.2**	**625.2**	**630.8**	**660.3**
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	**652.8**	**501.2**	**535.8**	**613.0**	**669.2**	**821.0**	**844.7**	**974.6**	**1,064.5**	**1,132.5**	**1,197.8**
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	**87.8**	**135.8**	**171.5**	**261.1**	**308.8**	**461.5**	**422.0**	**525.6**	**636.1**	**710.3**	**795.0**
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	**-160.1**	**-444.2**	**-523.4**	**-508.5**	**-559.8**	**-476.3**	**-568.9**	**-464.8**	**-488.8**	**-526.6**	**-572.9**
2. Déficit con Pensiones	**-725.1**	**-809.6**	**-887.7**	**-860.3**	**-920.1**	**-835.8**	**-991.7**	**-913.7**	**-917.3**	**-948.7**	**-975.7**
Pago de Pensiones	**565.0**	**385.0**	**364.3**	**351.9**	**360.4**	**359.6**	**422.7**	**448.9**	**428.4**	**422.1**	**402.8**
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	**410.9**	**419.3**	**480.1**	**363.1**	**720.3**	**714.0**	**691.4**	**684.3**	**941.0**	**808.6**	**895.0**
1. Desembolsos de préstamos	787.7	772.7	1,624.0	714.7	1,055.4	1,037.1	1,849.4	1,147.1	2,067.3	1,126.2	1,986.8
2. Amortizaciones de préstamos	-376.8	-353.4	-1,143.9	-351.6	-335.1	-323.1	-1,158.0	-462.8	-1,126.3	-317.6	-1,091.8
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	**-250.8**	**24.9**	**43.4**	**145.4**	**-160.6**	**-237.7**	**-122.5**	**-219.5**	**-452.1**	**-282.0**	**-322.1**
1. Banco Central	70.6	-2.3	17.9	40.9	0.4	-0.1	-0.2	0.3	0.7	0.6	0.6
2. Bancos Comerciales	-741.8	38.0	-87.3	-46.9	-66.9	-87.8	-101.7	-114.9	-137.7	-155.7	-177.7
3. Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Bonos fuera del sistema bancario	524.7	-22.7	96.2	133.7	(112.8)	(169.4)	(40.9)	(126.1)	(337.2)	(150.0)	(168.0)
5. Privatización y Vta de Acciones	565.0	365.4	364.3	351.9	360.4	359.6	422.7	448.9	428.4	422.1	402.8
6. Pago Deuda Previsional	**-565.0**	**-385.0**	**-364.3**	**-351.9**	**-360.4**	**-359.6**	**-422.7**	**-448.9**	**-428.4**	**-422.1**	**-402.8**
7. Otros	-104.4	12.0	16.7	17.7	18.7	19.6	20.4	21.2	22.1	23.0	23.0
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 6: Proyecciones fiscales del SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (S P N F) 2017- 2027 (Esenario Base)
(Porcentajes de PIB)

TRANSACCIONES	2017 P	2018 P	2019 P	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P	2024 P	2025 P	2026 P	2027 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	**19.9%**	**19.7%**	**19.6%**	**19.4%**	**19.4%**	**19.4%**	**19.4%**	**19.4%**	**19.4%**	**19.5%**	**19.5%**
A. Ingresos Corrientes	19.8%	19.3%	19.3%	19.3%	19.3%	19.3%	19.3%	19.4%	19.4%	19.4%	19.4%
1. Tributarios	**15.9%**	**15.7%**	**15.7%**	**15.7%**	**15.8%**	**15.8%**	**15.8%**	**15.8%**	**15.8%**	**15.8%**	**15.9%**
2. No Tributarios	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
3. Superávit de las Empresas 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	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%	0.4%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**20.5%**	**21.3%**	**21.3%**	**21.0%**	**21.0%**	**20.8%**	**21.0%**	**20.6%**	**20.7%**	**20.7%**	**20.8%**
A. Gastos Corrientes (a)	17.7%	18.2%	18.2%	17.9%	18.0%	17.8%	18.0%	17.9%	17.8%	17.9%	17.9%
1. Consumo	**12.6%**	**12.4%**	**12.2%**	**12.1%**	**11.9%**	**11.8%**	**11.8%**	**11.8%**	**11.7%**	**11.7%**	**11.7%**
Remuneraciones	9.2%	8.8%	8.7%	8.6%	8.5%	8.4%	8.4%	8.4%	8.3%	8.3%	8.3%
Bienes y Servicios	3.5%	3.6%	3.5%	3.4%	3.5%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%
2. Intereses	**2.9%**	**3.2%**	**3.4%**	**3.5%**	**3.7%**	**3.7%**	**3.9%**	**3.7%**	**3.9%**	**3.9%**	**4.0%**
3. Transferencias Corrientes	2.2%	2.5%	2.5%	2.4%	2.3%	2.3%	2.4%	2.3%	2.2%	2.2%	2.2%
B. Gastos de Capital	2.5%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.7%	2.7%	2.5%	2.6%	2.6%	2.6%
1. Inversión Bruta	**2.5%**	**2.8%**	**2.8%**	**2.8%**	**2.8%**	**2.7%**	**2.7%**	**2.5%**	**2.6%**	**2.6%**	**2.6%**
2. Transferencias de Capital	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
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/pensiones)	**2.0%**	**1.2%**	**1.1%**	**1.4%**	**1.4%**	**1.5%**	**1.3%**	**1.5%**	**1.6%**	**1.5%**	**1.5%**
IV. AHORRO PRIMARIO [III+ II A.2]	**4.9%**	**4.4%**	**4.6%**	**4.9%**	**5.0%**	**5.2%**	**5.2%**	**5.3%**	**5.4%**	**5.4%**	**5.5%**
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/ pensiones	**2.3%**	**1.7%**	**1.7%**	**1.9%**	**2.0%**	**2.3%**	**2.3%**	**2.5%**	**2.6%**	**2.7%**	**2.7%**
VI. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	**0.3%**	**0.5%**	**0.6%**	**0.8%**	**0.9%**	**1.3%**	**1.1%**	**1.4%**	**1.6%**	**1.7%**	**1.8%**
VII. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	**-0.6%**	**-1.5%**	**-1.7%**	**-1.6%**	**-1.7%**	**-1.4%**	**-1.6%**	**-1.2%**	**-1.2%**	**-1.3%**	**-1.3%**
2. Déficit con Pensiones	**-2.6%**	**-2.8%**	**-2.9%**	**-2.7%**	**-2.7%**	**-2.4%**	**-2.7%**	**-2.4%**	**-2.3%**	**-2.3%**	**-2.2%**
Pago de Pensiones	**2.0%**	**1.3%**	**1.2%**	**1.1%**	**1.1%**	**1.0%**	**1.2%**	**1.2%**	**1.1%**	**1.0%**	**0.9%**
VIII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	**1.5%**	**1.4%**	**1.6%**	**1.1%**	**2.1%**	**2.0%**	**1.9%**	**1.8%**	**2.3%**	**1.9%**	**2.0%**
1. Desembolsos de préstamos	2.8%	2.6%	5.3%	2.2%	3.1%	3.0%	5.0%	3.0%	5.1%	2.7%	4.5%
2. Amortizaciones de préstamos	-1.3%	-1.2%	-3.7%	-1.1%	-1.0%	-0.9%	-3.2%	-1.2%	-2.8%	-0.8%	-2.5%
IX. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	**-0.9%**	**0.1%**	**0.1%**	**0.5%**	**-0.5%**	**-0.7%**	**-0.3%**	**-0.6%**	**-1.1%**	**-0.7%**	**-0.7%**
PIB NOMINAL	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,078**	**33,509**	**35,050**	**36,698**	**38,422**	**40,228**	**42,119**	**44,099**
Saldo de la Deuda c/pens	17,225.7	17,831.1	18,659.3	19,495.5	20,451.6	21,345.3	22,408.5	23,405.6	24,428.0	25,499.0	26,619.0
% del PIB con/pens.	**61.7%**	**60.8%**	**60.8%**	**60.8%**	**61.1%**	**61.0%**	**61.1%**	**61.0%**	**60.8%**	**60.6%**	**60.4%**
Saldo de la Deuda s/pens (sin FOP)	12,688.9	12,930.8	13,397.8	13,886.8	14,517.4	15,087.1	15,869.8	16,568.5	17,321.4	18,138.0	19,032.2
% del PIB	**45.4%**	**44.1%**	**43.6%**	**43.3%**	**43.3%**	**43.0%**	**43.2%**	**43.1%**	**43.1%**	**43.1%**	**43.2%**
Saldo de Pensiones	4,536.8	4,900.3	5,261.4	5,608.8	5,934.2	6,258.2	6,538.7	6,837.1	7,106.7	7,361.0	7,586.7
% del PIB	**16.2%**	**16.7%**	**17.1%**	**17.5%**	**17.7%**	**17.9%**	**17.8%**	**17.8%**	**17.7%**	**17.5%**	**17.2%**

Anexo No. 7 : PROYECCIONES DE INGRESOS TRIBUTARIOS 2017- 2027 (Escenario Base)
Millones de US$

CONCEPTOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
TRIBUTARIOS	**4,446.4**	**4,617.5**	**4,834.6**	**5,051.6**	**5,278.9**	**5,529.1**	**5,795.6**	**6,075.2**	**6,368.3**	**6,675.7**	**6,998.1**
IVA	**1,912.8**	**2,003.9**	**2,097.6**	**2,194.9**	**2,298.3**	**2,410.2**	**2,530.1**	**2,656.0**	**2,788.2**	**2,926.9**	**3,072.6**
Declaración	908.2	954.2	999.1	1,049.0	1,115.2	1,165.4	1,226.9	1,291.5	1,359.5	1,431.1	1,506.5
Importación	1,004.6	1,049.7	1,098.4	1,145.9	1,183.1	1,244.8	1,303.3	1,364.5	1,428.6	1,495.8	1,566.1
RENTA	**1,769.5**	**1,826.9**	**1,915.0**	**2,002.7**	**2,095.9**	**2,196.5**	**2,304.4**	**2,417.6**	**2,536.3**	**2,660.8**	**2,791.5**
IMPORTACIONES (DAI)	**208.8**	**218.2**	**231.6**	**241.6**	**249.4**	**262.4**	**274.8**	**287.7**	**301.2**	**315.3**	**330.2**
CONSUMO DE PRODUCTOS	**172.9**	**181.7**	**190.2**	**198.6**	**207.4**	**217.0**	**227.2**	**237.8**	**249.0**	**260.7**	**273.0**
Productos alcohólicos	23.4	24.5	25.7	26.8	28.0	29.3	30.7	32.1	33.6	35.2	36.9
Cigarrillos	27.6	29.0	30.4	31.7	33.1	34.6	36.3	38.0	39.7	41.6	43.6
Gaseosa	49.0	51.5	53.9	56.3	58.8	61.5	64.4	67.4	70.6	73.9	77.4
Cerveza	64.2	67.4	70.6	73.7	77.0	80.6	84.3	88.3	92.5	96.8	101.4
Armas, municiones, explosivos	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4
Ad-valorem sobre combustibles	7.8	8.2	8.6	9.0	9.4	9.8	10.3	10.8	11.3	11.8	12.4
OTROS IMP. Y GRAV. DIVERSOS	**122.4**	**126.4**	**130.1**	**134.1**	**138.3**	**142.9**	**147.8**	**152.8**	**158.0**	**163.4**	**169.0**
Transferencia de propiedades	22.7	23.8	24.9	26.0	27.1	28.4	29.7	31.1	32.6	34.1	35.7
Migración y turismo	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2
Impuesto Esp. 1er. Matrícula	13.5	14.1	14.8	15.5	16.1	16.9	17.7	18.5	19.4	20.3	21.2
Impto. a operaciones financieras (definitivas)	52.9	54.2	55.5	56.9	58.3	59.9	61.6	63.3	65.1	66.9	68.8
Retención impto. a operac. financieras (acreditable	31.7	32.5	33.2	34.1	34.9	35.9	36.9	37.9	39.0	40.1	41.2
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	**260.0**	**260.5**	**270.1**	**279.7**	**289.5**	**300.1**	**311.4**	**323.3**	**335.6**	**348.5**	**361.8**
FOVIAL	88.0	85.6	87.7	89.9	92.1	94.6	97.3	100.0	102.8	105.7	108.6
AZUCAR	0.9		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TURISMO	11.4	11.2	11.8	12.3	12.8	13.4	14.0	14.7	15.4	16.1	16.9
TRANSPORTE PUBLICO	44.3	42.8	43.8	44.9	46.0	47.3	48.6	50.0	51.4	52.8	54.3
SEGURIDAD PUBLILCA	48.8	51.3	53.7	56.0	58.5	61.2	64.1	67.1	70.3	73.6	77.0
Contrb. Espec. A grandes Contrib. s/seg. Publica	66.6	69.6	73.2	76.6	79.9	83.5	87.4	91.5	95.8	100.3	105.0

Anexo No. 8 : PROYECCIONES INGRESOS TRIBUTARIOS 2017- 2027 (Escenario Base)
Porcentajes de PIB

CONCEPTOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
TRIBUTARIOS	15.9	15.7	15.7	15.7	15.8	15.8	15.8	15.8	15.8	15.8	15.9
IVA	6.8	6.8	6.8	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	7.0
Declaración	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.4	3.4	3.4	3.4
Importación	3.6	3.6	3.6	3.6	3.5	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
RENTA	6.3	6.2	6.2	6.2	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3
IMPORTACIONES (DAI)	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
CONSUMO DE PRODUCTOS	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	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	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	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	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
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	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
FOVIAL	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	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 PUBLILCA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Contrb. Espec. A grandes Contrib. s/seg. Publica	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

ANEXO No. 9: DETALLE DE LOS GASTOS DEL SPNF (Escenario Base)

MILLONES DE US$

TRANSACCIONES	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**5,730.9**	**6,238.1**	**6,539.3**	**6,726.3**	**7,049.5**	**7,278.3**	**7,694.6**	**7,929.6**	**8,309.4**	**8,720.1**	**9,157.4**
A. Gastos Corrientes	**4,948.2**	**5,328.5**	**5,581.2**	**5,743.2**	**6,016.6**	**6,255.3**	**6,619.5**	**6,858.9**	**7,171.0**	**7,538.8**	**7,900.7**
1. Consumo	3,527.5	3,646.6	3,759.7	3,865.8	4,000.7	4,149.3	4,342.1	4,529.1	4,714.1	4,941.3	5,156.2
Remuneraciones	2,561.9	2,593.3	2,687.4	2,759.9	2,844.6	2,946.6	3,079.5	3,210.6	3,340.6	3,500.1	3,654.1
Bienes y Servicios	965.6	1,053.3	1,072.4	1,105.9	1,156.1	1,202.7	1,262.6	1,318.4	1,373.6	1,441.2	1,502.1
2. Intereses	812.9	945.4	1,059.3	1,121.4	1,228.9	1,297.3	1,413.6	1,439.3	1,553.3	1,659.1	1,770.7
3. Transferencias Corrientes	607.8	736.5	762.2	756.0	786.9	808.6	863.7	890.5	903.5	938.5	973.8
Devoluciones	73.0	71.0	74.4	78.0	81.7	85.2	88.8	92.7	96.7	100.8	105.2
Reintegro de IVA	42.0	39.0	41.0	43.0	45.1	47.0	48.8	50.8	52.8	54.9	57.1
Devolución de Renta	31.0	32.0	33.5	35.0	36.5	38.2	40.0	41.9	43.9	45.9	48.1
Subsidios	223.4	229.3	237.9	244.0	254.8	256.3	264.3	272.6	281.1	290.0	299.1
Gas Licuado de Petróleo	38.2	38.2	39.9	41.1	42.0	42.8	43.7	44.7	45.6	46.5	47.5
Contribución al Transporte Público (COTRANS)	39.4	42.8	43.8	44.9	46.0	47.3	48.6	50.0	51.4	52.8	54.3
Comunidades Solidarias	33.3	45.4	47.6	47.8	52.7	47.9	49.2	50.6	52.0	53.5	55.0
Lisiados y Desmovilizados	44.3	53.0	54.3	55.6	57.0	58.6	60.2	61.9	63.6	65.4	67.2
CEL (Subsidio Eléctrico <99 kwh)	68.2	50.0	52.3	54.6	57.1	59.7	62.5	65.4	68.5	71.7	75.1
Otros	**311.4**	**436.2**	**449.8**	**434.0**	**450.4**	**467.2**	**510.6**	**525.2**	**525.7**	**547.6**	**569.4**
Clases Pasivas	14.3	14.3	14.7	15.0	15.4	15.8	16.3	16.7	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	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.7	4.8	4.9	5.1
Comisión Nacional a la Micro y Pequeña Empresa	5.3	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6	5.8	6.0	6.1	6.3	6.5
Contribuciones a Organismos Internacionales	10.4	9.6	9.9	10.1	10.4	10.7	11.0	11.3	11.6	11.9	12.2
Transf. Privadas del ISSS (Pensiones)	56.0	65.9	69.0	72.0	75.2	78.7	82.4	86.3	90.3	94.6	99.0
Paquete Escolar [4/]	63.1	67.5	69.1	70.8	72.6	74.6	76.7	78.8	81.1	83.3	85.7
Otros	156.2	267.7	275.8	254.3	264.8	275.1	311.6	319.1	312.2	326.4	340.2
B. Gastos de Capital	**783.5**	**910.5**	**958.1**	**983.1**	**1,032.9**	**1,023.0**	**1,075.1**	**1,070.8**	**1,138.4**	**1,181.3**	**1,256.7**
1. Inversión Bruta	711.0	814.3	868.6	891.7	944.4	932.2	984.7	977.7	1,042.6	1,085.6	1,158.1
2. Transferencias de Capital	72.5	96.2	89.5	91.4	88.5	90.8	90.4	93.1	95.8	95.7	98.6
Transf. Educación (Parvularia, Básica, Media y Otras adscritas ISNA y UES)	49.9	42.0	43.0	44.1	45.2	46.4	47.7	49.1	50.4	51.9	53.3
FEDA	7.2	7.2	7.4	7.5	7.7	7.9	8.2	8.4	8.6	8.9	9.1
OTRAS	15.4	47.0	39.1	39.7	35.6	36.5	34.5	35.6	36.7	35.0	36.2
C. Concesión neta de préstamos	**(0.8)**	**(0.9)**	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ANEXO No. 10 PROYECCION DE DEUDA DEL SPNF 2017- 2027 (Escenario Base)

DESCRIPCION	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Millones de US$											
Saldos											
Gobierno Central	11,178.0	11,569.3	12,095.3	12,497.0	13,068.3	13,595.3	14,336.1	15,070.6	15,857.2	16,711.3	17,642.6
Corto plazo	645.0	500.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0
Empresas Públicas y Otros	865.9	861.5	902.5	989.7	1,048.9	1,091.5	1,133.2	1,097.3	1,063.5	1,025.8	988.6
Deuda Previsional	4,536.8	4,900.3	5,261.4	5,608.8	5,934.2	6,258.2	6,538.7	6,837.1	7,106.7	7,361.0	7,586.7
Total SPNF	**17,225.7**	**17,831.1**	**18,659.2**	**19,495.4**	**20,451.4**	**21,345.0**	**22,408.1**	**23,405.1**	**24,427.4**	**25,498.1**	**26,618.0**
Servicio											
Amortización	408.7	406.5	1,184.0	408.1	604.0	625.5	1,328.1	638.5	1,506.3	506.0	1,288.4
Intereses	807.5	930.4	1,059.3	1,121.4	1,226.5	1,300.1	1,416.4	1,522.2	1,636.2	1,743.9	1,853.5
Total SPNF	**1,216.2**	**1,336.9**	**2,243.2**	**1,529.5**	**1,830.5**	**1,925.6**	**2,744.5**	**2,160.6**	**3,142.5**	**2,249.9**	**3,141.9**
Porcentajes del PIB											
Saldos											
Gobierno Central	40.0	39.4	39.4	39.0	39.0	38.8	39.1	39.2	39.4	39.7	40.0
Corto plazo	2.3	1.7	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9
Empresas Públicas y Otros	3.1	2.9	2.9	3.1	3.1	3.1	3.1	2.9	2.6	2.4	2.2
Deuda Previsional	16.2	16.7	17.1	17.5	17.7	17.9	17.8	17.8	17.7	17.5	17.2
Total SPNF	**61.7**	**60.7**	**60.7**	**60.8**	**61.0**	**60.9**	**61.1**	**60.9**	**60.7**	**60.5**	**60.4**
Servicio											
Amortización	1.5	1.4	3.9	1.3	1.8	1.8	3.6	1.7	3.7	1.2	2.9
Intereses	2.9	3.2	3.4	3.5	3.7	3.7	3.9	4.0	4.1	4.1	4.2
Total SPNF	**4.4**	**4.6**	**7.3**	**4.8**	**5.5**	**5.5**	**7.5**	**5.6**	**7.8**	**5.3**	**7.1**

Fuente: Ministerio de Hacienda

PIB NOMINAL	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,077.7**	**33,508.8**	**35,050.2**	**36,697.6**	**38,422.3**	**40,228.2**	**42,118.9**	**44,098.5**

Anexo 11 : Proyecciones fiscales del SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (S P N F) 2017- 2027 (Escenario Activo)
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2017 P	2018 P	2019 P	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P	2024 P	2025 P	2026 P	2027 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	**5,570.8**	**5,793.9**	**6,310.7**	**6,606.3**	**6,896.2**	**7,227.8**	**7,564.4**	**7,925.1**	**8,311.8**	**8,726.4**	**9,161.9**
A. Ingresos Corrientes	5,515.4	5,667.2	6,226.2	6,583.3	6,878.1	7,201.8	7,539.0	7,900.3	8,287.4	8,702.5	9,138.3
1. Tributarios (Incluye Contribuciones Especiales)	4,446.4	4,617.5	5,129.4	5,440.1	5,685.3	5,954.9	6,235.8	6,536.7	6,859.3	7,205.3	7,568.9
2. No Tributarios	957.1	937.6	977.6	1,017.0	1,058.7	1,104.2	1,151.7	1,202.5	1,256.8	1,314.8	1,375.7
3. Superávit de las Empresas Públicas.	111.9	112.0	119.2	126.3	134.1	142.7	151.5	161.1	171.3	182.4	193.7
3. Empresas Privadas Financieras											
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	55.4	126.7	84.5	23.0	18.0	26.0	25.4	24.8	24.4	23.9	23.5
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**5,730.9**	**6,238.1**	**6,612.9**	**6,786.6**	**7,084.6**	**7,284.6**	**7,664.8**	**7,883.3**	**8,226.5**	**8,598.9**	**8,992.0**
A. Gastos Corrientes (a)	4,948.2	5,328.5	5,640.8	5,784.4	6,031.6	6,240.5	6,568.1	6,789.9	7,063.7	7,391.0	7,706.1
1. Consumo	**3,527.5**	**3,646.6**	**3,764.4**	**3,872.2**	**4,007.4**	**4,156.3**	**4,347.2**	**4,534.3**	**4,722.1**	**4,955.1**	**5,176.4**
Remuneraciones	2,561.9	2,593.3	2,690.6	2,764.4	2,849.3	2,951.5	3,083.5	3,214.8	3,346.2	3,508.6	3,665.9
Bienes y Servicios	[illegible]	[illegible]	1,073.8	1,107.8	1,158.2	1,204.8	1,263.6	1,319.5	1,376.0	1,446.5	1,510.5
2. Intereses	[illegible]	[illegible]	**1,050.1**	**1,089.3**	**1,167.4**	**1,202.6**	**1,281.6**	**1,286.0**	**1,354.5**	**1,408.5**	**1,461.4**
3. Transferencias Corrientes	[illegible]	[illegible]	826.3	822.9	856.8	881.6	939.4	969.7	987.1	1,027.4	1,068.3
B. Gastos de Capital	[illegible]	[illegible]	972.1	1,002.2	1,053.0	1,044.0	1,096.7	1,093.4	1,162.7	1,207.9	1,285.9
1. Inversión Bruta	**711.0**	**814.3**	**882.6**	**910.9**	**964.5**	**953.2**	**1,006.3**	**1,000.5**	**1,066.9**	**1,112.1**	**1,186.9**
2. Transferencias de Capital	72.5	96.2	89.5	91.4	88.5	90.8	90.3	93.0	95.8	95.9	99.0
C. Concesión neta de préstamos	-0.8	-0.9	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)	**567.2**	**338.6**	**585.4**	**799.0**	**846.5**	**961.2**	**970.9**	**1,110.4**	**1,223.7**	**1,311.5**	**1,432.2**
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/pensiones	**652.8**	**501.2**	**747.9**	**909.0**	**979.0**	**1,145.8**	**1,181.2**	**1,327.8**	**1,439.8**	**1,536.0**	**1,631.2**
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	**87.8**	**135.8**	**383.5**	**557.1**	**618.6**	**786.2**	**758.4**	**878.8**	**1,011.4**	**1,113.8**	**1,228.4**
VI. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	**-160.1**	**-444.2**	**-302.2**	**-180.3**	**-188.4**	**-56.8**	**-100.4**	**41.8**	**85.3**	**127.5**	**169.8**
2. Déficit con Pensiones	**-725.1**	**-809.6**	**-666.5**	**-532.1**	**-548.8**	**-416.4**	**-523.2**	**-407.1**	**-343.1**	**-294.7**	**-233.0**
Pago de Pensiones	**565.0**	**385.0**	**364.3**	**351.9**	**360.4**	**359.6**	**422.7**	**448.9**	**428.4**	**422.1**	**402.8**
VII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	**410.9**	**419.3**	**263.4**	**39.5**	**353.7**	**299.4**	**227.4**	**182.5**	**372.2**	**161.0**	**159.7**
1. Desembolsos de préstamos	787.7	772.7	1,407.3	391.1	688.8	622.5	1,385.4	645.3	1,498.5	478.6	1,251.5
2. Amortizaciones de préstamos	-376.8	-353.4	-1,143.9	-351.6	-335.1	-323.1	-1,158.0	-462.8	-1,126.3	-317.6	-1,091.8
VIII FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	**-250.8**	**24.9**	**38.8**	**140.8**	**-165.3**	**-242.6**	**-127.0**	**-224.3**	**-457.5**	**-288.5**	**-329.5**
5. Financiamiento de la Deuda FOP	565.0	365.4	364.3	351.9	360.4	359.6	422.7	448.9	428.4	422.1	402.8
6. Pago Deuda Previsional	**-565.0**	**-385.0**	**-364.3**	**-351.9**	**-360.4**	**-359.6**	**-422.7**	**-448.9**	**-428.4**	**-422.1**	**-402.8**
IX. 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**

39.2% Eurobonos
19.8% Prestamos
19.3% Brecha
21.5% FOP
en 2018 los int.Fop son

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

Anexo 12 : Proyecciones fiscales del SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (S P N F) 2017- 2027 (Escenario Activo)
(Porcentajes del PIB)

	2017 P	2018 P	2019 P	2020 P	2021 P	2022 P	2023 P	2024 P	2025 P	2026 P	2027 P
I. INGRESOS Y DONACIONES	**19.9%**	**19.7%**	**20.5%**	**20.6%**	**20.6%**	**20.6%**	**20.6%**	**20.6%**	**20.7%**	**20.7%**	**20.7%**
A. Ingresos Corrientes	19.8%	19.3%	20.3%	20.5%	20.5%	20.5%	20.6%	20.6%	20.6%	20.6%	20.6%
1. Tributarios	**15.9%**	**15.7%**	**16.7%**	**17.0%**	**17.0%**	**17.0%**	**17.0%**	**17.0%**	**17.1%**	**17.1%**	**17.1%**
2. No Tributarios	3.4%	3.2%	3.2%	3.2%	3.2%	3.2%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
3. Superávit de las Empresas Públicas.	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
B. Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
C. Donaciones	0.2%	0.4%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**20.5%**	**21.3%**	**21.5%**	**21.2%**	**21.1%**	**20.8%**	**20.9%**	**20.5%**	**20.4%**	**20.4%**	**20.3%**
A. Gastos Corrientes (a)	17.7%	18.2%	18.4%	18.0%	18.0%	17.8%	17.9%	17.7%	17.6%	17.5%	17.4%
1. Consumo	**12.6%**	**12.4%**	**12.3%**	**12.1%**	**12.0%**	**11.9%**	**11.9%**	**11.8%**	**11.7%**	**11.7%**	**11.7%**
Remuneraciones	9.2%	8.8%	8.8%	8.6%	8.5%	8.4%	8.4%	8.4%	8.3%	8.3%	8.3%
Bienes y Servicios	3.5%	3.6%	3.5%	3.5%	3.5%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%
2. Intereses	**2.9%**	**3.2%**	**3.4%**	**3.4%**	**3.5%**	**3.4%**	**3.5%**	**3.4%**	**3.4%**	**3.3%**	**3.3%**
3. Transferencias Corrientes	2.2%	2.5%	2.7%	2.6%	2.6%	2.5%	2.6%	2.5%	2.5%	2.4%	2.4%
B. Gastos de Capital	2.8%	3.1%	3.2%	3.1%	3.1%	3.0%	3.0%	2.8%	2.9%	2.9%	2.9%
1. Inversión Bruta	**2.5%**	**2.8%**	**2.9%**	**2.8%**	**2.9%**	**2.7%**	**2.7%**	**2.6%**	**2.7%**	**2.6%**	**2.7%**
2. Transferencias de Capital	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
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/pensiones)	**2.0%**	**1.2%**	**1.9%**	**2.5%**	**2.5%**	**2.7%**	**2.6%**	**2.9%**	**3.0%**	**3.1%**	**3.2%**
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) s/ pensiones	**2.3%**	**1.7%**	**2.4%**	**2.8%**	**2.9%**	**3.3%**	**3.2%**	**3.5%**	**3.6%**	**3.6%**	**3.7%**
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye intereses) c/pensiones	**0.3%**	**0.5%**	**1.2%**	**1.7%**	**1.8%**	**2.2%**	**2.1%**	**2.3%**	**2.5%**	**2.6%**	**2.8%**
VI. SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	**-0.6%**	**-1.5%**	**-1.0%**	**-0.6%**	**-0.6%**	**-0.2%**	**-0.3%**	**0.1%**	**0.2%**	**0.3%**	**0.4%**
2. Déficit con Pensiones	**-2.6%**	**-2.8%**	**-2.2%**	**-1.7%**	**-1.6%**	**-1.2%**	**-1.4%**	**-1.1%**	**-0.9%**	**-0.7%**	**-0.5%**
Pago de Pensiones	**2.0%**	**1.3%**	**1.2%**	**1.1%**	**1.1%**	**1.0%**	**1.2%**	**1.2%**	**1.1%**	**1.0%**	**0.9%**
VII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	**1.5%**	**1.4%**	**0.9%**	**0.1%**	**1.1%**	**0.9%**	**0.6%**	**0.5%**	**0.9%**	**0.4%**	**0.4%**
1. Desembolsos de préstamos	2.8%	2.6%	4.6%	1.2%	2.1%	1.8%	3.8%	1.7%	3.7%	1.1%	2.8%
2. Amortizaciones de préstamos	-1.3%	-1.2%	-3.7%	-1.1%	-1.0%	-0.9%	-3.2%	-1.2%	-2.8%	-0.8%	-2.5%
VIII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	**-0.9%**	**0.1%**	**0.1%**	**0.4%**	**-0.5%**	**-0.7%**	**-0.3%**	**-0.6%**	**-1.1%**	**-0.7%**	**-0.7%**
5. Financiamiento de la Deuda FOP	2.0%	1.2%	1.2%	1.1%	1.1%	1.0%	1.2%	1.2%	1.1%	1.0%	0.9%
6. Pago Deuda Previsional	-2.0%	-1.3%	-1.2%	-1.1%	-1.1%	-1.0%	-1.2%	-1.2%	-1.1%	-1.0%	-0.9%
PIB NOMINAL	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,078**	**33,509**	**35,050.2**	**36,662.5**	**38,385.6**	**40,228.1**	**42,199.3**	**44,267.1**
Saldo de la Deuda c/pens	17,225.7	17,831.1	18,442.6	18,955.3	19,544.7	20,023.8	20,623.0	21,118.3	21,571.9	21,995.2	22,379.9
% del PIB c/pens	**61.7%**	**60.8%**	**60.1%**	**59.2%**	**58.4%**	**57.2%**	**56.3%**	**55.1%**	**53.7%**	**52.2%**	**50.6%**
Saldo de la Deuda s/pens	12,688.9	12,930.8	13,181.2	13,346.5	13,610.5	13,765.5	14,084.3	14,281.2	14,465.3	14,634.2	14,793.2
% del PIB	**45.4%**	**44.1%**	**42.9%**	**41.6%**	**40.6%**	**39.3%**	**38.4%**	**37.2%**	**36.0%**	**34.7%**	**33.4%**
Saldo de Pensiones CIP A (Antiguo y Nuevo)	4,536.8	4,900.3	5,261.4	5,608.8	5,934.2	6,258.2	6,538.7	6,837.1	7,106.7	7,361.0	7,586.7
% del PIB	**16.2%**	**16.7%**	**17.1%**	**17.5%**	**17.7%**	**17.9%**	**17.8%**	**17.8%**	**17.7%**	**17.4%**	**17.1%**

