



EL SALVADOR: EN LA BÚSQUEDA DE UN ACUERDO NACIONAL DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

El Salvador, Centroamérica, abril de 2016

La presentación es una síntesis preparada por el ICEFI, de cuatro documentos elaborados por organismos de la Cooperación Internacional en El Salvador:

- 1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2015:** por ICEFI, con financiamiento de AECID El Salvador.
- 2. EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE EL SALVADOR:** por Development Alternatives, Inc., con financiamiento de USAID El Salvador.
- 3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR:** por ICEFI, con financiamiento de GIZ El Salvador.
- 4. ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA UN ACUERDO NACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL SALVADOR:** por ICEFI, con financiamiento de la AECID El Salvador.

Contenido

1. Situación macroeconómica
2. Desafíos de un entorno macrofiscal complicado
3. Elementos de estrategia para un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal

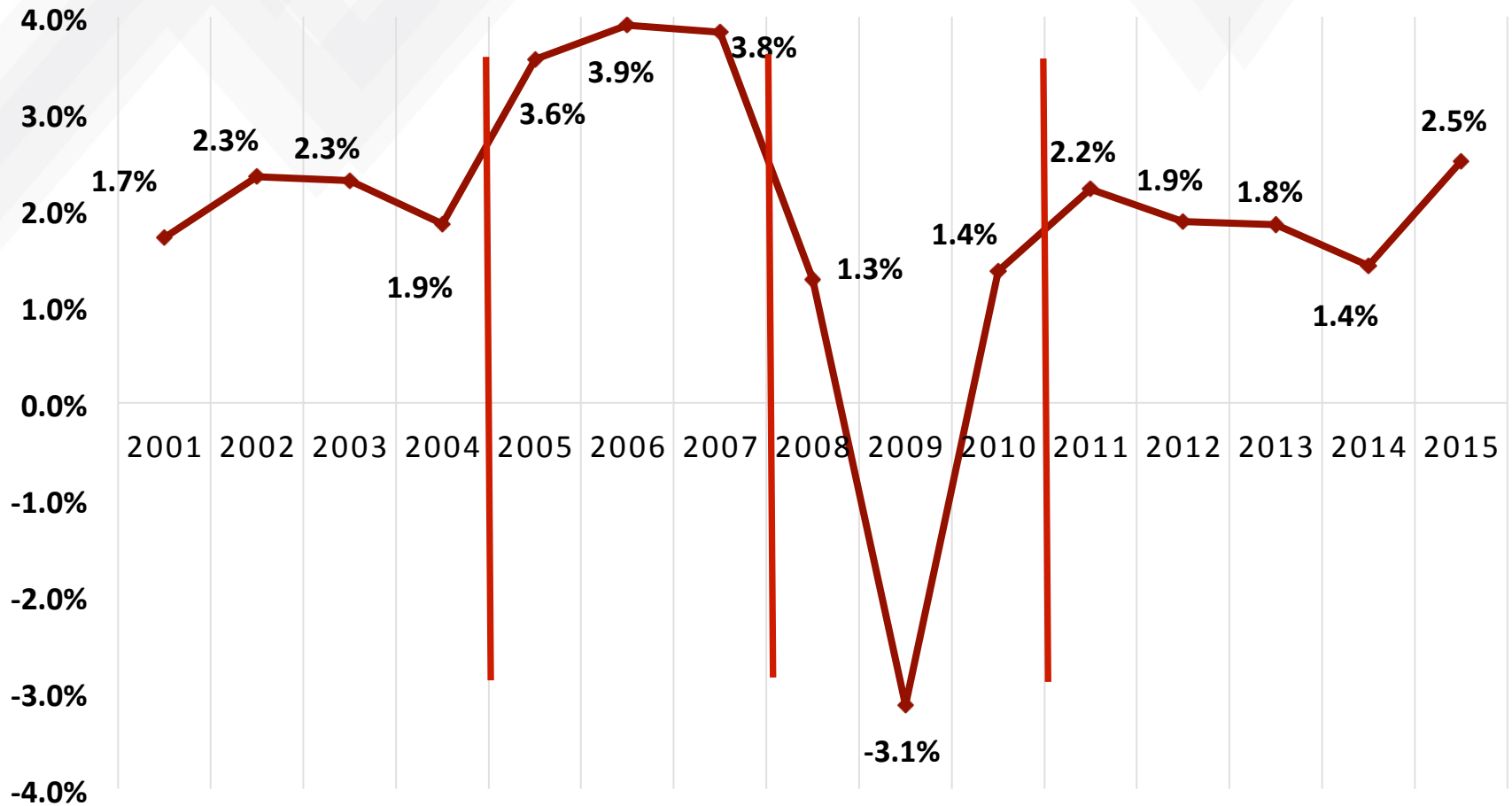
1. Situación macroeconómica

Un entorno complejo, sin soluciones rápidas

- 1. Un PIB que crece lentamente: ¿una economía que crece a su potencial?**
- 2. El privilegio de la estabilidad de precios sobre la competitividad: la unificación monetaria**
- 3. ¿Agotamiento del modelo económico?**
 1. El privilegio de la economía hacia afuera: la negociación de tratados de libre comercio
 2. El modelo exportador basado en privilegios fiscales
- 4. Un mercado de trabajo permanentemente deprimido: una esperanza que mira hacia el Norte**
- 5. La inversión pública debilitada por las dificultades fiscales**

Crecimiento del PIB: 4 etapas definidas

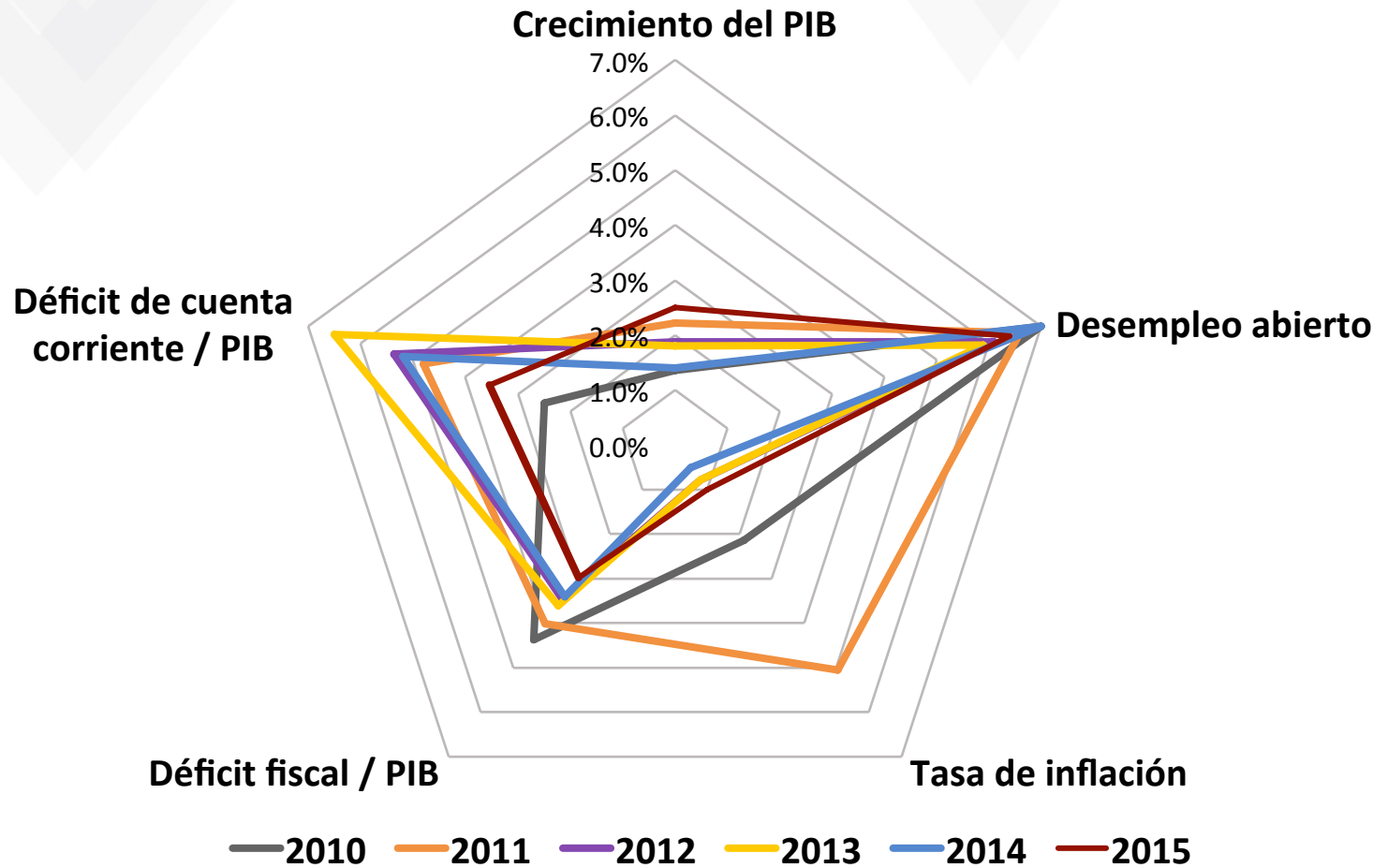
El Salvador 2001-2015



Fuente: Banco Central de Reserva, El Salvador

Radiografía de una economía en dificultades

El Salvador 2010-2015



Fuente: Banco Central de Reserva, El Salvador

2. Desafíos de un entorno macrofiscal complicado

Panorama Fiscal

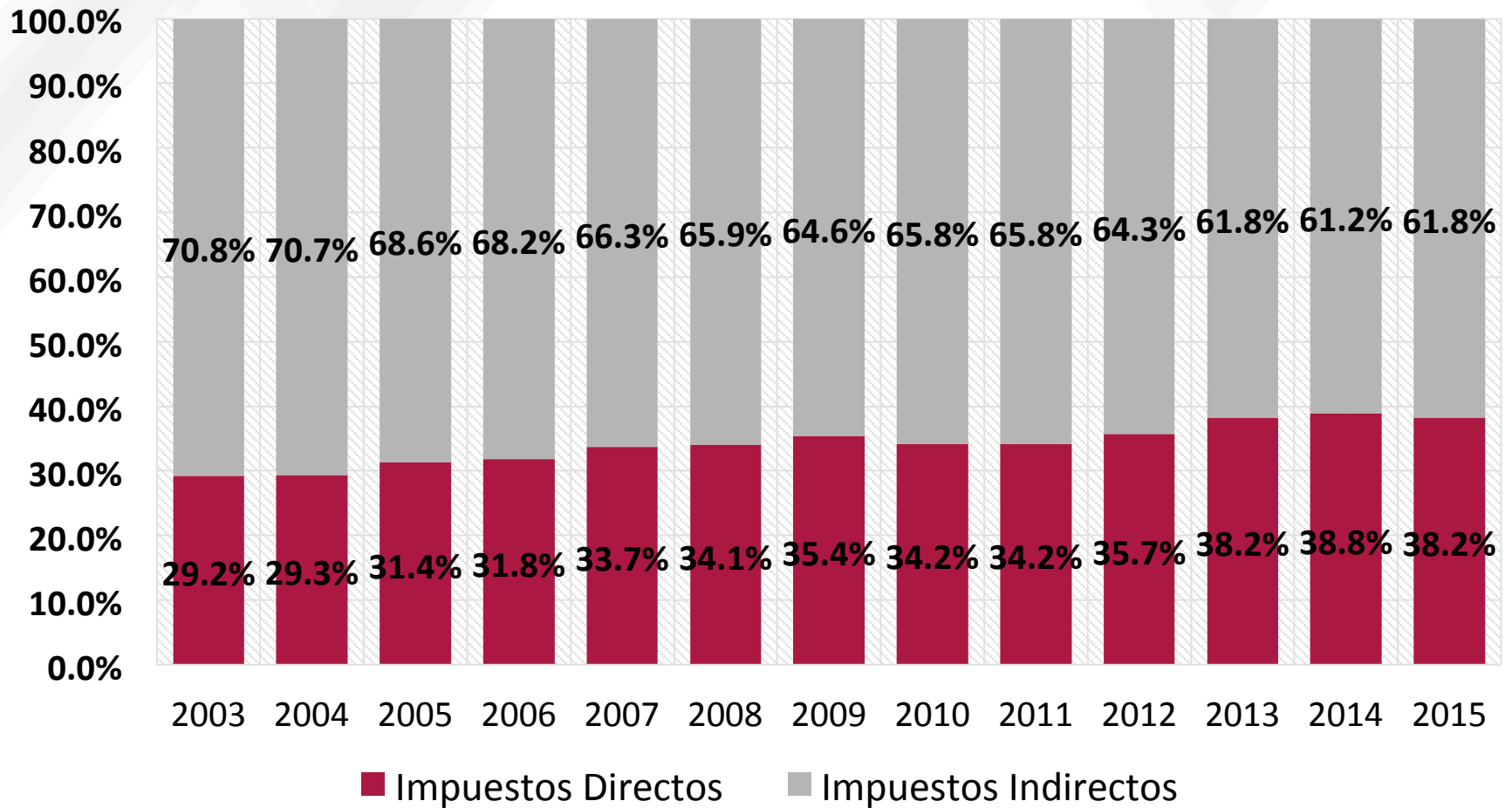
1. Ingresos tributarios basados en el consumo: fuerte inestabilidad en los ingresos públicos
2. Gasto público insuficiente frente a las necesidades de la población: prevalencia de las condiciones de pobreza y migración
3. La persistencia del déficit fiscal: el efecto del sistema de pensiones
4. Una deuda pública muy pesada

Los ingresos tributarios como fuente principal de recursos

1. Falta de fuentes adicionales de ingresos fiscales: Los ingresos tributarios con importancia creciente
2. 90% de los ingresos tributarios provenientes de IVA, ISR y DAI
3. Importancia decreciente del comercio exterior en la tributación: no obstante, aun son importantes
4. Carencia de impuesto al patrimonio, para completar el trípole tributario

Predominio de los impuestos indirectos

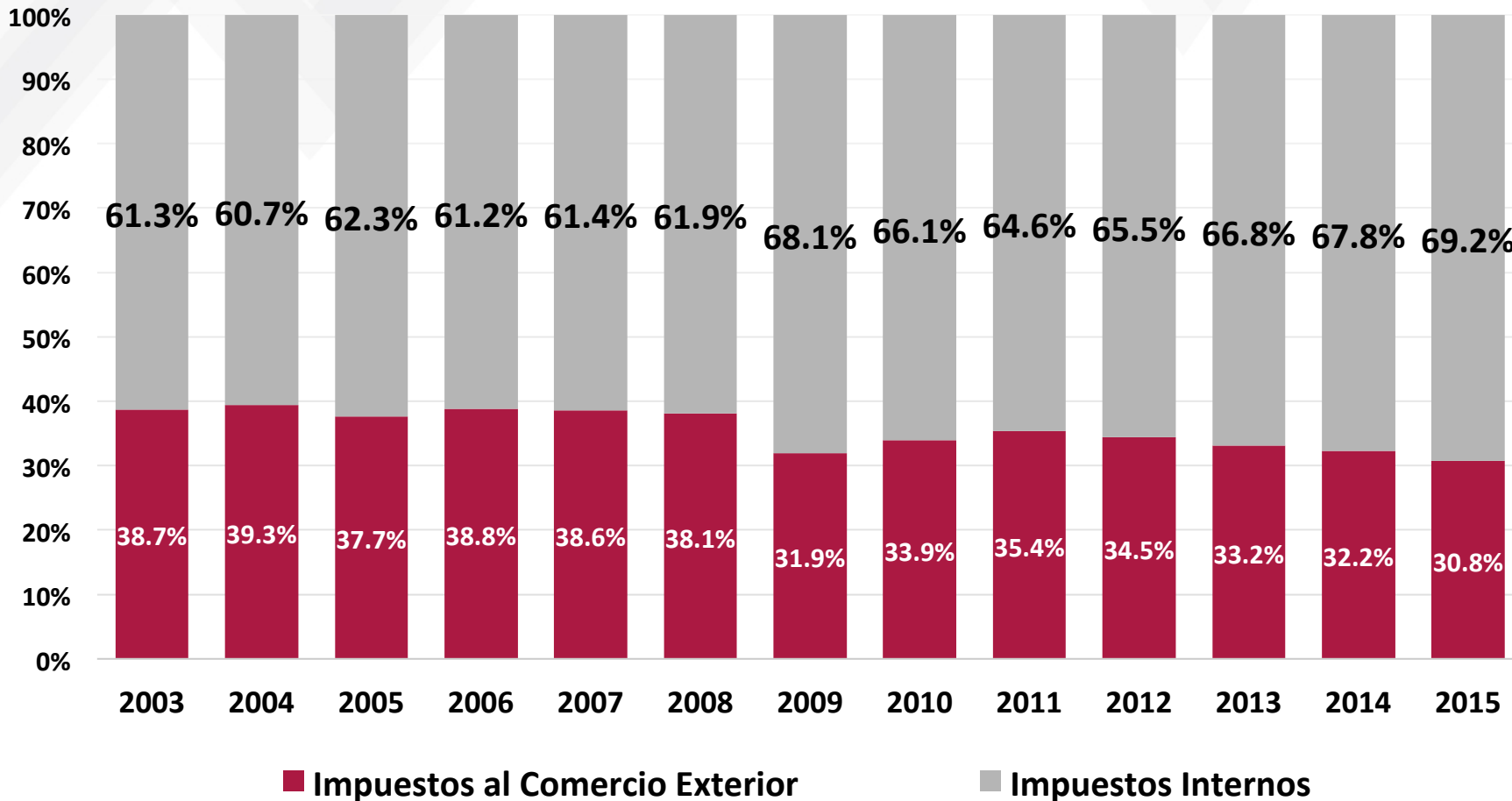
El Salvador 2003-2015



Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador

Composición de los Ingresos tributarios por tipo de comercio

El Salvador 2003-2015



Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador

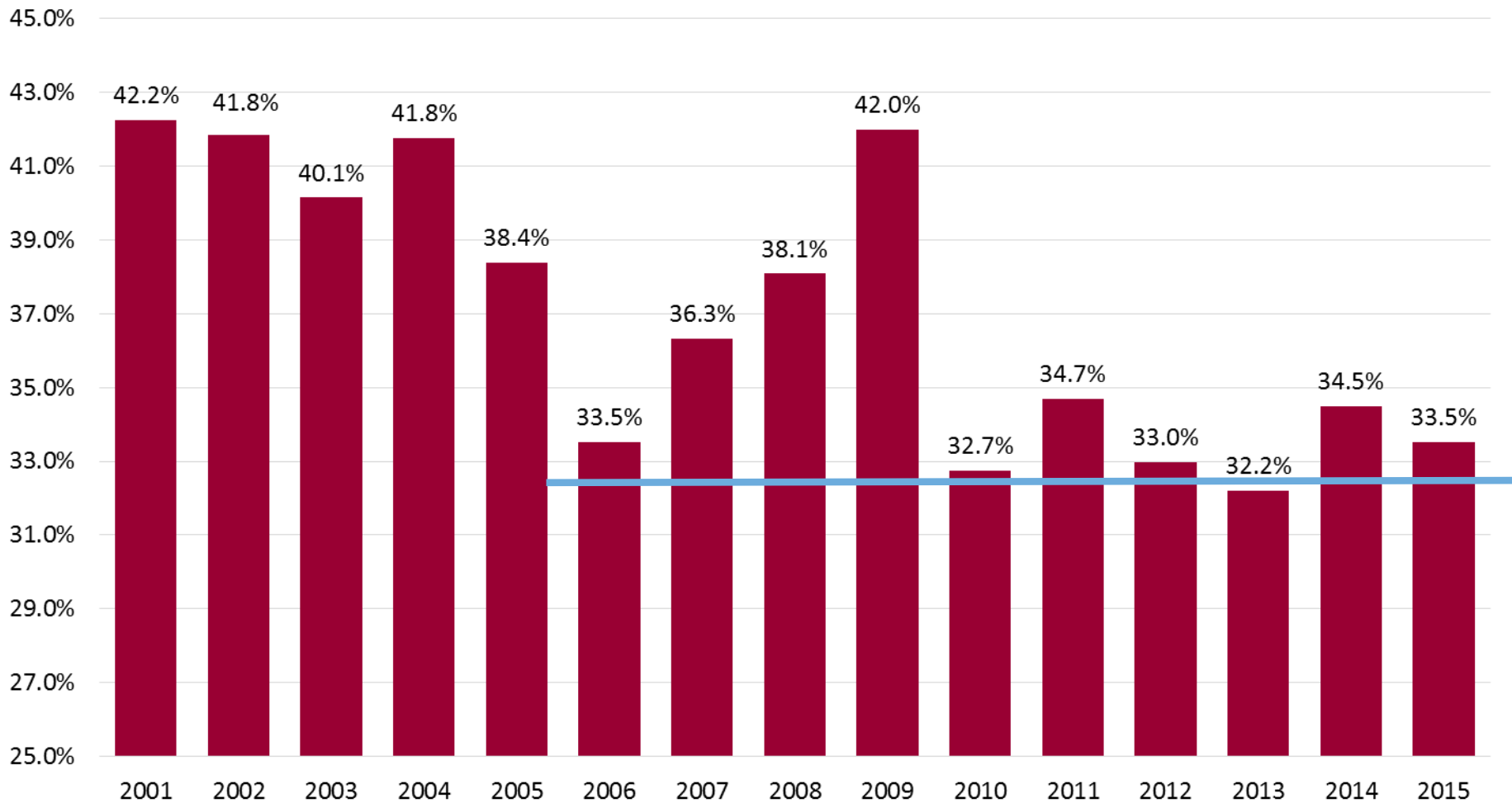
Cinco reformas tributarias en 10 años: avances en el ISR

1. Énfasis en ISR y en fortalecimiento de la administración tributaria
2. Aumento del 13% al 15.9% en la carga tributaria bruta (de 12.5% a 15.2% neta): la ilusión de la recaudación bruta
3. Aumento del peso relativo del ISR dentro de la recaudación del 31.8% al 38.2%
4. Mejora en la progresividad del ISR
 1. Mejora ligera en los índices de Kakwani & R-Smolenski
5. Intentos débiles de atender el problema de la informalidad:
El Impuesto a las transacciones financieras

Debilidad relativa de la Administración Tributaria

1. Aun cuando se han fortalecido la administración tributaria, la productividad y el nivel de cumplimiento del IVA sigue esencialmente igual. Aprovechamiento de las facultades
2. No hay mediciones apropiadas y oficiales de la evasión del ISR: carencia de datos del Banco Central de Reserva
3. Disminución relativa del ritmo de crecimiento de la base tributaria
4. Débil rendición de cuentas: insuficiente información sobre rendimiento de las variables tributarias
5. Falta de estrategias específicas para combate a la informalidad económica

Nivel de incumplimiento del IVA El Salvador 2001-2015



Fuente: Icefi con cifras del Ministerio de Hacienda, El Salvador

Prevalencia de privilegios fiscales

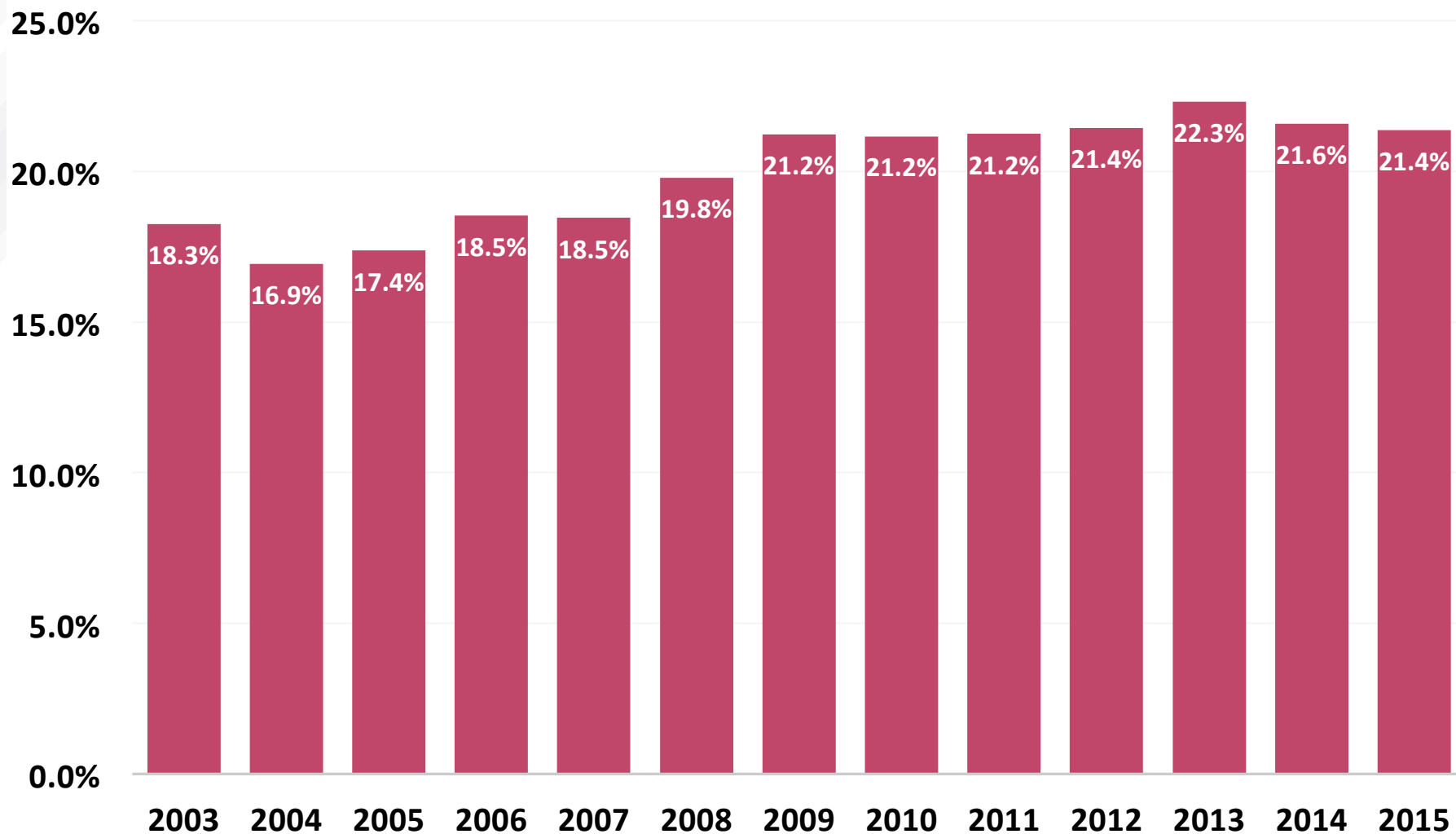
1. Profundización de los tratamientos tributarios especiales a industrias específicas:
 1. No existen indicadores de éxito
 2. La nueva reforma y la ampliación por 50 años de los beneficios tributarios

2. Falta de institucionalización de la medición del gasto tributario
 1. Última estimación oficial con datos de 2013, considera un gasto tributario total del orden del 2.9% del PIB

3. El privilegio de no ser fiscalizado: la importancia de la acción conjunta con los otros poderes del Estado.
 1. El fortalecimiento legal de las presunciones
 2. La renta mundial

Un gasto fiscal insuficiente

Gasto del SPNF / PIB, El Salvador, 2003-2015 (sin pensiones)



Clasificación del gasto público social

El Salvador, 2007-2014

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Protección del medio ambiente	13.5	8.7	9.0	23.0	18.1	31.1	16.7	13.5
Vivienda y servicios comunitarios	246.3	287.4	249.8	285.1	334.1	333.6	305.6	310.2
Salud	685.4	726.8	790.0	824.1	897.6	916.0	1,035.0	1,036.8
Actividades recreativas, cultura y religión	25.4	25.8	29.6	30.7	37.2	35.9	34.3	32.8
Educación	578.2	638.3	775.6	748.8	805.8	858.8	893.3	887.7
Protección social	557.8	635.3	687.9	677.1	746.2	808.9	893.1	859.2
Total gasto público social	2,106.4	2,322.4	2,541.9	2,588.8	2,838.9	2,984.4	3,178.1	3,140.3
Subsidios	162.9	204.4	195.4	244.8	327.7	350.6	353.6	319.0
Total gasto público social con subsidios	2,269.3	2,526.7	2,737.4	2,833.6	3,166.6	3,335.0	3,531.7	3,459.3
Gasto público social sin subsidios como porcentaje del PIB	10.5%	10.8%	12.3%	12.1%	12.3%	12.5%	13.1%	12.5%
Gasto público social con subsidios como porcentaje del PIB	11.3%	11.8%	13.2%	13.2%	13.7%	14.0%	14.5%	13.7%

Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador

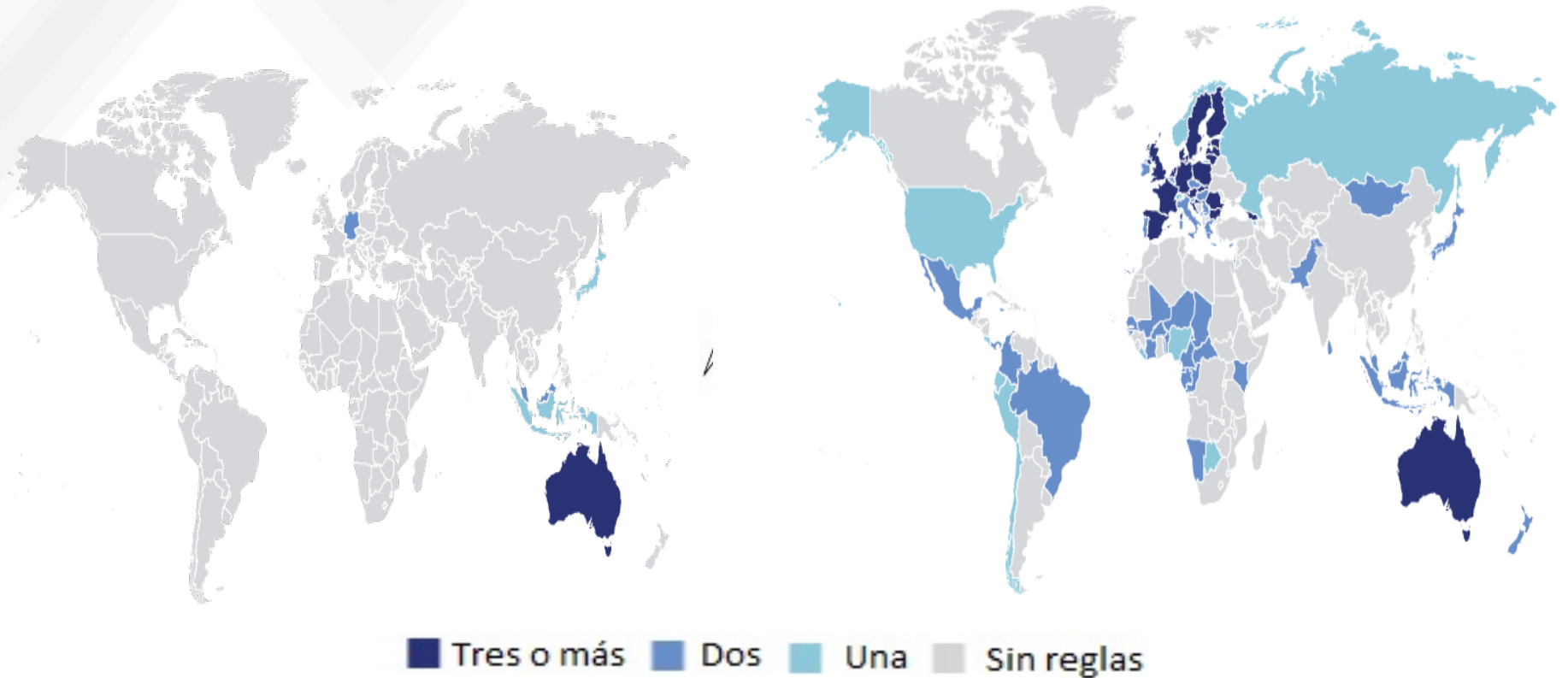
La necesidad de fortalecer la gestión del gasto público

1. Falta de planificación de largo plazo que oriente el funcionamiento del Estado y la ejecución presupuestaria
2. Rigidez presupuestaria en torno al 89% de los ingresos corrientes: la inversión pública como variable de ajuste
3. Limitada posibilidad práctica de implementar reglas fiscales; la rigidez monetaria y sus efectos
4. Carencia de indicadores de gestión para evaluación permanente de la eficiencia y eficacia del gasto público: el papel de los entes fiscalizadores
5. Espacios de mejora en la eficiencia y eficacia de la administración de los subsidios que se otorgan
6. El peso creciente del sistema previsional

Evolución de las reglas fiscales en el mundo

1985

2015



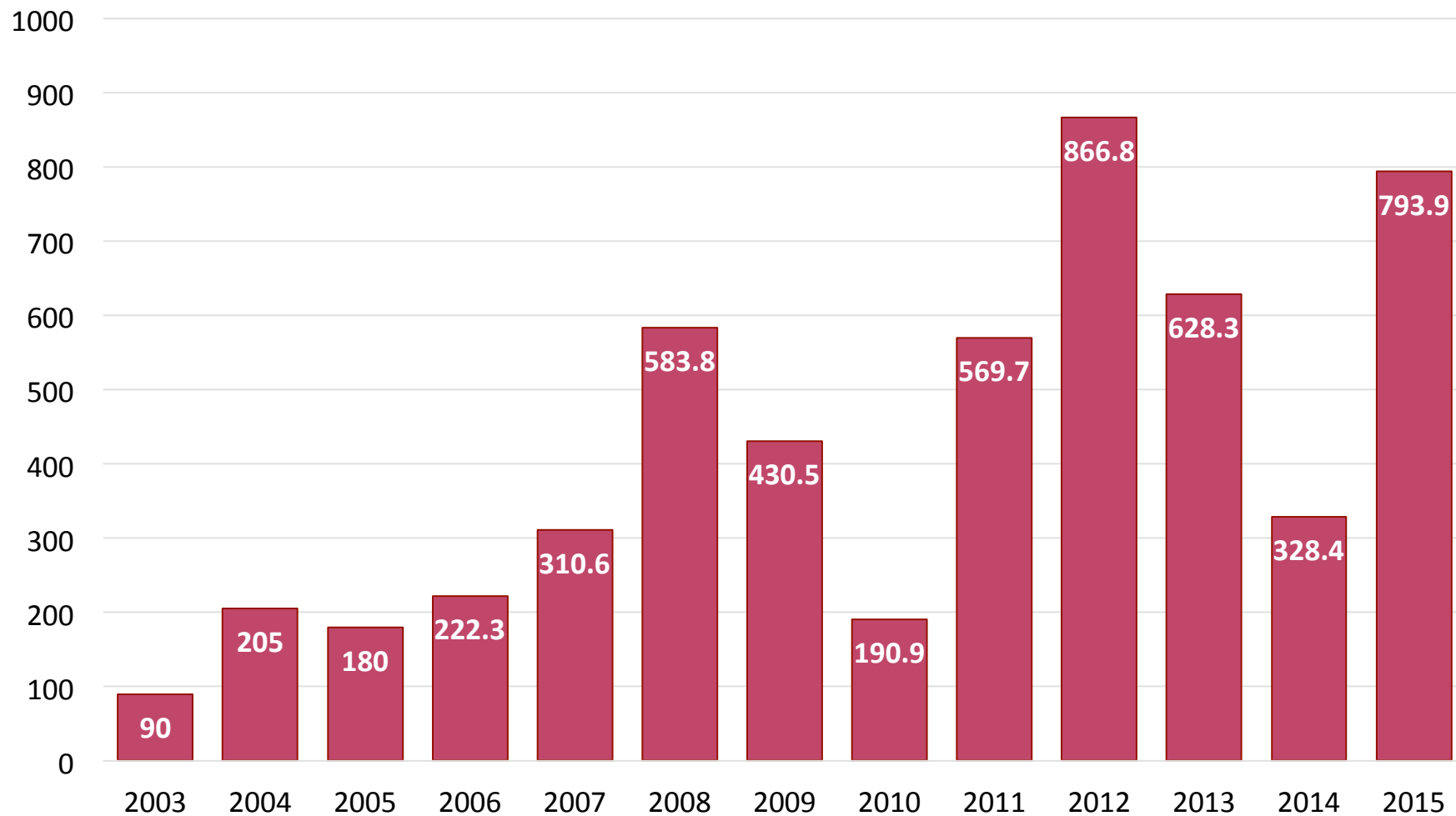
Fuente: Fiscal Rules Dataset. Fondo Monetario Internacional.

Espacios para el fortalecimiento de la transparencia

1. El problema de los gastos que no se registran en el Presupuesto:
 1. La devolución del crédito fiscal: efectos en la carga tributaria; en el déficit fiscal y en el endeudamiento
 2. La falta de control en la deuda flotante
 3. Fortalecimiento de los indicadores de gestión para mejorar la rendición de cuentas
 4. La necesidad de utilizar presupuestos por resultados para mejorar el uso de los recursos públicos

Una causa de desorden financiero: Letes

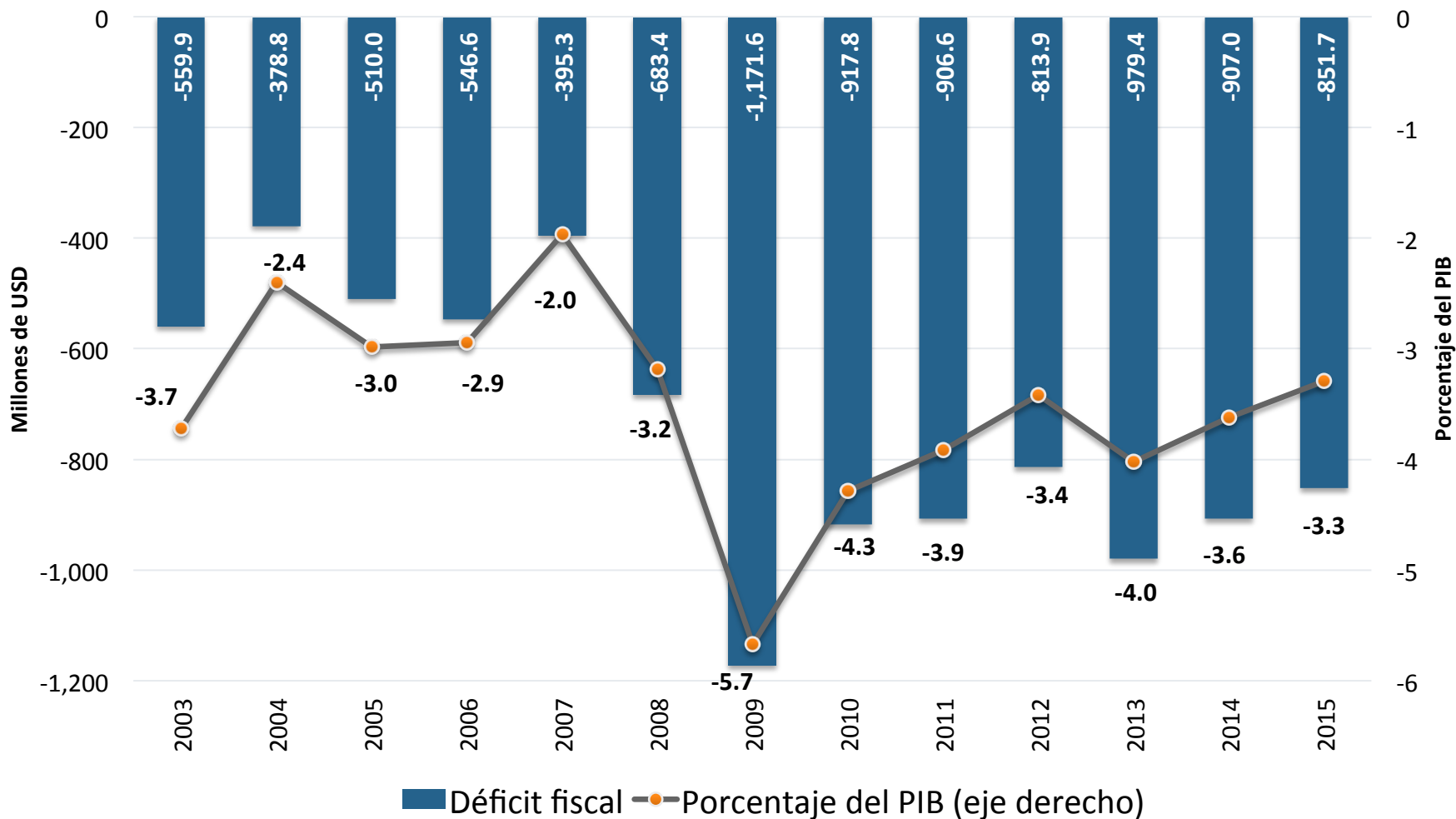
saldo al final de 2003-2015, en millones de US\$



Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador

El déficit fiscal del SPNF

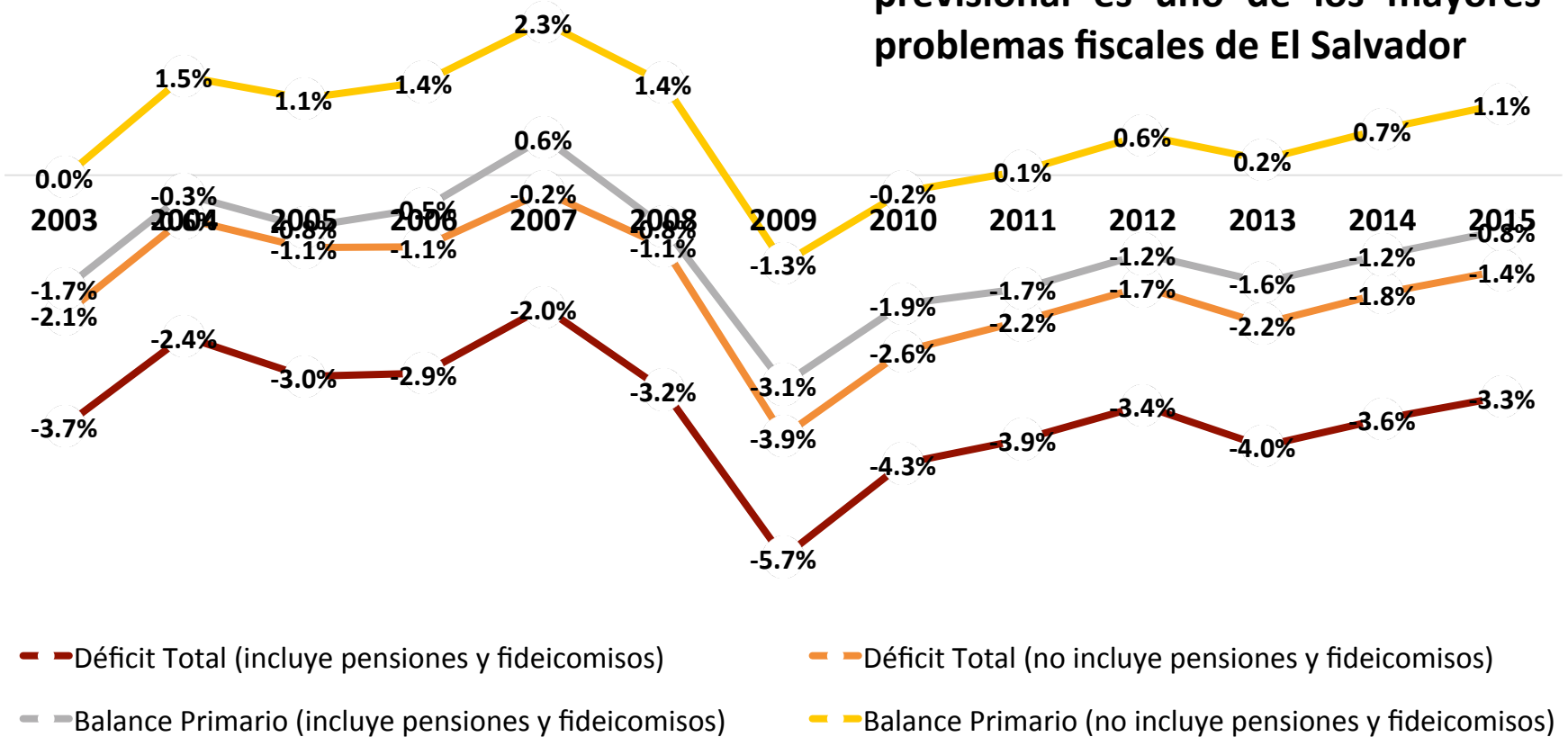
El Salvador, 2003-2015



Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador

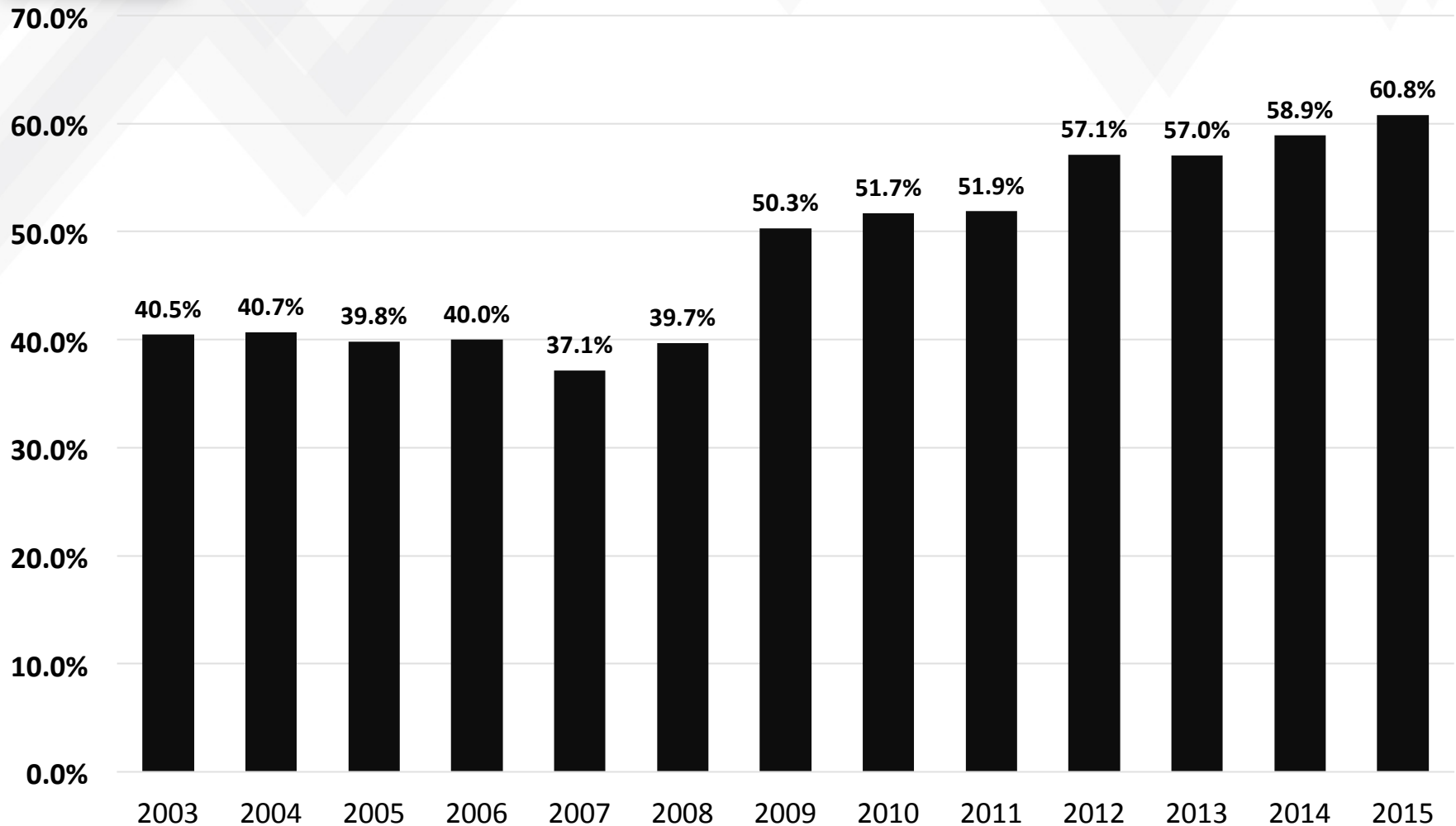
Déficit fiscal, con y sin pensiones El Salvador, 2003-2015

La absorción del gasto del sistema previsional es uno de los mayores problemas fiscales de El Salvador



Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador

El Salvador: saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB 2003-2015



Fuente: Banco Central de Reserva, El Salvador

Calificación de riesgo de El Salvador 2013-2015

Fecha de evaluación		Fitch Ratings	Moody's Investor Service	Standard and Poor's
Junio de 2013	Calificación	BB	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Septiembre de 2013	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Diciembre de 2013	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Marzo de 2014	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Junio de 2014	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Septiembre 2014	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Diciembre 2014	Calificación	BB-	Ba3	B+
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable
Marzo 2015	Calificación	BB-	Ba3	B+
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable
Junio 2015	Calificación	BB-	Ba3	B+
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable/B
Septiembre 2015	Calificación	B+	Ba3	B+
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable/B
Diciembre 2015	Calificación	B+	Ba3	B+
	Perspectiva	Estable	Negativa	Estable/B

Fuente: Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano

Síntesis: los desafíos del sector fiscal salvadoreño

1. Los problemas de liquidez: necesidad permanente de reformas tributarias
2. Desempeño limitado de la administración tributaria
3. La permanencia de privilegios fiscales
4. La necesidad de fortalecer la ejecución del Gasto público:
 1. Rigidez presupuestaria, eficiencia y eficacia de los subsidios, peso del sistema previsional
5. Transparencia fiscal: importantes mejoras, pero continúan los retos
6. Sostenibilidad de la deuda pública
7. Urgente necesidad de reformar el sistema previsional

Estimación de escenario de mediano plazo El Salvador 2015-2025 (no incluye medidas)

Variable	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB nominal (% crecimiento)	3.2%	4.6%	4.7%	4.9%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%
PIB real (% crecimiento)	2.5%	2.5%	2.6%	2.8%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Inflación	1.0%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Ingresos totales	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
Ingresos tributarios netos	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%	15.2%
Gastos totales	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%	21.4%
Déficit global sin pensiones	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%	-1.4%
Intereses	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%
Déficit primario	1.1%	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Gasto en pensiones	2.0%	2.2%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.2%	2.1%	2.1%	2.0%
Déficit global con pensiones	-3.4%	-3.6%	-3.8%	-3.8%	-3.8%	-3.8%	-3.7%	-3.6%	-3.5%	-3.5%	-3.4%
Deuda sin pensiones	47.3%	47.3%	47.3%	47.3%	47.1%	47.0%	46.8%	46.6%	46.4%	46.2%	46.0%
Deuda por pensiones	13.5%	14.9%	16.3%	17.7%	18.9%	20.0%	21.0%	21.8%	22.4%	22.9%	23.3%
Deuda total	60.8%	62.2%	63.7%	64.9%	66.0%	67.0%	67.8%	68.4%	68.9%	69.2%	69.3%

Supuestos:

Crecimiento moderado del PIB conforme pronóstico del Banco Mundial.

Carga tributaria y tamaño del gobierno se mantiene constante

Sistema previsional sin cambios

Estimación de escenario de mediano plazo El Salvador 2015-2025 (incluye medidas)

Variable	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB nominal (% crecimiento)	3.2%	4.6%	4.7%	4.9%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%
PIB real (% crecimiento)	2.5%	2.5%	2.6%	2.8%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Inflación	1.0%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Ingresos totales	20.0%	20.0%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%
Ingresos tributarios netos	15.2%	15.2%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%
Gastos totales	21.4%	21.4%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%
Déficit global sin pensiones	-1.4%	-1.4%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%
Intereses	2.5%	2.5%	2.5%	2.3%	2.2%	2.0%	1.9%	1.8%	1.7%	1.5%	1.4%
Déficit primario	1.1%	1.1%	3.5%	3.4%	3.3%	3.1%	3.0%	2.9%	2.7%	2.6%	2.5%
Gasto en pensiones	2.0%	2.2%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.2%	2.1%	2.1%	2.0%
Déficit global con pensiones	-3.4%	-3.6%	-1.3%	-1.3%	-1.3%	-1.3%	-1.2%	-1.1%	-1.0%	-1.0%	-0.9%
Deuda sin pensiones	47.3%	47.1%	44.4%	41.7%	39.1%	36.6%	34.2%	31.9%	29.7%	27.6%	25.6%
Deuda por pensiones	13.5%	14.9%	16.3%	17.7%	18.9%	20.0%	21.0%	21.8%	22.4%	22.9%	23.3%
Deuda total	60.8%	62.0%	60.7%	59.4%	58.0%	56.6%	55.2%	53.7%	52.2%	50.6%	48.9%

Supuestos:

Crecimiento moderado del PIB conforme pronóstico del Banco Mundial.

Aumento a la carga tributaria en 2.1% y reducción de gasto de funcionamiento del Gobierno en 0.4% del PIB en 2017

Sistema previsional sin cambios

3. Elementos de estrategia para un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal

¿Qué es un acuerdo fiscal?

1. Un proceso político que

- Parte de la percepción de una necesidad
- Delibera sobre un problema
- Toma decisiones
- Instrumenta soluciones
- Ejecuta
- Evalúa resultados

2. Va más allá de los objetivos tradicionales de la política fiscal

- Tiene un enfoque integral: ingresos, gasto público, transparencia, equidad y justicia fiscal, institucionalidad democrática, entre otros.

Factores que favorecen un acuerdo fiscal

1. Reciprocidad: en un contrato social, se atienden obligaciones para obtener algo a cambio, gasto social de calidad
 - Formalización del empleo
 - Fortalecimiento institucional
 - Fortalecimiento de la igualdad
2. Marco institucional fuerte, con credibilidad técnica y política
3. Coyunturas económicas, políticas y sociales: la dificultad como oportunidad
4. Compartir los dividendos políticos
5. Enfoque de largo plazo, integral, abierto, transparente e incluyente

Experiencias internacionales

- Latinoamérica: mejoras en la tributación, sin mejoras en la equidad.
 - Consolidar los avances logrados requiere acuerdos duraderos
 - Los acuerdos permitieron por primera vez una visión integral de los problemas fiscales de la región
- Los acuerdos han ocurrido en momentos críticos: guerras, transiciones políticas, crisis económicas, etc.
 - Suecia 1938, UK 1939-1941, EEUU 1981-1986, Chile 1990
 - Dos casos relevantes: Pactos de la Moncloa España en 1977 y Pacto fiscal de Guatemala en 2000
- Los actores hacen la diferencia: son muy importantes

Percepciones sobre problemas y soluciones para El Salvador

1. Se reconoce la existencia de un problema fiscal grave y que es necesario hacer algo
 - La pregunta no es si es necesario hacer reformas
2. Sin embargo, no existe acuerdo sobre cuáles son los principales riesgos fiscales
 - El problema es que no hay acuerdo en cuanto a la forma, el alcance y el contenido de las reformas
3. Cada actor ofrece una lectura intencional, con su respectivo sesgo ideológico u otra forma de interés
4. Dos corrientes generales
 - El problema está en los ingresos: estructura injusta, privilegios injustificados, etc.
 - El problema está en el gasto: corrupción, despilfarro, ineficiencia, etc.

¿Es necesario un acuerdo fiscal en El Salvador?

En general, se coincide que sí

1. Toda vez:

- Se fundamente en la Constitución y las leyes
- Equilibre aspectos técnicos y políticos
- Tenga visión estratégica
- Reconfigure la política fiscal
- Incluya un diálogo preparatorio
- No desgaste el diálogo

2. Se debe aprender de experiencias previas:

- Exitosa: Acuerdos de Paz de 1992
- Fallidas: CES en 2011 y Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal de 2012

Componentes o ejes temáticos

1. No hay una receta o acuerdo previo: El Salvador debe definirlos
2. Debería considerar lineamientos como:
 - Visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas
 - Las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal
 - Fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal

Condiciones necesarias

1. Confianza y credibilidad

- Especialmente de las autoridades gubernamentales actuales

2. Apertura y disposición al diálogo

**Son condiciones necesarias, no
suficientes ...**

¿Quiénes deben participar?

1. Sin exclusión

- Sector público: los tres poderes del Estado
- Sector privado
- Expresiones diversas de la sociedad civil
- Comunidad internacional (acompañamiento)
- Iglesias
- Otros ... es decir, no negociar a “dos bandas”

2. Pero en proceso ordenado: incorporación en niveles y fases

- Cada etapa orienta sobre quién entra a participar

¿Quién convoca?

1. Sugerencia general: el Presidente de la República
2. En fase operativa
 - Vicepresidente
 - Secretario Técnico de la Presidencia
 - Otros: Secretario de Gobernabilidad y Ministro de Hacienda

¿Cuándo empezar?

1. De inmediato:

- Acercamientos preliminares
- Integración de una comisión preparatoria
 - Estudios técnicos
- Diseño y términos de referencia del diálogo
- De preferencia, perfil bajo en medios

2. Arranque formal

- Procesos públicos: convocatoria, negociación, discusión y suscripción

Mecanismos de verificación y cumplimiento

1. Traducir los compromisos y medidas en leyes
2. Constituir una comisión de seguimiento
3. Promover la auditoría social



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org