
Coyuntura fiscal

2014 Diagnóstico de las finanzas públicas de cara a la transición



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Coyuntura fiscal

2014

Diagnóstico de las
finanzas públicas de cara
a la transición

2014
Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

336

P438c

Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

Coyuntura fiscal 2014 : diagnóstico de las finanzas públicas de cara a la transición / Carlos Armando Pérez Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2014.

sv

50 p. : il. ; 28 cm.

En formato pdf, 4.45 mb. -- www.repo.funde.org

ISBN 9789996149214 (E-Book)

1. Finanzas públicas--El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Economía.
I. Título

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Diciembre de 2014

Investigación elaborada por:

Carlos Armando Pérez Trejo

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

© FUNDE, 2014

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Con el apoyo de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

Índice general

Introducción/ 04

01 Entorno macroeconómico/ 06

02 Desempeño fiscal años recientes/ 12

03 Coyuntura fiscal 2014: ejecución al primer trimestre y perspectivas para el final del ejercicio/ 20

- a. Desempeño de los ingresos fiscales/ 21
 - b. Ejecución del gasto público/ 23
-

04 Desafíos fiscales de cara a la transición política de 2014/ 28

- a. Desafíos de inmediato y corto plazo/ 29
 - b. Desafíos de mediano plazo/ 33
-

05 Reflexiones finales/ 40

Referencias/ 42

Anexos/ 43

Introducción

Los últimos cinco años han sido críticos para las finanzas públicas. En primer lugar por ser los años posteriores a la crisis económica más grande desde la gran depresión. En segundo lugar, diversos factores han posibilitado que los déficits se situaran en torno al 4% del PIB, que la deuda pública aumentara más de 15 puntos del PIB y que no se hayan percibido señales de una consolidación fiscal encaminada a que el Estado sea sostenible en el mediano y largo plazo.

Durante estos cinco años se han dejado sentir ya algunos síntomas de la insostenibilidad, siendo el más relevante el problema de iliquidez permanente que sufre el gobierno, que lo obliga a emitir deuda de corto plazo de manera también permanente y a diferir por meses el pago a proveedores de bienes y servicios básicos para el funcionamiento del Estado.

Aunado a lo anterior, la actividad económica está aletargada y sufriendo constantes amenazas derivadas de la inseguridad física y jurídica que persiste en el país. Estos elementos aumentan los costos de transacción de las empresas y tienen como consecuencia grandes pérdidas de competitividad, cierre de empresas, fuga de capital, entre otros, siendo el resultado final un bajo crecimiento comparado con el resto de países de la región.

Este es el escenario que enfrentará el gobierno que asume el 1 de junio de 2014 y sobre el que tendrá que intervenir con el objetivo de cumplir su misión de garantizar un mejor nivel de vida para toda la población, en especial la más vulnerable y excluida.

En tal afán, el nuevo gobierno enfrenta una serie de desafíos fiscales de corto y media-

plazo, que le exigirán atención inmediata. Los retos se presentan en los pilares de la política fiscal: ingresos, gasto y deuda. Pero no son los únicos, el país tiene muchas carencias que deben ser atendidas y en ese proceso, tener unas finanzas públicas sanas es primordial, por cuanto la salud fiscal es la premisa fundamental para pretender el logro de objetivos en otras áreas.

Con el objeto de contar con antecedentes objetivos, el estudio presenta en primer lugar una reseña del desempeño macroeconómico y fiscal de los últimos años, para luego visualizar la situación financiera y económica del primer trimestre de 2014, así como las perspectivas para el cierre del presente ejercicio fiscal.

Luego, se identifican y describen los desafíos fiscales más relevantes para el gobierno y se sitúan en un marco temporal, con el objeto de marcar las prioridades y urgencias. Finalmente se presentan unas breves reflexiones sobre la necesidad de tomar decisiones difíciles pero acertadas, que enfrenten los problemas estructurales de la economía y finanzas públicas, con el objeto de asegurar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

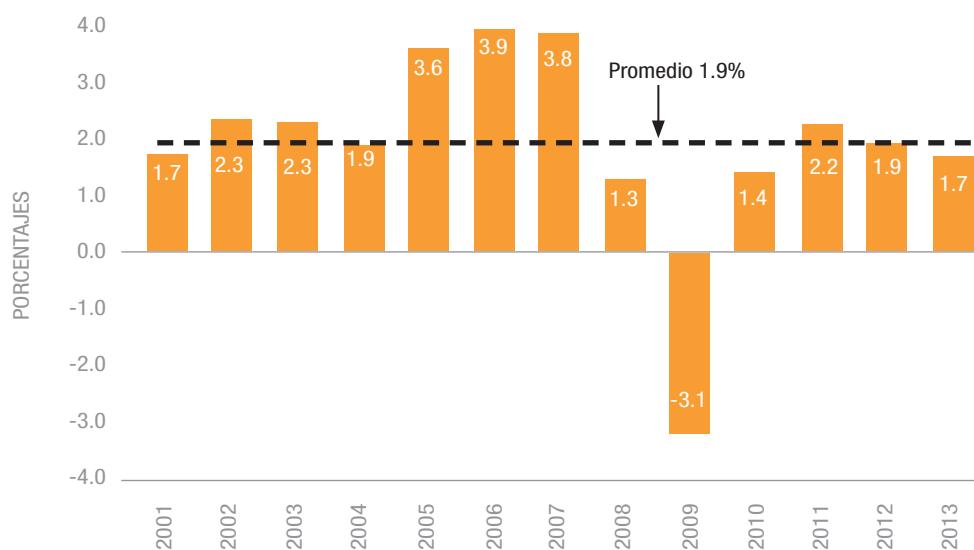
01. Entorno macroeconómico

La economía salvadoreña es una permanente historia de altibajos –como cualquier país–, pero este comportamiento, si bien forma parte del ciclo económico natural de un país, en el caso de El Salvador las fases de expansión no han sido lo suficientemente prolongadas para garantizar una mejora significativa en el bienestar de la población. Además, se observa una gran fragilidad de los logros en materia de bienestar, ya que, cuando la economía se desacelera o se contrae, las pérdidas son mayores a las ganancias logradas en las fases expansivas, es decir, que el bienestar es rígido hacia arriba, pero muy elástico hacia abajo –hipótesis de la rigidez del crecimiento–, algo que es típico de los países con bajo nivel de desarrollo (Pérez, et al, 2012).

En esa lógica, el desempeño macroeconómico en los últimos 15 años ha sido el mismo, con altibajos marcados por una serie de eventos externos e internos que han condicionado el ritmo de crecimiento de la actividad económica, como las crisis mexicana y asiática en la segunda mitad de los 90's, los terremotos de 2001, y los frecuentes huracanes y tormentas tropicales que han causado efectos negativos en los sectores productivos del país. Es de esta forma como en el período 2001-2013, el PIB real solo alcanzó a crecer a una tasa promedio de 1.9%.

Una nueva prueba de la hipótesis de la rigidez del crecimiento se manifestó a partir de 2005, cuando la economía tuvo una leve fase de auge (2005-2007), en la que promedió 3.8% de crecimiento, pero luego, contagiada por la crisis económica mundial, su ritmo cayó abruptamente hasta contraerse en 2009 y aún cuatro años después, la actividad económica no recupera su nivel pre crisis y en los seis últimos años promedia 1.7% (sin incluir la contracción de 2009, pues al considerar dicho año el crecimiento promedio apenas alcanza 0.9%).

Gráfico 1. Crecimiento económico 2001-2013



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, el bienestar se ha estancado, tal como ha sucedido en ocasiones anteriores. Es así como el PIB real per cápita muestra un crecimiento de tan solo 0.4% en el período 2008-2013, nivel insuficiente para asegurar una disminución de la pobreza, que a 2012 ascendía a 45.3% y no presentaba variaciones significativas en los años de la crisis (CEPAL, 2013)¹.

En 2013 la economía siguió su tendencia de lento crecimiento, situación que se vio reforzada por una extendida campaña electoral de casi dos años, de cara a las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en febrero y marzo de 2014, lo que condicionó el ritmo de la actividad económica del país e influyó en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos; algo que podría repetirse en 2014 si no se toman las decisiones políticas correctas. Para de-

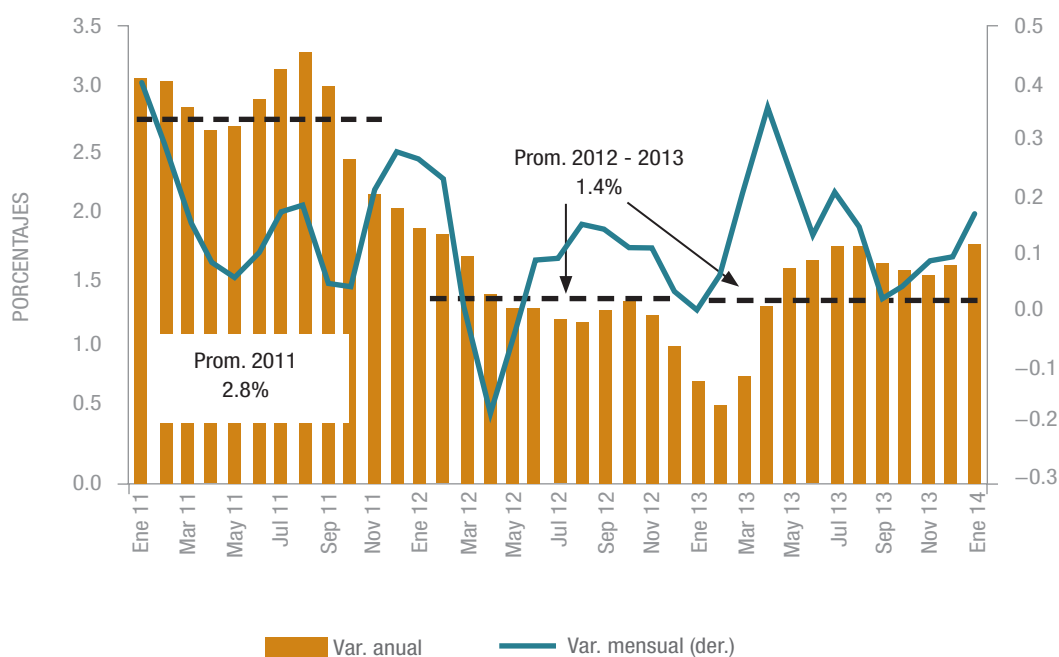
terminar si tal hipótesis se cumple, se debe analizar las variables macroeconómicas determinantes del crecimiento.

En primer lugar, el Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE), que representa un indicador aproximado del comportamiento del PIB, registró en 2013 una variación promedio de 1.4% (Gráfico 2), lo que condujo a que el crecimiento económico de dicho año registrara 1.7%, resultado menor al mostrado en los dos años anteriores.

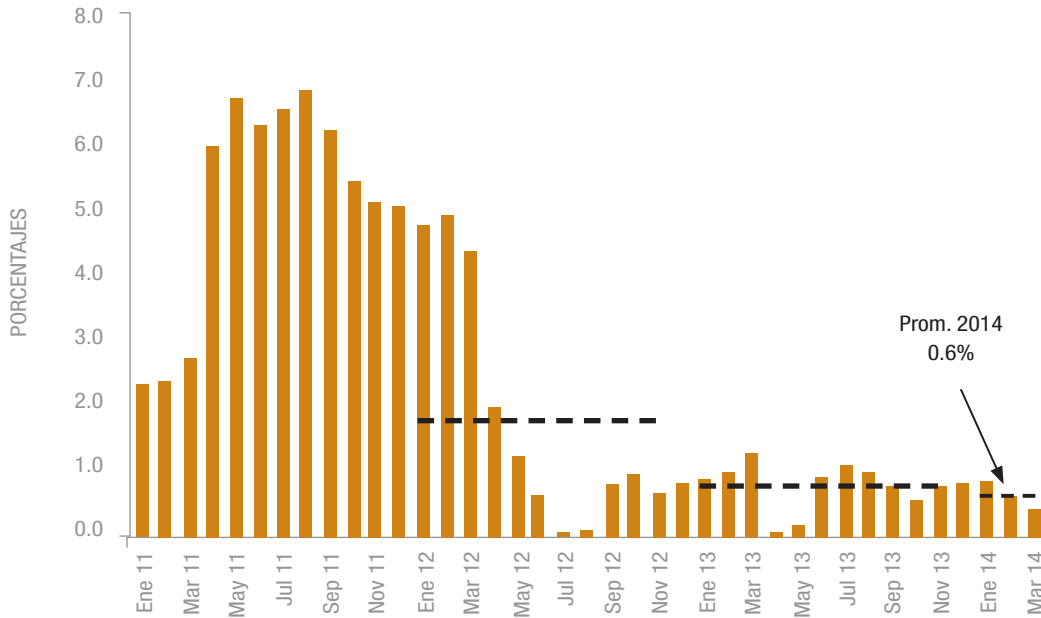
En 2014, con datos de enero, el IVAE presenta una variación anual de 1.8%, valor ligeramente menor al registrado en 2012, año en el que también se realizaron dos elecciones (municipales y legislativas).