Anexo No. 13: DETALLE DE LOS GASTOS DEL SPNF (Escenario Activo)

MILLONES DE US$

TRANSACCIONES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	**5,574.2**	**5,730.9**	**6,238.1**	**6,612.9**	**6,786.6**	**7,084.6**	**7,284.6**	**7,664.8**	**7,883.3**	**8,226.5**	**8,598.9**	**8,992.0**
A. Gastos Corrientes	**4,757.5**	**4,948.2**	**5,328.5**	**5,640.8**	**5,784.4**	**6,031.6**	**6,240.5**	**6,568.1**	**6,789.9**	**7,063.7**	**7,391.0**	**7,706.1**
1. Consumo	3,532.8	3,527.5	3,646.6	3,764.4	3,872.2	4,007.4	4,156.3	4,347.2	4,534.3	4,722.1	4,955.1	5,176.4
Remuneraciones	2,454.9	2,561.9	2,593.3	2,690.6	2,764.4	2,849.3	2,951.5	3,083.5	3,214.8	3,346.2	3,508.6	3,665.9
Bienes y Servicios	1,077.9	965.6	1,053.3	1,073.8	1,107.8	1,158.2	1,204.8	1,263.6	1,319.5	1,376.0	1,446.5	1,510.5
2. Intereses	705.3	812.9	945.4	1,050.1	1,089.3	1,167.4	1,202.6	1,281.6	1,286.0	1,354.5	1,408.5	1,461.4
3. Transferencias Corrientes	519.4	607.8	736.5	826.3	822.9	856.8	881.6	939.4	969.7	987.1	1,027.4	1,068.3
Devoluciones	71.7	73.0	71.0	135.9	142.1	148.7	155.3	162.1	169.4	177.1	185.3	193.9
Reintegro de IVA	40.8	42.0	39.0	41.0	43.0	45.1	47.0	48.8	50.8	52.8	54.9	57.1
Devolución de Renta	30.9	31.0	32.0	33.5	35.0	36.5	38.2	40.0	41.8	43.9	46.0	48.3
Subsidios	224.1	223.4	229.3	240.6	246.7	257.6	259.2	267.0	275.4	284.3	293.7	303.4
Gas Licuado de Petróleo	48.9	38.2	38.2	39.9	41.1	42.0	42.8	43.7	44.7	45.6	46.5	47.5
Contribución al Transporte Público (COTRANS)	42.8	39.4	42.8	46.5	47.6	48.8	50.2	51.5	52.9	54.5	56.1	57.8
Comunidades Solidarias	17.0	33.3	45.4	47.6	47.8	52.7	47.9	49.2	50.6	52.0	53.6	55.2
Lisiados y Desmovilizados	51.0	44.3	53.0	54.3	55.6	57.0	58.6	60.1	61.8	63.6	65.5	67.5
CEL (Subsidio Eléctrico <99 kwh)	64.4	68.2	50.0	52.3	54.6	57.1	59.7	62.5	65.4	68.5	71.9	75.4
Otros	**223.7**	**311.4**	**436.2**	**449.8**	**434.0**	**450.4**	**467.2**	**510.2**	**524.9**	**525.7**	**548.4**	**571.0**
Clases Pasivas	17.5	14.3	14.3	14.7	15.0	15.4	15.8	16.3	16.7	17.2	17.7	18.3
Devolución de años anteriores	1.8	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	0.1	4.0	4.0	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.7	4.8	4.9	5.1
Comisión Nacional a la Micro y Pequeña Empresa	6.3	5.3	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6	5.8	6.0	6.1	6.3	6.5
Contribuciones a Organismos Internacionales	10.2	10.4	9.6	9.9	10.1	10.4	10.7	11.0	11.3	11.6	11.9	12.3
Transf. Privadas del ISSS (Pensiones)	47.6	56.0	65.9	69.0	72.0	75.2	78.7	82.3	86.2	90.3	94.7	99.4
Paquete Escolar [a/]	53.6	63.1	67.5	69.1	70.8	72.6	74.6	76.6	78.8	81.1	83.5	86.0
Otros	86.6	156.2	267.7	275.8	254.3	264.8	275.1	311.5	319.0	312.2	326.8	340.9
B. Gastos de Capital	**817.1**	**783.5**	**910.5**	**972.1**	**1,002.2**	**1,053.0**	**1,044.0**	**1,096.7**	**1,093.4**	**1,162.7**	**1,207.9**	**1,285.9**
1. Inversión Bruta	757.7	711.0	814.3	882.6	910.9	964.5	953.2	1,006.3	1,000.5	1,066.9	1,112.1	1,186.9
2. Transferencias de Capital	59.4	72.5	96.2	89.5	91.4	88.5	90.8	90.3	93.0	95.8	95.9	99.0
Transf. Educación (Parvularia, Básica, Media y Otras adscritas ISNA y UES)	39.8	49.9	42.0	43.0	44.1	45.2	46.4	47.7	49.0	50.4	52.0	53.5
FEDA	-	7.2	7.2	7.4	7.5	7.7	7.9	8.2	8.4	8.6	8.9	9.1
OTRAS	19.6	15.4	47.0	39.1	39.7	35.6	36.5	34.5	35.6	36.7	35.0	36.3
C. Concesión neta de préstamos	**(0.5)**	**(0.8)**	**(0.9)**	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ANEXO No.14 PROYECCION DE INGRESOS TRIBUTARIOS 2017- 2027 (Escenario Activo)
(Millones de US$)

CONCEPTOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
TRIBUTARIOS	**4,446.4**	**4,617.5**	**5,129.4**	**5,440.1**	**5,685.3**	**5,954.8**	**6,235.9**	**6,536.8**	**6,859.3**	**7,205.3**	**7,569.0**
IVA	**1,912.8**	**2,003.9**	**2,383.4**	**2,493.9**	**2,611.4**	**2,738.5**	**2,871.8**	**3,014.7**	**3,168.0**	**3,332.6**	**3,505.8**
Declaración	908.2	954.2	1,127.7	1,184.0	1,259.1	1,315.7	1,383.5	1,456.4	1,535.0	1,619.6	1,708.8
Importación	1,004.6	1,049.7	1,255.6	1,309.9	1,352.4	1,422.9	1,488.3	1,558.3	1,633.1	1,713.1	1,797.0
RENTA	**1,769.5**	**1,826.9**	**1,914.9**	**2,002.6**	**2,095.8**	**2,196.4**	**2,301.9**	**2,414.9**	**2,536.1**	**2,666.1**	**2,802.8**
IMPORTACIONES (DAI)	**208.8**	**218.2**	**231.7**	**241.7**	**249.5**	**262.5**	**274.6**	**287.5**	**301.3**	**316.1**	**331.6**
CONSUMO DE PRODUCTOS	**172.9**	**181.7**	**190.2**	**198.6**	**207.4**	**217.0**	**226.9**	**237.6**	**249.0**	**261.2**	**274.0**
Productos alcohólicos	23.4	24.5	25.7	26.8	28.0	29.3	30.6	32.1	33.6	35.3	37.0
Cigarrillos	27.6	29.0	30.4	31.7	33.1	34.6	36.2	37.9	39.7	41.7	43.7
Gaseosa	49.0	51.5	53.9	56.3	58.8	61.5	64.4	67.4	70.6	74.1	77.7
Cerveza	64.2	67.4	70.6	73.7	77.0	80.6	84.3	88.2	92.5	97.0	101.7
Armas, municiones, explosivos	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4
Ad-valorem sobre combustibles	7.8	8.2	8.6	9.0	9.4	9.8	10.3	10.8	11.3	11.8	12.4
OTROS IMP. Y GRAV. DIVERSOS	**122.4**	**126.4**	**130.3**	**134.3**	**138.5**	**143.0**	**147.7**	**152.8**	**158.2**	**163.9**	**169.9**
Transferencia de propiedades	22.7	23.8	25.0	26.1	27.2	28.5	29.8	31.2	32.7	34.3	36.0
Migración y turismo	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2
Impuesto Esp. 1er. Matrícula	13.5	14.1	14.8	15.5	16.1	16.9	17.7	18.5	19.4	20.3	21.3
Impto. a operaciones financieras (definitivas)	52.9	54.2	55.5	56.9	58.3	59.9	61.5	63.2	65.1	67.0	69.0
Retención impto. a operac. financieras (acreditable)	31.7	32.5	33.2	34.1	34.9	35.9	36.8	37.9	39.0	40.1	41.4
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	**260.0**	**260.5**	**279.0**	**288.8**	**298.9**	**309.8**	**321.1**	**333.2**	**346.1**	**359.8**	**374.2**
FOVIAL	88.0	85.6	92.4	94.7	97.1	99.7	102.4	105.3	108.3	111.6	114.9
AZUCAR	0.9		1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2
TURISMO	11.4	11.2	12.6	13.1	13.7	14.4	15.0	15.7	16.5	17.3	18.1
TRANSPORTE PUBLICO	44.3	42.8	46.5	47.6	48.8	50.2	51.5	52.9	54.5	56.1	57.8
FONAT											
SEGURIDAD PUBLILCA	48.8	51.3	53.7	56.0	58.5	61.2	64.0	67.0	70.3	73.7	77.3
Contrb. Espec. A grandes Contrib. s/seg. Publica	66.6	69.6	72.9	76.4	79.7	83.3	87.1	91.1	95.4	100.0	104.9
OTROS				**80.2**	**83.8**	**87.6**	**91.7**	**96.0**	**100.6**	**105.5**	**110.7**

ANEXO No.15 PROYECCION DE INGRESOS TRIBUTARIOS 2017- 2027 (Escenario Activo)
Porcentajes de PIB

CONCEPTOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
TRIBUTARIOS	**15.9**	**15.7**	**16.7**	**17.0**	**17.0**	**17.0**	**17.0**	**17.0**	**17.1**	**17.1**	**17.1**
IVA	**6.8**	**6.8**	**7.8**	**7.8**	**7.8**	**7.8**	**7.8**	**7.9**	**7.9**	**7.9**	**7.9**
	0.0	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
Declaración	**3.3**	**3.3**	**3.7**	**3.7**	**3.8**	**3.8**	**3.8**	**3.8**	**3.8**	**3.8**	**3.9**
Importación	**3.6**	**3.6**	**4.1**	**4.1**	**4.0**	**4.1**	**4.1**	**4.1**	**4.1**	**4.1**	**4.1**
RENTA	**6.3**	**6.2**	**6.2**	**6.2**	**6.3**	**6.3**	**6.3**	**6.3**	**6.3**	**6.3**	**6.3**
	0.0	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
IMPORTACIONES (DAI)	**0.7**	**0.7**	**0.8**	**0.8**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.7**
CONSUMO DE PRODUCTOS	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**0.6**	**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	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**0.4**	**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	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
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	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.9**	**0.8**
FOVIAL	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**
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**	**0.2**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.1**
FONAT	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
SEGURIDAD PUBLILCA	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**
Contrb. Espec. A grandes Contrib. s/seg. Publica	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**	**0.2**
PIB	27,925.4	29,353.2	30,727.5	32,077.7	33,508.8	35,050.2	36,662.5	38,385.6	40,228.1	42,199.3	44,267.1

ANEXO No. 16 : PROYECCION DE DEUDA DEL SPNF 2017 -2027 (Escenario Activo)

DESCRIPCION	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Millones de US$											
Saldos											
Gobierno Central	11,178.0	11,569.3	11,878.7	11,956.8	12,161.6	12,274.1	12,551.1	12,783.9	13,001.8	13,208.4	13,404.6
Corto plazo	645.0	500.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0	400.0
Empresas Públicas y Otros	865.9	861.5	902.5	989.7	1,048.9	1,091.5	1,133.2	1,097.3	1,063.5	1,025.8	988.6
Deuda Previsional	4,536.8	4,900.3	5,261.4	5,608.8	5,934.2	6,258.2	6,538.7	6,837.1	7,106.7	7,361.0	7,586.7
Total SPNF	**17,225.7**	**17,831.1**	**18,442.6**	**18,955.3**	**19,544.7**	**20,023.8**	**20,623.0**	**21,118.3**	**21,571.9**	**21,995.2**	**22,380.0**
Servicio											
Amortización	408.7	406.5	1,184.0	408.1	604.0	625.5	1,328.1	638.5	1,506.3	506.0	1,288.4
Intereses	807.5	930.4	1,050.1	1,089.3	1,165.0	1,205.5	1,284.4	1,349.1	1,417.6	1,473.6	1,524.5
Total SPNF	**1,216.2**	**1,336.9**	**2,234.0**	**1,497.3**	**1,769.0**	**1,830.9**	**2,612.5**	**1,987.6**	**2,924.0**	**1,979.7**	**2,812.9**
Porcentajes del PIB											
Saldos											
Gobierno Central	40.0	39.4	38.7	37.3	36.3	35.0	34.2	33.3	32.3	31.3	30.3
Corto plazo	2.3	1.7	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9
Empresas Públicas y Otros	3.1	2.9	2.9	3.1	3.1	3.1	3.1	2.9	2.6	2.4	2.2
Deuda Previsional	16.2	16.7	17.1	17.5	17.7	17.9	17.8	17.8	17.7	17.4	17.1
Total SPNF	**61.7**	**60.7**	**60.0**	**59.1**	**58.3**	**57.1**	**56.3**	**55.0**	**53.6**	**52.1**	**50.6**
Servicio											
Amortización	1.5	1.4	3.9	1.3	1.8	1.8	3.6	1.7	3.7	1.2	2.9
Intereses	2.9	3.2	3.4	3.4	3.5	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4
Total SPNF	**4.4**	**4.6**	**7.3**	**4.7**	**5.3**	**5.2**	**7.1**	**5.2**	**7.3**	**4.7**	**6.4**

Fuente: Ministerio de Hacienda

PIB NOMINAL	**27,925.4**	**29,353.2**	**30,727.5**	**32,077.7**	**33,508.8**	**35,050.2**	**36,652.5**	**38,385.6**	**40,228.1**	**42,199.3**	**44,267.1**

Anexo No. 17: Estimación de Evasión de IVA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)	2015(p)	2016(p)
PIB																	
+ Consumo final hogares	11,550	12,244	12,590	13,391	14,453	15,871	17,406	19,465	21,097	18,887	19,897	21,581	22,167	22,569	23,165	23,489	23,788
- Consumo final hogares exento	2,354	2,431	2,579	2,687	2,857	3,092	3,273	3,661	3,968	3,552	3,742	4,059	4,169	4,244	4,356	4,417	4,474
Educación	109	114	115	125	135	140	150	168	182	163	171	186	191	194	199	202	205
Salud	225	229	254	265	292	327	384	429	465	416	439	476	489	497	511	518	524
Servicios de espectáculos culturales	8	8	8	9	9	10	11	12	13	12	12	14	14	14	15	15	15
Servicios financieros	170	175	194	219	216	240	258	289	313	280	295	320	329	335	344	348	353
Seguros de personas	13	13	16	18	22	22	26	29	32	28	30	32	33	34	35	35	36
Agual y alcantarillado	48	49	62	56	51	48	52	58	63	57	60	65	67	68	70	71	71
Transporte público terrestre	339	353	365	384	410	442	464	519	562	503	530	575	591	602	618	626	634
Alquiler de vivienda	1,071	1,095	1,160	1,210	1,261	1,349	1,391	1,555	1,686	1,509	1,590	1,724	1,771	1,803	1,851	1,877	1,901
Libros y revistas de carácter científico y cultural	334	350	375	370	430	478	496	555	601	538	567	615	632	643	660	670	678
Empresas con ventas anuales inferiores a US$5,714.29	7	8	8	8	9	10	11	12	13	12	12	12	12	12	12	12	12
Consumo de residentes en el exterior	31	37	24	24	24	25	31	34	37	33	35	38	39	40	41	41	42
Donaciones, propinas y autoconsumo																	
= Consumo final hogares afecto	9,195	9,813	10,011	10,704	11,596	12,779	14,133	15,805	17,129	15,335	16,155	17,522	17,998	18,325	18,809	19,072	19,314
+ Compras gravadas destinadas a producción exenta	1,132	1,216	1,299	1,379	1,327	1,443	1,582	1,769	1,918	1,717	1,808	1,962	2,015	2,051	2,105	2,135	2,162
Consumo Intermedio gravado usado en la producción de bienes y servicios exentos	982	1,068	1,146	1,214	1,166	1,277	1,389	1,553	1,683	1,507	1,587	1,722	1,768	1,800	1,848	1,874	1,898
Educación	30	30	29	32	34	36	37	42	45	41	43	46	48	49	50	51	51
Salud	63	61	65	68	74	84	96	107	116	104	110	119	122	124	128	129	131
Servicios de espectáculos culturales	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
Servicios financieros	116	114	124	131	110	127	126	141	153	137	144	156	161	163	168	170	172
Seguros de personas	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Agual y alcantarillado	45	52	61	47	44	52	57	64	69	62	65	71	73	74	76	77	78
Transporte público terrestre	109	111	115	125	137	159	168	188	204	182	192	208	214	218	224	227	230
Alquiler de vivienda	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Libros y revistas de carácter científico y cultural	94	106	117	132	142	148	156	174	189	169	178	193	198	202	207	210	213
Empresas con ventas anuales inferiores a US$5,714.29	3	3	4	4	4	4	5	5	6	5	6	6	6	6	6	6	6
Construcción	518	585	626	669	614	661	737	825	894	800	843	914	939	956	981	995	1,008
Inversión en bienes afectos destinada a la producción exenta	150	148	153	165	161	166	193	216	234	210	221	240	246	251	257	261	264
+ Consumo afecto efectuado por personas no residentes	25	24	33	42	51	30	39	43	47	42	44	48	49	50	52	52	53
- IVA imputado en cuentas nacionales	721	809	825	925	945	1,110	1,299	1,389	1,461	1,252	1,433	1,574	1,677	1,731	1,720	1,764	1,813
= Base Imponible Teórica	**9,631**	**10,244**	**10,518**	**11,201**	**12,028**	**13,141**	**14,454**	**16,228**	**17,633**	**15,842**	**16,575**	**17,958**	**18,385**	**18,695**	**19,245**	**19,495**	**19,716**
Tasa general de IVA (d)	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**	**13%**
Recaudación Teórica (e = ad + b8% + c(d+10	**1,252**	**1,332**	**1,367**	**1,456**	**1,564**	**1,708**	**1,879**	**2,110**	**2,292**	**2,059**	**2,155**	**2,335**	**2,390**	**2,430**	**2,502**	**2,534**	**2,563**
Recaudación Efectiva neta (f)	**721**	**810**	**837**	**911**	**952**	**1,104**	**1,307**	**1,389**	**1,461**	**1,252**	**1,433**	**1,574**	**1,677**	**1,731**	**1,720**	**1,764**	**1,813**
IVA doméstico		356	365	388	372	445	509	483	463	484	542	509	586	622	616	691	837
IVA Importaciones		454	472	523	580	659	798	906	998	768	891	1,065	1,091	1,108	1,104	1,073	976
Evasión (g=e-f)	**531**	**522**	**530**	**545**	**612**	**605**	**572**	**721**	**832**	**807**	**722**	**760**	**713**	**700**	**782**	**771**	**750**
Tasa de Evasión	**42.4%**	**39.2%**	**38.8%**	**37.4%**	**39.1%**	**35.4%**	**30.4%**	**34.2%**	**36.3%**	**39.2%**	**33.5%**	**32.6%**	**29.8%**	**28.8%**	**31.2%**	**30.4%**	**29.3%**
Variación anual de la tasa		-3.19%	-0.41%	-1.35%	1.71%	-3.74%	-4.96%	3.71%	2.12%	2.93%	-5.69%	-0.94%	-0.61%	-5.37%	-5.04%	-8.80%	-3.31%

(p) Datos preliminares para el período 2009-2016 y en revisión 2004-2008

Nota: En fecha 20 de junio de 2017 se realizó consulta en el Sitio Web del Banco Central de Reserva de El Salvador, actualizándose información de Consumo Final de los Hogares para los años 2010-2015, observándose variación al alza en los años 2014-2015, lo cual induce un leve aumento de la tasa de evasión calculada en su oportunidad

Anexo No. 18

METODOLOGIA UTILIZADA PARA ESTIMAR LA EVASION DEL IVA EN EL SALVADOR – METODO 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:

$$GND = CHA + CAPE + CANR + EA - IVACN \qquad (1)$$

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:

$$CHA = CH - CBSE - CHE \qquad (2)$$

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 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 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.

