

Medidas Integrales para atender la Crisis Fiscal



Presentación del Ministro de Hacienda Carlos Cáceres
San Salvador 23 de agosto de 2017

I. La necesidad de un
ajuste fiscal es histórica

INICIÓ LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE FRANCISCO FLORES.

QDGT - 21 DE Noviembre de 1998

“FMI RECOMIENDA
AUSTERIDAD.

**EL GOBIERNO DEBE REDUCIR
DÉFICIT FISCAL A LA MITAD.**

SE ENFATIZÓ EN LA
NECESIDAD DE MAYOR
DISCIPLINA FISCAL.”

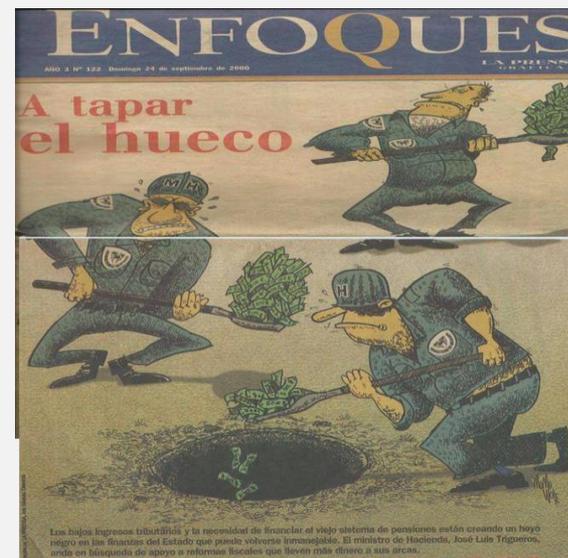


EL DEFICIT FISCAL SE MANTUVO ENTRE 1999 Y 2003, ENTRE -2.8%
DEL PIB Y -4.4% PIB
A MAYO 2009 SE ESTIMO EN -6.3 % DEL PIB

Palabras de Jose Luis Trigueros, Ministro de Hacienda,
quien anda en búsqueda de Reformas Fiscales que lleven
mas ingresos al Fisco.

24 de Septiembre de 2000

**LOS BAJOS INGRESOS
TRIBUTARIOS Y LA NECESIDAD
DE FINANCIAR EL VIEJO
SISTEMA DE PENSIONES...
ESTÁN CREANDO UN HOYO
NEGRO EN LAS FINANZAS DEL
ESTADO QUE PUEDE
VOLVERSE INMANEJABLE.**



**LA CARGA TRIBUTARIA EN EL AÑO 2000 FUE DE 11% DEL PIB, PARA
2009, 13.7% Y 2016 LA CARGA TRIBUTARIA FUE DE 15.8%**

FUSADES

Estrategia Económica y Social 2004 – 2009

“En los últimos cuatro años, los déficit fiscales han aumentado y algunas campanas de alarma han empezado a sonar con el ritmo del endeudamiento público.”

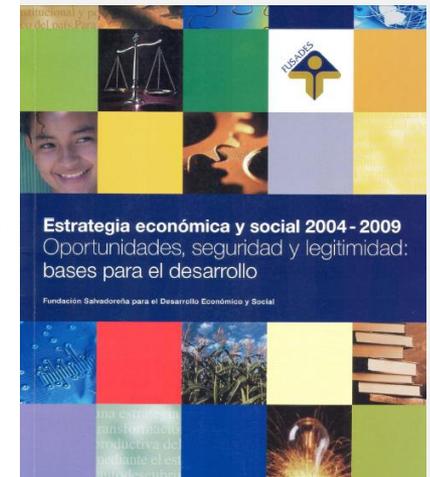
“La estabilidad fiscal no está garantizada con las políticas actuales”

“El costo fiscal de la transición del régimen de seguridad social es significativo y creciente a lo largo de la década. En 2001, la carga de la deuda previsional representó 0.7 por ciento del PIB, y en 2002 subió a 1.1 por ciento del PIB”

Para el año 2009 la carga de deuda previsional fue de 1.7%

“El país tiene ya un déficit fiscal que ha causado un incremento de la relación deuda/PIB del 30 por ciento al 40 por ciento en los últimos 6 años”

“El Estado requiere de una capacidad financiera para hacer frente a los distintos retos sociales, de infraestructura y de innovación que enfrenta el país. Dejar las cosas como están pondría en peligro la estabilidad económica del país.”



ENADE 2006 – ANEP

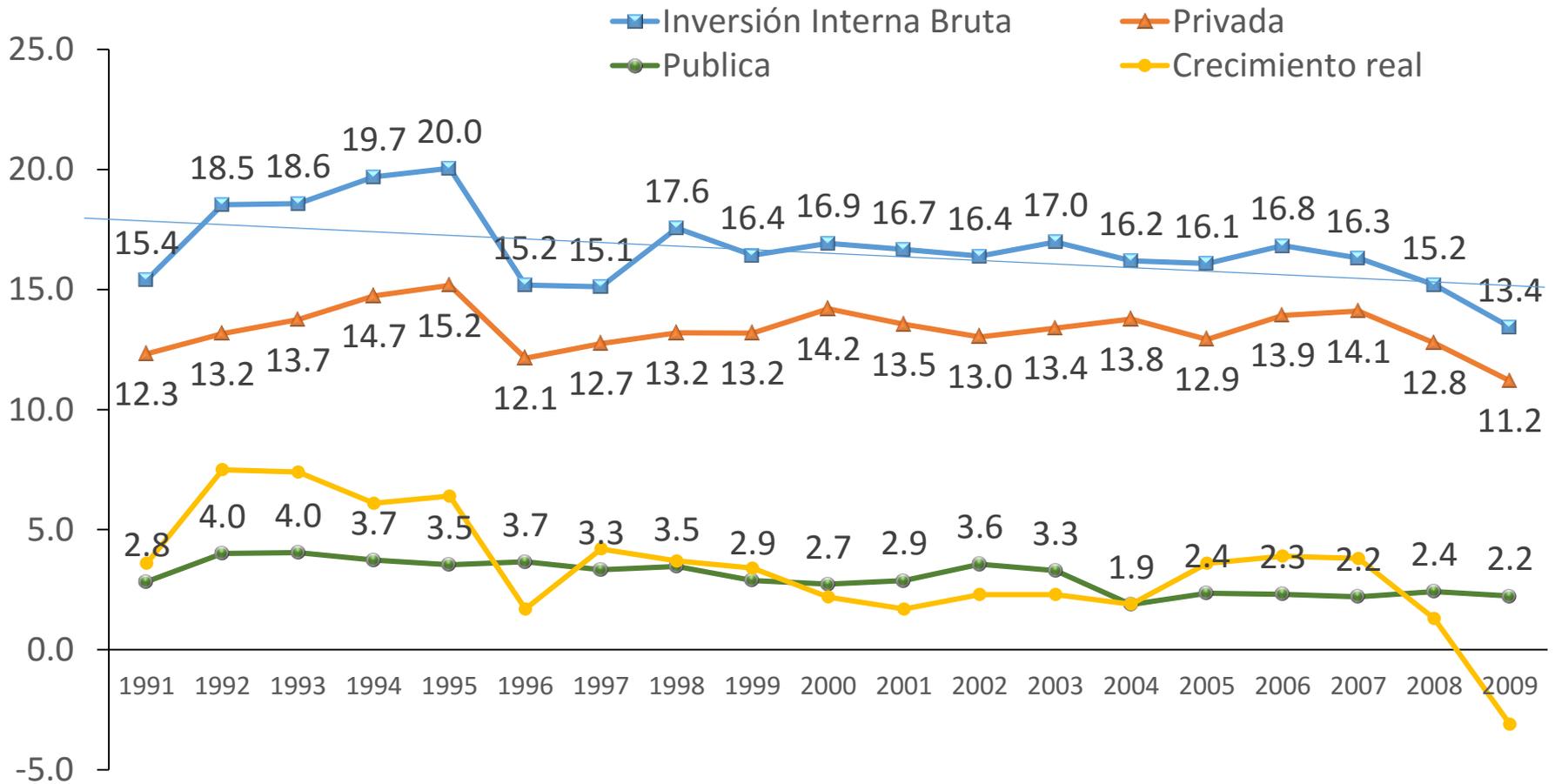
Los Pilares de la Nueva Estrategia de Crecimiento Económico



- **El Salvador enfrenta crecientes desequilibrios en sus sectores externo, fiscal y laboral, que conducirán al país a una situación de entrapamiento macroeconómico.**
- Con respecto a las finanzas publicas, ya que desde 1996 los déficit fiscales se han financiado con deuda pública, es ha alcanzado niveles cada vez más difíciles de administrar.
- **Si no se toman las decisiones adecuadas en el corto plazo, la trayectoria de los diferentes desequilibrios continuará agudizándose, pudiendo incluso desembocar en un crisis macroeconómica** que tendría elevados costos económicos y sociales para el país

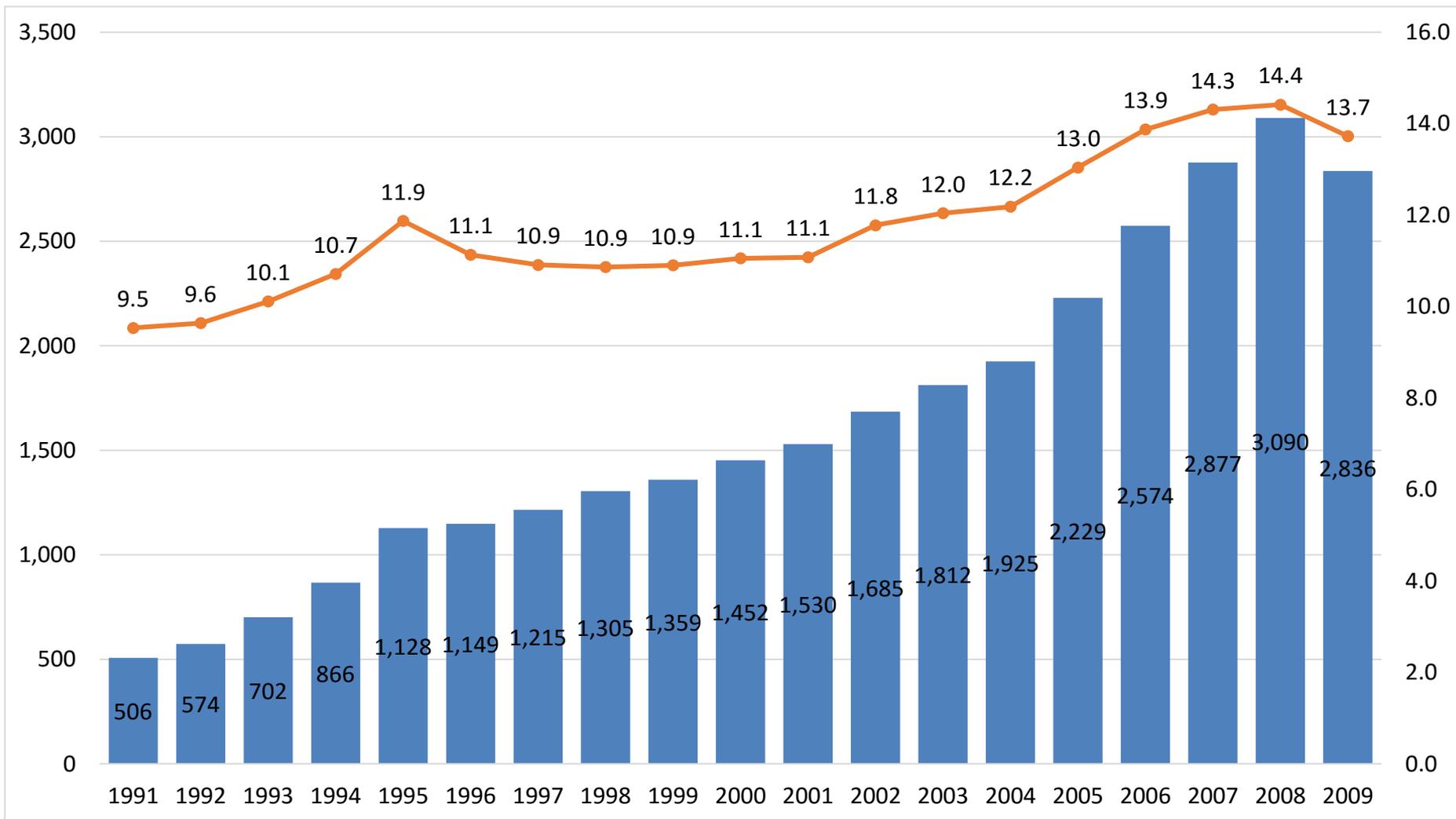


Inversión Doméstica y Crecimiento Económico 1991 – 2009 (En porcentajes del PIB)



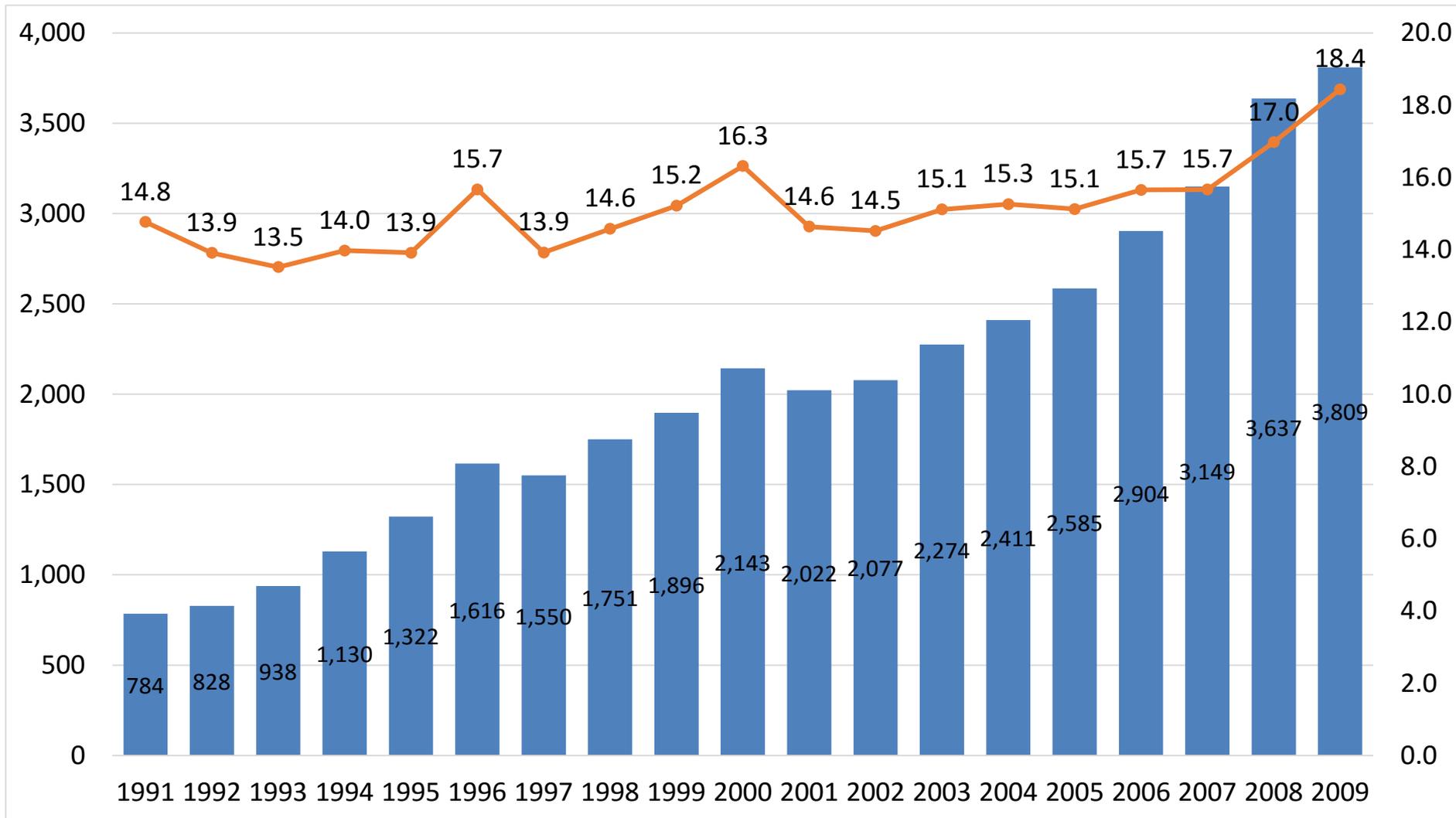
El problema fundamental del país es el bajo crecimiento económico y nivel de la inversión que se tiene.

Carga Tributaria – Millones de \$ y % del PIB



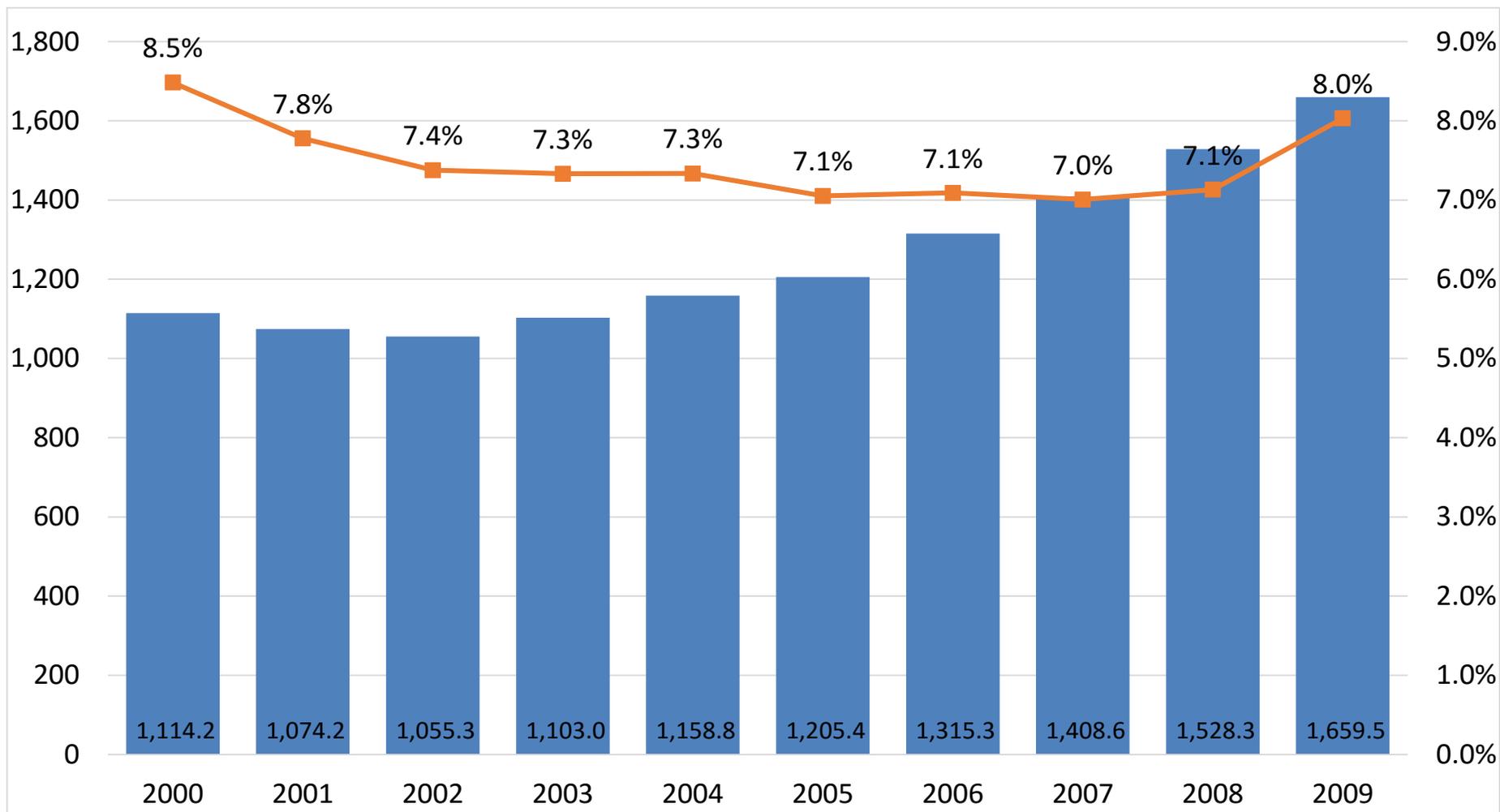
La carga tributaria del 2008 se debe a que el PIB decreció

Gastos Corrientes – Millones de \$ y % del PIB



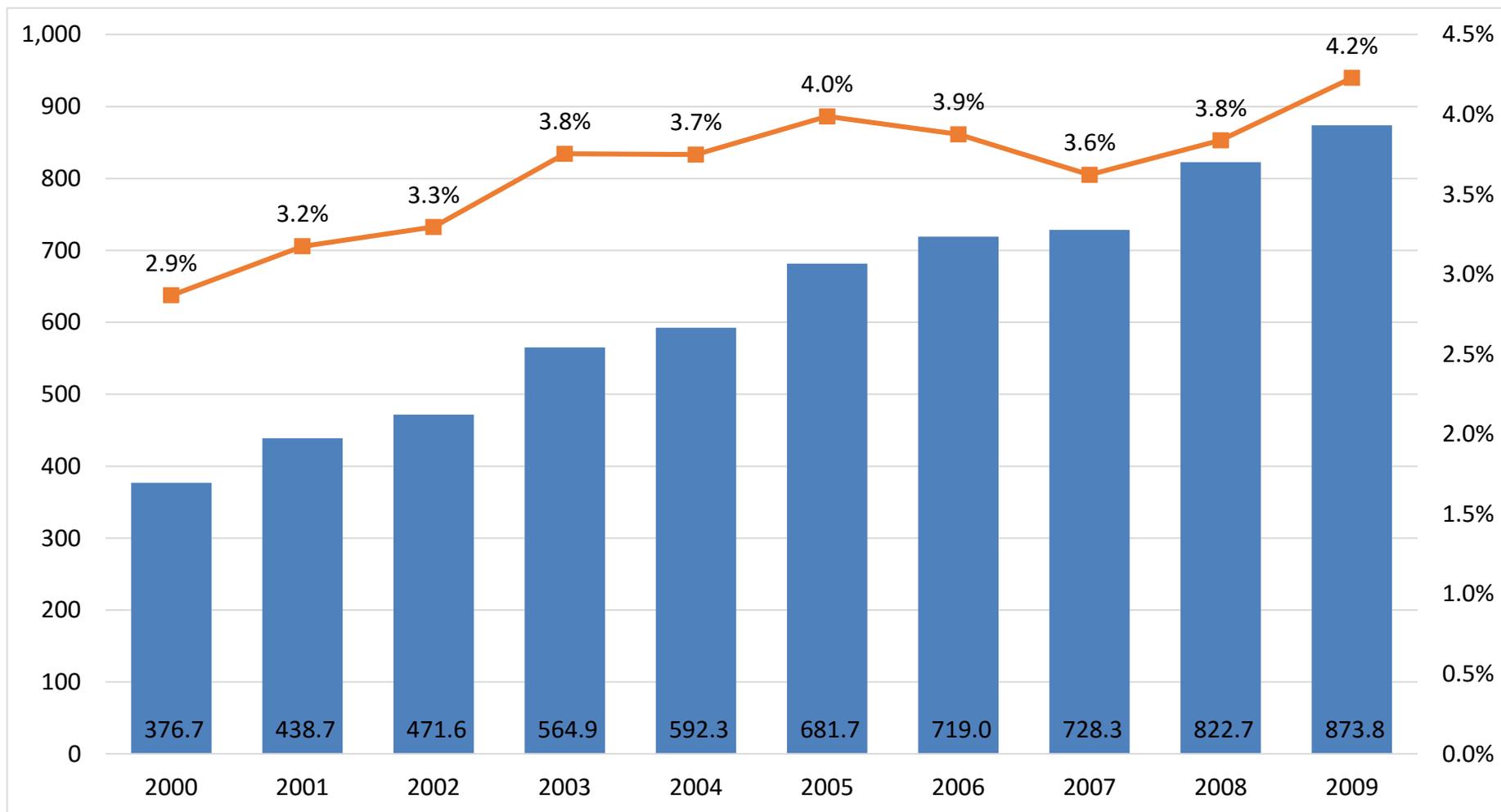
El gasto es creciente desde el 2001

Remuneraciones – Millones de \$ y % del PIB



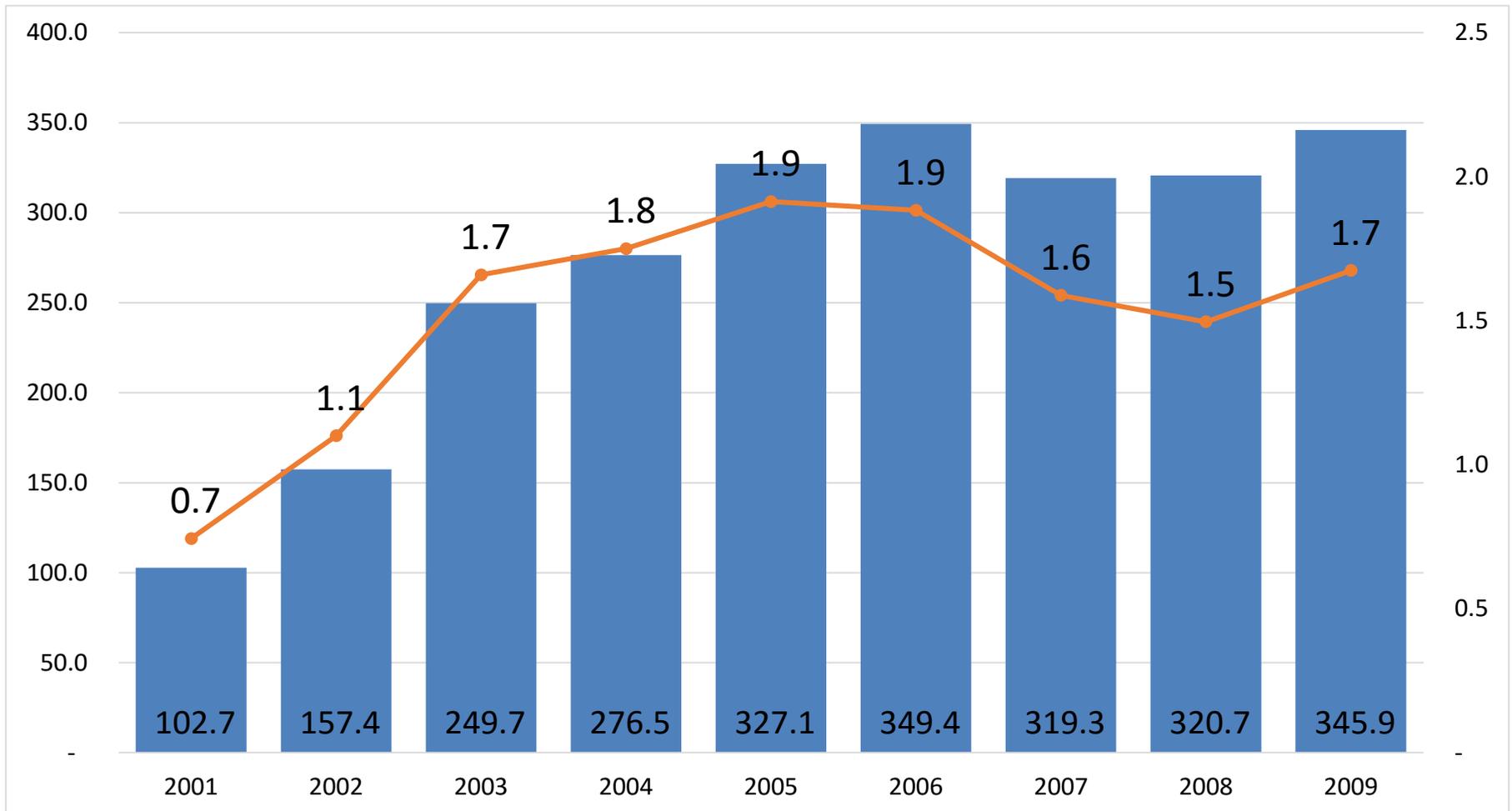
\$500.7 MM → 8.6 X → 5 AÑOS
 \$250.9 MM → 8.9 X → 2 AÑOS

Bienes y Servicios – Millones de \$ y % del PIB



\$281.5 MM ➡ 9.5 \dot{X} ➡ 5 AÑOS
 \$145.5 MM ➡ 9.9 \dot{X} ➡ 2 AÑOS

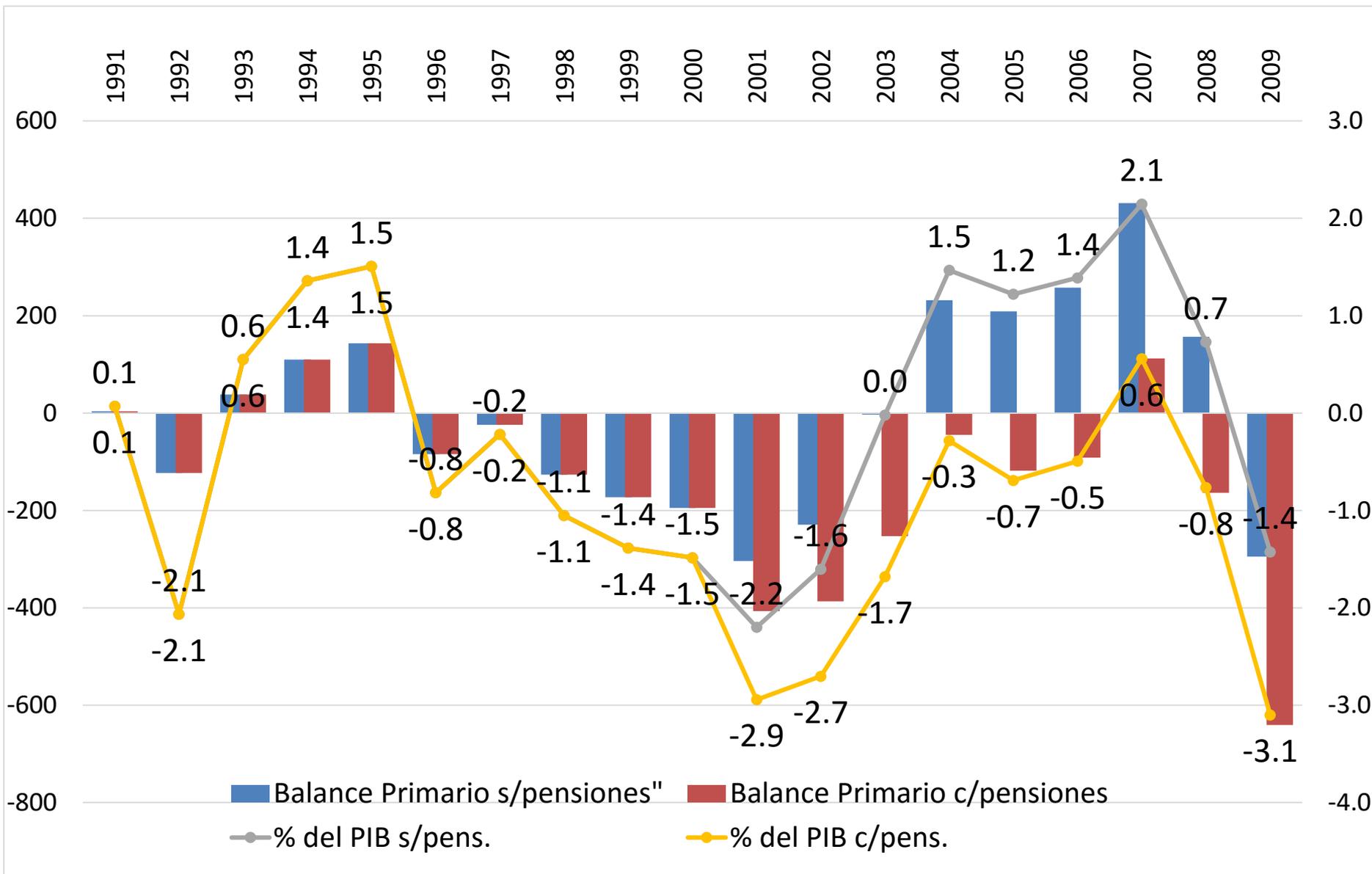
Pago de Pensiones – Millones de \$ y % del PIB



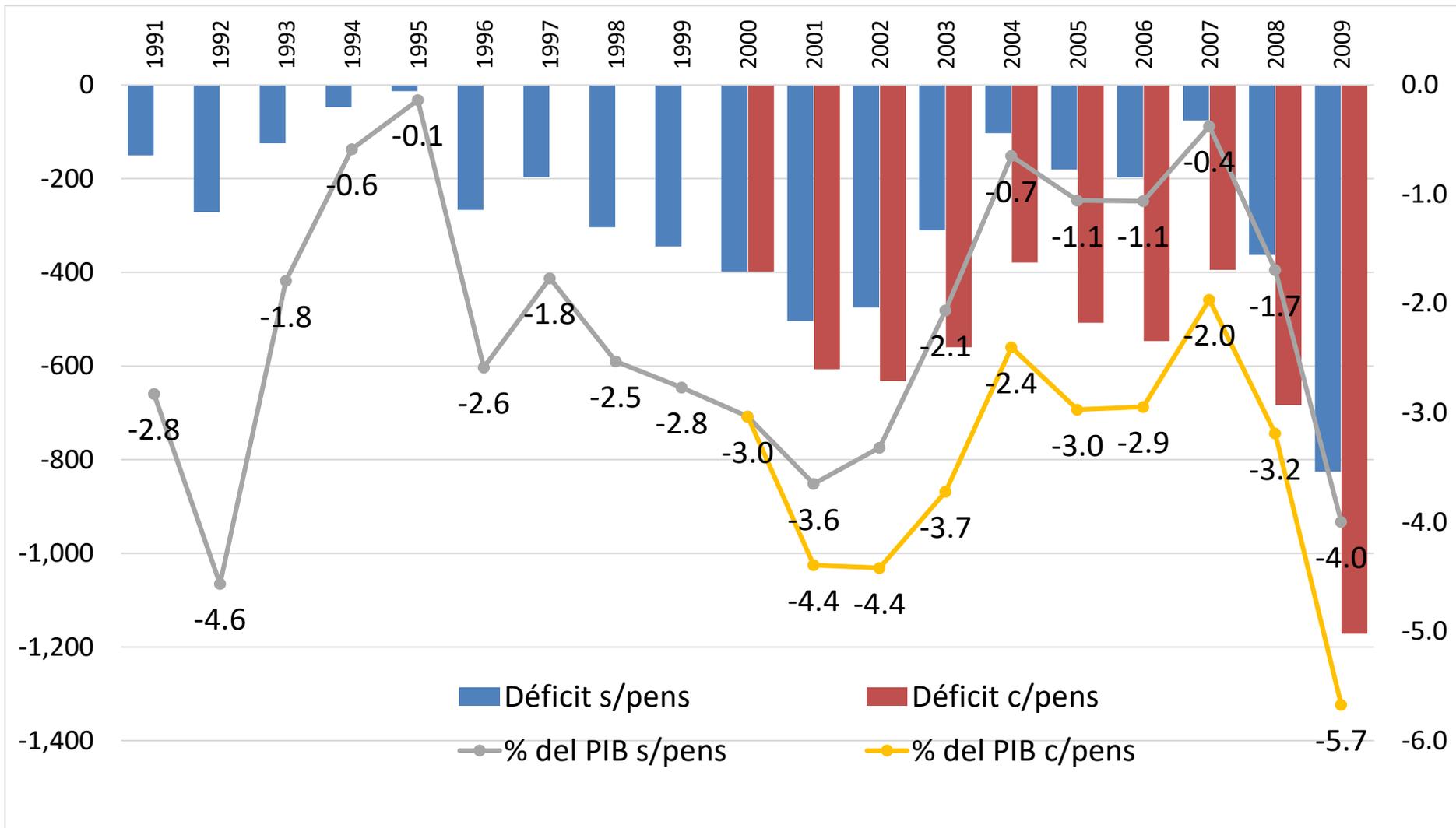
Servicio del FOP →

FOP	2007	2008	2009
Amortización	9.9	15.3	21.0
Intereses	43.4	70.9	79.4
Total	53.3	86.1	100.4

Balance Primario – Millones de \$ y % del PIB

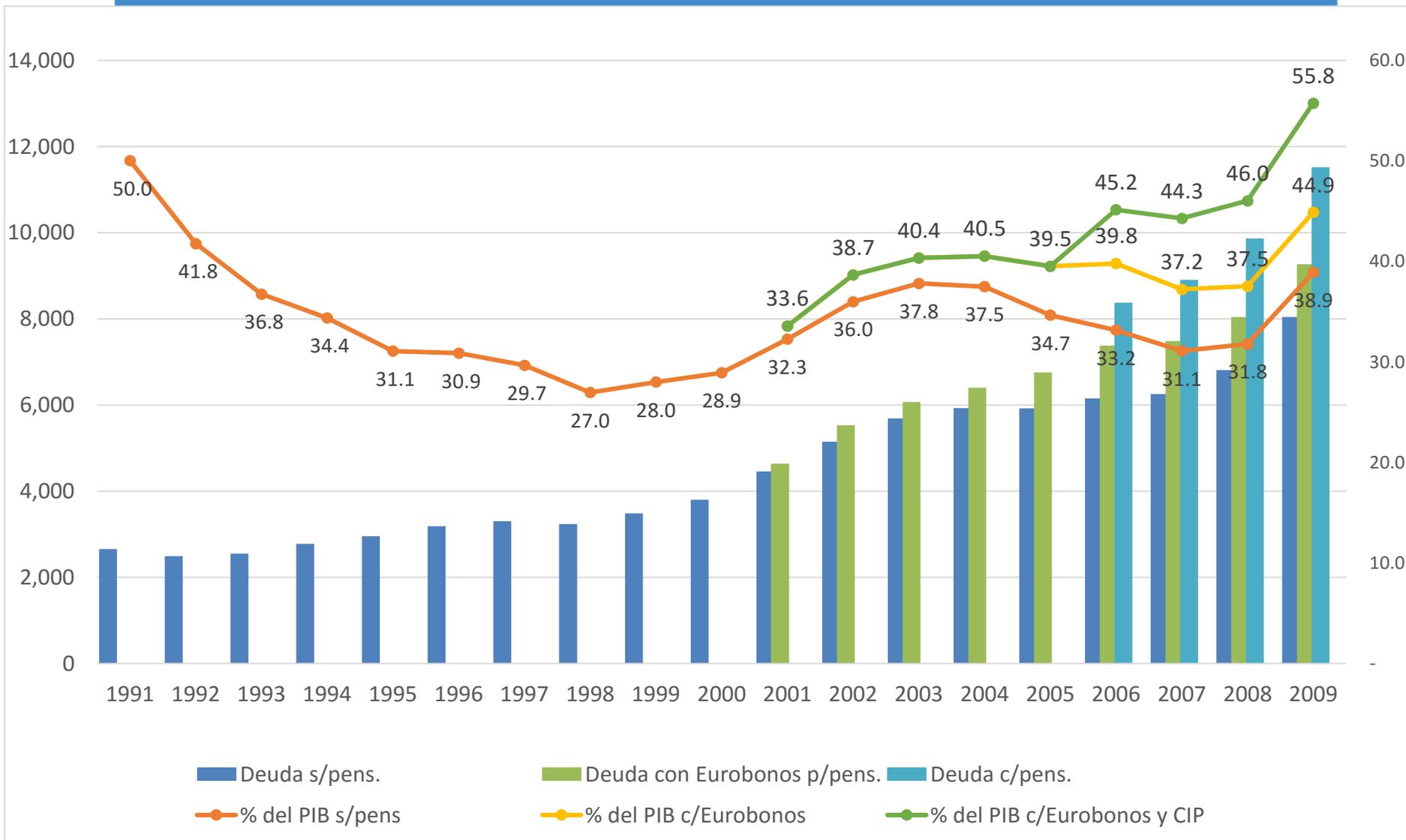


Déficit Fiscal – Millones de \$ y % del PIB



La tendencia 1997-2002 y 2002-2009 es hacia un Déficit fiscal creciente

Deuda del SPNF – Millones de \$ y % del PIB



La deuda es crece a partir de la crisis de pensiones en 2002

Porque el problema fiscal no generó crisis...

Financiamiento del Déficit Fiscal 2008/9

1 – Acuerdos Políticos: Limpia de Mesa

Presupuestos con Libre transferencias de fondos
Préstamos para inversión

2 - Financiamiento del Déficit Fiscal

Pago de LETES \$1,339 MM
Emisión de NTCP \$ 170.1

limite h/60% de los ingresos
Sin limites

3 – Financiamientos aprobados

FOP emisiones \$ 443.8

Eurobonos Internacionales \$800.00 MM para pago de LETES

Bonos Locales \$ 650.00 (FOSEDU \$350 y PEIS \$300)

Préstamos de Apoyo Presupuestario \$950.00

Eurobonos para roll Over 2011 por \$653.5 MM

4 – Opacidad en el manejo de las Finanzas Públicas – nadie opinaba sobre el problema

Los analistas de hoy son los funcionarios de esa época

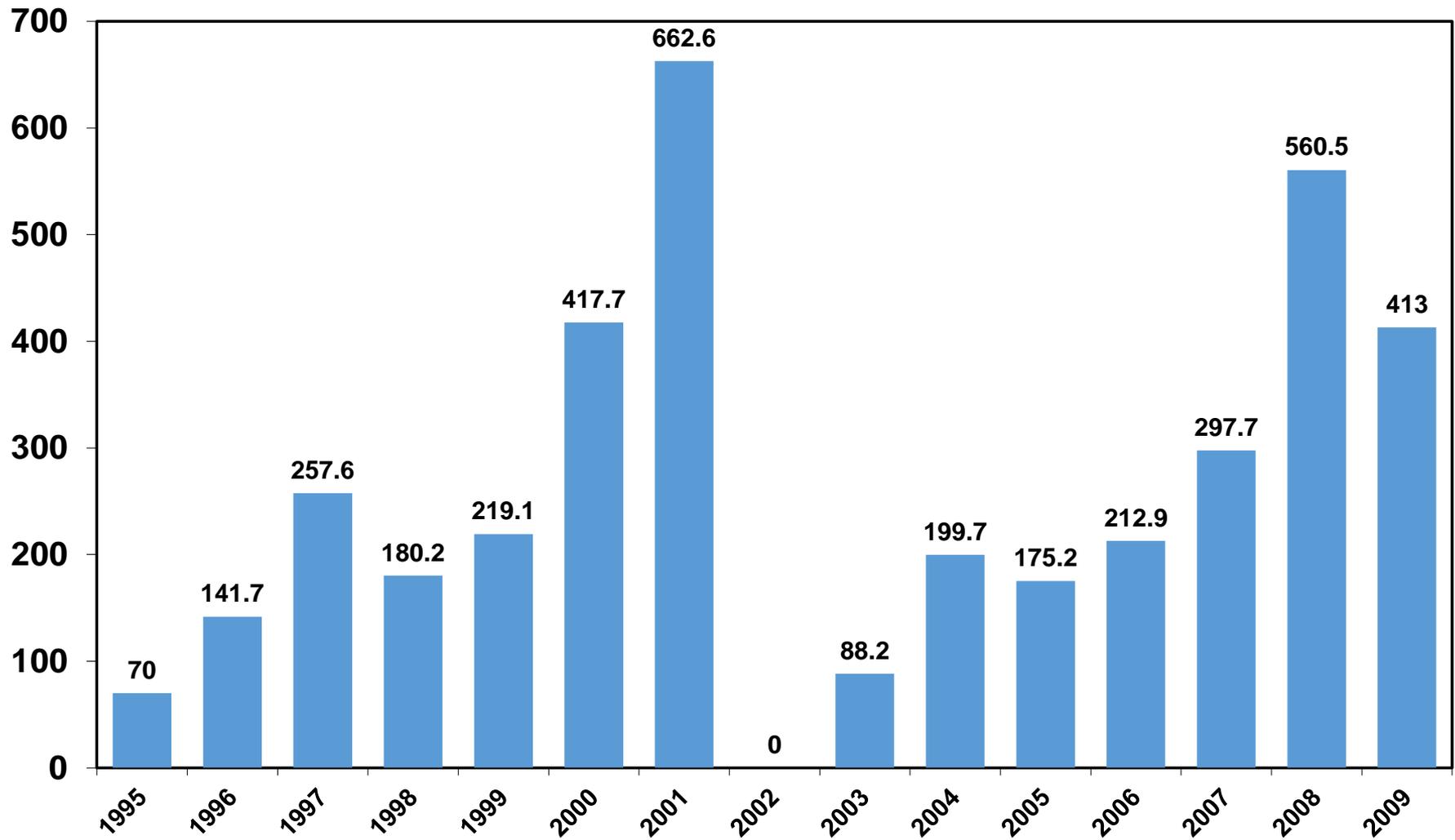
Notas de Crédito del Tesoro Público – 2006-2009

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009
SALDO INICIAL	0.00	46.10	35.20	81.80
(+) EMITIDAS	76.80	122.20	233.90	170.10
(-) PAGOS DE IMPUESTO	28.00	104.70	165.70	169.10
(-) REDIMIDAS	2.70	28.40	21.60	47.30
(=) SALDO FINAL	46.10	35.20	81.80	35.50

NCTP EMITIDAS POR TIPO AL 31/07/2017 (EN MILLONES DE US\$)

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009
REINTEGRO IVA EXPORTADORES	70.2	103.6	190.0	129.0
INCENTIVO FISCAL DEL 6%	6.1	18.2	23.1	20.4
SUBSIDIO GAS LICUADO DE PETROLEO	0.0	0.0	16.5	17.1
SUBSIDIO CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA RESIDENCIAL	0.0	0.0	0.0	0.0
DEUDA ANDA	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS	0.4	0.3	4.2	3.6
TOTAL	76.7	122.1	233.8	170.1

Saldos de LETES 1995-2009 (valor precio) (Millones de US\$)



Nota: 2012 con datos al 14 de septiembre.

EUROBONOS EMITIDOS EN EL PERIODO 1999-2008

(Montos en Millones de US\$)

Año de Emisión	Monto Emitido	Año de Vencimiento	Destino				
			Conversión Deuda Corto Plazo (Letes)	Pago Eurobonos y Servicio Deuda	Pago Pensiones	Apoyo Presupuestario	Otros Destinos
1999	150.0	2006				150.0	
2000	50.0	2007				50.0	
2001	353.5	2011				303.5	50.0
2002 (A)	500.0	2032	711.5	68.0	180.1	291.9	
2002 (B)	300.0	2011					
2002 (C)	451.5	2023					
2003	348.5	2023			201.8	146.7	
2004	286.5	2034		68.4	97.1	30.8	90.2
2005	375.0	2035			353.1	21.9	
2006 (A)	400.0	2035			400.0		
2006 (B)	225.0	2035		150.0		43.8	31.2
Total	3,440.0	22,252.0	711.5	286.4	1,232.1	1,038.6	171.4

Además en el año 2008 se aprobaron \$950.0 MM de Prestamos de Apoyo Presupuestario

POLITICA FISCAL DESDE 2009

Acuerdo limpieza de mesa

Problemas:

1. Crisis internacional 2007/2008
2. Crecimientos económicos negativos
3. Problemas fiscales
 1. Aumento del Déficit
 2. Aumento de gastos:
 1. Remuneraciones
 2. Bienes y Servicios
 3. Aumento de Deuda
4. Demandas sociales y laborales
5. Problemas meteorológicos: IDA – ALEX – 12 E

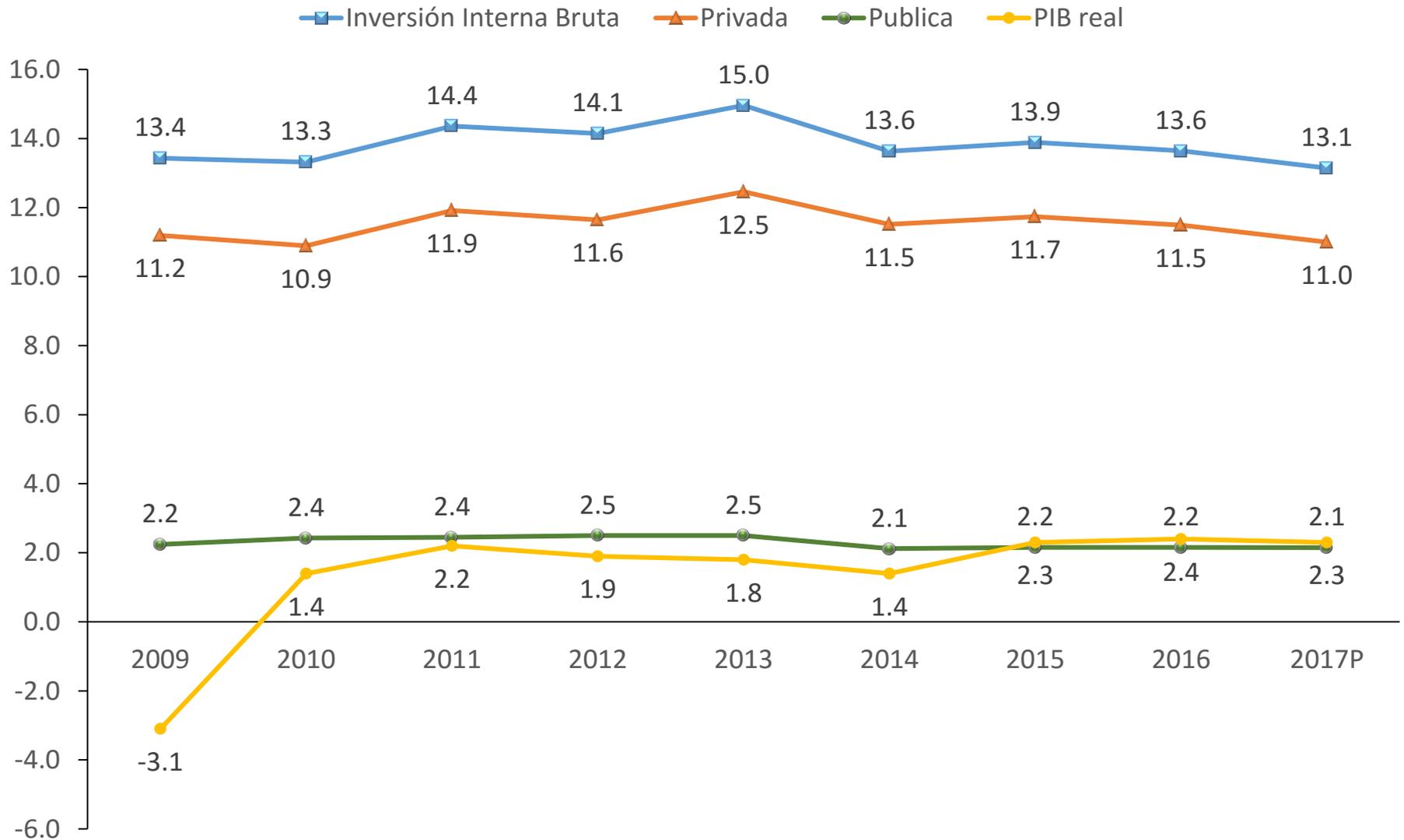
TRAS LA CRISIS INTERNACIONAL LA POLITICA FISCAL DESDE 2009 SE HA DIRIGIDO A:



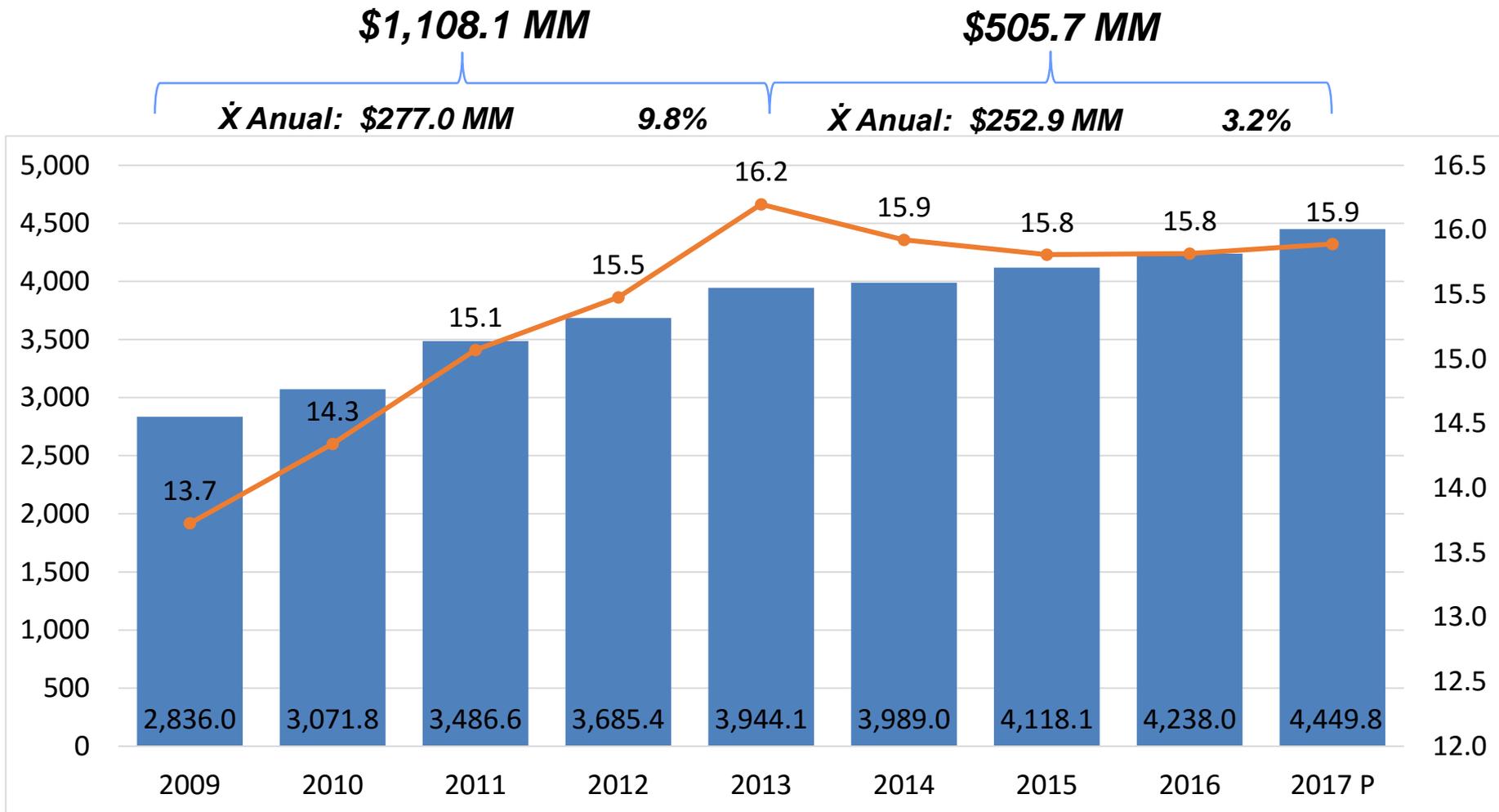
1. Salir de la crisis al crecimiento económico
2. Financiar una gestión prudente del gasto público, financiando los Programas Sociales, priorizando las brechas y necesidades sociales rezagadas.
3. Enfrentar las demandas laborales al ratificar los acuerdo de la OIT
4. Impulsar una Reforma de pensiones.
5. Aumento gradual de la carga tributaria al 17%
6. Alcanzar la Sostenibilidad de la 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.

Inversión Doméstica y Crecimiento Económico 2009 – 2017

(En porcentajes del PIB)



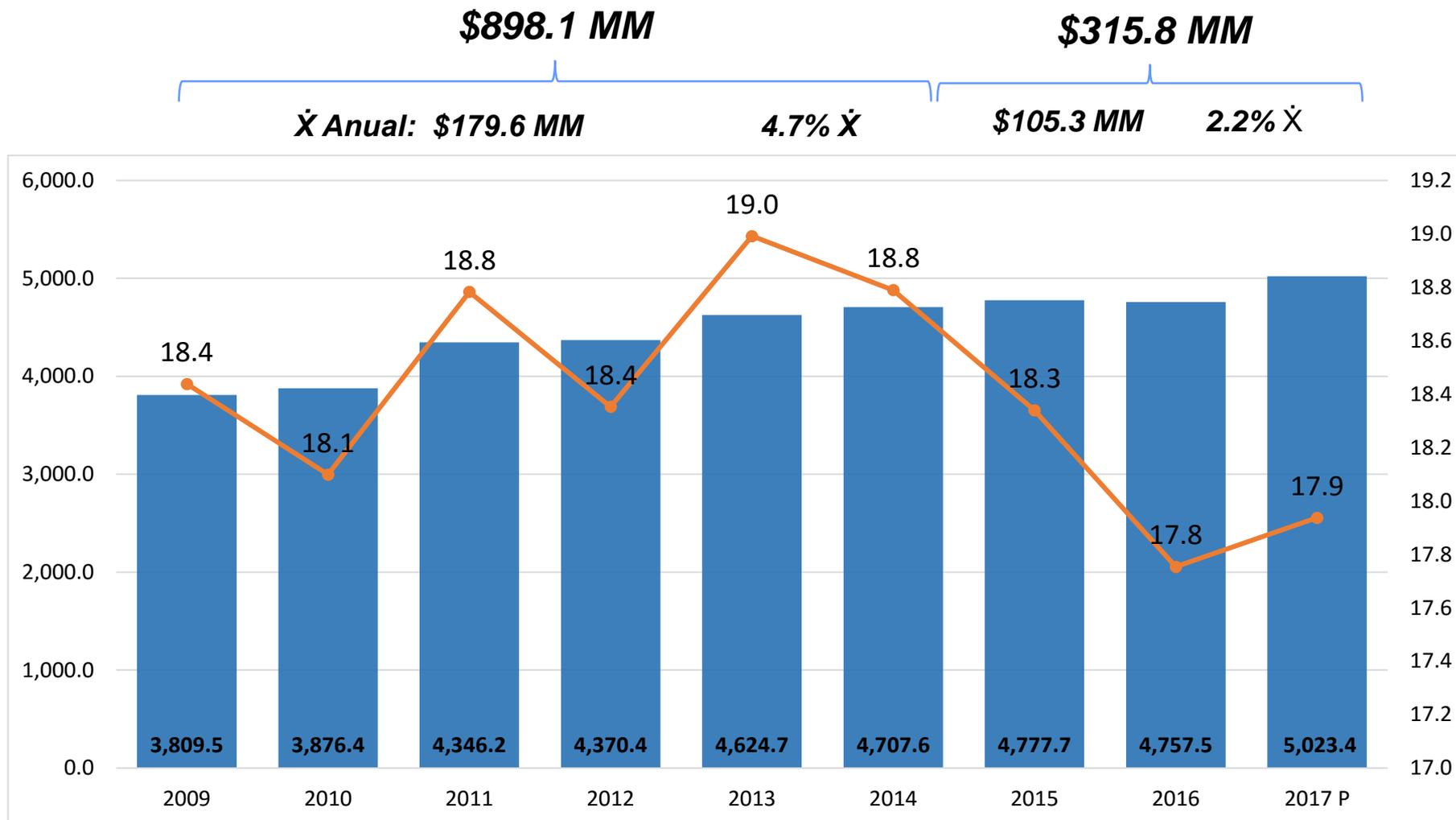
Ingresos Tributarios - Millones de US\$ y % del PIB



Variación 2009-2017: \$1,613.8 MM ̄ \$201.7 MM

7.1% ̄

SPNF: Gastos Corrientes – Mill. \$ y % PIB



Variación 2009-2017: \$1,213.9 MM \dot{X} \$151.7 MM 4.0% \dot{X}

Remuneraciones – Mill. \$ y % PIB

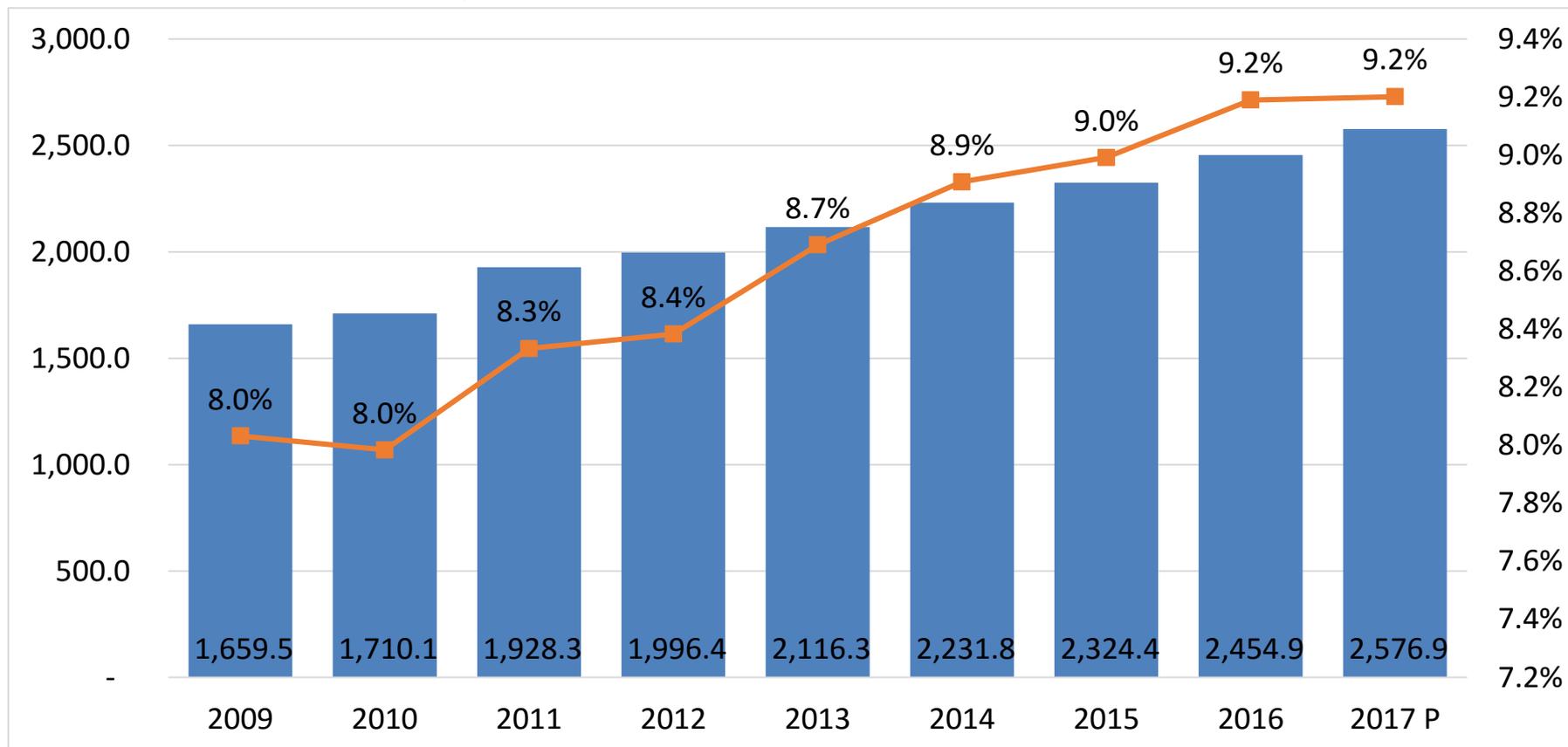
\$ 572.3 MM

\$ 345.1 MM

Ā Anual: \$114.5 MM

6.9% Ā

\$115.0 MM 5.2% Ā



Variación 2009-2017: \$917.4 MM

Ā \$114.7 MM

6.9% Ā

Bienes y Servicios – Mill. \$ y % PIB

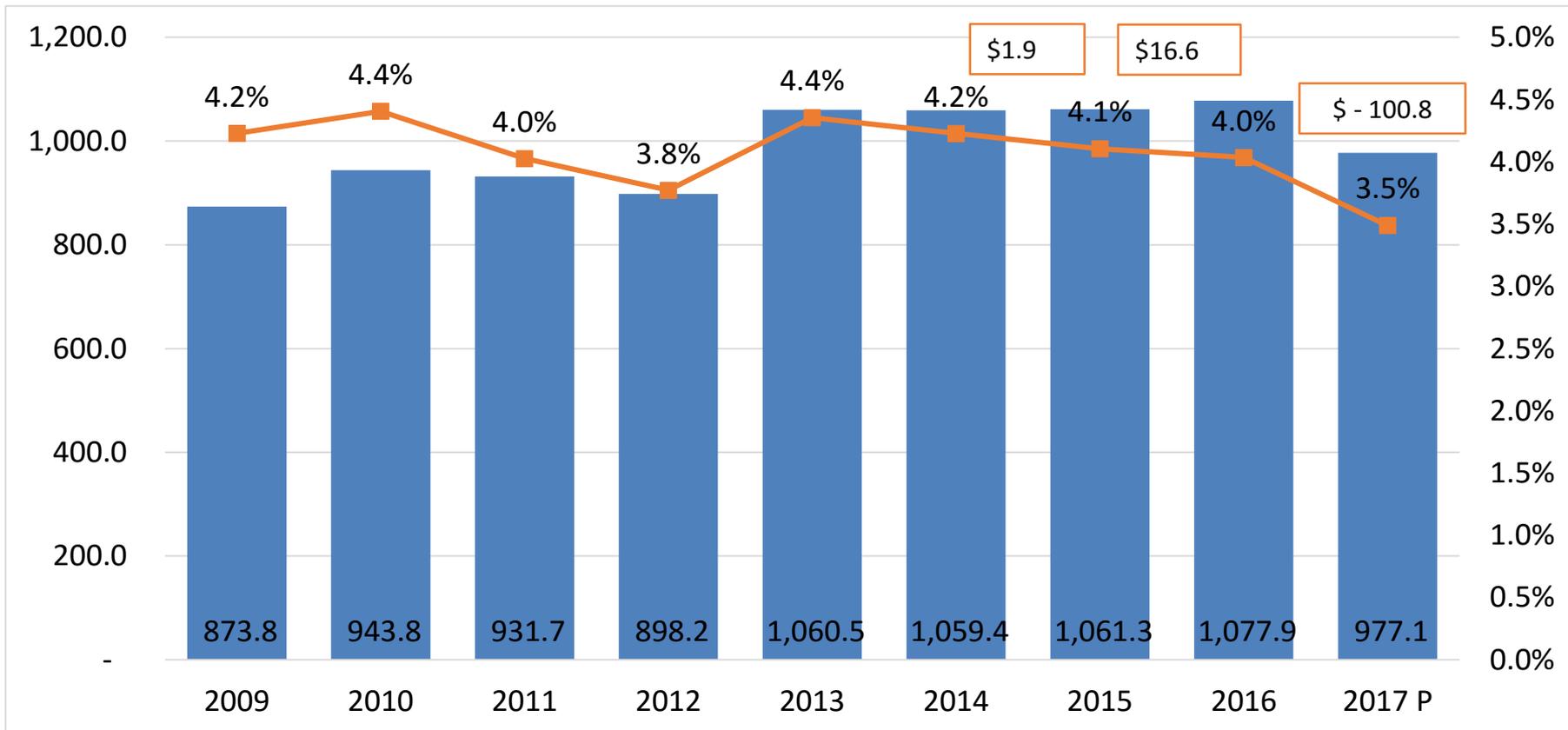
\$ 185.6 MM

\$ -82.3 MM

Ā Anual: \$37.1 MM

4.2 Ā

\$-27.4 MM - 2.6% Ā

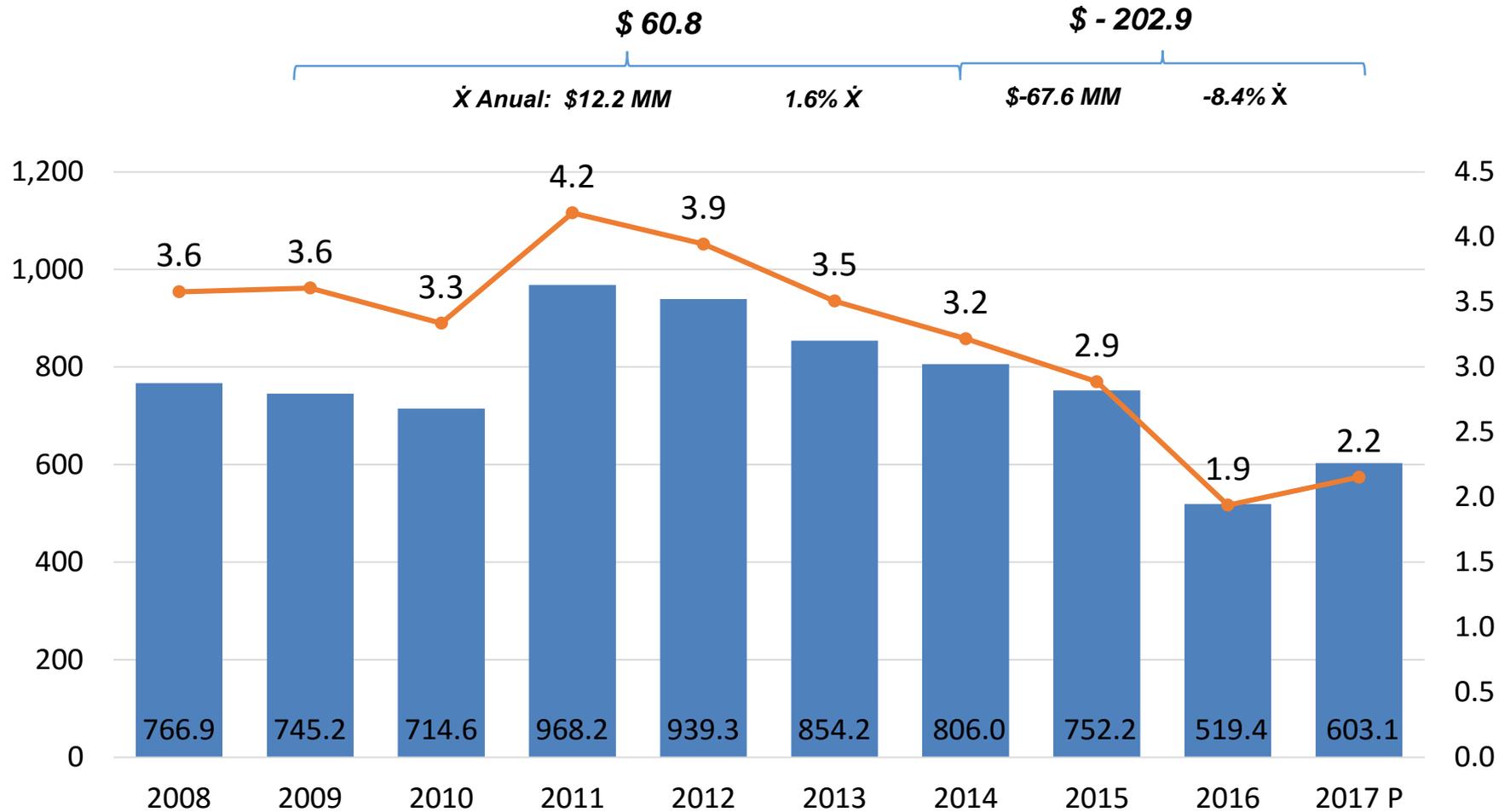


Variación 2009-2017: \$103.3 MM

Ā \$12.9 MM

1.5% Ā

SPNF: Transferencias corrientes – Millones \$ y % PIB



Variación 2016-2017: \$83.7 MM 16.1% \dot{X}

Variación 2009-2017: \$-142.1 MM \dot{X} \$-17.8 MM -2.4% \dot{X}

Subsidios y devoluciones de Impuestos

Millones de \$

Subsidios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Pto.
Gas licuado de Petróleo	136.8	83.4	135.6	163.5	135.6	134.2	101.0	60.6	48.9	40.0
Transporte Público	44.8	78.8	48.0	56.5	64.4	55.8	40.3	36.7	42.8	39.4
Subsidio a la Electricidad:	210.9	118.2	111.1	120.9	200.6	166.5	174.1	141.8	64.4	90.0
FINET (< 99 Kwh residencial)	55.4	86.5	90.5	88.1	42.9	0.1	-	-	-	-
CEL (consumo <=> 99 kwh y no residencial)	155.5	31.7	20.6	32.9	157.7	166.4	174.1	141.8	64.4	90.0
Total	392.5	280.4	294.7	340.9	400.6	356.6	315.5	239.1	156.1	169.4

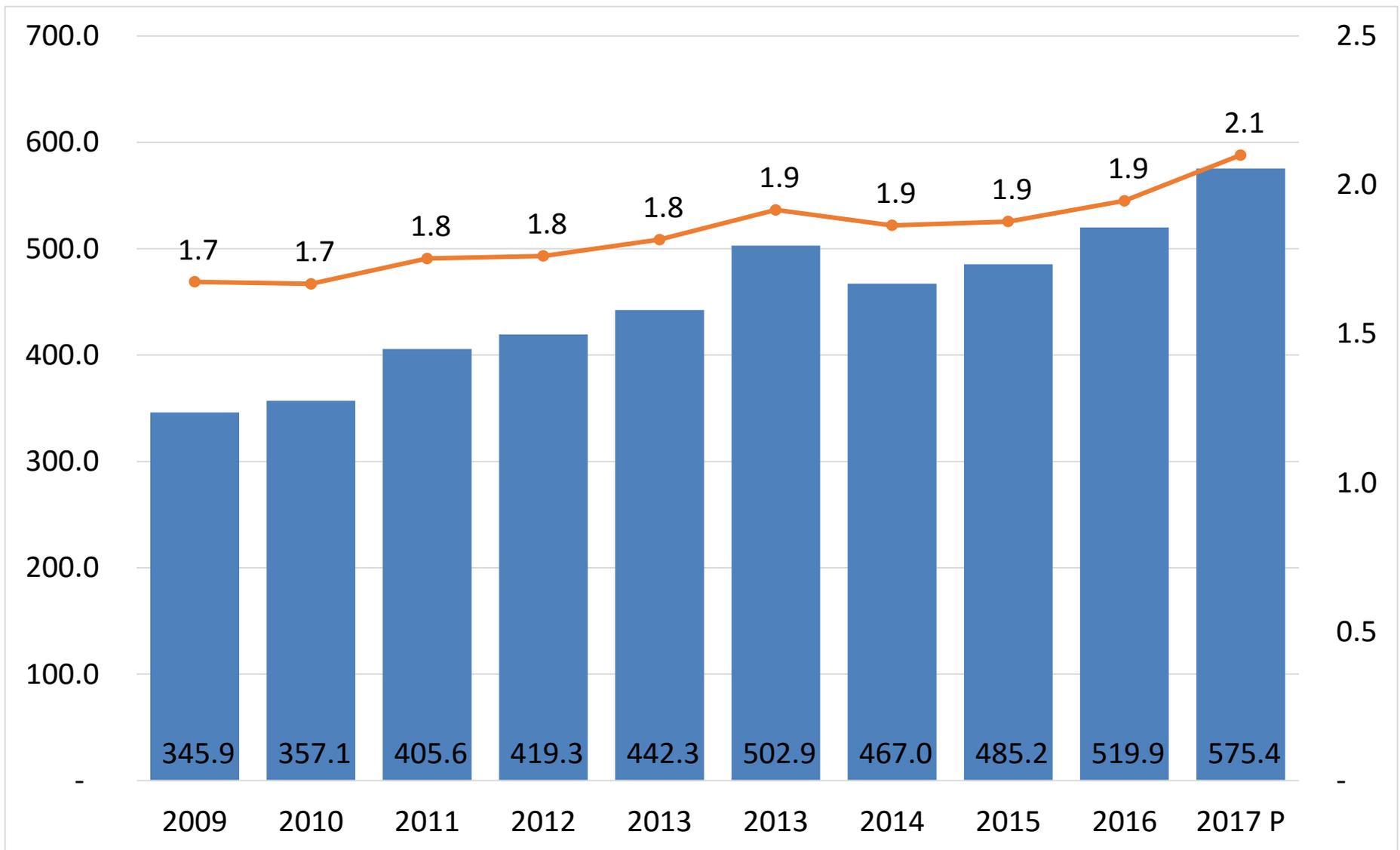
\$223.1 MM menos que 2008

Devoluciones de Impuestos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 P
IVA a exportadores	154.5	172.0	133.8	227.4	183.9	171.0	189.6	170.7	40.8	47.3
Drawback (6% a exportadores)	23.4	23.9	27.8	15.6	0.2	1.3	0.0	-	-	-
Renta	49.3	54.5	55.0	66.0	67.6	26.9	28.0	29.8	30.9	33.4
Total	227.2	250.4	216.6	309.0	251.7	199.2	217.6	200.5	71.7	80.7

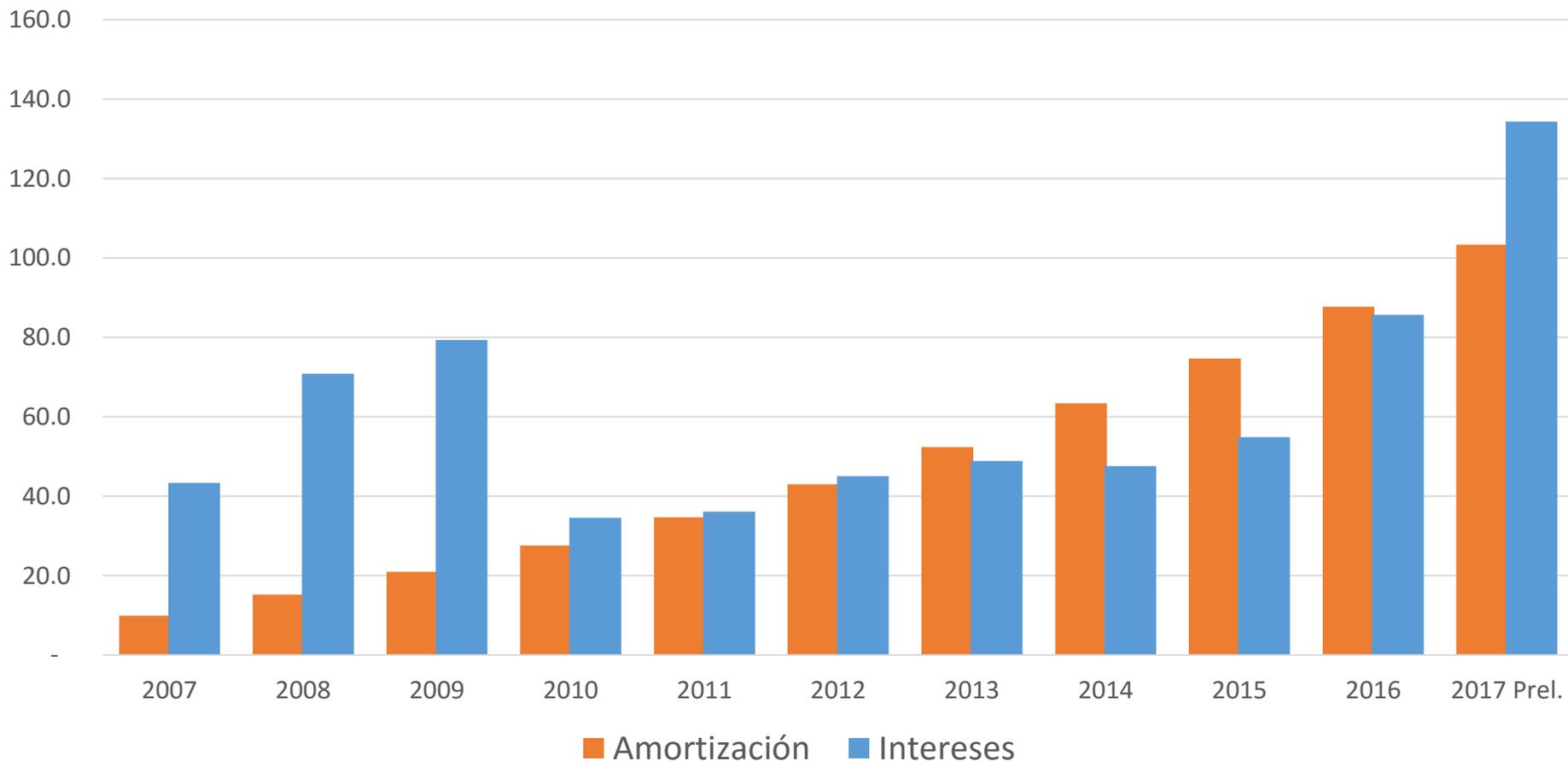
\$150.0 MM menos que 2008

Fuente: Dirección General de Tesorería

Pago de Pensiones - Millones de \$ y % del PIB

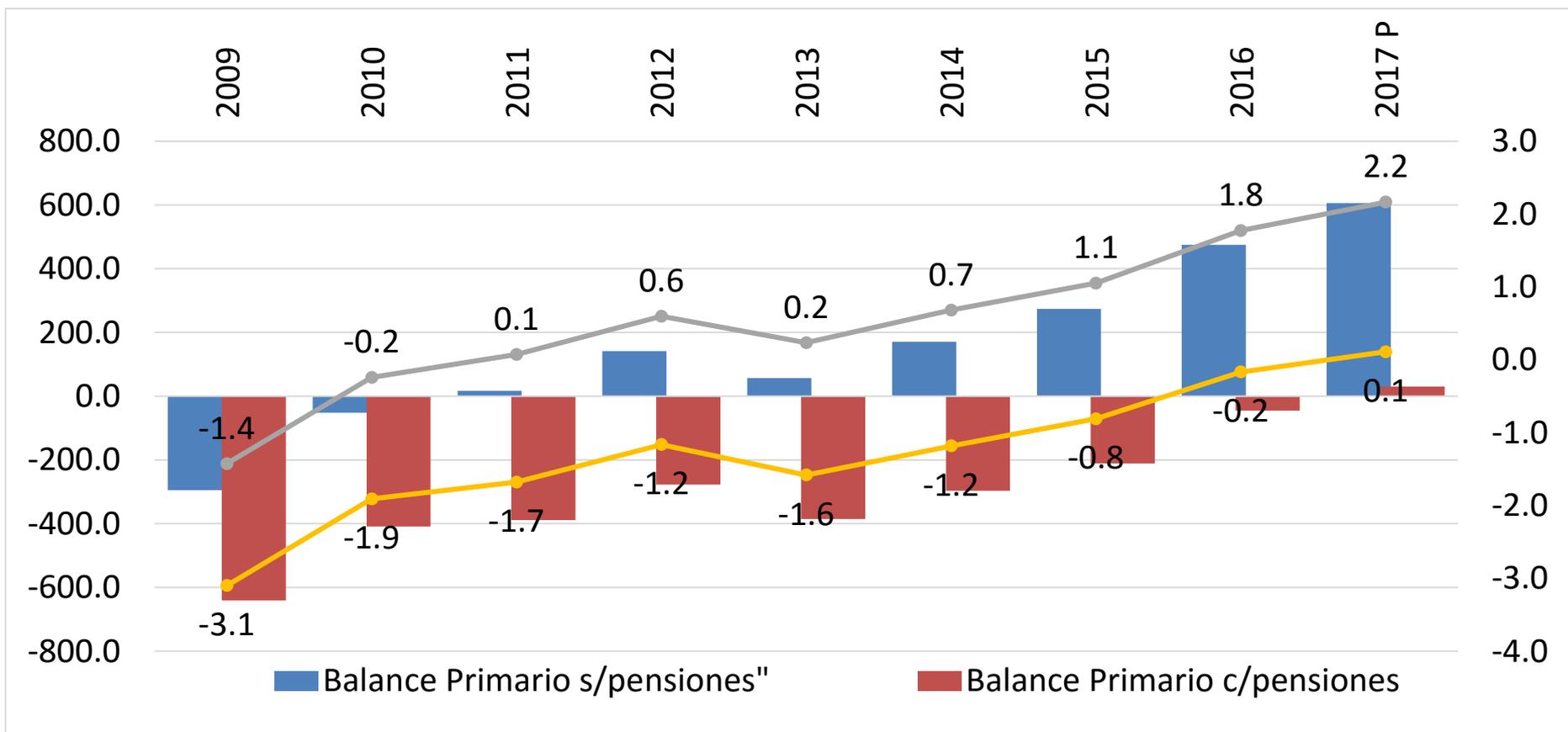


Servicio del FOP – Millones de \$



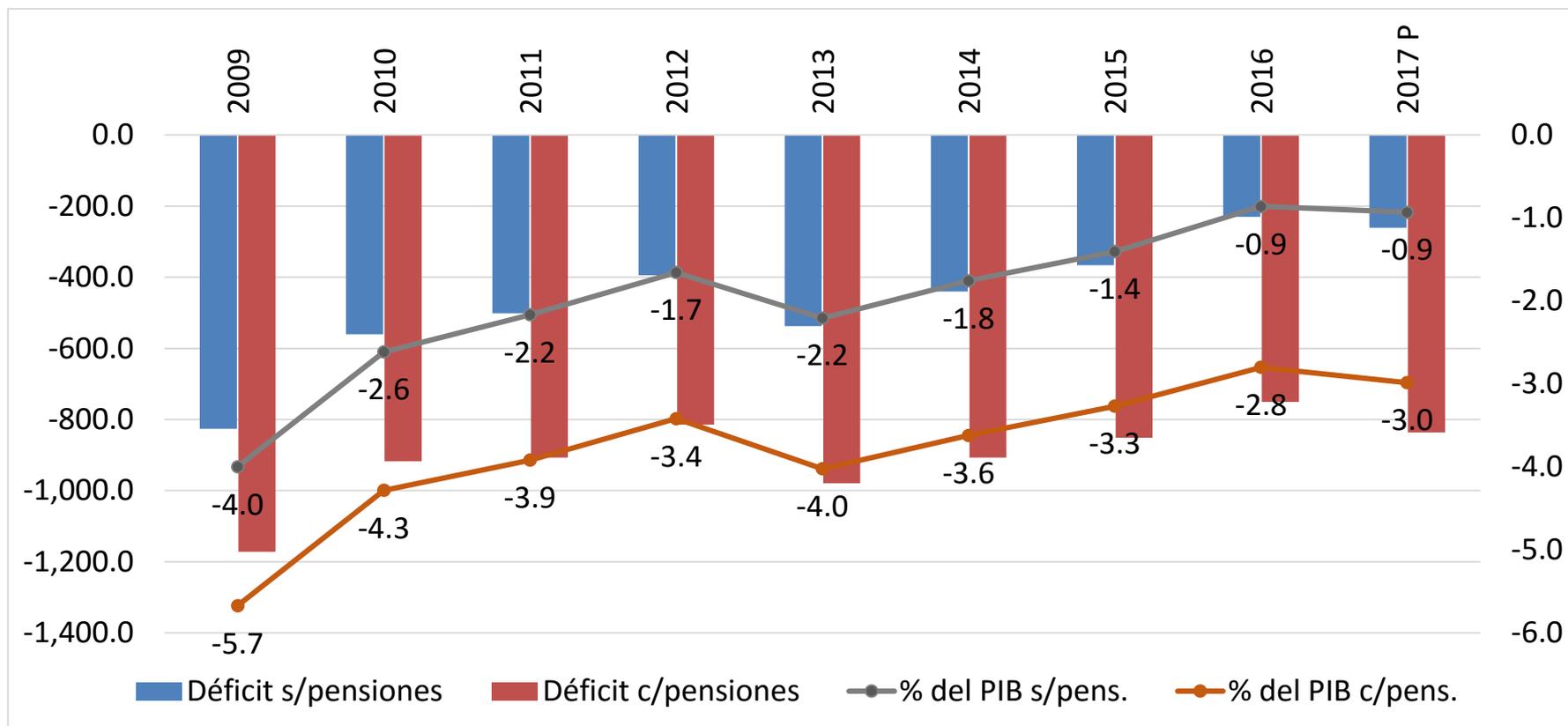
FOP	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Prel.
Amortización	9.9	15.3	21.0	27.6	34.7	43.0	52.4	63.4	74.7	87.7	103.4
Intereses	43.4	70.9	79.4	34.6	36.1	45.1	48.9	47.6	54.9	85.7	134.3
Total	53.3	86.1	100.4	62.2	70.8	88.1	101.3	111.0	129.6	173.4	237.7

Balance Primario - Millones de US\$ y % del PIB



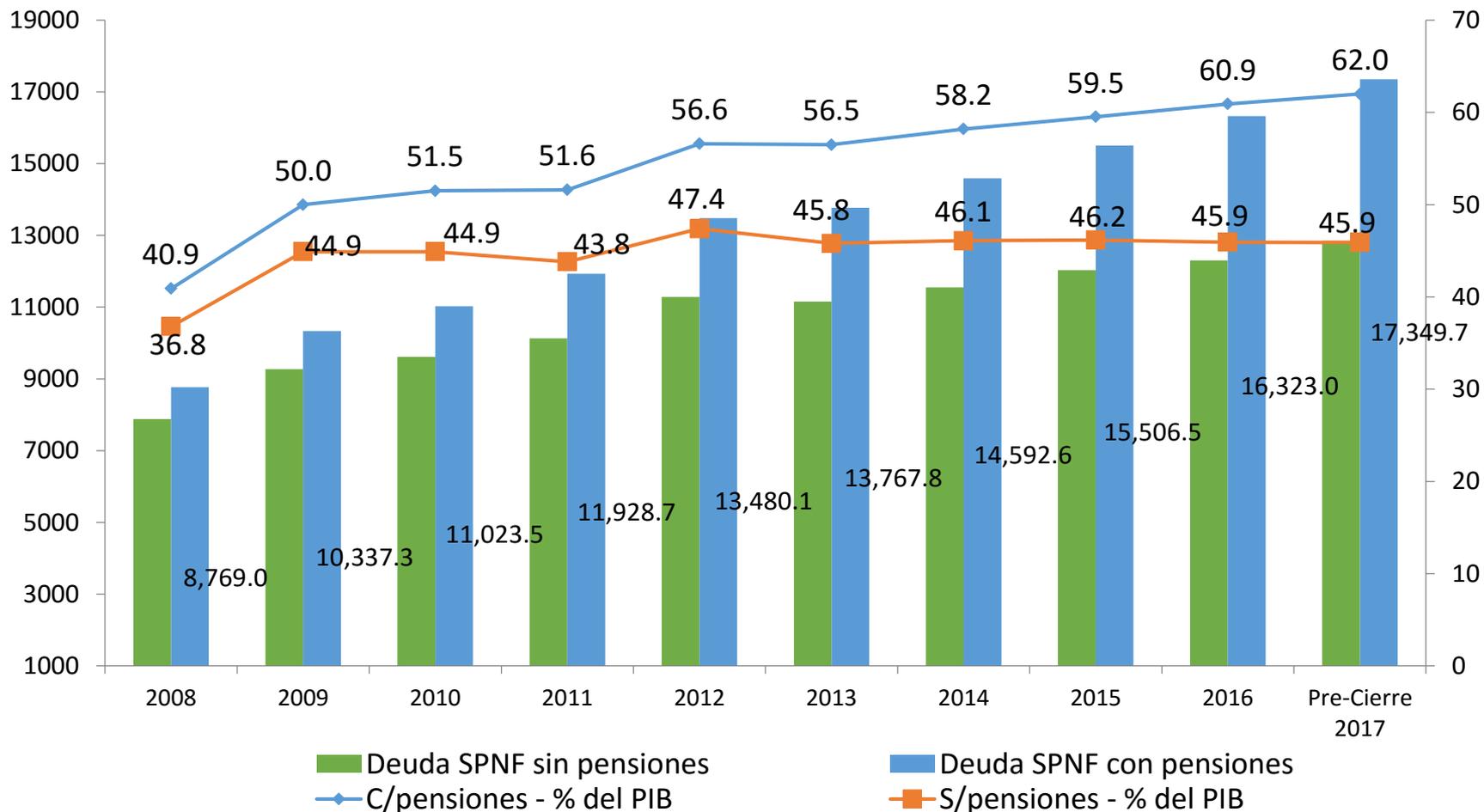
- ❖ La disminución de los Gastos en Bienes y Servicios y Transferencias corrientes han permitido mejorar el Balance Primarios sin pensiones.
- ❖ La Brecha del Balance Primario con pensiones a incrementado a 2.1% en 2017

Balance Fiscal - Millones de US\$ y % del PIB



- ❖ La disminución de los Gastos en Bienes y Servicios y Transferencias corrientes han permitido bajar el Déficit Fiscal sin pensiones.
- ❖ El Déficit Fiscal por pensiones a incrementado en 2.1% en 2017

Saldos Deuda SPNF de Corto, Mediano y Largo Plazo (En Millones de US\$ y % del PIB)



- ❖ La Deuda sin pensiones se mantiene estable en alrededor de 45.0%
- ❖ La Deuda con pensiones se ha incrementado en 16 puntos para 2017

¿Que se logró impulsar del 2009 al 2017?

1. Se incremento la Carga Tributaria del 13.7% al 15.9%, es decir, \$1,613 MM adicionales a base de una política tributaria progresiva.
2. Financiamiento los programas sociales por \$1,388.1 MM y las brechas laborales históricas por \$ 917.4 MM.
3. El Acuerdo con el FMI 2010-2013 permitió disminuir el Déficit Fiscal de SPNF de 6.3% (\$1,393.8 MM) a 3.6% del PIB (\$907 MM) y estabilizar a partir del 2012 la deuda del SPNF sin pensiones a niveles del 47%.
4. Préstamos de Apoyo Presupuestario por \$700.0 MM
5. Diagnóstico General del Sistema de Pensiones en 2010/2013
6. Presentar a la Asamblea Legislativa en Abril de 2014 la Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal.

A partir del 2014, con el cambio de gobierno, se agudizó la crisis política

- 2013 Acuerdo con FMI – No se llevo a cabo
Ajuste de 2.5%
- Oct. 2012 Acuerdo Fiscal → ASAMBLEA LEGISLATIVA
Autorizo la Emisión de \$800MM para pago de LETES
Llevar a cabo un programa de Ajuste con medidas de ingresos y gastos
Política de Ahorro de Austeridad
Presentar la LRF en Abril de 2014
- 2015 crisis de los \$900 MM \$600 MM LETES 2015
\$300 MM DEFICIT F. 2015
La Sala declaró Inconstitucionalidad 18 meses después.
- Solicitamos una nueva emisión por \$1,200 MM: \$900 MM LETES 2016
\$300 MM DEFICIT F. 2015

Acuerdo Fiscal

(10 Noviembre 2016)

1. Participantes: Comisiones negociadoras del Gobierno y los partidos FMLN y ARENA, en consulta con los partidos GANA, PDC y PCN.
2. Propósito: Construir una agenda que asegure la sostenibilidad fiscal y un crecimiento y desarrollo económico y social inclusivo con estabilidad.
3. Principales acuerdos:
 - Autorización para emitir Bonos por \$550 millones (primer tramo)
 - Aprobación proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal
 - Continuación del trabajo de la Mesa Fiscal
 - Segundo tramo de la emisión de Bonos
 - Seguimiento a la 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
 - Cumplimiento de la Ley de Veteranos de la FAES y FMLN
 - Formalizar solicitud de un Acuerdo con el FMI
 - Reforma integral al Sistema de Pensiones

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Desde el 15 de Mayo de 2014 se presentó al Anteproyecto ante la Asamblea Legislativa y fue aprobado 2 años después

- **Decreto Legislativo No. 533**
- **Aprobación:** Noviembre 10, 2016,
- **Vigencia:** Enero 1, 2017
- **Propósito:** Promover políticas que garanticen la *sostenibilidad fiscal* de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, y que contribuyan a la *estabilidad macroeconómica* del país.
- **Mediante**
 - Reglas fiscales que establezcan límites al déficit y endeudamiento público
 - Congruencia del presupuesto con las metas establecidas en la LRF
 - Garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales
 - Mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.

Ar.t IV FMI 2016

“En el corto plazo, los principales riesgos son fiscales”

Posición fiscal e impasse en congreso:

- **Aumento financiamiento interno y su costo**
- **Potencial iliquidez del presupuesto, retrasos en pagos y riesgo de ajuste desordenado**
- **Altos spreads, crea riesgo que financiamiento externo sea más caro en el futuro**

Prioridad 1. Sostenibilidad fiscal y protección social

Consideraciones:

- Levantar impase en Congreso para acceder financiamiento externo (y reducir riesgo de ajuste desordenado)
- Lograr un ajuste “mínimo” de 3% del PIB (durante 2017-19)
- Ajustar 4-5% del PIB para lidiar con desbalance en pensiones y salud.
- Ajuste adicional para apoyar programa de seguridad y Pensión Universal
- Fortalecer marco fiscal

Plan fiscal debe reducir gasto y reorientarlo a prioridades

Presión de gasto corriente, incluyendo salarios ...

- Lidiar con presión en salarios, subsidios no focalizados, y eficiencia en salud y programas escolares
- Reorientar recursos hacia infraestructura y gasto social
- Adoptar una sólida ley de responsabilidad fiscal, pero aun no hay consenso

Art. IV FMI 2016

Opciones para un Ajuste Fiscal

Menú potencial de medidas en 2017–19

(Acumulado, porcentaje del PIB)

Gasto salarial	1.4
Incremento del IVA al 15%	1.2
Adopción plena del impuesto a la propiedad	0.6
Ahorros en bienes y servicios	0.4
Subsidio focalizado	0.4
Tributación progresiva	0.4
Eliminación de exenciones fiscales	0.1
Simplificación de "impuestos engorrosos"	-0.7
Apoyo social para aminorar los efectos regresivos del IVA	-0.3
Total:	3.5

Fuente: Estimaciones del personal del FMI.

Resumen de Medidas

Ajuste Fiscal	Rendimiento		2017	2018	2019
	\$	% PIB			
Incrementar el IVA 2 puntos	278.70	1.01%	278.7		
Ley de Impuesto al Patrimonio	90.80	0.32%	-	90.8	
Ley de Cobranza	70.95	0.24%	7.9	21.9	41.2
Reformas al Código Tributario	1.69	0.01%	0.3	0.7	0.7
Reformas al Código Penal	23.62	0.08%	3.3	8.1	12.2
Medidas de Gasto		1.06%	38.6	129.0	30.0
Tasa de Crecimiento Remuneraciones	109.23	0.38%	13.7	43.3	52.1
Focalización del Escalafón	-	0.00%			
Personal Jubilado	46.00	0.16%		46.0	
Recorte de Bienes y Servicios	129.00	0.46%	79.0	20.0	30.0
Subsidios al Gas Licuado	14.60	0.05%	14.6		
Reducción del Subsidio al Transporte	21.00	0.07%		21.0	-
Focalización del Subsidio a la Energía	42.00	0.15%		42.0	
Medidas Compensatorias de IVA	- 55.00	-0.20%	- 55.0		
Otras Medidas al Presupuesto					
Devoluciones IVA	28.00		28.0		
Devoluciones ISR	22.00		22.0		
AJUSTE TOTAL		2.72%			
PIB nominal con ajuste*			27,679.9	28,704.8	29,855.60

* crecimiento real 1.7% 2017, 2.1% 2018 y 2.2% 2019.

Situación Actual

- Presupuesto 2017 “Insuficiente”
 - Pago del FOP (enero, Abril, Julio y Octubre)
 - IPSFA
 - Devoluciones de IVA y Renta
- *Inconstitucionalidad del Presupuesto – Sentencia
 - Ajuste de gastos
 - Inclusión de Ingresos  Se requiere que la Asamblea Legislativa apruebe las recomendaciones de la Sala
- Problema de Caja
 - Financiamiento del Déficit Fiscal de mas o menos 1.0% del PIB = \$300
- Canje de Deuda \$650.0 pago de LETES
- Compromisos del FOP
 - Pago de \$91.0 de octubre
 - Pago de pensión octubre a Diciembre de 2017 por \$150.0
- Calificadoras

Situación Actual 2017

Principales Problemas:

1. Financiamiento de los déficit del SPNF sin pensiones por el orden de \$300 MM.
2. Canje de deuda de Corto Plazo a Largo Plazo y que esto afecte al Sistema financiero
3. Cumplir con los compromisos del FOP, FODES y demás deuda flotante.
4. Que el desfinanciamiento del Sistema de Pensiones finalmente termine en un abismo fiscal que requiera un ajuste de magnitudes mayores al 3% requerido por el FMI.
5. Que la Asamblea no apruebe las medidas de la Sentencia de inconstitucionalidad del Presupuesto 2017.
6. Vencimientos de la Deuda 2019-2023-2024

El Ministerio de Hacienda a propuesto:

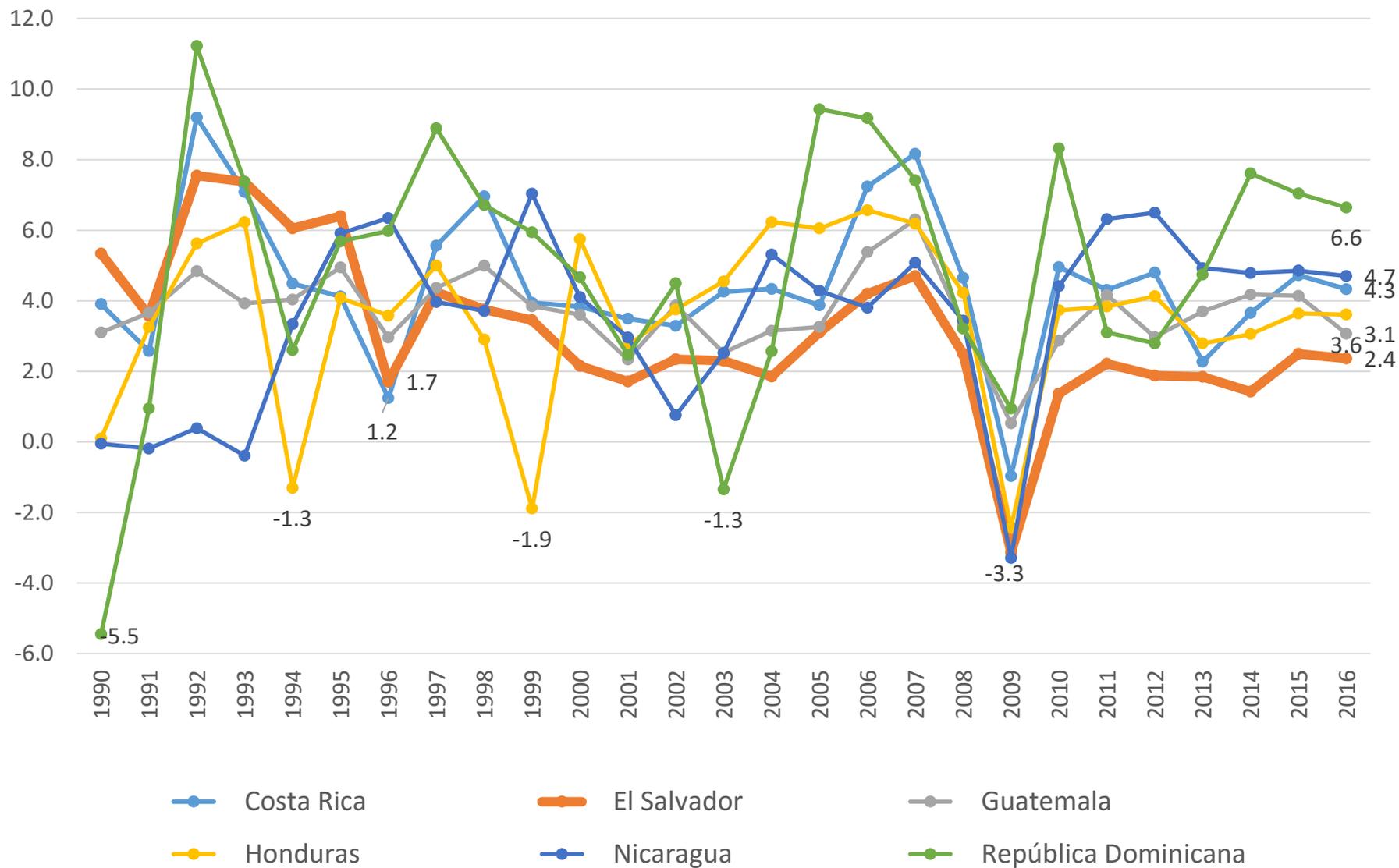
1. Acuerdo Fiscal de país que lleve hacia un Acuerdo con el FMI y adoptar las recomendaciones del Art. IV que incorpora un Ajuste fiscal de 3.0% del PIB, 50% por el lado de Ingresos y 50% por el lado de los gastos.
2. Realizar una reforma de pensiones que garantice la mayor sostenibilidad posible desde un punto de vista integral y no parcializado.
3. Eliminar los riesgos fiscales pagando los \$650 millones de LETES a los Bancos, asegurar el financiamiento del déficit fiscal con créditos de apoyo presupuestario para 2017, 2018, 2019 mientras dure el ajuste.
4. Aprobar las necesidades de financiamiento de Bonos para 2019 – 2023 – 2024 que suman \$1,720.0 MM + 2025 \$800.0 MM.
5. Mejorar la calificación del país y de lugar a otras posibilidades
 1. Préstamos de Apoyo Presupuestario
 2. Reestructuración de los vencimientos 2019-2025
 3. Revisar el perfil de la deuda

Pensiones

1. Pensión a los cotizantes
 2. Sostenibilidad integral del sistema
 - Público
 - Privado
 3. Rigidez del Presupuesto
 4. Otros
- Pensiones
Servicio de la Deuda
+ FODES
+ CSJ + FISCALIA +
CCR+PGR+ Asamblea
Legislativa, suman mas
del 80% del
Presupuesto.

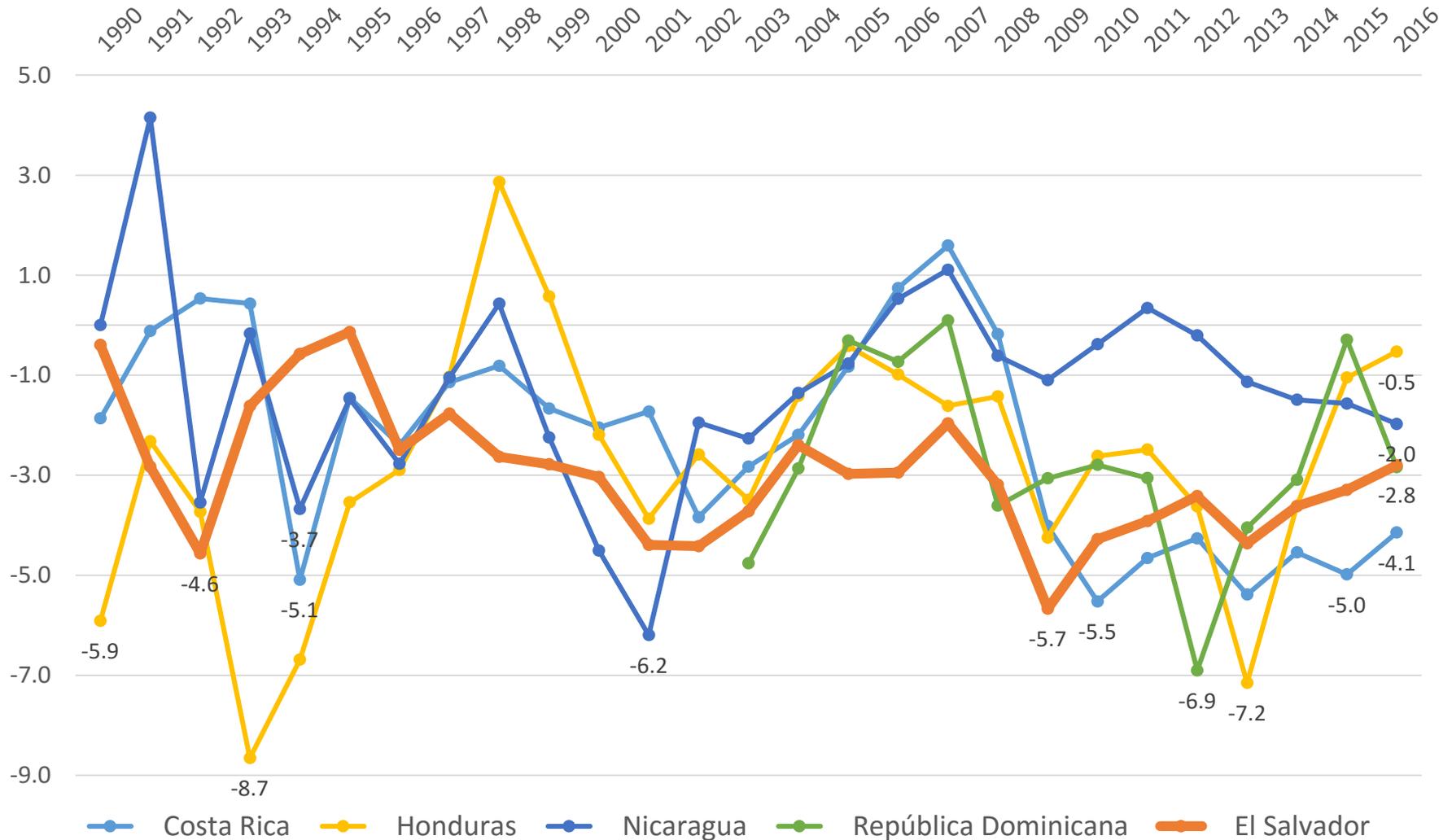
A medida que el sistema se base en más endeudamiento, hay mas rigidez, por lo que se corre el riesgo que en el futuro no se podrían pagar del Presupuesto las pensiones formando un circulo vicioso, entre un ajuste mayor y más deuda.

Tasa de Crecimiento Económico de C.A y R. Dominicana



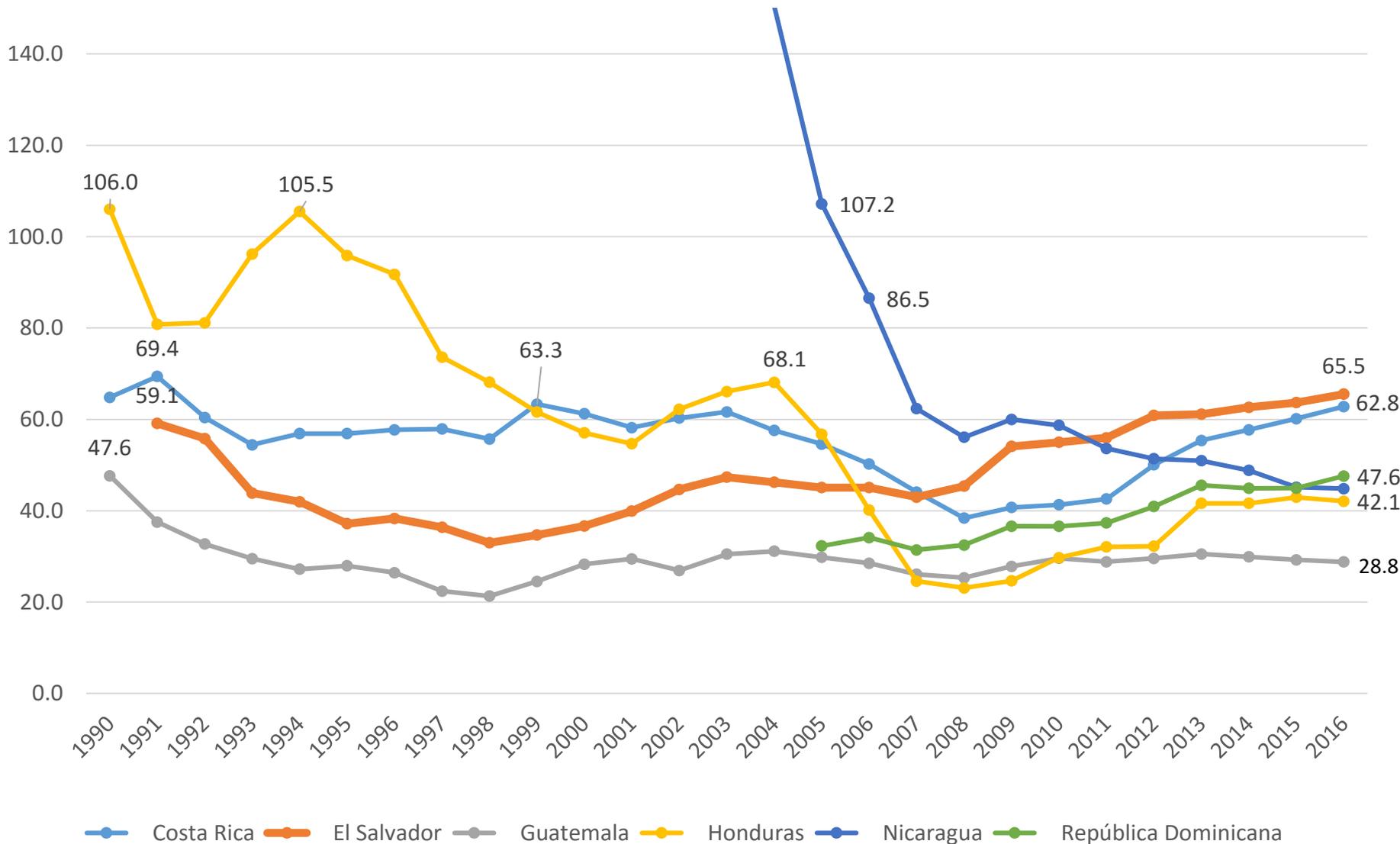
Déficit SPNF - Países de Centroamérica y R. Dominicana

(En % del PIB)



Deuda Pública - Países de Centroamérica y R. Dominicana

(En % del PIB)



Situación Fiscal de El Salvador

Alternativas para su consolidación



Presentación del Ministro de Hacienda Carlos Cáceres
San Salvador 23 de agosto de 2017