El bajo ritmo de la actividad económica en 2013 fue acompañado por una inflación de

Gráfico 2. Comportamiento del IVAE (tendencia ciclo)



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Gráfico 3. Ritmo inflacionario interanual

Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

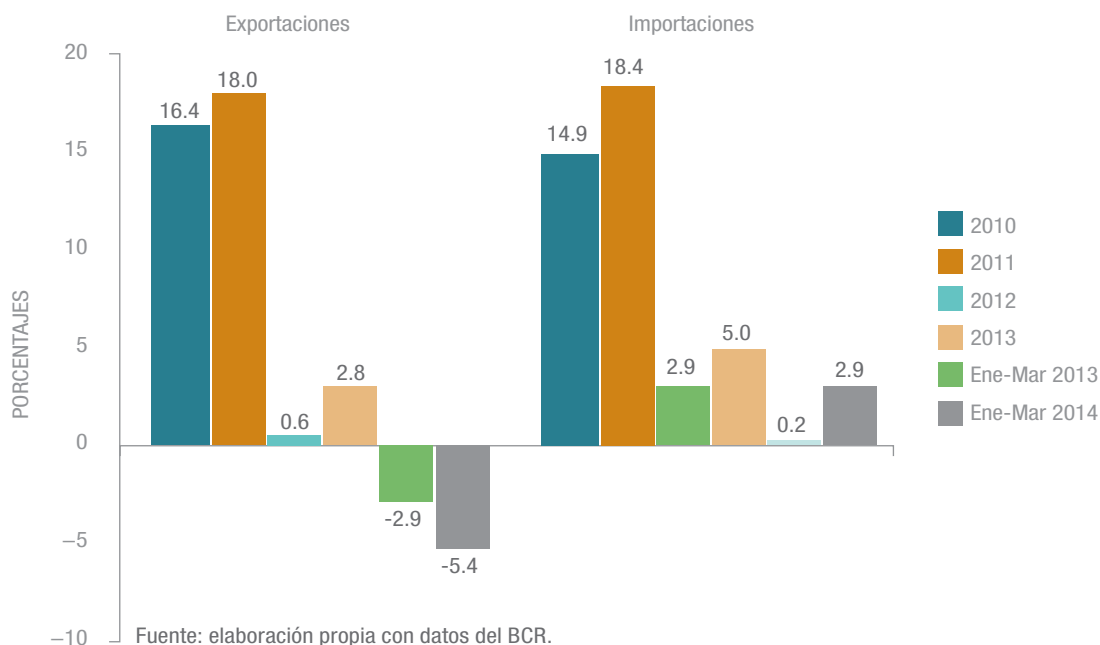
0.8%, lo que puede interpretarse como la evidencia del poco dinamismo de la demanda agregada y de una oferta sin incentivos para aumentar la producción (Gráfico 3). De la misma forma, en los primeros tres meses de 2014, los precios apenas registran un crecimiento del 0.4%, reflejando la misma situación experimentada en los dos años anteriores.

En el comportamiento del IPC cobra importancia la política de control de precios de las medicinas impuesto por la Ley de Medicamentos, que influyó para que la división “Salud” tuviera variaciones promedio de -7.2% a partir de la entrada en vigencia en abril de 2013; aunque el peso de dicha división en el índice general es de solo 5%, por lo que la disminución experimentada en el rubro no es el único causante de la baja inflación. Sí lo son las divisiones “Alimentos y bebidas no alcohólicas” y “Restaurantes y hoteles”, entre otras; pues a pesar de los altos precios de las mate-

rias primas en los mercados internacionales, en El Salvador solo presenta al mes de marzo de 2014 una inflación interanual de 0.2%.

Las variables del sector externo muestran también desempeños moderados de cara a determinar el comportamiento de la economía. Así, al observar el Gráfico 4 se puede comprobar como en los últimos dos años, el desempeño de las exportaciones e importaciones ha sido modesto, con tasas de crecimiento por debajo del 3% anual. El lento ritmo de crecimiento se repite en los primeros tres meses de 2014, en los que se está muy por debajo de lo registrado en 2013, especialmente las exportaciones, que registran una caída del 5.4%.

El bajo ritmo de las importaciones es el reflejo de la menor demanda de bienes de capital, insumos y bienes de consumo final por parte de los agentes económicos hacia el interior

Gráfico 4. Desempeño de las exportaciones e importaciones

del país. Por su parte, el estancamiento de las exportaciones está relacionado con la menor producción y venta de café debido a los problemas de plagas en los cultivos y a la pérdida de competitividad de los bienes no tradicionales salvadoreños en el mercado mundial. En el caso del café, en 2012 y 2013, las exportaciones cayeron 35% y 22%, respectivamente y de enero a febrero de 2014, registran una caída del 69.7% respecto a los mismos meses de 2013. De igual forma, las exportaciones no tradicionales y de maquila muestran a febrero de 2014, variaciones de -5.1 y -13.3%, respectivamente.

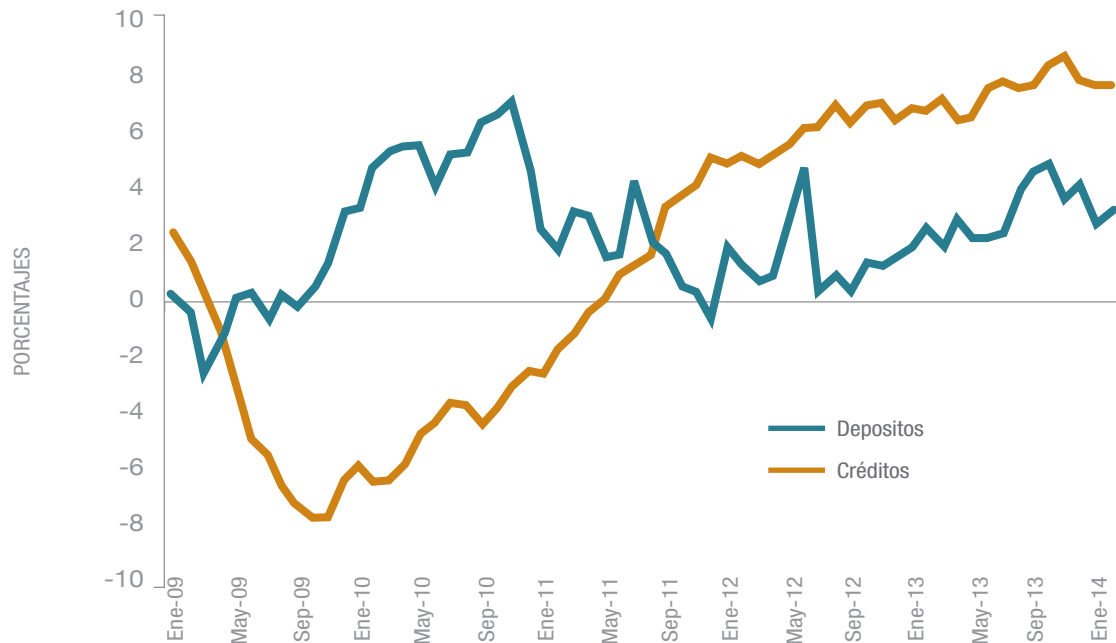
El impacto combinado en el sector real es la menor inversión y consumo privado, la escasa generación de empleo y una menor recaudación tributaria y aduanera. Este último efecto se analizará exhaustivamente más adelante.

Por su parte, las remesas familiares, luego de caer a una tasa de 9.5% en 2009, mostraron una recuperación gradual en el pe-

ríodo de 2010 a 2012, creciendo 4.8% en promedio, pero en 2013 sufrieron una fuerte desaceleración, al crecer en 1.5%, lo que puede atribuirse a las expectativas de los migrantes sobre las elecciones presidenciales. Sin embargo, en los primeros tres meses de 2014, las remesas volvieron a registrar un crecimiento de 7.8%, resultado alentador frente al -2.6% visto en el primer trimestre del año anterior.

Por otro lado, la entrada de capital vía inversión extranjera directa se ha deteriorado en los últimos años y de manera particular, en 2013 solo se recibieron US\$224 millones², valor muy bajo comparado con lo percibido por otros países de la región, como Guatemala, Honduras y Nicaragua, que captaron más de US\$1,000 millones cada uno, mientras que Panamá recibió US\$4,370 millones³.

En el sector financiero, los depósitos han mostrado un crecimiento modesto (2.3% en promedio de 2012 a febrero 2014), mientras

Gráfico 5. Comportamiento de los depósitos y créditos bancarios

Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

que los créditos al sector privado, luego de sufrir una fuerte caída debido a la crisis de 2009, comenzaron una rápida recuperación a partir de 2010, pero ésta tendencia se ha desacelerado en los últimos dos años como consecuencia de la incertidumbre electoral generada por la extensa campaña proselitista.

Con todo ello, se estimó que para el resto de 2014 la economía nacional seguiría la misma tendencia mostrada hasta el primer trimestre, es decir, un lento ritmo de la actividad económica y bajos niveles de comercio, lo que solo permite alcanzar un crecimiento no mayor al 2.0%. Esto debido a que el nuevo gobierno que tomó posesión en junio de 2014 tendrá que superar una serie de desafíos que limitan el crecimiento, lo que, tomando las decisiones acertadas, le podrá significar varios meses de trabajo intensivo. Estos desafíos están relacionados con la generación de confianza en los sectores productivos e

inversionistas, el aseguramiento de la seguridad física y jurídica, la transversalidad de las políticas públicas y la transparencia de la gestión del Estado. Influyen también las expectativas de los agentes económicos ante las elecciones legislativas que tendrán lugar en el primer trimestre de 2015.

NOTAS

1. El dato de pobreza publicado por la CEPAL difiere en mucho con la información publicada por el gobierno de El Salvador, que afirma que en el período 2009-2013, la pobreza se ha reducido en más de 10 puntos porcentuales, habiéndose situado en 2013 en 29.3% (Comunicado de la Presidencia de la República, disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/pobreza-en-el-salvador-disminuyo-cuatro-puntos-porcentuales-durante-el-ano-2013/>).
2. La entrada de inversión extranjera directa a El Salvador no presenta un patrón en el tiempo, sino que su comportamiento depende de factores externos, más que de los efectos de una política de atracción de capital.
3. Datos de CEPAL. Disponibles en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

02. **Desempeño fiscal** años recientes

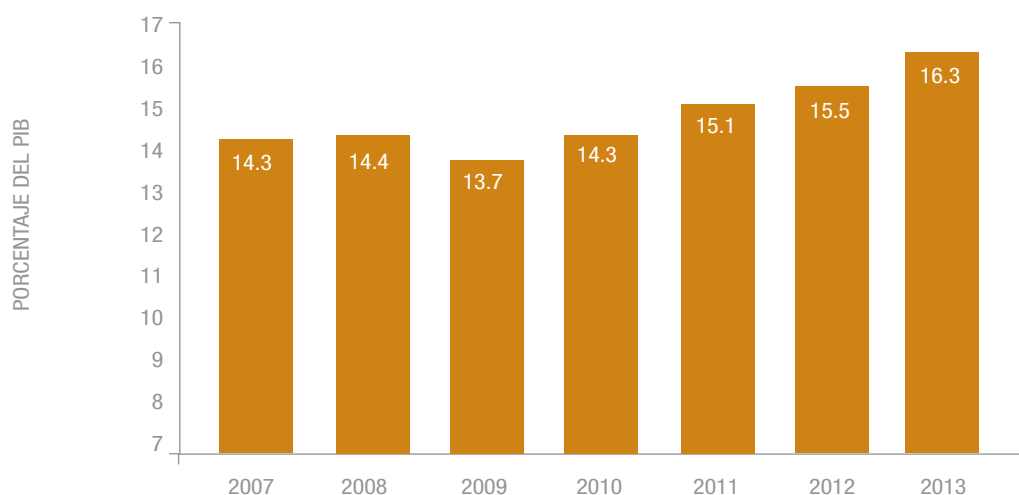
El sector fiscal ha presentado también un comportamiento irregular en los cinco últimos años. A raíz del contagio de la economía salvadoreña por la crisis global, en 2009 el déficit fiscal alcanzó el 5.7% del PIB, mientras la deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) pasó de 40.9% a 50% del PIB en un solo año. Asimismo, replicando la hipótesis de rigidez del crecimiento, en los años siguientes, la situación fiscal no ha mejorado, pues se siguen dando resultados globales en el orden del 4%, mientras que a 2013 la deuda supera el 56% del PIB. En dichos resultados, un factor determinante es el peso del pago de las pensiones a los beneficiarios del Sistema Público de Pensiones (SPP).

Al hacer un análisis de los pilares de la política fiscal se encuentra que los altos déficits son derivados, tanto de los insuficientes ingresos, como del incremento del gasto público, que no va acorde con los primeros.

Respecto de los ingresos, luego de la caída de 8.2% en 2009, que provocó una reducción en la carga tributaria de 14.4% a 13.7% del PIB, los ingresos tributarios brutos —principal

componente de los ingresos totales— se recuperaron rápidamente hasta alcanzar el 16.3% del PIB en 2013 (Gráfico 6), lo que se atribuye en gran parte al efecto recaudatorio de las reformas tributarias implementadas a finales de 2009 y 2011, las que, a pesar de que no rindieron el efecto esperado⁴, sí constituyeron un aporte importante a la recaudación, especialmente las relacionadas con el aumento de tasas en el impuesto sobre la renta.

Gráfico 6. Evolución de la carga tributaria bruta



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

No obstante, en 2013 los ingresos tributarios totales tuvieron un desempeño modesto, con una tasa de crecimiento del 7.0%, que contrasta con el crecimiento del 14.3% del ISR (Tabla 1), crecimiento que se explica por el efecto del aumento de la tasa impositiva a las personas jurídicas y a las personas naturales de más alto ingreso, de 25% a 30%.

El aporte del rendimiento de las reformas en el impuesto sobre la renta se vio atenuado por los resultados de la recaudación IVA, que solo creció 2.2%, como resultado del poco dinamismo de las importaciones y de la actividad económica interna. En el primer caso, el IVA proveniente de las importaciones tuvo una variación de 1.6%; mientras el resultante de operaciones domésticas creció 3.0%, resultado que a su vez es congruente con las tasas de crecimiento del IVAE y que está vinculado al bajo crecimiento de la economía.

En el resto de tributos destacan los derechos arancelarios, en el que crecieron 10.9% en 2013, ratio que contrasta con la variación de la recaudación del IVA importaciones, que como ya se comentó, tuvo un leve aumento de 1.6%, lo que abre una paradoja, pues la base imponible de ambos es similar, por lo que se puede estar frente a una práctica elusiva.

Los ingresos no tributarios tuvieron un desempeño aceptable, aunque la variación obtenida (U\$110.7 millones) no sigue la tendencia de los últimos años, en los que la recaudación ha mostrado muy poco incremento. Por su parte, el superávit de las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) y las donaciones experimentaron fuertes caídas en 2013. En el primer caso, la caída se relaciona con el menor rendimiento de CEL⁵; mientras que las donaciones se contrajeron, en gran medida debido a la no ocurrencia de eventos fortui-

Tabla 1. Desempeño de los ingresos fiscales en 2013

DESCRIPCIÓN	RECAUDACIÓN (MILL. US\$)		VARIAC. %	% DEL PIB	
	2012	2013		2012	2013
Corrientes	4,492.3	4,806.2	7.0	18.9	19.8
Tributarios	3,685.4	3,944.1	7.0	15.5	16.3
IVA	1,860.9	1,901.7	2.2	7.8	7.8
Impuesto sobre la renta	1,317.4	1,506.3	14.3	5.5	6.2
Derecho arancelario	179.6	199.2	10.9	0.8	0.8
Impuestos específicos	146.1	145.1	-0.7	0.6	0.6
Contribuciones especiales	116.1	125.9	8.5	0.5	0.5
Otros	65.3	65.9	0.8	0.3	0.3
No tributarios	645.1	755.8	17.2	2.7	3.1
Superávit EPNF	161.8	106.3	-34.3	0.7	0.4
Donaciones	178.0	70.8	-60.2	0.7	0.3
Total	4,670.4	4,877.0	4.4	19.6	20.1

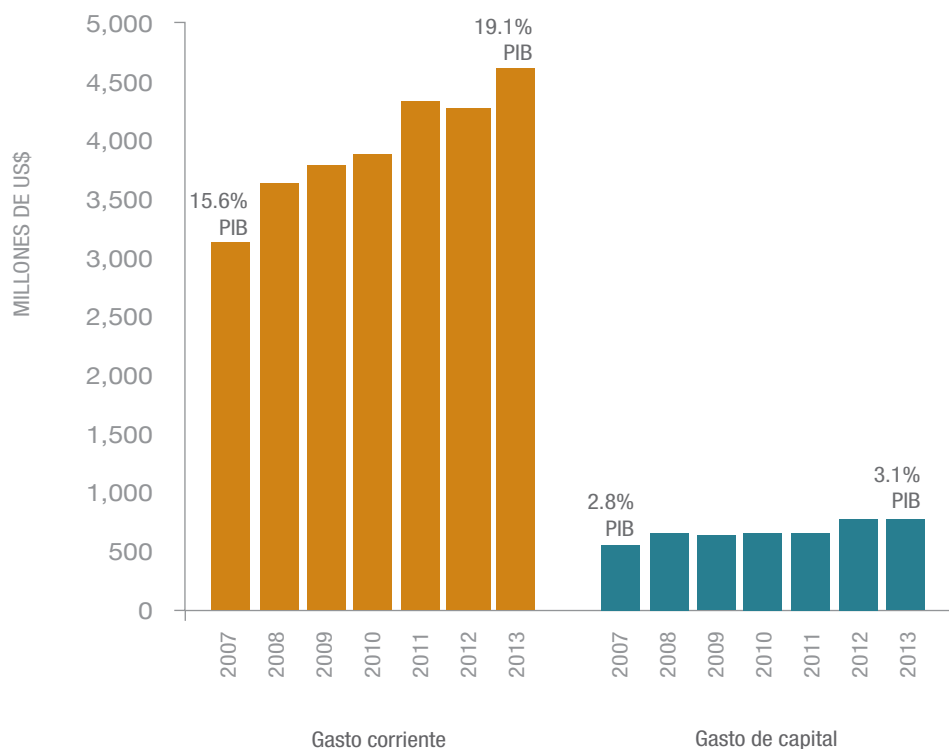
Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

tos —desastres naturales, por ejemplo— que ameritaran el influjo de recursos por esa vía.

Contrario a los ingresos, que tuvieron un quiebre en su tendencia debido a la crisis, el gasto público ha mantenido su lógica incrementalista en los últimos seis años, lo que ha ensanchado la brecha entre ingresos y gastos, misma que se agudizó en 2008 y 2009, cuando se percibieron los mayores efectos de la crisis, ya que el gasto creció 20% en los dos años, mientras los ingresos sufrieron una caída de 0.4% en el mismo período. En términos del PIB esto significó que los ingresos retrocedieran 0.5 puntos (de 18.1% en 2007 a 17.6% en 2009) frente a un aumento de 3.0% en los gastos (de 18.5% en 2007 a 21.5% en 2009).

La justificación del gobierno ante el aumento del gasto frente a la caída de los ingresos totales fue la decisión de mantener e implementar nuevos programas sociales para atenuar los efectos de la crisis en la economía familiar, en especial el aumento en los subsidios a los servicios básicos (gas propano, consumo de energía eléctrica y transporte público). No obstante en Pérez (2014a) se profundiza en el análisis de los renglones específicos de gasto y se corrobora que en 2009, los subsidios mencionados tuvieron una caída de US\$111.7 millones (-28.5%), contribuyendo a que el incremento del gasto total no fuera mayor. Por el contrario, los componentes que explican la variación total son las remuneraciones y los bienes y servicios.

Gráfico 7. Comportamiento del gasto corriente y gasto de capital del SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

En el período 2010-2013, el gasto registró un crecimiento promedio de 5.1%, mientras que en términos del PIB osciló entre 21.5% y 22.0%, ratios que suben al 23.8% del PIB al incluir el pago de pensiones a los beneficiarios del SPP.

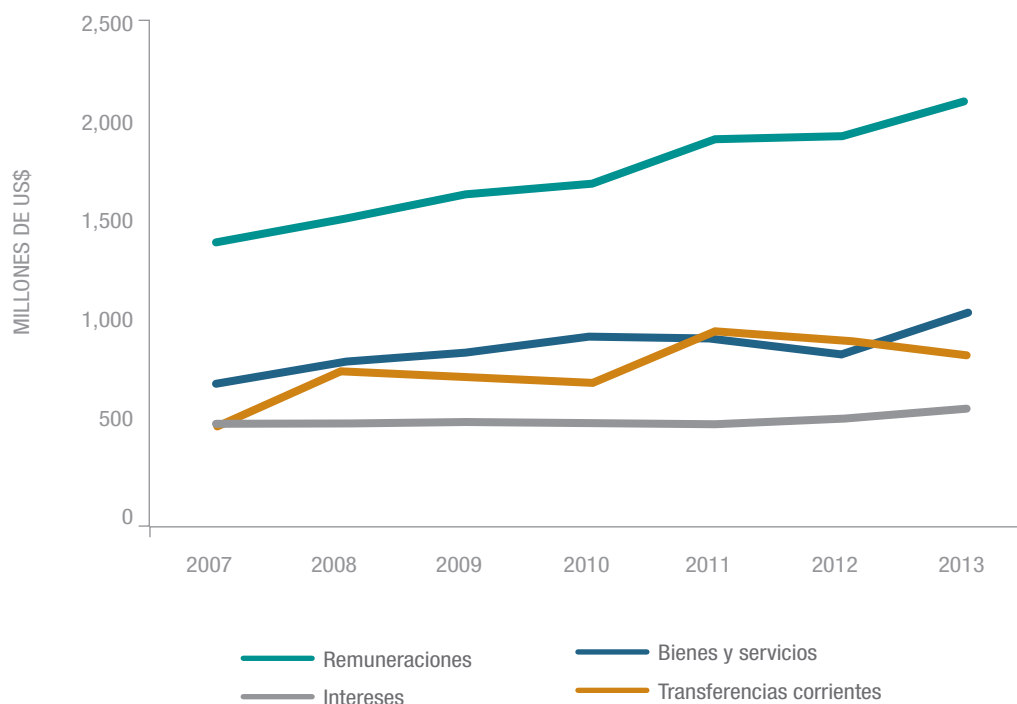
Merece especial atención la relación entre los gastos corrientes y gastos de capital, pues los primeros han aumentado en 3.5 puntos del PIB en el período 2007-2013, mientras los segundos apenas han crecido 0.3% del PIB, tendencia que viene nuevamente a confirmar la preferencia del Estado por el gasto corriente en perjuicio de la inversión pública productiva y social, aspecto que viene profundizándose desde varias décadas atrás, como lo demuestran Pérez, *et al* (2012), al evidenciar como el gasto corriente ha pasa-

do de significar el 60% del gasto total a principios de los 80, a constituir más del 86% en los años recientes.

En cuanto a rubros específicos del gasto corriente, como lo muestra el Gráfico 8, los más dinámicos han sido las remuneraciones a los empleados públicos, que han aumentado en US\$696 millones (49%) en el período 2007-2013 y las transferencias corrientes, que no obstante han bajado su nivel en los últimos dos años⁶, en todo el período han aumentado en US\$350 millones (69%), debido principalmente al auge de los subsidios.

Los subsidios a los servicios básicos comenzaron a inicios de los 90 en el marco del auge del crecimiento económico del país y luego para compensar los impactos que

Gráfico 8. Comportamiento de los componentes del gasto corriente del SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

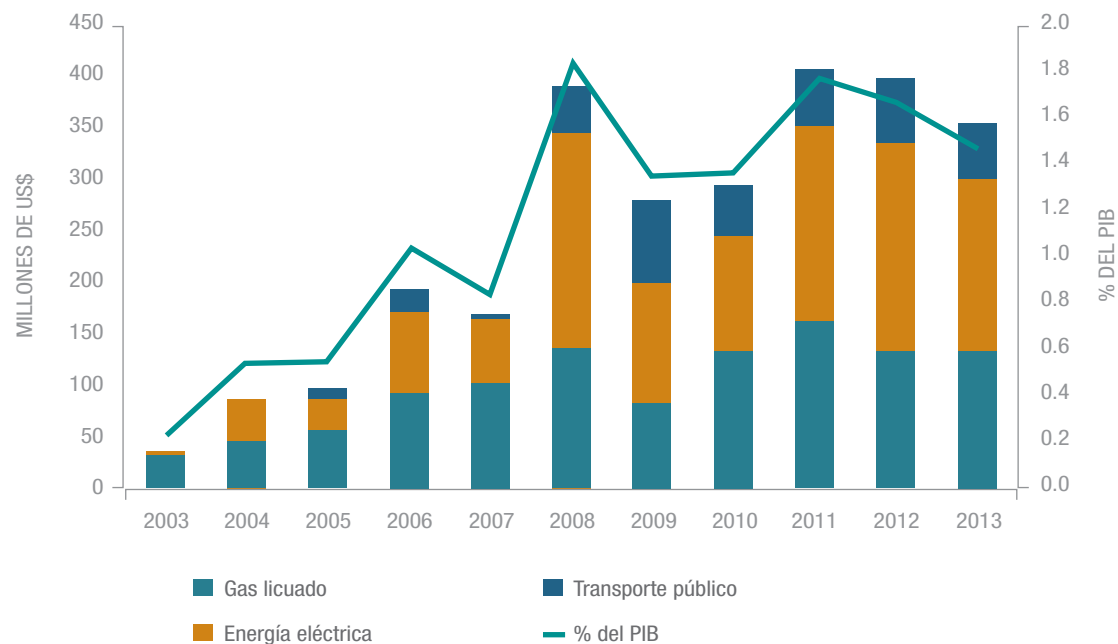
tuvo la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica en el precio de la electricidad, y el alza en el precio de los derivados del petróleo.

Hasta 2004, dicho rubro no era de relevancia para las finanzas públicas, pues el subsidio al gas licuado era amortizado con los recursos de la recaudación del impuesto a las gasolinas (FEFE); se subsidiaba únicamente los consumos de energía eléctrica menores a 99 KWH y no existía el subsidio a la tarifa del transporte público terrestre de pasajeros. Pero a partir de 2005, el alza de precios del petróleo elevó desmesuradamente el gasto en dichos programas y se creó el subsidio al transporte público, habiendo pasado el gasto de 0.2% del PIB en 2003 a 1.8% en 2008 y

a promediar 1.6% del PIB en los últimos cuatro años (Gráfico 9).

Con el propósito de bajar el gasto, en abril de 2011 el gobierno implementó un nuevo mecanismo de distribución del subsidio al gas licuado de petróleo, mismo que en los meses siguientes ha sufrido diferentes modificaciones, pero el impacto positivo en el costo fiscal aún no se percibía hasta el cierre de 2013, pues en el período 2011-2013, dicho programa promedia US\$144 millones anuales, frente a los US\$135.6 millones que se desembolsaron en 2010 —un año antes del cambio de mecanismo—. Es hasta en 2014 cuando los efectos de tal medida de política comienzan a percibirse, reflejándose en un menor total de dicha transferencia. La

Gráfico 9. Evolución de los subsidios a servicios básicos



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

disminución obedece también a la decisión de otorgar un menor subsidio a los beneficiarios.

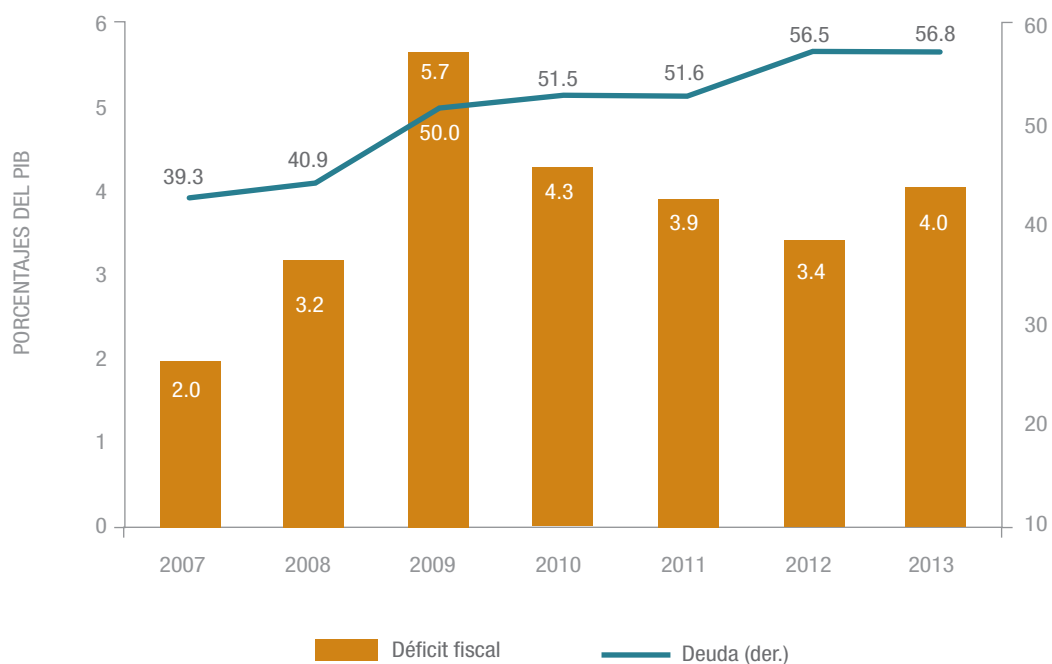
Un aspecto importante en cuanto al gasto y una de las causas clave de su incremento es la extrema rigidez del presupuesto, pues debido a las asignaciones pre establecidas en la Constitución y otras leyes secundarias, alrededor del 90% de los recursos del presupuesto está comprometido de manera ineludible, no pudiéndose reducir a través de una decisión directa de las autoridades fiscales, sino que requiere de reformas legales, incluso constitucionales.

A raíz del incremento inusual del gasto y la insuficiencia de ingresos, el gobierno se vio obligado a solicitar la aprobación de re-

formas tributarias, a finales de 2009 y a finales de 2011, que si bien es cierto, han aportado una cantidad considerable de ingresos adicionales al gobierno, como ya se acotó, no han sido suficientes para disminuir el déficit fiscal, que se ha mantenido en torno al 4.0% del PIB en todo el período.

La alternativa utilizada por el gobierno para cubrir las deficiencias de fondos, ha sido el endeudamiento, por una parte a través de préstamos de apoyo presupuestario provenientes de los organismos multilaterales (BID y Banco Mundial) y la emisión de deuda de corto plazo (Letras del Tesoro o LETES). Al respecto, las LETES presentan el problema de que una vez el saldo llega a un umbral determinado⁷, se vuelven insostenibles y el gobierno recurre a la emisión de bonos de largo

Gráfico 10. Déficit y deuda del SPNF



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

plazo (generalmente de 10 a 30 años) para amortizar el saldo acumulado, dejando libre el saldo para volver a emitir nueva deuda de corto plazo.

En 2012, como consecuencia de los permanentes problemas de liquidez, se agregó un problema más: el atraso excesivo en el pago a proveedores de bienes y servicios, transferencias a municipalidades y subsidios, transferencias monetarias a beneficiarios del programa “Comunidades Solidarias”, entre otros. Este atraso es lo que se conoce como “deuda flotante”⁸ y es una práctica común en el sector público, pero a diferencia de años anteriores, en 2012 el valor de dicha deuda sobrepasó los US\$300 millones. Dicha situación contribuyó a que el déficit fiscal de dicho año no fuera mayor, pues debido a que El Salvador maneja sus transacciones con base al criterio de caja o “percibido-incurrido”, aunque los bienes o servicios se recibieron físicamente en 2012, el diferimiento del pago traslada la carga para 2013. Dicho problema se dio también en el ejercicio 2013, trasladándose para 2014, un valor pendiente de pago no menor a los US\$350 millones en concepto de bienes, servicios, transferencias corrientes y transferencias de capital.

Como se ha mencionado, a raíz del aumento en la brecha entre ingresos y gastos, el déficit fiscal se ha mantenido en torno al 4.0%, existiendo una sola excepción: el ejercicio 2012, cuando se obtuvo un resultado global equivalente a 3.4% del PIB, aunque esta disminución se explica más por la decisión de constituir en dicho año, una deuda flotante mayor a la creada en los últimos años, registrándose entonces un menor gasto en 2012.

Finalmente, como ya se mencionó, la deuda pública ha aumentado 16 puntos del Producto en el último quinquenio, pasando de 40.9% en 2008 a 56.8% en 2013 (Gráfico 10),

siendo su determinante principal los altos déficits obtenidos en dicho período, en los que juegan un papel protagónico las pensiones pagadas a los beneficiarios del SPP, concepto que representa cada año 1.8% del PIB y que seguirá en ascenso.

NOTAS

4. De acuerdo al Ministerio de Hacienda, de la reforma de 2009 se esperaba recaudar US\$250 millones y solo se logró captar US\$106 millones, es decir, el 42%. En la reforma de 2011, se recaudó US\$114 millones sobre US\$158 millones esperados (72%).
5. Adicional al menor rendimiento de la CEL, lo que se deriva de su menor participación en el mercado de energía y menores precios, el hecho de asumir la responsabilidad de cubrir el pago del 100% del subsidio al consumo de electricidad, ocasiona un grave daño a los resultados globales de dicha empresa, lo que la obliga a depender del endeudamiento para financiar la inversión, cuando bien podría hacerlo con recursos propios.
6. La disminución en las transferencias corrientes se ha dado en parte debido a la reforma en la estructura del impuesto sobre la renta personal aprobada en 2011, que bajó las devoluciones de dicho impuesto de un promedio de US\$60 millones a US\$27 millones. Ha influido también el menor gasto en subsidio al consumo de energía eléctrica.
7. Pérez (2013a) afirma que el umbral de la insostenibilidad de las LETES es cuando el saldo asciende aproximadamente a US\$800 millones. En dicha lógica, en la última década se han realizado tres reestructuraciones de LETES por bonos de largo plazo: 2002, 2009 y 2012; tardándose en las primeras dos operaciones, 7 años de acumulación de deuda y 3 años en la última, lo que evidencia la profundización de los problemas de liquidez.
8. La deuda flotante no es el saldo de LETES. De acuerdo al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (MEFP), la deuda flotante se constituye por el atraso en los pagos de compromisos devengados: gasto en bienes y servicios, por ejemplo. No debe registrarse como deuda, sino que, en estricto rigor, solo se debe declarar su valor en los estados de situación financiera. Una vez se emiten títulos de deuda, sean de corto, mediano o largo plazo, deja de ser deuda flotante y se convierte en deuda formal.

03. Coyuntura fiscal 2014: ejecución al primer trimestre y perspectivas para el final del ejercicio

El ejercicio fiscal 2014 es un año de transición política y de mucha trascendencia en el ámbito de las finanzas públicas. En junio asumió una nueva administración que ostentará el poder ejecutivo durante los próximos cinco años. En el momento de la toma de posesión, ya se había ejecutado alrededor del 40% del presupuesto del ejercicio, teniendo que enfrentar en los siete meses restantes, una serie de restricciones presupuestarias y la posibilidad de seguir profundizando la crisis fiscal que viene desde 2009. Se presenta entonces un gran desafío para las nuevas autoridades económicas y fiscales: administrar las finanzas públicas en medio de una crisis de liquidez y credibilidad.

La gestión de la política fiscal también ha sido influenciada por otros factores, principalmente por el crecimiento económico, sobre el cual, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que en 2014 no sobrepasará el 1.6%⁹, mientras la inflación no sería mayor al 2%. Además, la incertidumbre propia de la larguísima campaña electoral, sumada a la situación delincencial que vive el país, se tornan en el principal obstáculo para la eficiencia y la competitividad, ambos necesarios para lograr mayores tasas de crecimiento. Los indicadores macroeconómicos al primer trimestre confirman dicha hipótesis, tal como se muestra en el primer apartado de este estudio.

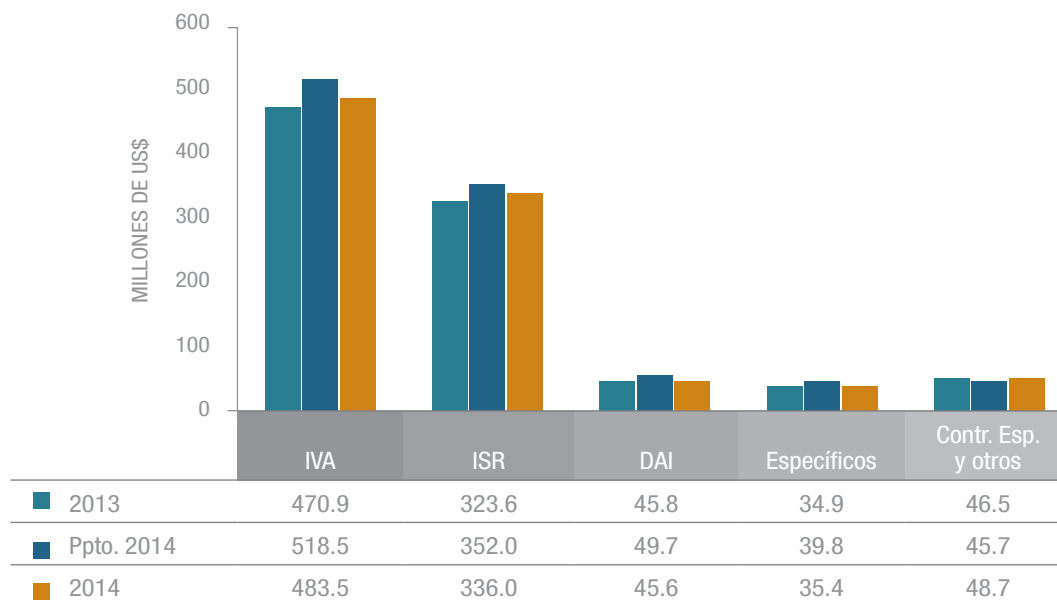
Desempeño de los ingresos fiscales

Al mes de marzo de 2014, los dos componentes de las finanzas públicas presentaron resultados mixtos. En primer lugar, la recaudación tributaria —principal pilar de los ingresos totales— muestra un crecimiento del 3.0% respecto al primer trimestre de 2013, resultado modesto que sitúa a los ingresos tributarios 5.6% por debajo del presupuesto, lo que equivale a US\$56.6 millones menos en recursos para el financiamiento del gasto aprobado por la Asamblea Legislativa.

A nivel de rubros, los impuestos específicos al consumo y los derechos arancelarios a la importación son los que registran el menor desempeño al mes de marzo, al situarse 11.2% y 8.3%, respectivamente, debajo de lo programado para el primer trimestre. Por su parte, los principales pilares de la recaudación: el IVA y el impuesto sobre la renta no lograron la meta presupuestaria en 6.8% y 4.6%, respectivamente (Gráfico 11).

De manera puntual, hay ciertos conceptos que presentan resultados preocupantes, como el pago a cuenta del impuesto sobre la renta, que está 13% abajo del presupuesto y 5.4% menor a lo recaudado al primer trimestre de 2013; el IVA importaciones, 7.8% debajo de la meta presupuestaria; bebidas alcohólicas y cerveza, 17.2% debajo del presupuesto y 3.1% menor a lo registrado en 2013, entre otros.

La razón que explica el menor desempeño respecto a lo programado es básicamente el hecho que las reformas tributarias de 2009 y 2011 tuvieron un impacto en la recaudación, que si bien no fue el esperado, contribuyeron en alguna medida a atenuar los problemas de liquidez; sin embargo, dicho efecto se percibió en 2013 y para 2014 los ingresos tributarios dependen únicamente de sus determinantes naturales: el crecimiento econó-

Gráfico 11. Desempeño de las transferencias corrientes en 2012 y 2013

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

mico real y sus componentes implícitos (consumo privado, generación de empleo, etc.), variación de los precios, comportamiento de las importaciones, variación de las remesas familiares y de la eficiencia recaudatoria de la administración tributaria¹⁰. Dichas variables, tal como ya se ha acotado, presentan también un ritmo más lento que en los años anteriores.

En segundo lugar, el fenómeno de la transición política se convierte en un freno a las decisiones de los agentes económicos, quienes basados en sus expectativas sobre el rumbo que le dará al país el nuevo gobierno, postergan sus decisiones de inversión y consumo de bienes durables, afectando la actividad económica y por ende, la recaudación impositiva.

Los ingresos tributarios se verán también impactados negativamente por el efecto de

los fallos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) relacionados con la declaración de inconstitucionalidad del impuesto mínimo a la renta y el impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes. Tales tributos están incluidos en el presupuesto aprobado para 2014, por lo que los fallos significaron no cumplir con la meta programada en por lo menos US\$55 millones (ya incluidos en el monto anterior).

Dentro de los fallos emitidos por la CSJ está también el que declaró inconstitucional el tributo destinado a financiar el Fondo para la Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT), que si bien es cierto no fue incluido en el presupuesto debido a que la CSJ lo suspendió temporalmente a mediados de 2013, el programa de resarcimiento a las víctimas de accidentes ha continuado operando, lo que implica desembolsar recursos sin contar con la fuente establecida para dicho fin.

Tabla 2. Ejecución de los ingresos del SPNF al primer trimestre de cada año

DESCRIPCIÓN	2013	2014	VAR %
Ingresos corrientes	1,125.1	1,204.4	7.1
Ingresos tributarios	921.7	947.3	2.8
Ingresos no tributarios	174.8	225.8	29.2
Superávit de EPNF	28.6	31.4	9.8
Donaciones	13.6	8.0	-41.2
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0
Ingresos totales	1,138.6	1,212.4	6.5

Fuente: Elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda

En tanto, el Presupuesto General de la Nación contempla para 2014 una carga tributaria de 16.9%, resultado que incluye, como ya se acotó, la recaudación vía impuesto mínimo a la renta y el tributo a las llamadas telefónicas. Sin embargo, lo ejecutado al término del primer trimestre del año, mostró un desempeño menor al programado, aunque levemente superior al registrado en 2013.

Como consecuencia, se estima que al final de 2014, los ingresos tributarios no lograrán la meta programada en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa en un 6.2%, lo que significará US\$264 millones menos en términos de recaudación y cerrar con una carga tributaria de 15.8%, marcándose un retroceso respecto a lo logrado en 2013 y obligando al gobierno a emitir más deuda de corto plazo (LETES) para cubrir dicha brecha o dejar una mayor deuda flotante para 2015.

Además del aumento en la deuda de corto plazo e independientemente del desempeño del gasto público, los resultados obtenidos al primer trimestre permiten inferir que el gobierno se dirige casi de manera inminente a

mantener el déficit fiscal en un nivel igual o mayor al 4% del PIB.

Por su parte, los ingresos no tributarios del SPNF registran un crecimiento notable; mientras el superávit de las empresas públicas no financieras ha crecido a una tasa razonable. No es el caso de las donaciones, rubro en el que solo se ha percibido el 60% de lo que observado en 2013, lo que se debe al agotamiento de los convenios vigentes en años anteriores, como el FOMILENIO. El efecto de esto es una menor ejecución de inversión pública.

Ejecución del gasto público

El gasto del SPNF presenta al mes de marzo un nivel más bajo de ejecución respecto a lo ejecutado en el primer trimestre de 2013, al registrar una variación de -4.2%, resultado que se ha visto influido principalmente por el desempeño de las transferencias corrientes, rubro en el cual se observa una fuerte disminución (7.8%), explicada por el menor pago de subsidios al gas licuado, entendiéndose este hecho como la percepción de los beneficios del cambio de mecanismo

Tabla 3. Ejecución de los gastos del SPNF al primer trimestre de cada año

DESCRIPCIÓN	2013	2014	VAR %
Gastos totales (sin pensión)	1,266.8	1,213.9	-4.2
Gastos corrientes	1,062.4	1,062.5	0.0
Consumo	726.6	729.6	0.4
Remuneraciones	490.3	499.0	1.8
Bienes y servicios	236.4	230.6	-2.5
Intereses	143.4	155.4	8.4
Transferencias corrientes	192.4	177.5	-7.8
Gastos de capital	204.4	151.4	-25.9
Inversión bruta	194.1	139.9	-27.9
Transferencias de capital	10.3	11.5	12.0
Pensiones	103.1	109.3	6.0

Fuente: Elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda

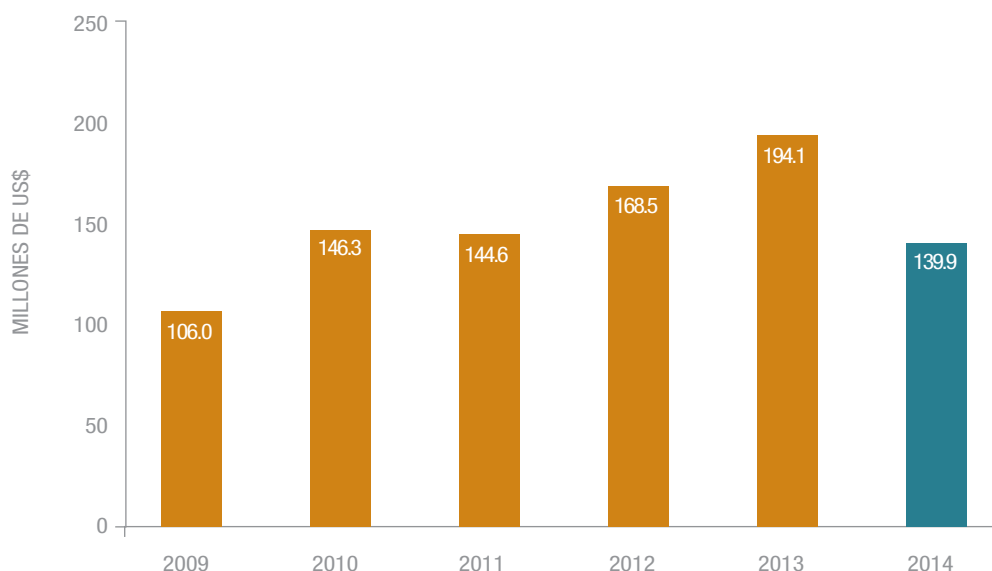
de entrega del beneficio que se inició en octubre de 2013.

En el mismo sentido, el nivel ejecución de los gastos en bienes y servicios muestra una aparente contención si se compara con lo ejecutado en el primer trimestre de 2013, situación que puede estar relacionada con los problemas de liquidez en el gobierno central, es decir, que ante la baja disponibilidad de efectivo, se opta por diferir el pago del suministro de bienes y servicios, subsidios, transferencias a municipalidades y otras entidades, etc., incrementando con ello la deuda flotante, una práctica que se ha acentuado en los últimos tres años y que ha causado serios problemas de liquidez a los proveedores del gobierno. De la misma forma, ante el acercamiento al límite de sostenibilidad del saldo de Letras del Tesoro —al 31 de marzo se reporta un saldo de US\$784 millones—, el gobierno se ve limitado en sus emisiones de dichos títulos de deuda,

redundando también en el diferimiento del pago de las obligaciones corrientes.

Al contrario, las remuneraciones, al ser un gasto de alta rigidez, es muy difícil contenerlo o reducirlo si no se toman decisiones de reducir el aparato estatal, prueba de ello es que al mes de marzo mostraron un leve crecimiento respecto a 2013.

Respecto al gasto en intereses, al mes de marzo se registra un incremento del 8.4% en comparación con el mismo período del año anterior, resaltando como el rubro de gasto corriente con la mayor tasa de crecimiento en lo que va del ejercicio. Este comportamiento se justifica por el mayor saldo de la deuda y por el aumento gradual de la tasa de interés efectiva que paga el endeudamiento público, resultado del ajuste cíclico de las tasas de interés internacionales de referencia —principalmente la tasa LIBOR y la tasa de la FED— y al aumento gradual del riesgo

Gráfico 12. Ejecución de la inversión del SPNF a marzo de cada año

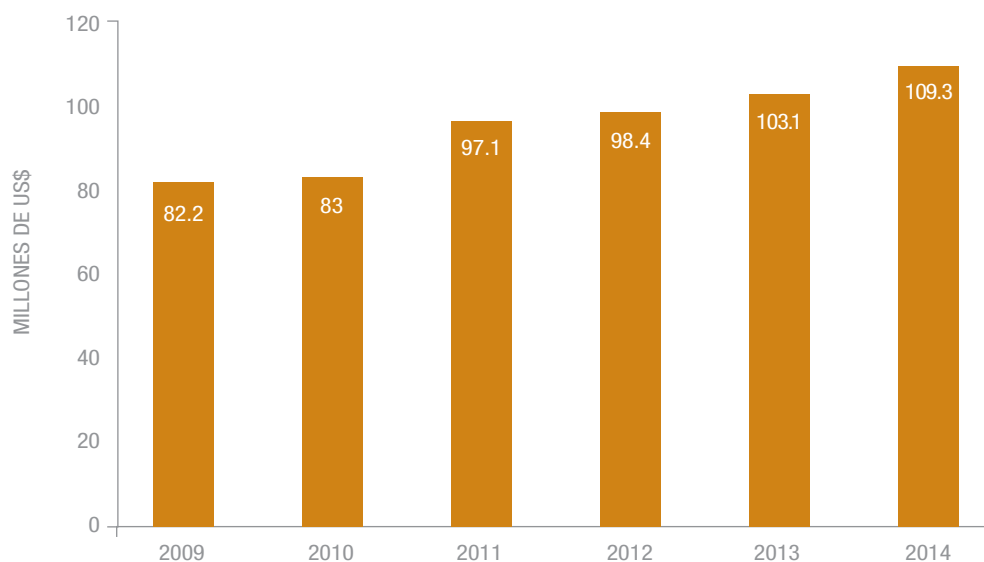
Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

soberano del país derivado del deterioro de la calificación crediticia y su perspectiva. Como un agravante, en los próximos años, las tasas de interés seguirán su proceso de recuperación cíclica y el saldo de la deuda seguirá al alza, por lo que en el mediano plazo el peso del servicio de la deuda será mayor y se convertirá en un problema para los objetivos de consolidación fiscal.

En cuanto al gasto de capital del SPNF, la inversión pública presenta el desempeño más bajo de todos los rubros de gasto, con una caída del 27.9%. De la misma forma, el primer trimestre de 2014 registra el menor desempeño desde 2009 –año en que se percibieron los principales efectos de la crisis global– (Gráfico 12), previniéndose que al final de 2014, no sobrepasará el nivel alcanzado en 2013 (3.0% del PIB). Como resulta-

do de ello, se espera una menor incidencia de la política fiscal en la reactivación de la actividad económica, el empleo, el ingreso disponible y por ende en la recaudación impositiva, prolongándose el círculo vicioso de bajo crecimiento, baja recaudación y altos déficits que se ha mantenido en los últimos años.

Finalmente, el pago de pensiones a los beneficiarios del SPP registra un incremento moderado respecto a 2013 (6.0%), lo que puede interpretarse como un comportamiento natural dado el aumento gradual de cotizantes activos que van ingresando a la categoría de pensionados y por lo tanto comienzan a recibir sus respectivos beneficios (Gráfico 13). Considerando dicho supuesto, se estima que al cierre de 2014 su comportamiento sea similar.

Gráfico 13. Pago de pensiones del SPP a marzo de cada año

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, considerando el desempeño de ingresos y gastos al primer trimestre y el comportamiento esperado para el resto del año, se estima que la situación fiscal del SPNF al

cierre de 2014 reflejará un déficit global entre el 4.0% y 4.3% del PIB. Asimismo, la deuda (con pensiones) se ubicará entre el 57.8% y el 58% del PIB (Anexo 2).

NOTAS

9. Perspectivas económicas: las Américas, desafíos crecientes (FMI, abril 2014).
10. El mayor efecto post reformas lo está recibiendo el impuesto sobre la renta, ya que éste fue el principal objeto de modificaciones. Los resultados preliminares al cierre de abril, indican que el ISR enfrenta una caída de 1% respecto al primer cuatrimestre de 2013 y se situó casi 9.3% debajo de la meta presupuestaria al mes de abril, siendo los subcomponentes “Declaraciones” y “Pago a cuenta” los más afectados. En estos resultados ha incidido también la declaratoria de inconstitucionalidad del impuesto mínimo a la renta.

04. **Desafíos fiscales** de cara a la transición política de 2014

Como ya se ha mencionado, en junio asumió un nuevo gobierno —aunque del mismo partido que actualmente ostenta el poder ejecutivo— y éste se enfrentará a un conjunto de desafíos que determinarán la viabilidad de su gestión para los próximos cinco años. Estos desafíos están distribuidos en las distintas dimensiones de las políticas públicas: en materia social, seguridad pública, económica, fiscal, política, en la institucionalidad del Estado, etc.

La situación económica y fiscal no es halagadora, precisamente tener como antecedentes cinco años consecutivos en los que apenas se ha crecido a una tasa promedio de 1.7% —excluyendo 2009 cuando la economía se contrajo en 3.1%—, se ha mantenido un déficit fiscal promedio de 4.3% del PIB y se ha incrementado la deuda pública en más de 15 puntos del PIB, no es el mejor escenario que esperaría una nueva administración al inicio de su mandato y más cuando las promesas de su campaña son tan amplias e implican contar con vastos recursos para financiar los programas ofrecidos.

Así las cosas, en este apartado se presentan los primeros grandes desafíos del nuevo gobierno en materia fiscal, dimensión de especial importancia porque de la buena gestión de las finanzas públicas, o bien, de la seguridad fiscal depende en gran medida el éxito de los programas del gobierno. Tanto es así que ningún proyecto político serio ni ninguna estrategia de desarrollo son viables si no se garantizan niveles adecuados de seguridad fiscal (FUNDE, 2008).

Los desafíos fiscales responden a necesidades de corto y mediano plazo y se presentan en los tres pilares de las finanzas públicas: ingresos, gasto y deuda. Para efectos de los objetivos del estudio se caracterizan en primer lugar los que tienen implicaciones de corto plazo y atienden a problemas específicos, para luego analizar algunos desa-

fíos más transversales y que implican más tiempo.

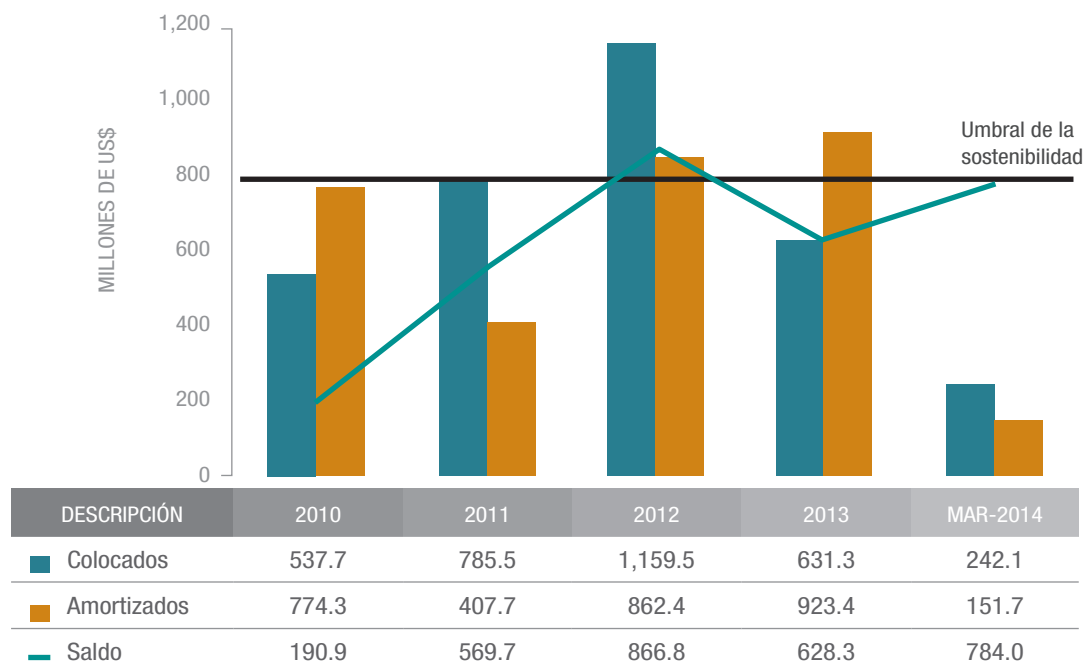
El gasto del SPNF —sin incluir el pago de las pensiones del SPP— alcanzó en 2013 el 22.3% del PIB, continuando con la tendencia alcista que lleva ya muchos años. En esta lógica, considerando los resultados al mes de marzo, la deuda flotante arrastrada de 2013 y los primeros tres meses de 2014, se estima que en 2014 registre una variación superior al 7% (US\$400 millones adicionales) y se sitúe en alrededor de 23.0% del PIB. Todo ello frente a una disminución de aproximadamente 0.5% en la carga tributaria, lo que significa repetir la historia de un alto déficit fiscal.

Desafíos de inmediato y corto plazo

La liquidez: LETES y deuda flotante

En el escenario mencionado arriba cobra una gran relevancia la liquidez, área en la que el gobierno ha tenido muchos problemas en los últimos años, viéndose obligado a hacer grandes colocaciones de deuda de corto plazo (LETES) y constituir deuda flotante por compromisos corrientes, que es diferida hasta a plazos mayores a los 90 días.

En cuanto a las LETES, a diciembre de 2013 se cerró con un saldo de US\$628.3 millones,

Gráfico 14. Evolución reciente de las LETES

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

luego de haber amortizado US\$414 millones con recursos de la colocación de eurobonos realizada a finales de 2012 por US\$800 millones¹¹. Pero en los primeros tres meses de 2014 el saldo se incrementó de manera sustancial hasta rozar el umbral de sostenibilidad, que tal como lo demuestra Pérez (2013a), ha sido establecido en US\$800 millones (Gráfico 14). Esto debido a que saldos mayores implican vencimientos más frecuentes y por valores más altos, lo que se vuelve difícil de sostener por parte de la Dirección General de Tesorería (DGT).

De acuerdo al ciclo típico del flujo de ingresos, el mes de abril es cuando se percibe la mayor recaudación, derivado del vencimiento del plazo para presentar la liquidación anual del impuesto sobre la renta. En ejercicios anteriores este hecho le ha permitido al gobierno aumentar su liquidez, reduciendo con ello la emisión de LETES por lo

menos durante abril y mayo. En 2014, ante la existencia de una carga adicional: la deuda flotante, la disponibilidad de recursos será menor, por lo que habría interés de discutir sobre una nueva reestructuración del saldo a través de la colocación de eurobonos a largo plazo.

Respecto a la deuda flotante, al mes de febrero el gobierno tenía cuentas por pagar a proveedores y receptores de transferencias corrientes y de capital por un valor mayor a los US\$300 millones, constituidos en gran parte por facturas por suministro de bienes y servicios al gobierno central, compromisos de transferencias corrientes y de capital a otras entidades públicas y privadas¹². La práctica común en este caso es que el gobierno pague cierta proporción del total —los saldos más antiguos— y traslade la deuda más reciente para el año siguiente. Sin embargo, en los últimos

años, el valor diferido va siendo cada vez mayor, agregándole problemas de efectivo a la caja fiscal.

Amortización de bonos emitidos por el FOSEDU

En la difícil coyuntura que el gobierno pasó en 2006 y 2007, debido a la adversa aritmética legislativa que le impedía la ratificación de la contratación de deuda pública, fue aprobada la creación del Fideicomiso para Inversión en Educación Paz Social y Seguridad Ciudadana (FOSEDU), cuya única función era emitir títulos de deuda hasta por US\$350 millones, recursos que serían utilizados para el financiamiento de proyectos en las áreas de educación y seguridad pública. Pero este fideicomiso fue fuertemente cuestionado porque con él se estaba obviando la ratificación de la contratación de deuda pública, replicando la forma de operar del FOP. A pesar de ello, se emitieron certificados de deuda (CEFES) por US\$183 millones.

En el marco de la transición del gobierno, en junio de 2009, se acordó que la Asamblea Legislativa autorizaría la emisión de bonos soberanos para sustituir los CEFES, además de los US\$167 millones restantes para continuar financiando proyectos de educación y seguridad. Finalmente se emitieron bonos por US\$335 millones, a un plazo de cinco años.

El vencimiento de tales bonos tiene lugar en agosto (US\$185 millones) y en diciembre de 2014 (US\$150 millones), por lo que dicho compromiso se convierte en una restricción más a la liquidez del gobierno central. Ahora bien, tal como ha sucedido en vencimientos de deuda anteriores, una opción es hacer una operación de refinanciamiento o “roll over”, lo que pareciera viable dada la aritmética legislativa vigente, en la que

el partido oficial y sus aliados coyunturales pueden lograr los votos necesarios para ratificar la deuda.

Sin embargo y a pesar de contar con los votos para pasar el roll over, la situación económica del gobierno no es la mejor, lo que limita el acceso a los mercados financieros o condiciona la emisión de nueva deuda a mayores tasas de interés.

Acuerdo entre administraciones sobre nueva deuda o “mesa limpia”

En mayo de 2009, en el centro de la crisis económica y fiscal, se dio un acuerdo entre el gobierno saliente y el entrante —y sus respectivos partidos políticos— para emitir deuda por US\$2,750 millones, acción que le daría a la actual administración los espacios suficientes para iniciar su gestión y saldar compromisos urgentes de amortización de vencimientos de deuda, incluyéndose el pago de LETES por US\$800 millones, debido a que su saldo ya era insostenible.

En el ejercicio fiscal 2014, dadas las condiciones actuales de las finanzas públicas, es muy probable que se repita la historia de 2009 y se vuelva necesario suscribir un nuevo pacto en el que se acuerde la ratificación de deuda soberana para facilitar el inicio de la gestión que comienza en junio del presente año. La diferencia en esta ocasión es que la transición se da entre gobiernos del mismo partido político y éste ha constituido un bloque de aliados con los votos suficientes para lograr la mayoría calificada, necesaria para ratificar la contratación de deuda pública; pero como se acotó antes, la deuda del Estado está en un nivel “cuasi” insostenible; además, la calificación de riesgo de la deuda soberana se ha deteriorado mucho en los últimos cinco años, complicando con ello la colocación en los mercados financieros.

Tabla 4. Evolución de la calificación de riesgo de El Salvador 2008-2013

CALIFICADORA	2008		2013	
	Rating	Perspectiva	Rating	Perspectiva
S&P	BB+	Estable	BB-	Negativa
Fitch Ratings	BB+	Estable	BB-	Negativa
Moody's Investors	Baa3**	Estable	Ba3	Estable

** Grado de inversión

Fuente: elaboración propia con base a datos de Moody's Investors Services, Standard & Poors y Fitch Ratings.

El perfil crediticio de El Salvador como país, viene de una serie de pérdidas de categoría de su calificación, que comenzó luego de la crisis de 2009, cuando junto con Chile, eran los dos únicos países en América Latina con grado de inversión (con Moody's Investors Service). Sin embargo, en los cuatro años siguientes la deuda del país ha sido degradada por las tres principales calificadoras de riesgo a la categoría de "riesgo sustancial" (Tabla 4) y ante la perspectiva negativa en dos de ellas, de conformidad a la metodología de calificación, si no se producen cambios orientados hacia una mejora en las cuentas fiscales, se prevé que en la próxima revisión se pueda dar una nueva degradación a la categoría "alto riesgo".

La última degradación del riesgo soberano se dio en julio de 2013, por parte de Fitch Ratings, que bajó la calificación a BB- desde BB, reduciéndole asimismo el techo país a BB+ desde BBB-; siendo los factores clave para tal acción: el bajo desempeño macroeconómico de El Salvador relativo a sus pares y los persistentemente altos déficit fiscales que han resultado en un nivel de deuda equivalente al 56.5% del PIB en 2012, muy por encima de la mediana de 39% de los países calificados en 'BB'. Asimismo, Fitch destaca que la perspectiva negativa refleja la incertidumbre en torno a las perspectivas de crecimiento económico y a la consolidación fiscal (Fitch Ratings, 2013).

Tabla 5. Operaciones mínimas a incluir en un tentativo acuerdo de "mesa limpia" con el nuevo gobierno

DESCRIPCIÓN	VALOR (MILLONES DE US\$)
Amortización de saldo de LETES a mayo 2014	800.0
Roll over bonos de FOSEDU	335.0
Financiamiento de deuda flotante vigente a mayor 2014	350.0
Nueva deuda para liquidez (apoyo presupuestario)	515.0
Total	2,000.0

Fuente: Elaboración propia.

El costo del deterioro en la calificación de riesgo crediticio es el aumento en las tasas de interés que paga la deuda pública, por lo que nuevas degradaciones significarán inevitablemente aumentos en la carga financiera de la deuda, complicaciones en la solvencia del Estado y mayor riesgo de caer en cesación de pagos.

En todo caso, un acuerdo de “mesa limpia” implicaría emitir deuda por aproximadamente US\$2,000 millones (Tabla 5), que tendría que ser colocada a tasas más altas y por ende aumentaría el valor de los intereses a pagar por parte del Estado.

Desafíos de mediano plazo

Relaciones con los organismos multilaterales

La suscripción de un acuerdo de “mesa limpia” y la misma gestión de la nueva administración requieren además de que el gobierno sea sujeto de crédito por parte de los mercados e instituciones financieras multilaterales. En el caso de las últimas, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo suspendieron sendas operaciones de apoyo presupuestario debido al incumplimiento de los compromisos asumidos por el país en el Acuerdo de Derechos de Giro “*Stand By (SBA)*” suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2010. Ante ello, para volver a negociar futuras operaciones, ambos bancos han requerido al país el aval o garantía del FMI a través de una carta de patrocinio o “*comfortletter*”, instrumento que acreditaría cierto grado de garantía o de solvencia patrimonial del propio Estado salvadoreño para que pueda adquirir financiamiento.

Pero el aval o *comfort letter* por parte del FMI viene acompañado de la celebración

de un programa, que además le significa al país el apoyo financiero del Fondo en caso de emergencias fiscales o crisis de balanza de pagos. Este puede ser un SBA; una Línea de Crédito Flexible (LCF), una Línea de Precaución y Liquidez (LPL) o el Servicio Ampliado del FMI (SAF), que se utiliza generalmente para atender necesidades a mediano y más largo plazo. También el FMI puede proporcionar asistencia de emergencia mediante el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR).

La característica de estos programas es que el FMI exige al país el cumplimiento de una serie de metas que son monitoreadas periódicamente y de no cumplirse se rompe el acuerdo. Como se mencionó, esto ya sucedió en 2009 y en 2012. En el primer caso, el gobierno suscribió un SBA por US\$800 millones para afrontar la crisis, pero éste fue cancelado en el primer semestre. Luego, en marzo de 2010, se suscribió otro SBA por US\$800 millones, habiendo superado las metas en las primeras tres revisiones semestrales, pero fue suspendido en marzo de 2012, ante el incumplimiento de las metas fiscales de 2011.

En esta oportunidad, las autoridades del gobierno actual y representantes de la nueva administración están realizando las negociaciones preliminares con el FMI para suscribir un nuevo programa, lo cual solo puede ser factible si el gobierno presenta al Fondo un plan creíble de metas fiscales para el período que se negocie y que dichas metas estén encaminadas a encaminar una trayectoria de consolidación fiscal en el mediano plazo, es decir, lograr un menor déficit y bajar el saldo de la deuda pública; tareas que implican a su vez, la toma de decisiones acertadas en materia de ingresos, así como medidas drásticas en cuanto a la eficiencia y calidad del gasto público, gestión institucional y transparencia.

Costo fiscal de la Ley de Desarrollo y Protección Social y otros programas sociales

En marzo de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social, instrumento legal encaminado a lograr la universalidad de la política social, para lo cual establece, por ley, la obligatoriedad de mantener y financiar a través del tiempo un conjunto de programas sociales¹³.

Pérez (2014c) cuantifica el costo de los programas incluidos en la ley y agrega el costo de los subsidios a los servicios básicos —gas licuado de petróleo, energía eléctrica y transporte público—, pues estos no forman parte de la norma, pero el gobierno ha manifestado su interés en mantenerlos vigentes. Así pues, considerando una serie de supuestos macroeconómicos y respecto a la ampliación de cobertura de los programas, se ha estimado que solo en 2014, el gobierno deberá desembolsar aproximadamente US\$287 millones (1.1% del PIB), mientras que para el período 2014-2019, el valor a reservar asciende a US\$2,012 millones.

Un punto a favor del gobierno es que los programas mencionados ya existen y el impacto fiscal se limita a los costos adicionales vinculados a la ampliación de cobertura y al crecimiento natural del gasto social. Sin embargo, la clave en este tema es que los recursos reservados para financiar la ley, se agregan al gasto rígido, lo que disminuye automáticamente el margen disponible para la toma de decisiones de política pública.

Al agregar el costo de los subsidios, el monto a incurrir en 2014 y en el quinquenio, sube hasta los US\$627 millones (2.4% del PIB) y US\$3,994 millones, respectivamente.

Adicional al impacto en la rigidez, el costo de los programas sociales tiene importan-

tes implicaciones en la sostenibilidad de las finanzas públicas, por cuanto el esfuerzo fiscal necesario para lograr los ratios de balance primario requeridos para estabilizar la deuda pública es mayor.

Nuevas reformas tributarias

A finales de 2009 y 2011, en el contexto de la crisis y recuperación, fueron aprobadas dos reformas que consistían básicamente en: a) el aumento de las tasas impositivas al impuesto sobre la renta de las personas naturales con más alto ingreso y el impuesto a las personas jurídicas, ambos de 25% a 30%. Aunque en el caso del ISR, también se aumentó el mínimo exento de US\$2,514.29 a US\$4,064.00 además de aumentar las tasas de los impuestos selectivos al consumo y ampliar la base de estos últimos; b) eliminación parcial de ciertos incentivos tributarios: ganancia de capital, intereses de depósitos y rendimientos de títulos valores privados; c) aumento de las tasas y aumento de base de los impuestos selectivos al consumo: bebidas alcohólicas, cerveza, cigarrillos y bebidas no alcohólicas; d) Disposiciones para fortalecer las medidas de control tributario.

Estas reformas tuvieron un impacto en la recaudación y aunque no fue el esperado, la recaudación adicional permitió que la carga tributaria pasara de 13.7% al final de 2009 a 16.3% en 2013, algo plausible para la administración actual.

Otros logros obtenidos con la reforma, según Pérez (2014a) se dan en materia de equidad, pues la recomposición de la estructura del impuesto sobre la renta de las personas naturales, permitió que se tuvieran ganancias en progresividad y por ende en el campo de la equidad vertical, es decir, que aquel que gana más, debe pagar más. El autor demuestra, con los datos de la Encuesta de Hogares de 2012, que con el efecto de

las reformas, el sistema impositivo ha pasado de ser regresivo a neutral¹⁴.

Sin embargo, existen aspectos en las normas que no permiten que el sistema impositivo mejore en cuanto a la equidad horizontal —dos personas que ganan igual, deben pagar igual—. El más importante lo constituyen los incentivos tributarios que siguen vigentes en el país, entre los que destacan los beneficios a las empresas amparadas al régimen de zonas francas, a tenedores de deuda pública, turismo, seguros, cooperativas, imprentas, entre otros. Por lo tanto, la agenda del nuevo gobierno no debe soslayar que es necesario fortalecer más el impuesto sobre la renta, a través de mejoras en el ámbito de la tributación internacional (renta mundial, fortalecimiento del control de precios de transferencia, intercambio de información, etc.) y en la política de incentivos fiscales a la inversión (Pérez, 2014a).

De la misma forma, en los últimos años, el gobierno en su afán de aumentar los ingresos en el corto plazo, creó algunos impuestos indirectos cuya característica es la inmediatez y la facilidad para recaudarlos, pero que causan distorsiones a la actividad económica, al mismo sistema impositivo y su aporte a la recaudación total no es sustancial. En estos se encuentran: el impuesto a la primera matrícula de vehículos, impuesto especial al combustible, contribución para financiar el subsidio al transporte público (COTRANS), impuesto especial a las llamadas telefónicas internacionales entrantes, impuesto mínimo a la renta y contribución para el Fondo Nacional de Atención a las Víctimas de Accidentes (FONAT)¹⁵.

Estos impuestos deben revisarse en el mediano plazo, pues luego de la simplificación llevada a cabo en los 90, en los últimos 6 años se han creado tantos nuevos tributos, que el sistema impositivo ha vuelto a con-

vertirse en complejo, por lo que la tendencia en el mediano plazo es que se repitan las fallas e incongruencias vistas en los 80. De hacerlo, con estas acciones se aumentará la productividad de los impuestos y se avanzará en el logro de los objetivos de eficiencia y neutralidad del sistema impositivo.

De manera paralela, el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera es vital para el incremento sostenido de la recaudación, principalmente en lo relativo a la gestión de las entidades recaudadoras, función que debe atenderse con una visión estratégica de largo plazo y en donde los gerentes deben destinar la mayor parte de su tiempo al pensamiento estratégico y no a la rutina operativa (Pérez, 2014a).

Finalmente, las necesidades de recursos para financiar los programas del gobierno son muchas, por lo que se vuelven necesarios nuevos impuestos, siendo una opción el impuesto al patrimonio, tributo directo con el que se obtendrían ganancias de equidad y tiene el potencial de aportar a la recaudación más de US\$100 millones anuales. En segundo lugar, se podrían aprobar impuestos selectivos a productos de alto consumo, progresivos y con demanda inelástica, por ejemplo, un impuesto advalorem a la facturación de servicios teléfonos celulares, con el que se podría recaudar entre 0.25 y 0.35 puntos del PIB.

Deuda previsional y su servicio

El gobierno tiene ante sí un gran desafío con dos aristas: el compromiso de pagar las prestaciones de los pensionados del SPP y atender el servicio de la deuda en CIP con las AFP. El primer caso implica que el FOP siga emitiendo CIP y que las AFP las compren, para que los recursos sean transferidos al ISSS e INPEP y estos paguen las pensiones. Pero esta fuente de recursos

tiene un límite: el 45% del Fondo de Pensiones, techo modificado en 2012 debido a que el máximo anterior (30%) estaba por ser superado. En el mediano plazo, se volverá a alcanzar el techo vigente, siendo necesario tomar medidas alternas para colocar las CIP o volver a modificar el techo mediante decreto.

En el segundo caso, la reforma efectuada al sistema de pensiones en 2006, a través de la cual se creó el FOP, vino a significar un alivio para el presupuesto del gobierno, pues de 2001 a 2005, el pago de las pensiones a los beneficiarios del SPP era realizado de manera directa por el gobierno central, lo que le supuso aumentar los requerimientos de deuda pública. Pero desde septiembre de 2006, la responsabilidad de obtener los recursos para hacer dichos pagos quedó asignada al FOP, mientras el gobierno se hacía cargo únicamente del servicio de la deuda. De 2006 a 2013, el FOP emitió CIP “A” —exclusivas para el pago de pensiones— por US\$2,701.1 millones, que de no haberse aprobado la reforma habrían salido del gobierno central. Por el contrario, con el mecanismo adoptado, la tesorería del gobierno únicamente ha desembolsado alrededor de US\$555 millones en concepto de capital e intereses por la deuda con las AFP; obteniéndose la liberación de espacios presupuestarios por un promedio de US\$306 millones anuales.

Pero independientemente de los espacios de liquidez en el corto y mediano plazo, a medida avancen los años, esos beneficios se revertirán y la caja fiscal deberá soportar nuevamente una creciente carga financiera. Esto debido al mecanismo de amortización de los CIP establecido en la ley del FOP, consistente en un programa de 25 cuotas anuales crecientes y al aumento gradual en el pago de intereses derivado de un saldo de la deuda que cada año va incrementándose

en un valor promedio arriba de los US\$400 millones y en los próximos 15 años lo hará a un ritmo promedio de US\$525 millones anuales.

De manera puntual, en 2007 el gobierno pagó en concepto de servicio de los CIP solo US\$53.2 millones; mientras que en 2013 el pago ascendió a US\$104.1 millones. En 2014 se ha programado una partida presupuestaria por US\$112.1 millones, lo que representa un aumento de 7.7% respecto a lo asignado en 2013. El monto a erogar en 2014 podría considerarse todavía manejable para la tesorería del gobierno, pero en los años siguientes la asignación seguirá aumentando ineludiblemente hasta llegar un momento en que el servicio supere lo que se hubiera pagado sin la reforma —alrededor de US\$775 millones—, lo que sin duda alguna será insostenible. Pérez (2014b), con base a proyecciones actuariales de la Superintendencia de Pensiones y considerando las expectativas sobre la evolución de las tasas de interés de los CIP en el mediano y largo plazo, sostiene que este momento puede ubicarse alrededor del año 2024.

Necesidad de aumentar la inversión pública

La inversión pública es un instrumento que los gobiernos utilizan para incidir en la actividad económica, en la forma de proyectos de infraestructura productiva y social que gatillan la inversión privada, la producción, el empleo, el ingreso y el bienestar.

En El Salvador, el papel de la inversión, privada y pública, ha sido clave para lograr las breves fases de auge vistas en los últimos 50 años y aunque es la privada la que tiene una mayor correlación con el crecimiento (0.70), el papel de la inversión pública es crucial, pues cuando disminuye ésta, el PIB real también baja su ritmo de crecimiento¹⁶.

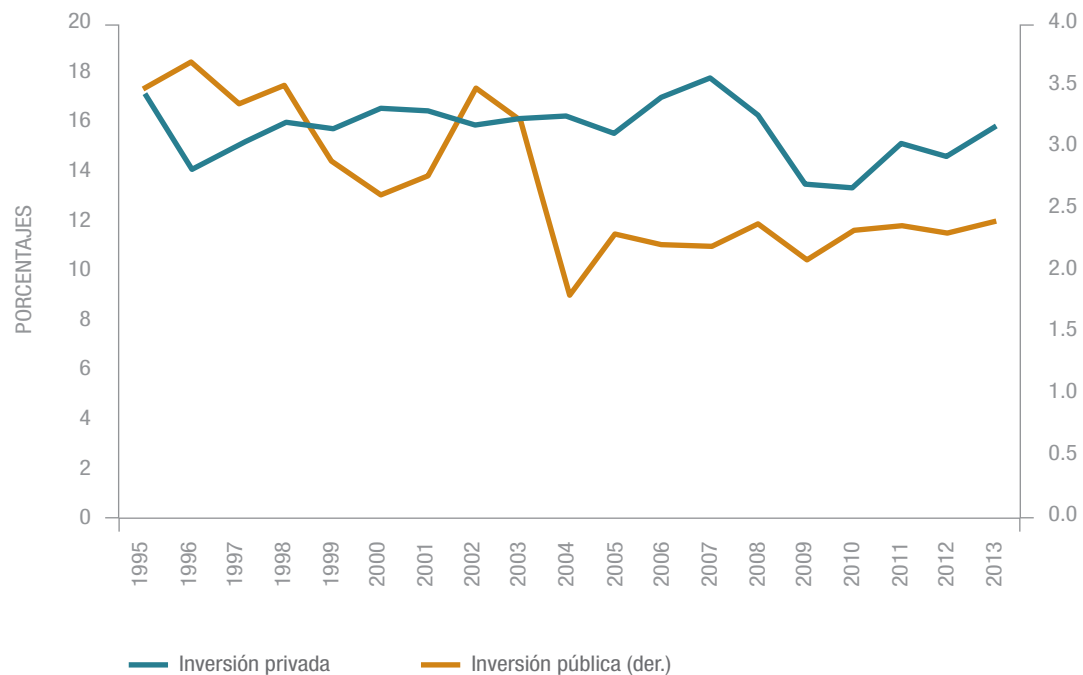
Esta apreciación resulta congruente con los estudios sobre inversión y crecimiento, que indican que la construcción de infraestructura física —carreteras, puentes, puertos— tiene efectos positivos en el crecimiento. Pero en El Salvador, diferentes factores estructurales y coyunturales han influido para que el país no mantenga altos niveles de inversión y como consecuencia, la creación de capital, tanto físico como humano, se ha convertido en el principal obstáculo para lograr altas tasas de crecimiento en el largo plazo.

En los últimos 18 años, El Salvador ha pasado por una larga etapa de bajo crecimiento —tasa promedio de 2.2%— solo interrumpida por tres años de moderado auge (2005-2007) en los que se creció 3.8% en promedio. En este tiempo, la inversión pública —en térmi-

nos reales— muestra una tendencia a la baja, que únicamente muestra un punto de auge durante los momentos en que ha habido desastres naturales —huracán Mitch, terremotos, huracán Stan y tormenta Ida—, mientras en el resto de ejercicios el aporte al PIB real es considerablemente bajo (Gráfico 15).

De acuerdo a Arslanalp, Bornhorst y Gupta (2011), evaluaciones hechas por el Fondo Monetario Internacional muestran que los países de rápido crecimiento presentan un nivel de inversión pública del 7% o más del PIB, lo que contrasta con la situación en El Salvador, donde la inversión —en términos nominales— ha promediado 3.0% del PIB y solo dos años se superó el 4% del Producto (2001 y 2002), a raíz de la reconstrucción de la infraestructura pública dañada por los terremotos de enero y febrero de 2001.

Gráfico 15. Aporte de la inversión bruta al PIB real



Fuente: elaboración propia con datos del BCR.

Un tema clave para los próximos años es entonces aumentar la inversión pública, pues si se pretende que el crecimiento económico supere el 3% en promedio, será una tarea más difícil si no se ejecutan proyectos de construcción de infraestructura pública productiva y social, que dinamicen el empleo y la producción en el sector privado. Sin embargo, el gobierno se enfrenta al problema de no contar con suficientes recursos para destinarlos a la inversión. En condiciones de estabilidad, los fondos provienen generalmente de la contratación de préstamos, pero debido a los problemas de sostenibilidad ya tratados, El Salvador tiene limitaciones de acceso al crédito, además de mayor presión por el creciente gasto corriente, principalmente el rígido; por lo que la obtención de recursos para cubrir el objetivo de aumentar la inversión y con ello gatillar el crecimiento, se convierte en uno de los desafíos más importantes para el nuevo gobierno.

Respecto a la inversión, en el mediano plazo deberá jugar un importante papel la aprobación de la Ley especial de socios público-privados (Ley APP), debido a que el Estado podrá trasladar las responsabilidades de inversión a entidades privadas, pudiéndose ejecutar proyectos estratégicos para el crecimiento económico.

Rigideces del gasto

Aproximadamente el 90% de los recursos recaudados por el gobierno tienen un destino predeterminado por la Constitución de la República, alguna ley secundaria u otra norma vigente, lo que deja un reducido espacio disponible para la toma de decisiones de política por parte de las autoridades económicas y fiscales.

En los próximos años, el gasto rígido tiende a aumentar su cuota en el total de los recursos, debido a diversas políticas adoptadas y a otros factores exógenos. En primer lugar se menciona la nueva Ley de Desarrollo y Protección Social, que predetermina un conjunto de programas sociales, por lo que constituye un gasto rígido. En el mismo sentido, una serie de contratos colectivos suscritos por las entidades públicas con sus empleados y leyes aprobadas en los últimos años, contienen beneficios pecuniarios para los trabajadores, como escalafones, bonos periódicos, prestaciones adicionales, etc., lo que viene a aumentar más el gasto rígido.

El gobierno también se enfrenta a las obligaciones contingenciales derivadas de la Ley de socios público-privados, que pueden llegar a significar hasta 3% del PIB.

De manera adicional, como consecuencia del aumento en el saldo nominal de la deuda pública, el gobierno se enfrentará en el mediano plazo al pago de valores más altos en concepto de intereses, lo que se verá agravado por el reajuste de las tasas de interés internacionales de referencia —LIBOR, FED—, instrumentos que tienen un comportamiento cíclico y que desde la manifestación de la crisis financiera en 2008, permanecen bajas —por debajo del 0.5%—, pero es inminente que en los próximos años regresen a los niveles pre crisis —en torno al 5%—. Esto significa que la carga financiera de la deuda pasará de US\$600 millones en 2013 a alrededor de US\$1,400 millones anuales de aquí a 10 años. Como en los casos anteriores, dicho valor se sumará al gasto rígido, lo que restará aún más espacio para la toma de decisiones de política.

NOTAS

11. Los US\$384 millones restantes fueron utilizados para financiar gasto directo del gobierno.
12. Algunos de los compromisos específicos con atrasos en los pagos son: pagos a proveedores del programa “Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares”, pago de alquiler de instalaciones de las delegaciones de la PNC, pagos a proveedores de medicamentos, pago del subsidio a transportistas, transferencias FODES a municipalidades, etc.
13. Los programas establecidos en la ley son: a) Comunidades solidarias (urbanas y rurales); b) Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares; c) Alimentación y salud escolar; d) Vaso de leche; e) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI); e) Ciudad mujer; f) Nuestros mayores derechos; g) Pensión básica universal; h) Programa de agricultura familiar; i) Acceso universal a la salud integral, pública y gratuita; j) Acceso y mejoramiento de vivienda; k) Infraestructura social básica; l) Atención integral a la primera infancia.
14. La reforma en el ISR de 2011 liberó de la obligación de pagar impuestos al 70% de la población; mientras que la eliminación del límite máximo de la tasa efectiva del ISR (25% de la renta imponible), permitió que el 20% de los contribuyentes de más alto ingreso asuman el pago del 95% del impuesto a las personas naturales (Pérez, 2014a).
15. El Impuesto especial a las llamadas telefónicas internacionales entrantes, el FONAT y el impuesto mínimo a la renta fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia.
16. Este argumento es probado por Arslanalp, Bornhorst y Gupta (2011), en un análisis de 48 economías avanzadas y emergentes, para el período 1960-2001.

05. Reflexiones finales

El escenario que recibe al gobierno que asumió el poder ejecutivo el 1 de junio presenta una serie de problemas, entre los que destacan una economía con una de las menores tasas de crecimiento en América Latina y una situación fiscal crítica, con déficits en torno al 4% del PIB y una cercana al 60% del PIB.

Los problemas mencionados y otros relacionados abren entonces una serie de desafíos para el gobierno, unos de “cortísimo” plazo, que exigirá atención y solución inmediata, y otros con implicancias en el mediano plazo. El estudio describe y analiza algunos de estos desafíos, con el objetivo de que las nuevas autoridades económicas y la sociedad misma cuenten con información objetiva sobre lo que se avecina y sobre los esfuerzos necesarios para que el país supere sus problemas más serios.

En el corto plazo el problema más urgente de resolver es la iliquidez, pues si el gobierno no cuenta con recursos, no puede cubrir sus compromisos corrientes, mucho menos las necesidades de inversión. Los problemas de insuficiencia de recursos también conducen a la necesidad de negociar con el sistema político un acuerdo de “mesa limpia”, similar al celebrado en 2009 y que le dio viabilidad política y factibilidad financiera a las primeras acciones del actual gobierno.

Para viabilizar la gestión en todo el quinquenio y más allá, también es necesario trabajar en la relación del gobierno con los organismos internacionales, enfatizando en los acreedores y cooperantes financieros. En este marco es necesario evaluar la conveniencia de suscribir un programa con el FMI.

El mediano plazo también significa para el gobierno asumir una serie de compromisos

financieros que supondrán más problemas para la caja fiscal: el financiamiento de la nueva ley de protección y desarrollo social, los subsidios a los servicios básicos, cubrir el pago de los beneficios a los beneficiarios del antiguo sistema de pensiones y el servicio de la deuda previsional con las AFP. Dentro de estos compromisos se encuentra también la necesidad de aumentar sustancialmente los recursos destinados a la inversión pública, como gatillante del crecimiento económico, entre otros compromisos.

Para superar estos retos, el gobierno tiene que tomar decisiones difíciles y acertadas. Es necesario evaluar la conveniencia de realizar nuevas reformas tributarias orientadas a mejorar las condiciones de equidad horizontal y vertical, pero sin afectar la eficiencia y la neutralidad del sistema impositivo. Esto a través de la creación de nuevos impuestos, el fortalecimiento de los actuales pilares de la recaudación y la optimización o depuración de tributos pequeños que puedan ser distorsionantes.

Es necesario también racionalizar el gasto público, pues los causantes de los altos déficits, más que la insuficiencia de ingresos es el exceso de gasto. Este último debe ser congruente con los recursos disponibles, mientras la ejecución debe ser eficiente y de calidad. Pero sobre todo, el gobierno debe ser eficiente y transparente.

Referencias

- Arslanalp S., Bornhorst F. y Gupta S. (2011); “Inversión y crecimiento: reconsiderar el debate sobre productividad de la inversión pública en infraestructura”; Serie Finanzas y Desarrollo; Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.; Marzo de 2011.
- Fitch Ratings (2013); “Fitchbaja calificación de El Salvador”; Informe de Fitch Ratings; New York, 16 de julio de 2013.
- FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Septiembre de 2008.
- Ministerio de Hacienda (Varios años); “Ley del Presupuesto General de la Nación”; Dirección General de Presupuesto; Ministerio de Hacienda; San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (Varios años); “Informe de la gestión financiera del Estado”; Dirección General de Contabilidad Gubernamental; Ministerio de Hacienda; San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2014); “Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre de 2013”; Dirección de Política Económica y Fiscal; Ministerio de Hacienda; San Salvador, Marzo de 2014.
- Pérez C. (2013a); “El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Marzo de 2013.
- Pérez C. (2014a); “Equidad tributaria en El Salvador: productividad e impacto redistributivo del sistema impositivo”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Enero de 2014.
- Pérez C. (2014b); “Impacto de la deuda del FOP en la sostenibilidad fiscal de El Salvador”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Enero de 2014.
- Pérez C. (2014c); “Ley de protección y desarrollo social: su impacto en las finanzas públicas”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Marzo de 2014.
- Pérez C. (2014d); “Desempeño del gasto público en 2013”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Abril de 2014.
- Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); “Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal”, Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador; Marzo 2012.

Anexos

Anexo 1. Situación económica del SPNF al primer trimestre de 2013 y 2014

Descripción	2013	2014	Variaciones	
			Mills. US\$	%
INGRESOS Y DONACIONES	1138.6	1212.4	73.8	6.5
Ingresos Corrientes	1125.1	1204.4	79.4	7.1
Tributarios brutos	921.7	947.3	25.6	2.8
No Tributarios	174.8	225.8	51.0	29.2
Superávit de Empresas Públ.	28.6	31.4	2.8	9.8
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	13.6	8.0	-5.6	-41.2
Gastos totales (sin pensiones)	1266.8	1213.9	-52.9	-4.2
Gastos Corrientes	1062.4	1062.5	0.0	0.0
Consumo	726.6	729.6	2.9	0.4
Remuneraciones	490.3	499.0	8.7	1.8
Bienes y Servicios	236.4	230.6	-5.8	-2.5
Intereses	143.4	155.4	12.0	8.4
Transferencias Corrientes	192.4	177.5	-14.9	-7.8
Gastos de Capital	204.4	151.4	-52.9	-25.9
Inversión Bruta	194.1	139.9	-54.2	-27.9
Transferencias de Capital	10.3	11.5	1.2	12.0
Concesión neta de préstamos	-0.1	0.0	0.1	-100.0
AHORRO CORRIENTE	62.6	142.0	79.4	126.7
AHORRO CORRIENTE (c/pensiones)	-40.5	32.7	73.2	-180.8
BALANCE PRIMARIO	15.2	153.9	138.7	914.3
BALANCE PRIMARIO (c/pensiones)	-87.9	44.6	132.5	-150.7
BALANCE GLOBAL	-128.2	-1.5	126.7	-98.8
BALANCE GLOBAL (c/pensiones)	-231.3	-110.8	120.5	-52.1
FINANCIAMIENTO	231.2	110.8	-120.4	-52.1
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	18.1	-29.8	-47.9	-265.0
Desembolsos de préstamos	70.0	26.7	-43.3	-61.9
Amortizaciones de préstamos	-51.9	-56.5	-4.5	8.7
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	213.1	140.6	-72.5	-34.0
Banco Central	310.7	-22.1	-332.8	-107.1
Bancos Comerciales	-126.6	42.1	168.8	-133.3
Bonos fuera del sistema banc.	0.3	183.0	182.7	
Otros	28.8	-62.4	-91.2	-316.7
Pensiones	103.1	109.3	6.2	6.0

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Anexo 2. Estimación de la situación económica del SPNF 2014

Descripción	2013		2014 Proy.		Estimación 2014		Variac. Est. 2014 - 2013		Variac. Est. 2014 - 2014 Proy.	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valores	%	Valores	%
Ingresos y donaciones	4,877.0	20.1	5,204.2	20.2	4,966.4	19.3	89.4	1.8	-237.8	-4.6
Ingresos Corrientes	4,806.2	19.8	5,149.1	20.0	4,930.5	19.2	124.3	2.6	-218.5	-4.2
Tributarios brutos	3,944.1	16.3	4,192.0	16.3	4,007.9	15.6	63.8	1.6	-184.2	-4.4
No tributarios	755.8	3.1	773.5	3.0	785.3	3.1	29.5	3.9	11.7	1.5
Superávit empresas públ.	106.3	0.4	183.5	0.7	137.4	0.5	31.1	29.2	-46.1	-25.1
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	70.8	0.3	55.2	0.2	35.8	0.1	-35.0	-49.4	-19.3	-35.0
Gastos y conces. neta de ptmos.	5,414.2	22.3	5,820.7	22.6	5,578.3	21.7	164.2	3.0	-242.4	-4.2
Gastos Corrientes	4,624.7	19.1	4,937.0	19.2	4,823.1	18.7	198.4	4.3	-113.8	-2.3
Consumo	3,176.8	13.1	3,382.2	13.1	3,407.0	13.2	230.2	7.2	24.8	0.7
Remuneraciones	2,116.3	8.7	2,268.2	8.8	2,210.3	8.6	94.0	4.4	-58.0	-2.6
Bienes y Servicios	1,060.5	4.4	1,114.0	4.3	1,196.8	4.7	136.3	12.8	82.8	7.4
Intereses	593.8	2.4	658.4	2.6	624.8	2.4	31.1	5.2	-33.6	-5.1
Transferencias Corrientes	854.2	3.5	896.3	3.5	791.3	3.1	-62.9	-7.4	-105.0	-11.7
Gastos de Capital	790.0	3.3	883.7	3.4	755.2	2.9	-34.8	-4.4	-128.5	-14.5
Inversión Bruta	726.5	3.0	803.9	3.1	700.3	2.7	-26.2	-3.6	-103.7	-12.9
Ahorro corriente	181.5	0.7	212.1	0.8	107.4	0.4	-74.0	-40.8	-104.7	-49.4
Ahorro corriente (c/pensiones)	-260.8	-1.1	-290.8	-1.1	-382.6	-1.5	-121.8	46.7	-91.8	31.6
Balance primario	56.6	0.2	41.9	0.2	12.9	0.1	-43.8	-77.3	-29.0	-69.3
Balance primario (c/pensiones)	-385.6	-1.6	-461.0	-1.8	-477.2	-1.9	-91.5	23.7	-16.1	3.5
Balance global	-537.1	-2.2	-616.5	-2.4	-612.0	-2.4	-74.8	13.9	4.5	-0.7
Balance global (c/pensiones)	-979.4	-4.0	-1,119.4	-4.4	-1,102.0	-4.3	-122.6	12.5	17.4	-1.6
Pensiones	442.3	1.8	502.9	2.0	490.0	1.9	47.8	10.8	-12.9	-2.6
Deuda	13,767.8	56.8	14,715.0	57.2	14,869.8	57.8	1,102.0	8.0	154.8	1.1

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, BCR y FMI.

Anexo 3. Costo fiscal de la Ley de Protección y Desarrollo Social

Programas	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comunidades solidarias	47.5	53.6	60.9	61.4	62.0	62.6
Transferencias condicionadas (rural)	15.8	18.2	22.0	22.5	23.1	23.7
Transferencias condicionadas (urbano)	0.9	1.2	1.8	1.8	1.9	1.9
Nuestros mayores derechos	17.0	21.0	24.6	25.2	25.9	26.5
Programa Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	13.9	13.2	12.5	11.8	11.1	10.4
Dotación uniformes, zapatos y útiles escolares	73.7	81.8	89.4	91.6	93.9	96.3
Alimentación y salud escolar	19.9	20.7	22.6	23.2	23.7	24.3
Vaso de leche	5.5	7.1	8.7	8.9	9.2	9.4
Ciudad mujer	7.2	11.1	15.0	17.9	18.3	18.8
Agricultura familiar	27.7	29.0	30.5	32.2	34.2	36.2
Acceso univ. a salud integral, pública y gratuita	51.0	52.2	53.5	54.9	56.2	57.6
Acceso y mejoramiento de vivienda	22.4	22.9	23.5	24.1	24.7	25.3
Infraestructura social básica	23.8	24.4	25.0	25.6	26.2	26.9
Atención integral a la primera infancia	8.4	8.8	9.1	9.5	9.8	10.2
Total programas de la ley	287.1	311.5	338.3	349.3	358.3	367.6
+ Subsidios a servicios básicos	340.1	333.0	329.0	327.6	326.6	325.6
Total programas de ley y subsidios	627.2	644.5	667.2	676.9	684.9	693.2
Como porcentaje del PIB	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1

Fuente: elaboración propia con base a datos del FISDL, Secretaría Técnica de la Presidencia y Ministerio de Hacienda.

Anexo 4. Impacto fiscal del FOP en el mediano plazo

Años	Emisión de CIP			Servicio de la deuda			Saldo
	CIP "A"	CIP "B"	Total	Capital	Intereses	Total	
2014	490.0	70.5	560.5	62.8	48.3	111.1	4,516.1
2015	498.2	64.6	562.8	74.7	63.3	138.0	5,004.2
2016	506.5	64.4	570.9	87.9	85.2	173.1	5,487.1
2017	514.9	110.3	625.2	102.6	115.3	217.9	6,009.8
2018	523.5	119.2	642.7	119.1	156.3	275.5	6,533.3
2019	532.2	111.7	643.9	137.6	209.2	346.7	7,039.6
2020	541.0	112.7	653.7	157.9	274.7	432.5	7,535.4
2021	539.6	99.8	639.4	180.4	339.2	519.7	7,994.4
2022	538.2	180.2	718.3	205.1	399.8	604.9	8,507.7
2023	536.7	174.7	711.4	232.9	459.5	692.5	8,986.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503)2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

ISBN 978-99961-492-1-4



9 789996 149214 >