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 US$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 US$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 ambas 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:

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

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:

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

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

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

Los porcentajes de exención usados en esta parte son los mismos que se usan para estima 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:

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

Donde IA es la inversión afecta y CIA es el consumo intermedio afecto. Es decir, se asume 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".

IVACN 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 para de las estadísticas de CN. Sin embargo, dado que es una variable poco significativa, se ha omitido su estimación.

Resumen

En 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,

Recaudación Teórica = Base Teórica * Tasa (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.

Monto Evasión = Recaudación Teórica - Recaudación Efectiva (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; debería 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.

12 Bibliografía

- Proyecciones Macroeconómicas de Mediano Plazo (2017- 2021) enviadas por BCR en julio 2017 y septiembre 2017.
- 2016-2026 Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda, DPEF. Septiembre 2016. El Salvador.
- Actualización MFMP El Salvador informe final Dr. Luis Carranza Ugarte, 2017 (consultoría BID).
- Proyecciones fiscales del SPNF de mediano y Largo plazo, elaborados por la DPEF.
- Proyecciones de Deuda Pública del SPNF de mediano y largo plazo, elaborados por la DGICP.
- Proyecciones de inversión pública, incluyendo su fuente de financiamiento. DGICP.
- 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.
- Documentos Ocasionales No. 2015- 01 Banco Central de Reserva de El Salvador: Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública con Remesas Familiares.
- Política Fiscal para Tiempos de Crisis, Dr. Eduardo Fernandez, Asistencia Técnica para la Política Fiscal en El Salvador, Unión Europea, 2017.
- Memoria de Labores varios años, Ministerio de Hacienda
- Plan Estratégico Institucional 2015- 2019
- Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, 10 de noviembre del 2016. Ministerio de Hacienda.
- Informe de Rendición de Cuentas 2016- 2017. Ministerio de Hacienda.
- Plantilla Integrada para Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (DSA), BID

- Estimación de la Evasión del IVA El Salvador, preliminar junio 2017; Serie 2000- 2016, Unidad de Estudios Tributarios, DGII.
- Gasto Tributario IVA y Renta 2015, Junio 2017, Unidad de Estudios Tributarios, DGII.
- Propuesta de Ley de Cobro Administrativo, San Salvador, 6 junio de 2016, Ministerio de Hacienda
- **S&P Global Ratings**, "S&P Global Ratings (Varios comunicados): baja calificaciones soberanas de El Salvador a 'CCC-' de 'B-' y las coloca en Revisión Especial con implicaciones negativas", Comunicado de Prensa publicado el 11 de abril de 2017; baja calificaciones soberanas de El Salvador a 'SD' por impago de deuda de pensiones 20 de abril de 2017, 5 de mayo de 2017, sube calificación a 'CC' de El Salvador por resolución de impago; perspectiva negativa por posible canje de deuda" Ciudad de México, México.
- **Moody's Investors Service,** (Varios comunicados).
- Alborta, G., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Washington D.C. : División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alfaro, J., & Díaz, A. (2016). Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador: su impacto en la Inversión Pública y del Análisis de la Evolución de la Deuda Municipal en El Salvador. San Salvador.
- FMI (2012). Fiscal transparency, accontability and risk. En F. A. Departament. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Jiménez, Á., & Montoro, C. (2017). Identificando el riesgo fiscal de los gobiernos subnacionales en el Perú. Lima: Secretaría Técnica del Consejo Fiscal del Perú.
- Makles, A. (2012). How to get the optimal k-means cluster solution. The Stata Journal 12, 347-351.
- Polackova, A. S. (2002). Dealing with Goverment fiscal risk: an overview. In Goverment contingent liabilities and fiscal risk. Washington, D.C: The World Bank.
- Gobierno de El Salvador (2010). Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha. San Salvador.

- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (2017). *Patronos y trabajadores reportados y cotizados al ISSS (número y salarios medios mensuales), enero a septiembre 2017*. Base de datos disponible en [http://www.transparencia.gob.sv/institutions/isss/documents/estadisticas?status=301].
-
- Melinsky, E. (2017 a). *Informe de Valuación Actuarial Preliminar conforme Decreto 787*. Buenos Aires, octubre de 2017.
-
- Melinsky, E. (2017 b). *Informe de Valuación Actuarial de la Situación Actual, de la Propuesta del Gobierno y de la Propuesta de la Oposición. Aspectos finales y recomendaciones para la convergencia*. Buenos Aires, septiembre de 2017.
-
- Superintendencia del Sistema Financiero (2017). *Resumen Estadístico Previsional Octubre 2017*. Base de datos disponible en [http://www.ssf.gob.sv/index.php/nov/191-publicaciones/estadisticas/727-infestprev].
-
- Superintendencia del Sistema Financiero (2015). Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios. Equipo técnico del Banco Central de Reserva, Ministerio de Hacienda y Superintendencia del Sistema Financiero. San Salvador, 2015.

EL PRESENTE DOCUMENTO, QUE CONSTA DE 236 FOLIOS, QUE INCLUYE SUS CORRESPONDIENTES ANEXOS DE SOPORTE Y BIBLIOGRAFÍA, CONTIENE EL MARCO FISCAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO (MFMLP), QUE SE CONSTITUYE COMO UNA HERRAMIENTA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN, QUE SE HA FORMULADO CON EL OBJETO DE FACILITAR LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO, EN FUNCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, PARA SER APLICADO A TODAS LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), Y EN CONSECUENCIA SE ESTABLECE COMO LA PRINCIPAL FUENTE DE CONSULTA VINCULANTE, PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN CORRECTA Y RESPONSABLE DEL MFMLP, EN VISTA DE LO CUAL Y DE CONFORMIDAD A LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS CONFERIDAS POR LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO SOCIAL, SE APRUEBA EL PRESENTE INSTRUMENTO Y DEBE ENTENDERSE COMO PARTE INTEGRANTE DEL DECRETO EJECUTIVO NO. UNO, DE FECHA VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE, Y CADA VEZ QUE DEBA REALIZARSE MODIFICACIONES AL MFMLP, SE DEBERÁ ANOTAR UNA RAZÓN A CONTINUACIÓN DE ESTA, EN LA QUE SE INDIQUE EXPLÍCITAMENTE, EN QUE CONSISTE LA MODIFICACIÓN QUE SE ESTÁ INTRODUCIENDO, ASÍ COMO LA FECHA DE LA MISMA. EN VISTA DE LO CUAL SUSCRIBO Y AUTORIZO EL PRESENTE DOCUMENTO EN TRIPLICADO, EN SAN SALVADOR A LOS VEINTIOCHO DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE.

REVISADO Y VALIDADO POR:

Lic. Nelson Eduardo Fuentes Menjívar
Director de Política Económica y Fiscal

Lic. JUAN RAMON CARLOS ENRIQUE CACERES CHAVEZ
Ministro de Hacienda

MARCO FISCAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO 2017-2027

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER