

# **Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014**



San Salvador, Centroamérica, noviembre 2013

# Contenido

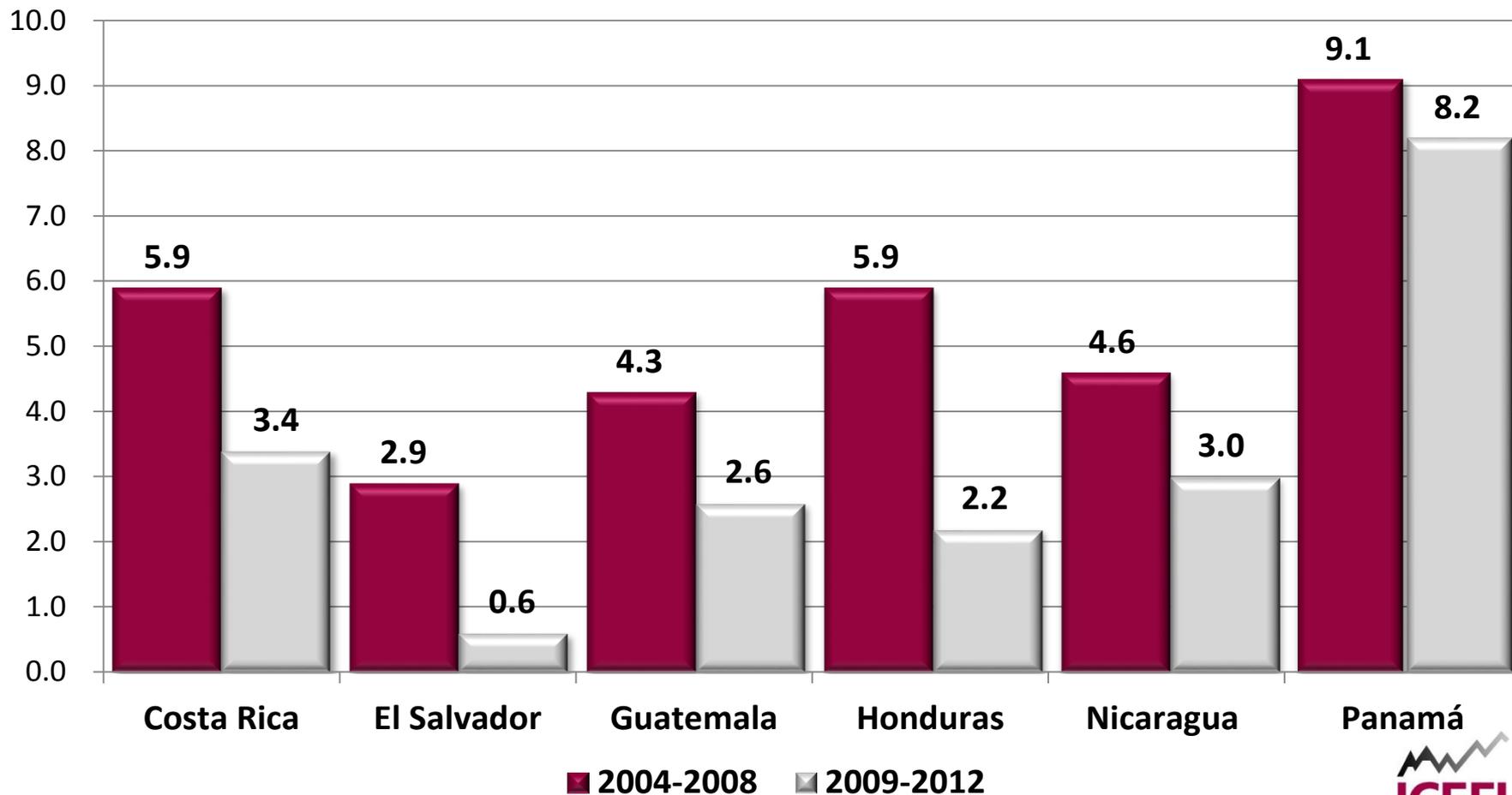
1. Entorno Socioeconómico.
2. Los Ingresos Fiscales: en alza pero aún insuficientes.
3. El Gasto Público: pocos recursos frente a grandes desafíos.
4. El Endeudamiento: una tarjeta de crédito al límite.
5. Condicionantes financieros para la transición política.
6. Algunas recomendaciones.

# Entorno Socioeconómico

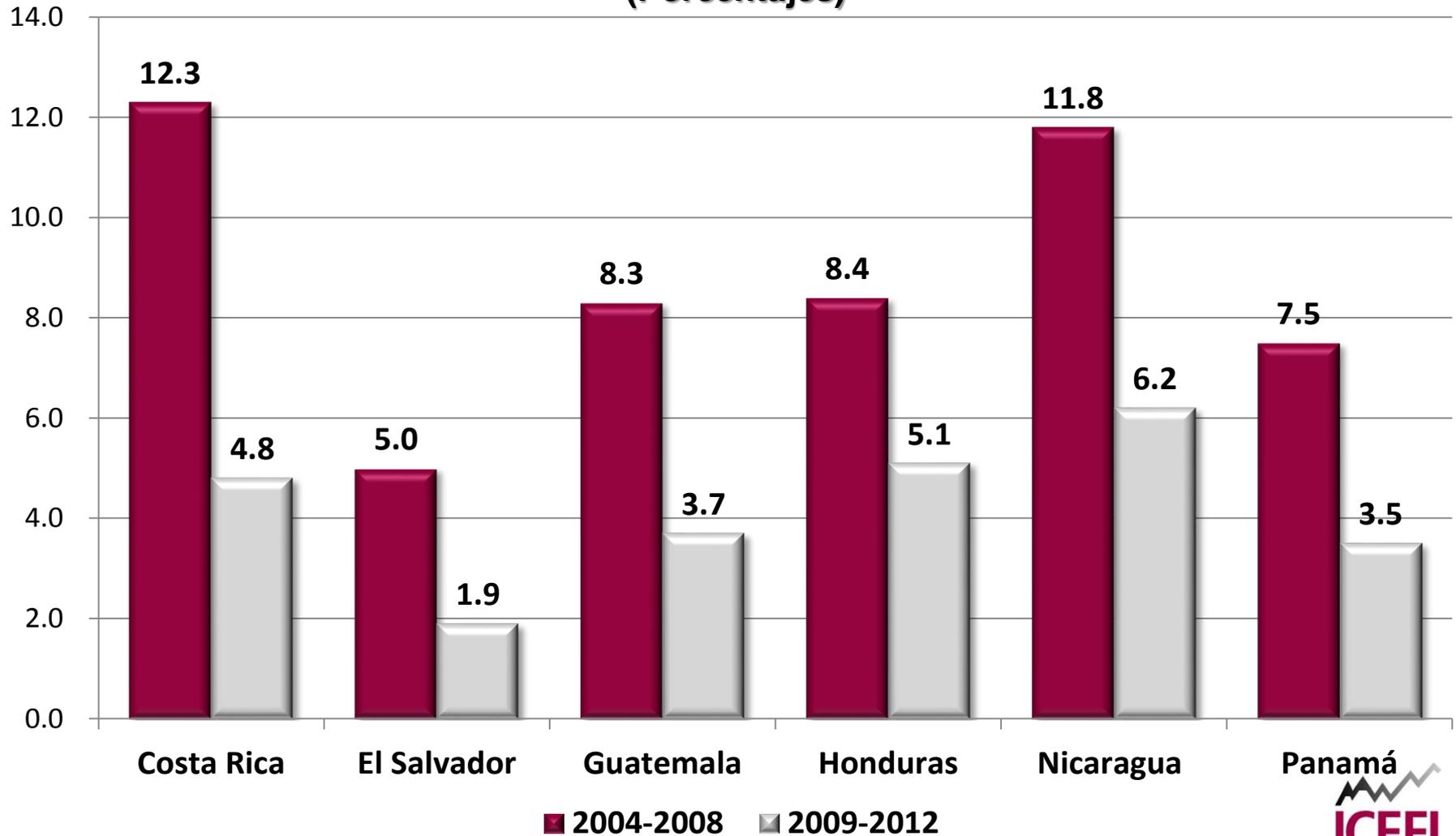
- El período de análisis es 2007-2012. La mayor parte se encuentra contenido en el período de Gobierno del Presidente Funes.
- El Gobierno dio a conocer el PQD 2010-2014, con ambiciosos objetivos y con el propósito de instaurar un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y equitativo y para el efecto contempló la política fiscal como herramienta básica.
- El PQD inició su vigencia posterior al período más álgido de efecto de la Crisis financiera de 2008-2009.
- El Gobierno implementó dos reformas tributarias dirigidas a disponer de mas recursos para financiar los programas de desarrollo.

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PIB Nominal (en millones de US\$)</b>	20,104.9	21,431.0	20,661.0	21,418.3	23,139.0	23,864.4
<b>PIB Real</b>	3.8	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9
<b>Agricultura</b>	8.5	3.0	-2.9	3.1	-2.5	2.5
<b>Industria</b>	2.5	2.3	-3.0	1.9	2.7	1.8
<b>Comercio, restaurantes y hoteles</b>	4.3	1.0	-5.4	1.5	2.3	2.6
<b>Consumo privado real</b>	6.3	1.8	-10.3	2.2	2.4	1.3
<b>Inversión privada real</b>	2.9	-7.4	-19.7	0.6	15.6	-1.6
<b>Tasa de inflación anual</b>	4.9	5.5	-0.2	2.1	5.1	0.8
<b>Empleo formal</b>	4.0	-1.4	-1.6	5.3	2.6	2.3
<b>Exportaciones totales</b>	7.6	15.6	-16.7	16.4	18.0	0.6
<b>Importaciones totales</b>	13.6	11.3	-25.4	14.9	18.4	3.1
<b>Remesas familiares</b>	6.5	1.3	-9.5	1.3	6.3	7.2
<b>Crédito bancario</b>	9.6	2.8	-7.3	-3.0	4.2	6.5
<b>Depósitos totales</b>	16.7	-1.2	3.0	4.8	-1.0	1.0

# Centroamérica: tasas de crecimiento económico anual promedio (2004-2008 y 2009-2012)



# Centroamérica: inflación anual promedio (2004-2008 y 2009-2012) (Porcentajes)



Fuente: ICEFI con base a cifras oficiales

# Centroamérica: crecimiento anual promedio de las importaciones y exportaciones (2004-2008 y 2009-2012)

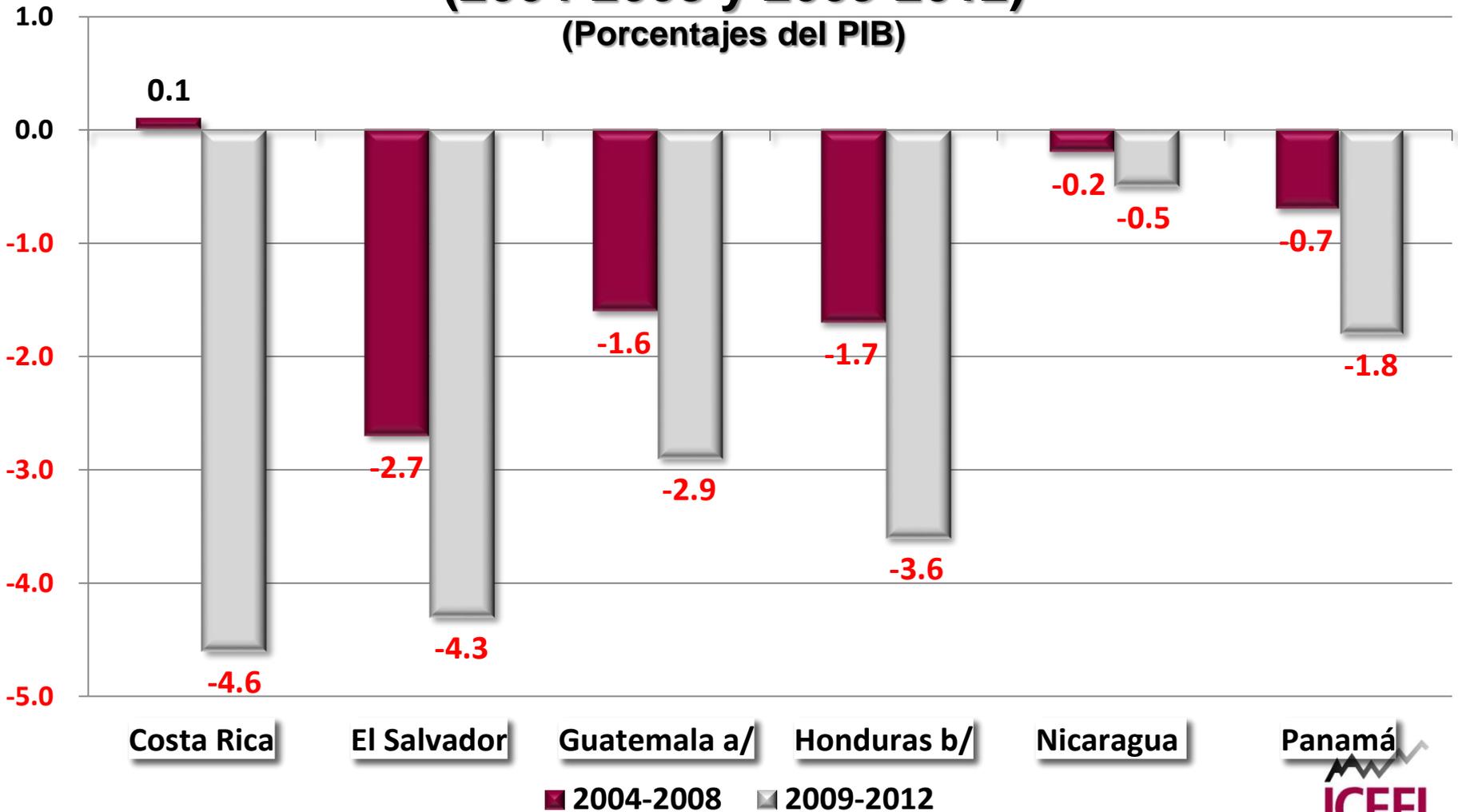
(Porcentajes)

	Exportaciones		Importaciones	
	2004-2008	2009-2012	2004-2008	2009-2012
<b>Costa Rica</b>	9.4%	4.9%	14.9%	3.4%
<b>El Salvador</b>	8.3%	4.6%	11.3%	1.1%
<b>Guatemala</b>	11.7%	7.4%	12.3%	4.0%
<b>Honduras</b>	13.5%	13.6%	22.3%	1.9%
<b>Nicaragua</b>	19.3%	17.3%	18.3%	9.3%
<b>Panamá *</b>	15.9%	11.0%	17.5%	10.7%

# Centroamérica: Evolución del Déficit Fiscal SPNF

## (2004-2008 y 2009-2012)

(Porcentajes del PIB)

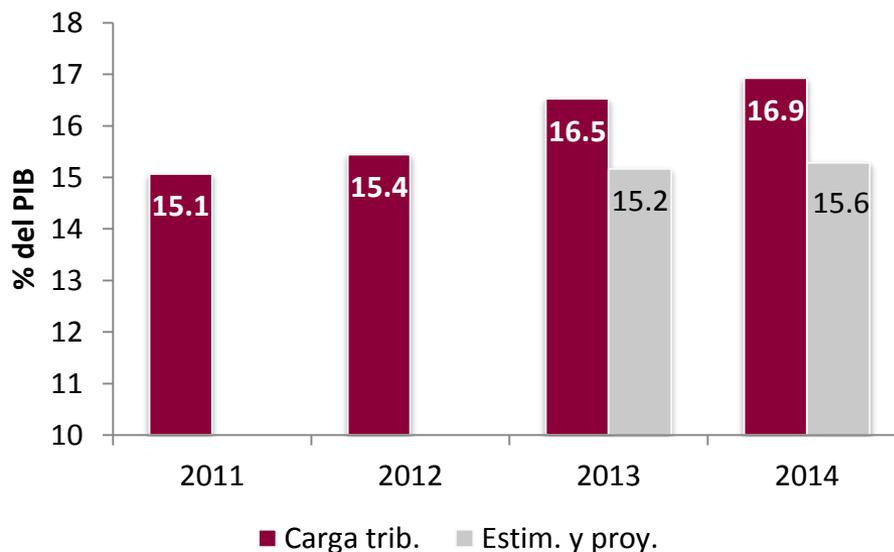


Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales

Nota: a/Gobierno Central b/Sector Público Combinado

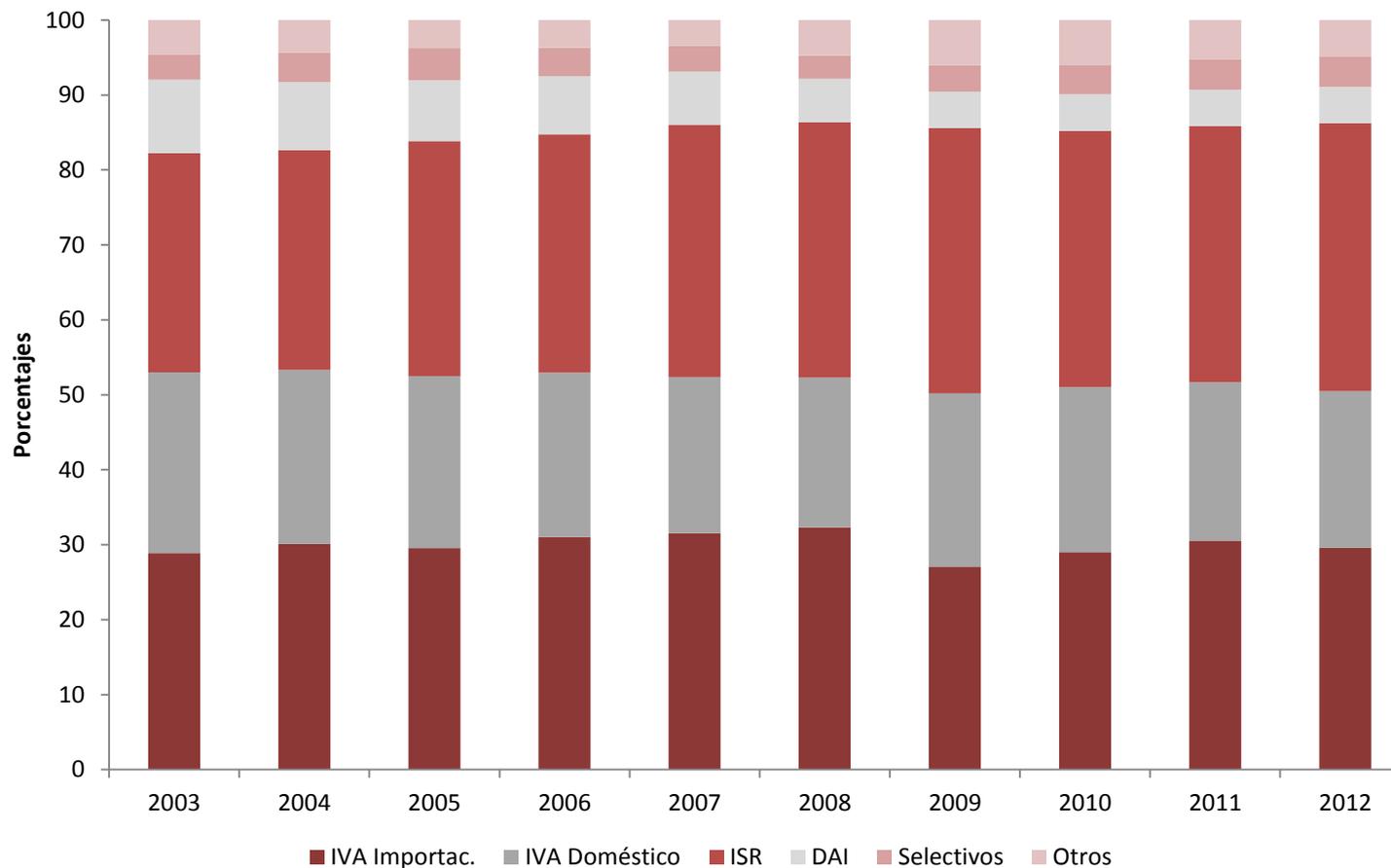
# LOS INGRESOS PÚBLICOS AL ALZA... PERO AÚN INSUFICIENTES.

- Entre 2007 y 2012, la recaudación tributaria pasó de US\$ 2,876.8 millones (14.3% del PIB) a US\$ 3,685.4 millones, (15.4%) –términos brutos-.
- Los ingresos tributarios representan alrededor del 75% de los ingresos totales.



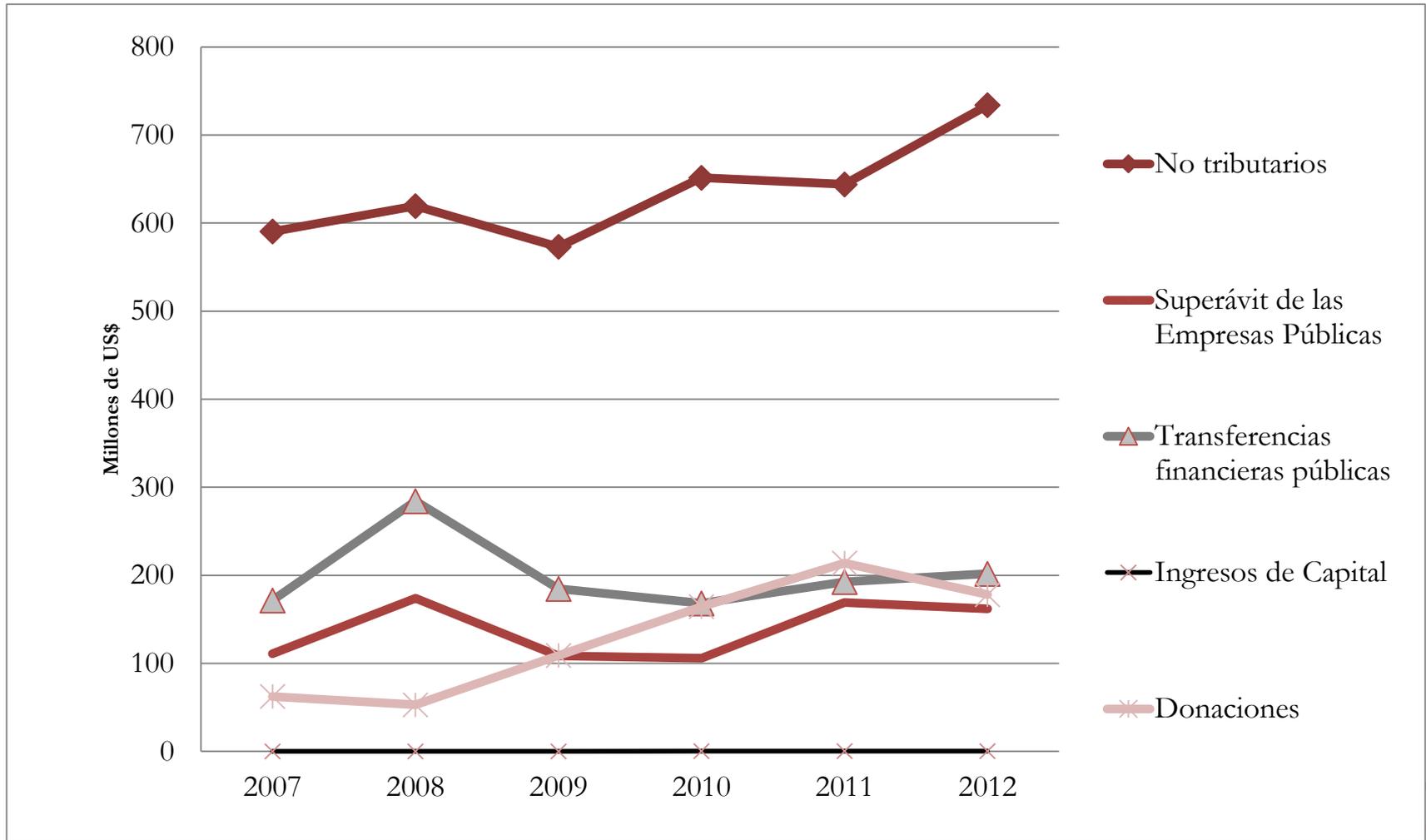
**Fuente:** Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda (MH).

# Estructura de los Ingresos Tributarios



Fuente: Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda (MH).

# Los otros ingresos del Estado



Fuente: Icefi, con base en Ministerio de Hacienda (MH).

# Dos Reformas Tributarias

- Las modificaciones legales aprobadas en 2009 fueron de cuatro tipos: a) creación de nuevos impuestos; b) aumentos de tipos impositivos; c) ampliación de base tributaria y d) fortalecimiento de las medidas de control.
- En 2011 se aprobó un segundo grupo de modificaciones legales que se focalizaron en el ISR. Cubrió dos grandes aspectos: el aumento de tasas aplicables y la ampliación de la base tributaria.
- Se implementó en el ISR un impuesto mínimo, el cual fue declarado inconstitucional. En otras latitudes ha demostrado ser una útil herramienta antievasión.

# Dos Reformas Tributarias

- El ISR es cedular, lo cual no garantiza la equidad horizontal. Las prácticas más exitosas recomiendan definición de rentas globales.
- Se preservaron los regímenes tributarios preferenciales a la inversión.

# Efectos de las Reformas Tributarias

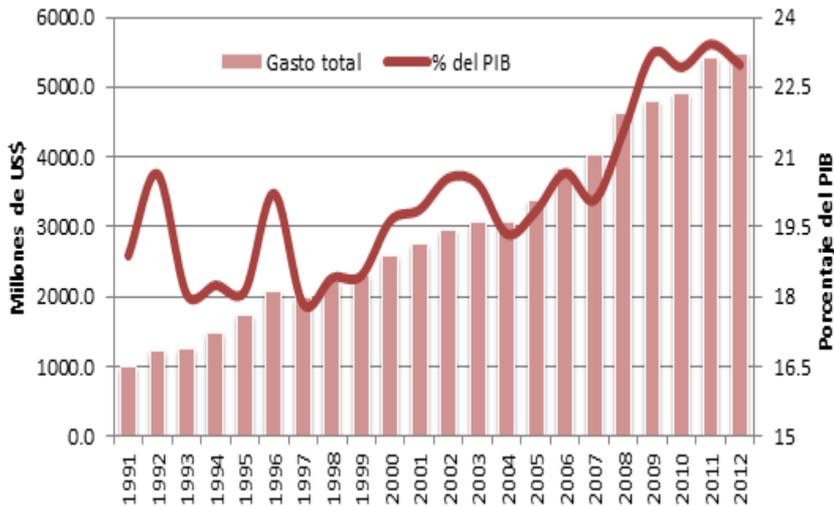
Descripción	2010		2011		2012		2013 proy	
	S/Ref	C/Ref.	S/Ref.	C/Ref.	S/Ref	C/Ref.	S/Ref.	C/Ref.
Ingresos totales	18.4	18.5	18.8	19.1	19.3	19.4	19.0	19.4
Ingresos tributarios netos	13.3	13.5	13.5	13.9	14.3	14.4	15.1	15.6
Gasto total	22.8	22.8	23.1	23.1	22.8	22.8	22.5	22.5
Gasto corriente	18.0	18.0	18.4	18.4	17.7	17.7	17.5	17.5
Inversión	2.9	2.9	2.7	2.7	3.1	3.1	2.9	2.9
Balance primario	-4.3	-1.9	-3.9	-1.7	-3.4	-1.2	-3.1	-0.6
Déficit global	-4.4	-4.3	-4.3	-3.9	-3.5	-3.4	-3.6	-3.1
Deuda	51.6	51.4	52.1	51.7	56.6	56.5	n/d	n/d

Necesidad de evaluar la disponibilidad de espacios fiscales para movilizar recursos.

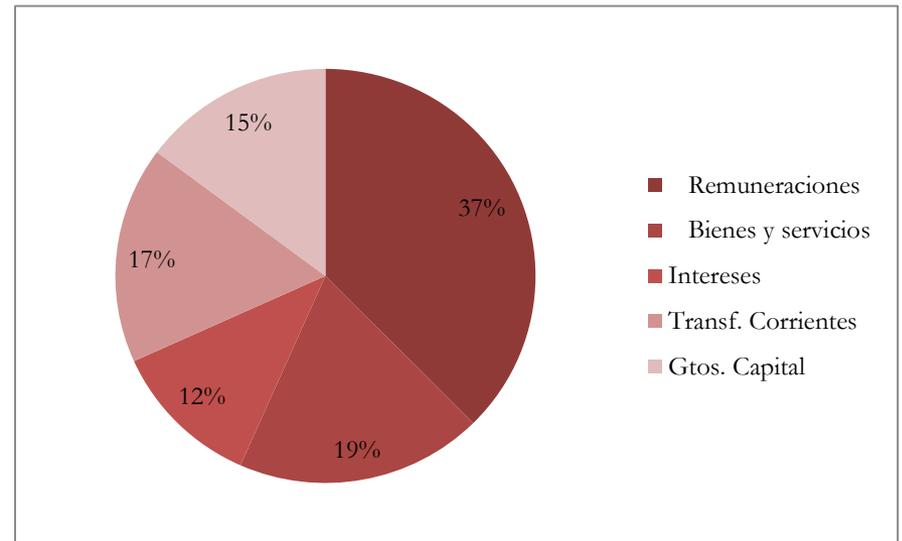
# Algunos apuntes sobre los Ingresos Tributarios

- Cerca del 70% de los impuestos son indirectos, basados en el consumo. Estructura tributaria regresiva.
- Existen algunos impuestos selectivos al consumo inelásticos.
- Sigue existiendo un fuerte sesgo hacia la necesidad de la recaudación en aduanas; implicancia de una debilidad de la fiscalización.
- No existe un sistema específico de medición de la efectividad de la administración tributaria; gasto tributario o efectividad de los incentivos tributarios.

# EL GASTO PÚBLICO: POCOS RECURSOS FRENTE A GRANDES DESAFÍOS

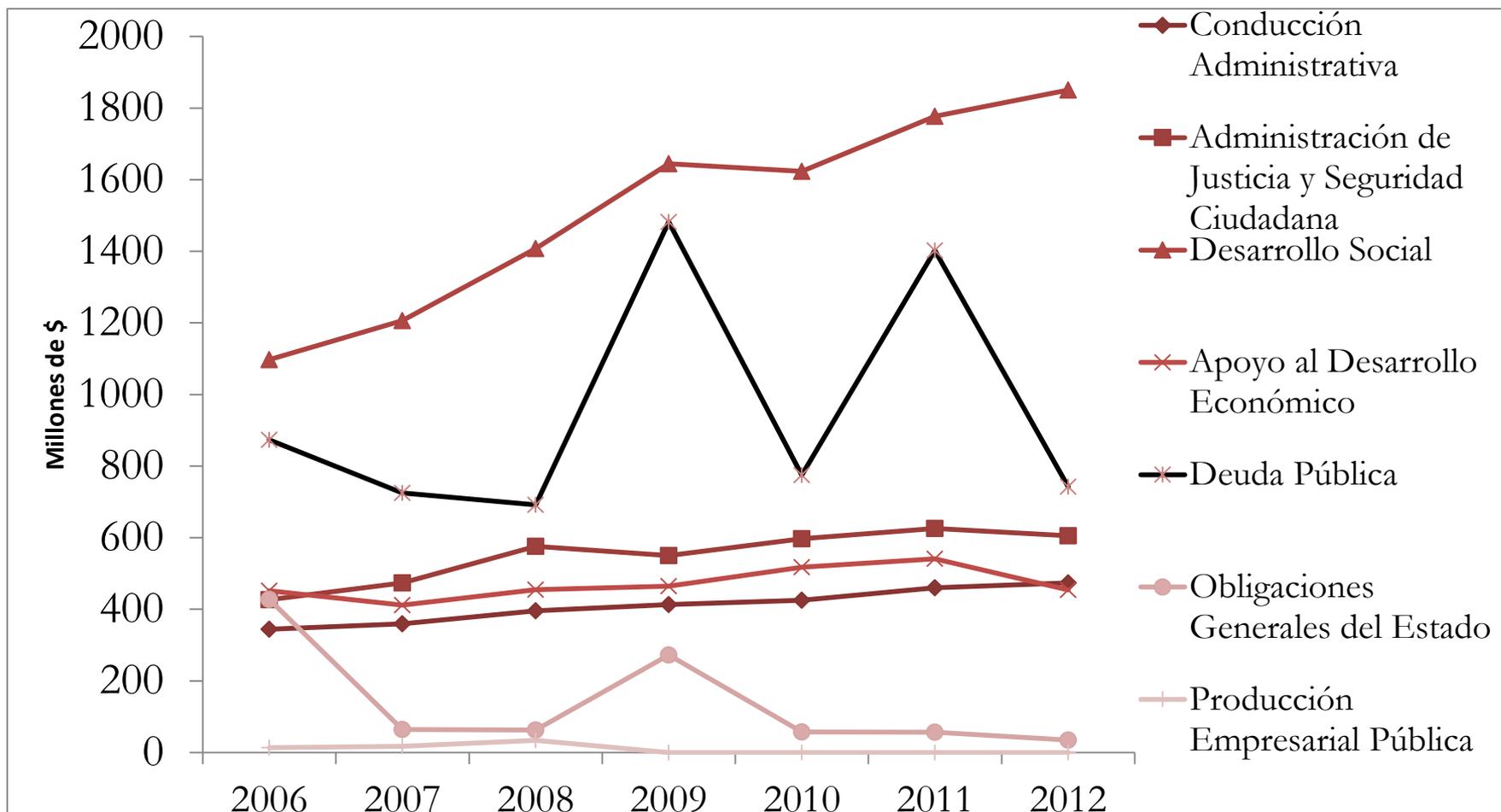


El tamaño del Gobierno de El Salvador oscila entre 20 y 23% del PIB.



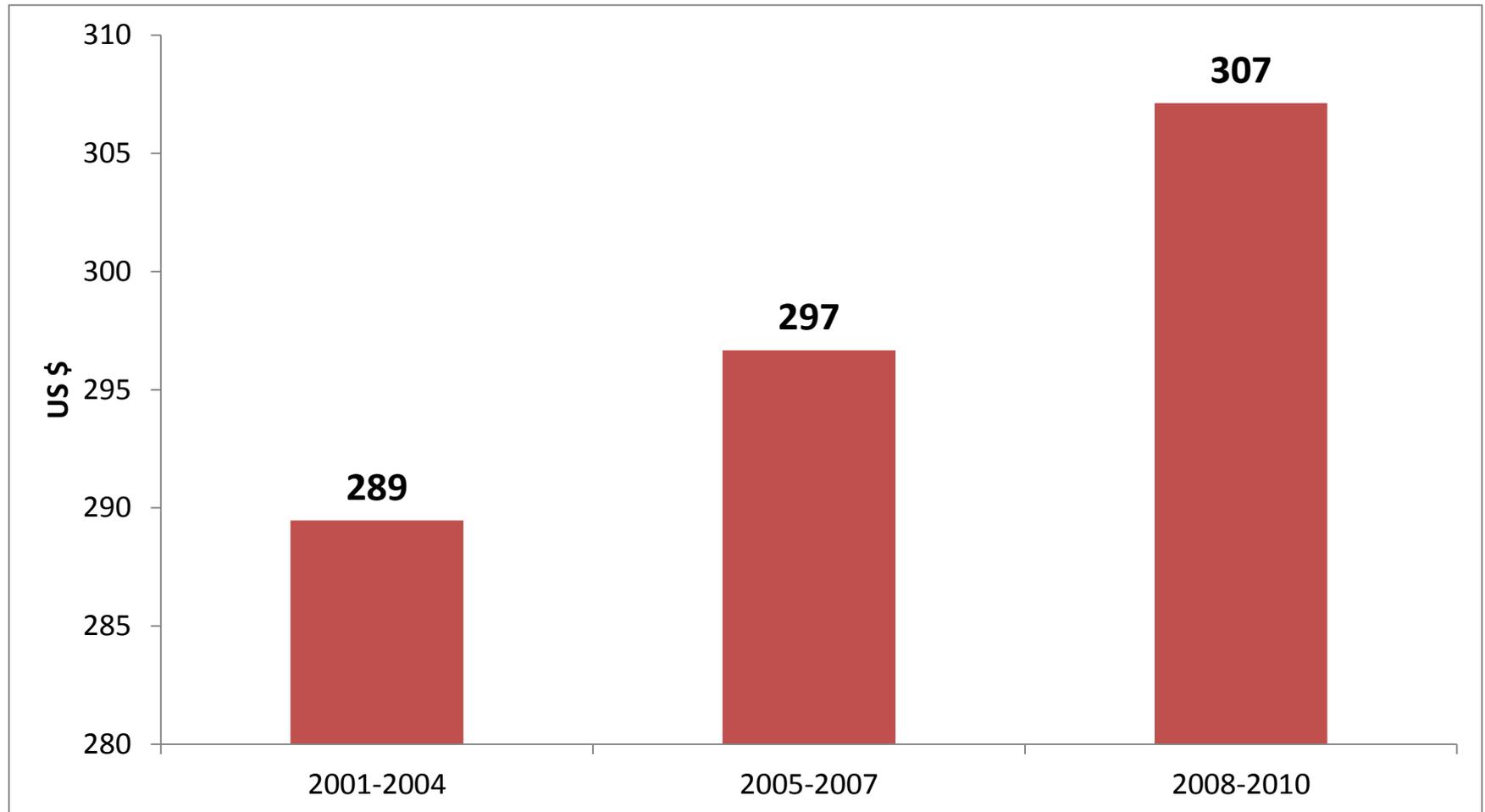
Cerca del 85% del gasto del Gobierno es rígido.

# Gasto Público por área de Gestión



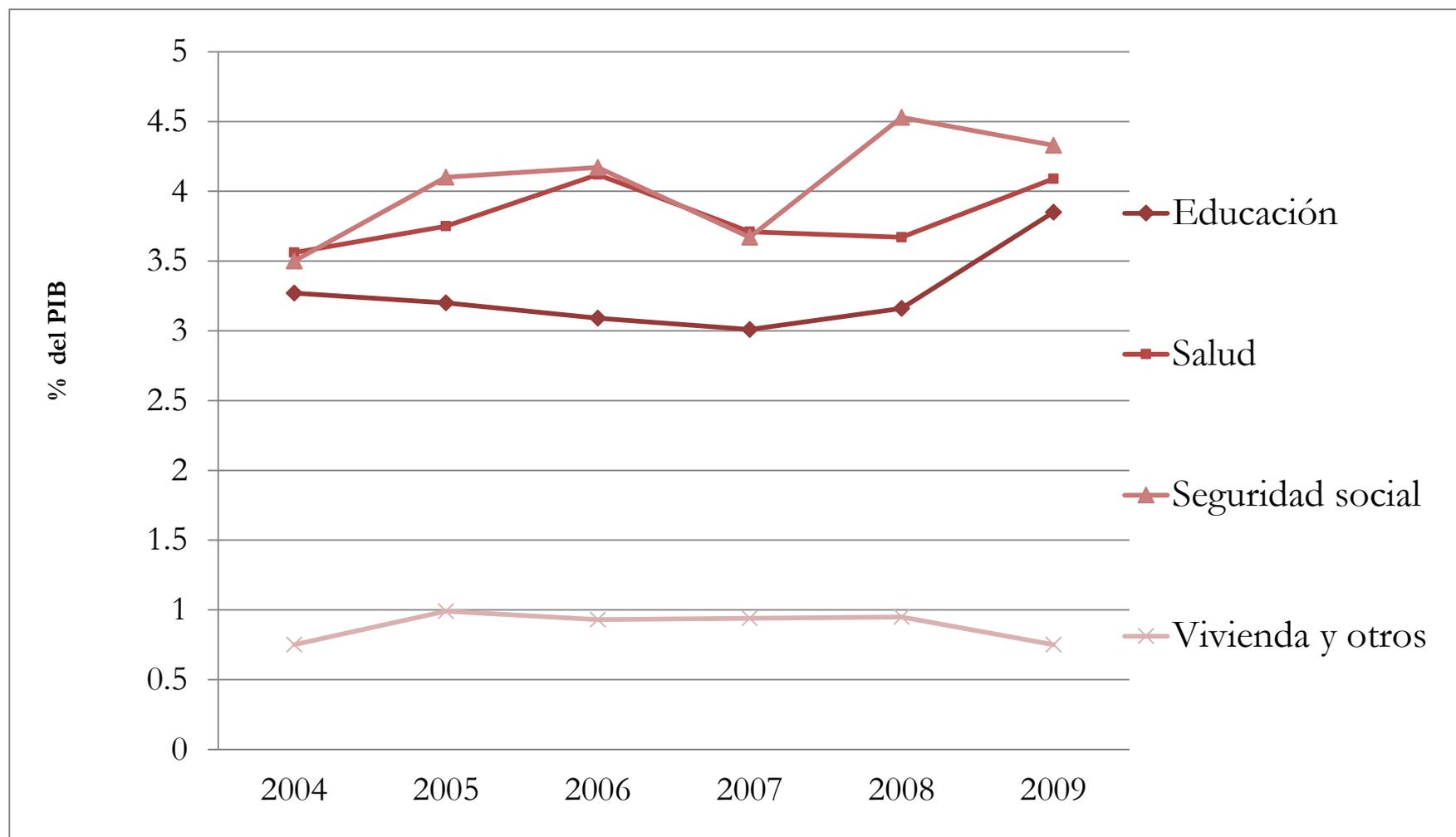
Fuente: ICEFI con base a cifras oficiales

# Gasto Social per cápita (US\$ de 2000)



Fuente: Icefi, con base en Cepal.

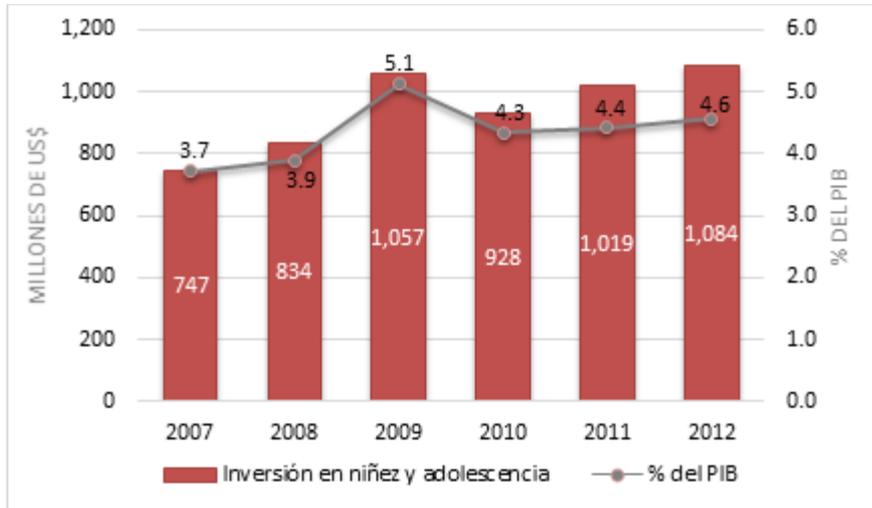
# Gasto Social por Componente



Fuente: Icefi, con base en cifras de Cepal.

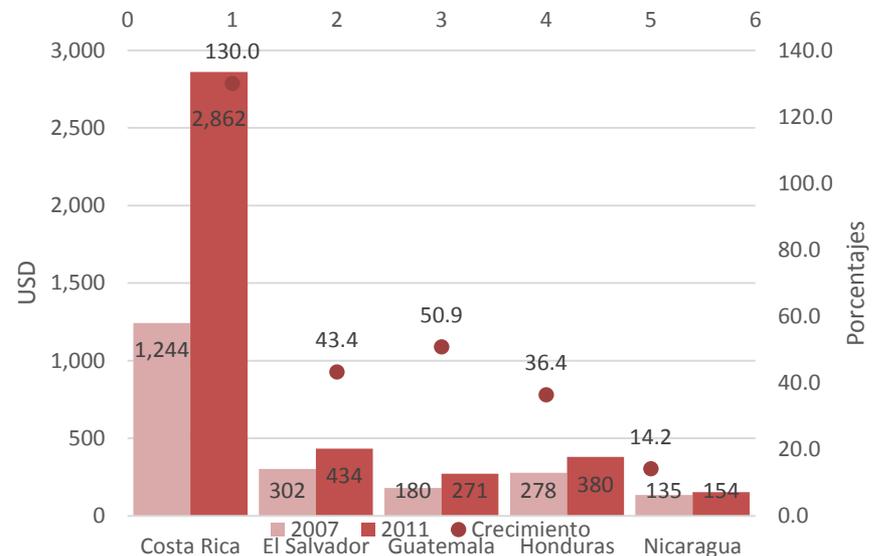
# El Gasto Social en Niñez y Adolescencia

## Inversión en Niñez y Adolescencia

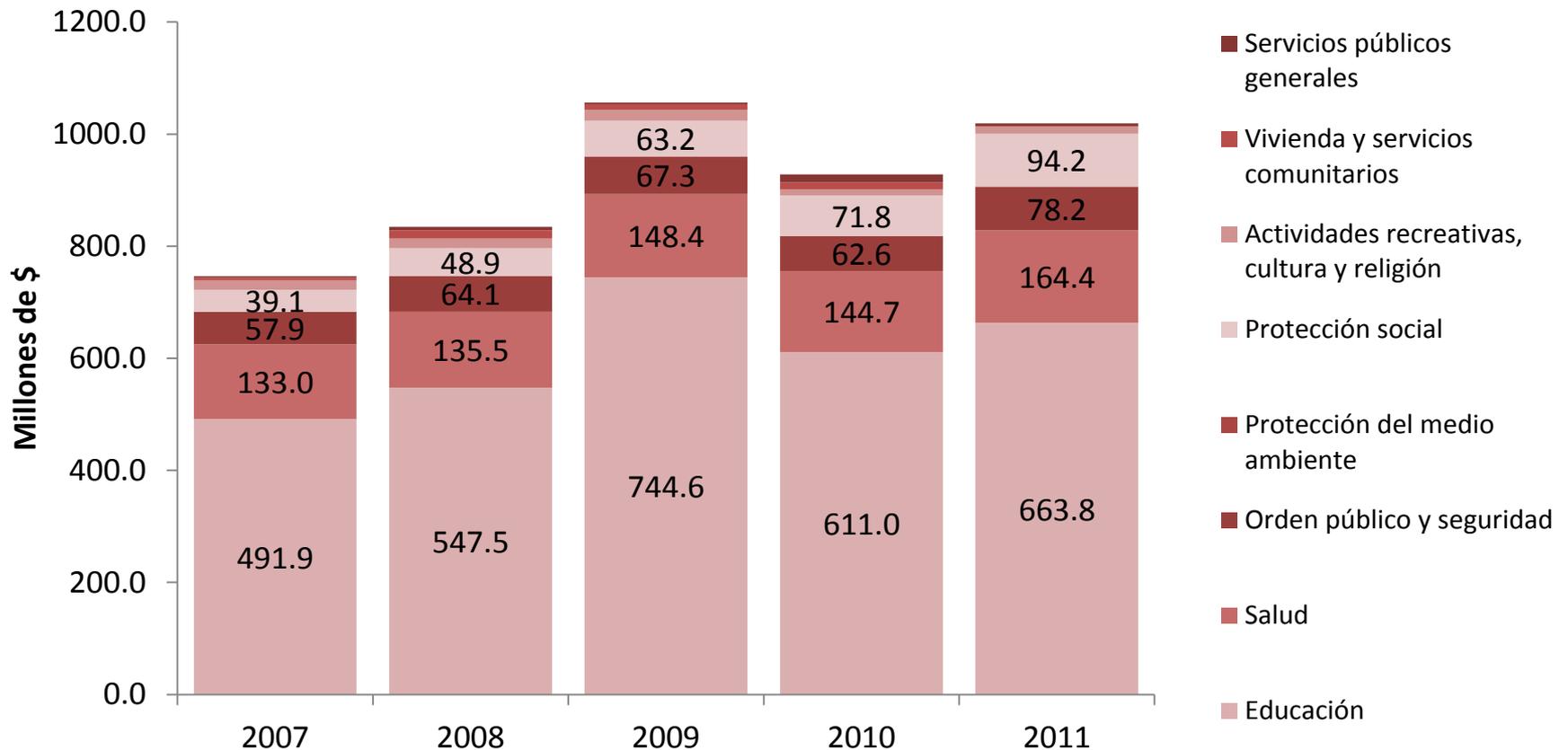


El índice de focalización se mantuvo entre 122.9 (2007) y 134.1 (2009), situándose en 129.8 en la última medición realizada con el presupuesto de 2011.

## Inversión en Centroamérica



# El Gasto Social del Gobierno Central en Niñez y Adolescencia (2)

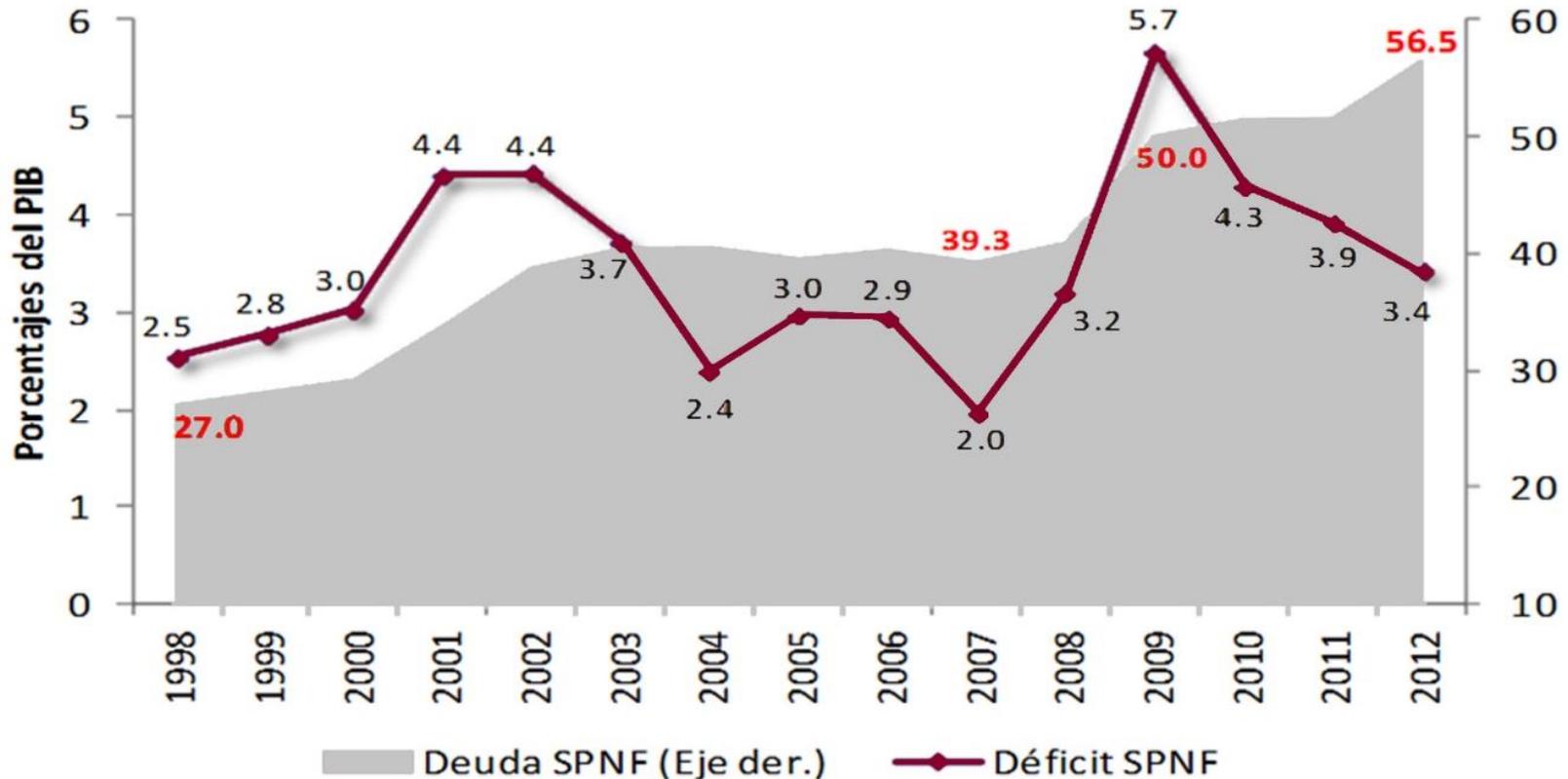


Fuente: ICEFI/Plan Internacional

# Algunos apuntes respecto del gasto

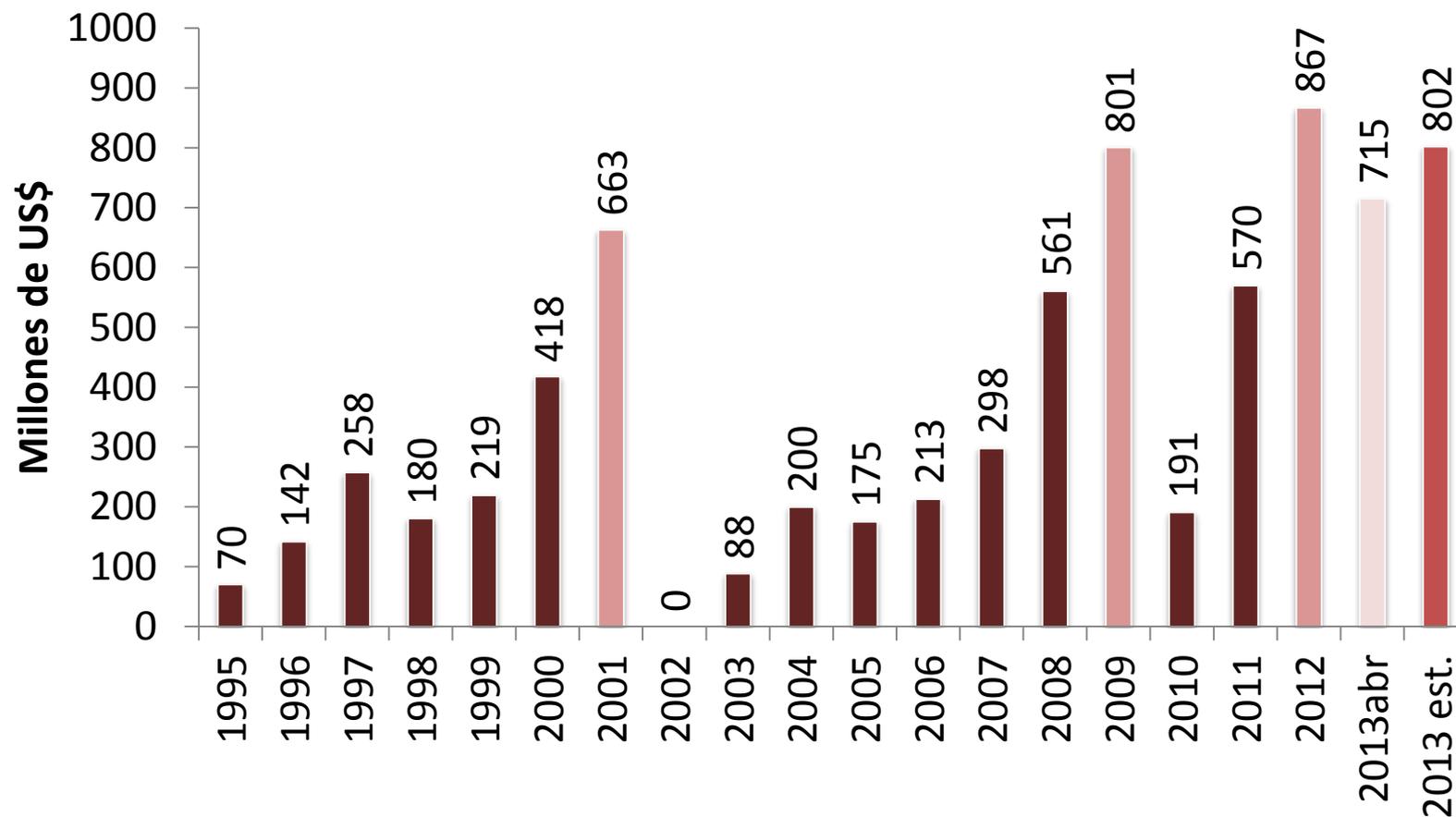
- Las necesidades de financiamiento ante desastres naturales.
- La creciente importancia del servicio de la deuda.
- La devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores.
- El incremento de las obligaciones derivadas del Fondo Previsional. El costo explica cerca de la mitad de los déficit fiscales; entre 2009 y 2012, la deuda previsional pasó del 5.1% del PIB a cerca de 9%.
- En el documento del IBP que califica a los Estados más transparentes, El Salvador obtuvo en 2012 un puntaje de 43, superior a los 28 puntos de 2006 y a los 37 puntos de 2008 y 2010.

# EL ENDEUDAMIENTO: UNA TARJETA DE CRÉDITO AL LÍMITE



La rebaja en las calificaciones internacionales  
La sostenibilidad de la deuda.

# La situación de la Letes



# Condicionantes financieros para la transición política

1. Se estima que la tasa de crecimiento de El Salvador oscilará entre 1.5% y 2% para 2014.
2. Las reforma tributarias ya rindieron sus resultados. De aquí en adelante solo dependen de sus comportamientos normales.
3. La necesidad de evaluar los subsidios del gas y electricidad.
4. Una amenaza al déficit fiscal: el aumento de costos vinculados al sistema previsional.

# Condicionantes financieros para la transición política (2)

5. La necesidad de blindar el gasto social.
6. Déficit fiscal esperado cercano al 4% para 2013 y 2014.
7. La carga financiera por el servicio de la deuda pasará del 2.2% en 2011 al 2.7% en 2014.
8. La imposibilidad real de contratar mas deuda: el riesgo y el peso sobre la economía.
9. La necesidad de mas transparencia en la ejecución presupuestaria: los gastos no presupuestados.

# Algunas recomendaciones

1. El problema fiscal de El Salvador escapa a las posibilidades de un partido político: **es necesaria la adopción de un Pacto Fiscal.**
2. Transparentar el presupuesto del Estado por medio de la incorporación de los gastos necesarios para la operación pública.
3. Evaluar la calidad del gasto que se ejecuta, eliminando aquellos rubros de funcionamiento no indispensable. Restricción de incrementos presupuestarios.

# Algunas recomendaciones

4. Evaluar el sistema tributario nacional, adoptando los cambios necesarios para adaptar los impuestos existentes a los principios tributarios.
5. Fortalecer y hacer más efectiva la administración tributaria.
6. Revisión del sistema previsional; del sistema de incentivos tributarios y de subsidios.
7. Eliminar el uso discrecional de Letes.

# Últimas consideraciones...

1. La economía salvadoreña crece poco, manifestando un agotamiento del modelo económico utilizado.
2. El motor principal de crecimiento es la política fiscal, tanto en el fortalecimiento de la demanda agregada como en la promoción de condiciones de inversión (incentivos).
3. La política fiscal no encuentra apoyo en la política monetaria debido a la dolarización.

# Últimas consideraciones...

4. La dolarización permite bajos niveles inflacionarios, pero acomoda el crecimiento al ritmo de Estados Unidos.
5. La situación fiscal, sin apoyo de la política monetaria, por el nivel de endeudamiento fiscal, podría desembocar en problemas de impago de obligaciones del gobierno y un empeoramiento de la calificación de la deuda soberana.
6. La realidad fiscal, incluido el financiamiento previsional, podrían en el mediano plazo provocar condiciones que obliguen a la desdolarización. Es necesaria una discusión técnica y desideologizada que permita medir riesgos, oportunidades y escenarios posibles.

# ***¡Muchas gracias!***

Puede visitarnos en:

**[www.icefi.org](http://www.icefi.org)**

Y también seguimos en:



Icefi es miembro de:

