



GOBIERNO DE
EL SALVADOR

MINISTERIO
DE HACIENDA

BASES DE POLÍTICA FISCAL 2019- 2024



CONTENIDO

ANTECEDENTES	4
PRESENTACIÓN	5
I. LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA ENTRE 2019-2024	7
II. BASES PARA LA POLÍTICA FISCAL DURANTE EL PERÍODO 2019-2024	10
III. RESULTADOS ESPERADOS	14

BASES DE POLÍTICA FISCAL 2019- 2024

En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social; el Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Hacienda, deberá de presentar las Bases de la Política Fiscal para la presente administración gubernamental 2019-2024 al Consejo de Ministros, la cual, posteriormente se hará de conocimiento a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea legislativa.

“Art. 9.- El Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Hacienda, dentro de los noventa días subsiguientes a la fecha en que asuma sus funciones, someterá al Consejo de Ministros, para su correspondiente aprobación, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento acerca de las implicaciones que tendrá su política, sobre el Balance del SPNF, el cual deberá ser del conocimiento de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Además, en los primeros seis meses deberá presentar un Programa de Inversión Pública de su periodo de gestión, compatible con la presente Ley”.

Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social

ANTECEDENTES

En la última década El Salvador ha dado pasos importantes en materia fiscal, logrando en los últimos años balances primarios positivos, sosteniendo el gasto social en una economía de moderado crecimiento.

En cuanto a la recaudación tributaria, esta ha transitado desde niveles del 16.1% del PIB en el 2009 hasta alcanzar una recaudación de 18.3% en el 2018, equivalente a 2.2 puntos del PIB. Estas mejoras se debieron principalmente a la creación de reformas tributarias que incluían entre otras medidas el aumento de las tasas del impuesto sobre la renta pasando de 25% a 30% y contribuciones especiales a la Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana en conjunto con el 5% a los Grandes Contribuyentes, Amnistía Tributaria, entre otras.

También, en un entorno en el que los recursos son escasos, la evaluación de los gastos es fundamental, ya que en este periodo ha existido una contención del gasto corriente alrededor del 20% en términos del PIB. Sin embargo, el crecimiento de la deuda pública ha generado un aumento en el pago de intereses, haciendo que el gasto financiero haya crecido más en todo el período que en relación al crecimiento del PIB, lo cual impacta a todo el gasto no financiero.

Las transferencias corrientes se han estabilizado alcanzando \$159.7 millones para 2018. Esta tendencia revela grandes esfuerzos por mejorar la focalización de los subsidios para aumentar la eficiencia del gasto público

Producto de lo anterior, el país ha mejorado su balance primario, pasando del -3.6% en 2009 a 0.9% en 2018, lo que permite mantener una expectativa positiva de permanencia para los próximos años.

En la reciente visita de la misión del Fondo Monetario, concluyó que el país mantiene desempeño macroeconómico aceptable, con una disminución de la pobreza y desigualdad; aplaudiendo además los esfuerzos de las autoridades en pro de la consolidación fiscal y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Aún así, la meta de largo plazo está relacionada a la corrección de los niveles crecientes de deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) incluyendo pensiones, pasando de representar del 58.7% en el año 2009 al 69.4% en el año 2018. Dicho comportamiento se explica principalmente por el impacto de las pensiones en el resultado global. Este incremento se ha visto estabilizado en los últimos dos años por la mejora que se ha tenido en el Balance Primario y se espera lograr la sostenibilidad fiscal.

PRESENTACIÓN

La Política Fiscal que implementará la presente administración gubernamental tiene como objetivo mantener la estabilidad macroeconómica con finanzas públicas estables; que coadyuven al crecimiento de la producción y el empleo, a fin de lograr la sostenibilidad para el mediano y largo plazo.

Este objetivo implica aumentar las posibilidades de crecimiento económico para El Salvador en el mediano plazo. Por ello, se han considerado dos **escenarios indicativos** de proyecciones fiscales; el primero, ligado a un escenario económico base con un crecimiento del PIB real entre 2.5%-2.7% para el periodo del 2020 al 2024 y el segundo, tomando en cuenta que la meta del Gobierno es impulsar un conjunto de medidas que dinamicen la economía y así alcanzar un rango de crecimiento entre 2.7%-3.5%.

La reactivación de la economía a las tasas entre el 2.7-3.5%, requiere por un lado un incremento sustancial de la inversión para llevarla por encima del 20% del PIB en el corto plazo, implicando un esfuerzo tanto público como privado de movilización de recursos por alrededor de los US\$600 millones adicionales, por lo que es vital mejorar el clima de negocios en el país. En el mediano plazo es importante cimentar las bases estructurales que permitan hacer sostenible este objetivo en el tiempo; para lograrlo es ineludible impulsar estrategias que construyan cohesión social y que permitan abordar las causas estructurales de la inseguridad ciudadana, generando inclusión, protección social y oportunidades.

En este escenario de mayor crecimiento, las acciones de Política Fiscal que emprenderá la nueva administración buscarán aumentar los ingresos permanentes y mejorar la calidad del gasto público, sin afectar la progresividad del sistema tributario ni descuidar el gasto social; siendo a la vez necesaria una revisión de los mismos para lograr mayores impactos redistributivos.

Con lo anterior, se busca asegurar una trayectoria decreciente para el déficit fiscal (incluidas las pensiones) del Sector Público No Financiero, desde un 3.1% del PIB en el 2019 hasta alcanzar un 1.6% del PIB en el año 2024 en un escenario base, mientras que en un escenario con mayor crecimiento el déficit podría alcanzar un 1.4%.

En materia de ingresos, los principales ejes de acción buscarán impulsar la eficiencia en la recaudación, mayor progresividad y equidad al sistema tributario. En relación a los gastos, se buscará un mayor control de los subsidios, diseñar estrategias que regulen la rigidez presupuestaria, optimizar y contener el gasto de consumo y en materia de endeudamiento, se tomarán acciones para mejorar el perfil de la deuda del Sector Público No Financiero, buscando fuentes alternativas de financiamiento para los compromisos previsionales y de inversión, evaluar operaciones de manejo de pasivos y revisar alternativas de inversiones bajo la modalidad de Asocios Público Privados.

I. LINEAMIENTOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA 2019-2024

a) Aumentar el crecimiento potencial de la economía.

Este objetivo posibilita mayores empleos formales, mayores ingresos en las familias y acelera el proceso de reducción de la pobreza. A su vez, amplía la base tributaria e incrementa los ingresos fiscales, ayudando a disminuir el déficit fiscal y a reducir la ratio de deuda/PIB, necesarios para asegurar la sostenibilidad fiscal. Por lo anterior

El crecimiento económico potencial de El Salvador se estima en la actualidad en alrededor del 2.2% anual. Esta tasa de crecimiento es baja comparada con la que alcanzan países similares, de acuerdo con la agencia clasificadora Moody's países con similar calificación crediticia tuvieron una mediana de crecimiento de 3.4%. Por lo tanto, será prioritario impulsar acciones que promuevan un crecimiento económico a tasas entre el 2.7-3.5% entre el año 2020 al año 2024, garantizando mejores condiciones de vida para la población, sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

b) Alentar la inversión privada, tanto doméstica como externa, mediante una drástica reducción del crimen y un aumento de la seguridad jurídica.

Un ambiente que promueve la inversión privada es aquel en el que se reducen los factores de incertidumbre relacionados a los retornos esperados, en el que se aumenta la confianza por el respeto a la propiedad privada y a los contratos suscritos que ofrecen las instituciones del país.

En El Salvador, la participación de la inversión privada, es baja comparada con sus pares, se ubicó en 13.6% en relación al PIB en promedio para el período 2009- 2018, lo que genera una pequeña contribución del capital físico al crecimiento.

Para corregir el rumbo, la reducción del crimen y el aumento de la seguridad jurídica buscará generar mayor certidumbre a la estimación de los retornos de los negocios

privados y una mayor confianza en las instituciones del país, recuperando el control de los territorios y enfocado principalmente en tres áreas: el control de los centros penales, la interrupción del financiamiento del crimen organizado y el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad.

Con la misma importancia, se requerirá una profunda revisión a la carga que innecesariamente pueden estar enfrentando las empresas, sobre todo las más pequeñas.

Por último y no menos importante, la lucha contra la corrupción en las entidades públicas es también una agenda impostergable con miras a reducir costos y aumentar la confianza de los potenciales inversionistas.

c) Aumentar la infraestructura pública y reducir las brechas de infraestructura social y económica.

La reducción de las brechas de infraestructura pública en el área social y económica, permitirá mejorar la entrega de los bienes y servicios, reduciendo los costos tanto para las familias, el sector público y las empresas. Además, generará un incentivo a la inversión privada que gozará de una mejor comunicación entre los diferentes mercados.

En El Salvador, la inversión pública en infraestructura es baja, contribución que alcanza limitadamente US\$821.1 millones al 2018. Por ello, existe un compromiso por mejorar la conectividad de la red vial que ayude al fomento y la atracción de inversiones. El proyecto de la Franja del Pacífico (Red de Puertos, Aeropuerto, Tren del Pacífico), el Plan Maestro de Movilidad, la Franja Norte, entre otros, son algunos de los proyectos estratégicos que serán valiosos en este proceso.

Además, para la construcción de grandes y necesarias obras de infraestructura, se considerará la alternativa de Asocios Público-Privados que permitan incorporar el conocimiento especializado de empresas privadas en un entorno de adecuada distribución de los riesgos y en el que se garantice la responsabilidad presupuestal.

d) Mejorar la competitividad del país y aumentar el valor de las exportaciones.

Para cumplir con una estructura productiva robusta y competitiva, es necesario que exista mayor participación de la inversión privada, que además ensanche la productividad y la diversificación de las exportaciones.

Para reducir la canasta exportadora de baja productividad; es importante aumentar la productividad del sector transable, sumado a la mayor diversificación de los mercados que los demandan. Para ello, se deben integrar y apoyar nuevos procesos productivos a cadenas de valor nacionales o globales, unido a la simplificación de los procesos para reducir los costos que enfrentan los productores. La estrategia transversal del Gobierno respecto a innovación tecnológica que se llevará a cabo, deberá contribuir con este resultado.

e) Mejorar los indicadores de capital humano de la población.

Para la consecución de las metas de desarrollo, el gobierno apuesta a mejorar los niveles de educación, coberturas de salud, mayores capacidades de aprendizaje, entre otros.

Paralelamente, se busca el mejoramiento de la infraestructura educativa, para todos los niveles, pero prioritariamente para el escolar, que mejore las condiciones de aprendizaje de los niños y jóvenes del país.

Además, la implementación de la Política Integral de Desarrollo Infantil Temprano tendrá acciones para los niños y niñas, tales como: atención a la salud, aprendizaje temprano, nutrición, seguridad y protección. En el mismo sentido, en los proyectos de presupuesto se protegerá el gasto social que asegure la adecuada atención a la población en situación de vulnerabilidad.

II. BASES PARA LA POLÍTICA FISCAL DURANTE EL PERÍODO 2019-2024

a) *Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, dando cumplimiento a las reglas fiscales y a las metas propuestas en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.*

Los desafíos que enfrenta la política económica de El Salvador, requieren la generación de espacios fiscales que permitan emprender una activa participación del Gobierno en la búsqueda de mayor crecimiento económico y la reducción de brechas sociales, sin aumentar los riesgos fiscales, ni comprometer el futuro de las finanzas públicas.

El manejo fiscal de El Salvador en los últimos años, ha mostrado un compromiso con la reducción de los desequilibrios fiscales y la consolidación fiscal. El déficit fiscal se espera reducir desde un 3.1% estimado para el 2019 a 2.7% del PIB en el 2020, siguiendo una trayectoria decreciente hasta lograr en el año 2024 un 1.6% del PIB en un escenario base y 1.4% del PIB en un escenario activo.

Lo anterior es fundamental en un contexto de mayor carga por gastos financieros, para evitar el crecimiento del ratio de deuda/PIB y cumplir la regla fiscal que exige la reducción progresiva de este ratio. Desde el 2021 hasta el final de este período de Gobierno, se espera haber logrado la estabilización del ratio deuda/PIB (sin pensiones) en 50.0%; y lograr reducciones progresivas del ratio de deuda/PIB (con pensiones) desde el 70.8% estimado para el 2019 hasta 70.2% en 2024 para un escenario base y de 67.6% en un escenario activo, encaminado al cumplimiento de la regla fiscal de llegar a un 60% en el 2030, logrando con ello la estabilidad de la deuda.

b) *Consolidar una visión de mediano plazo para las finanzas públicas a través de la planificación multianual del gasto público.*

Es importante mantener una perspectiva de mediano plazo que permita la identificación y cuantificación de los efectos que tienen las medidas de política pública aprobadas y también por aprobarse, sobre la situación fiscal. Estas medidas pueden provenir del Órgano Ejecutivo o del Órgano Legislativo.

De la misma manera, desarrollar una visión de mediano plazo permite considerar los efectos fiscales multianuales de la ejecución de los proyectos de inversión, así como de su posterior operación y mantenimiento; considerar los compromisos por pagos de deuda que se tengan, entre otros. Esta perspectiva ayuda a predecir de mejor manera cuál es el espacio fiscal con el que se cuenta para nuevas iniciativas.

En ese sentido, el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo constituye una herramienta estratégica para cuantificar estos efectos y constituye la base de la planificación en la asignación del gasto para el mediano plazo, asegurando el cumplimiento de reglas fiscales y estableciendo metas en resguardo de la sostenibilidad fiscal.

En concordancia con lo anterior, se espera que los gastos de consumo al final del periodo de la actual administración, se logren contener dentro de los límites que estipula la Ley, dentro del cual incluye las remuneraciones y los bienes y servicios, que no deberán superar en promedio el crecimiento nominal del PIB.

En relación a las remuneraciones y en el marco de la política fiscal, será importante que esta administración construya una política salarial para el sector público, que sincronice la gestión de empleo en el sector público con su factibilidad económica.

El Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo se vinculará con la planificación estratégica para el logro de resultados en el marco de gasto de mediano plazo y permitirán hacer más predecible el futuro gasto de las entidades. La visión de mediano plazo permitirá anticipar los requerimientos necesarios para tener mayor gasto en algún rubro deseado, por ejemplo, la inversión pública, y tomar decisiones oportunas.

c) Procurar mayor eficiencia y efectividad en el gasto público.

Para aumentar la calidad del gasto, se implementará progresivamente el Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados, que deberá mejorar la identificación del gasto que está detrás de los objetivos del Estado. La organización del presupuesto en base a Programas facilitará adicionalmente el seguimiento y la evaluación de los mismos, en términos de logro de efectividad y eficiencia, para lo que se deberá desarrollar instrumentos de medición como indicadores de desempeño y evaluaciones de gasto.

Para una mayor eficiencia en el gasto, se mejorará la gestión de compras, se analizarán estrategias de subasta inversa en el sector público, incorporación de un fuerte componente de innovación tecnológica, modernizando entre otros el sistema electrónico y las normas para que se amplíen las modalidades de contratación y se genere mayor ahorro de recursos.

d) Aumentar el nivel de la inversión pública, cumpliendo las reglas fiscales y sin descuidar la calidad de la inversión.

Sostener mayores niveles de crecimiento económico en el mediano plazo y entregar mejores bienes y servicios públicos, requiere tener mejor infraestructura en el país. Para ello es necesario crear las condiciones para tener mayores recursos disponibles para inversión y mejorar los niveles de ejecución en las entidades.

Al mismo tiempo, se realizará un inventario de los proyectos de inversión que servirá de base para la selección y priorización en el presupuesto, de acuerdo a las necesidades de la población y al desarrollo económico y social que se espera tenga el país en el mediano plazo. Se gestionarán los proyectos estratégicos desde su formulación buscando asegurar su calidad y se implementarán herramientas de evaluación ex post de los resultados alcanzados por los proyectos realizados.

Adicionalmente, se explorará las posibilidades de realizar proyectos de inversión de gran envergadura, a través de nuevos mecanismos como podrían ser las Asociaciones Público-Privadas, considerando apropiadamente los futuros riesgos fiscales.

e) Aumentar los ingresos fiscales de forma permanente mejorando la progresividad del sistema tributario.

Para aumentar los ingresos fiscales de forma permanente, además de promover un mayor crecimiento de la economía, se ha previsto emprender medidas para modernizar la recaudación que faciliten la declaración y el pago de impuestos, como la introducción de la Factura Electrónica, el régimen simplificado de tributación, innovación tecnológica de procedimientos y otras medidas para ejercer un mayor control fiscal que logre reducir la

evasión y elusión tributaria, que se calcula que generaría en un promedio de 4 años un punto adicional en relación al PIB.

No obstante, el actual gobierno tiene por objetivo el incremento permanente de los ingresos fiscales, también promoverá incentivos Fiscales para impulsar la producción y el empleo, proporcional a los beneficios que producen.

Por último, mencionar que en caso el escenario de mayor crecimiento económico no se alcance, será necesario estudiar otras medidas de ingresos, manteniendo la progresividad del sistema tributario.

f) *Proponer y llevar a cabo acciones de gestión de pasivos que conduzcan a la disminución del costo y de las necesidades de financiamiento.*

Disminuir la carga por los pagos del servicio de la deuda es importante para apuntalar mayor participación del gasto de inversión en el presupuesto público. La disminución del pago en intereses además disminuye la necesidad de financiamiento en los mercados de capitales y revierte la tendencia creciente del ratio deuda/PIB, fomentando un círculo virtuoso de menor premio por riesgo exigible para los nuevos endeudamientos.

Se buscará alargar el perfil de maduración de la deuda y hacer operaciones de gestión de pasivos que le quiten presión a los futuros presupuestos. En este punto juega un rol importante la estrategia de financiamiento para el sistema de pensiones, por lo que se buscará fuentes alternativas de fondeo para el pago de las pensiones en el contexto de una revisión general a todos los componentes del sistema.

Para lo anterior, es esencial la mejora en la calificación de riesgo país y así nos permita acceder a mejores tasas de interés en los mercados de capitales en el corto plazo.

g) *Asegurar la permanente transparencia en la gestión de las finanzas públicas.*

La transparencia en todo el ciclo de gestión de las finanzas públicas, promueve la mayor efectividad y eficiencia del gasto público. En este sentido, se llevarán a cabo acciones para implementar las plataformas necesarias de divulgación de información oportuna y en forma sencilla para que se facilite su comprensión.

III. RESULTADOS ESPERADOS

El presente documento muestra una serie de medidas y lineamientos de Política Fiscal en coherencia con los parámetros fiscales establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.

Para alcanzar la meta que la Ley exige al año 2030, se deberán lograr las condiciones para un mayor crecimiento económico en este periodo de Gobierno, que derive en mayor recaudación de ingresos y por consiguiente, en mayor reducción del endeudamiento público encaminado a lograr la consolidación y sostenibilidad fiscal.

Además, es importante dentro de la estrategia, las medidas administrativas para el fortalecimiento y eficiencia en los ingresos. Por lo que es vital el fortalecimiento del sistema de monitoreo del desempeño fiscal, para ejecutar medidas correctivas que permitan adecuar las presentes bases de política a lo largo del quinquenio.

Por el lado del gasto, se buscará una mayor eficiencia, como también una mejora en la gestión del gasto de consumo para que al final del periodo de la actual administración se logren contener dentro de los límites que estipula la Ley y que no superen en promedio el crecimiento nominal del PIB.

También es importante para la actual administración, el cumplir la regla fiscal que exige la reducción progresiva de la deuda en relación al PIB. Se espera lograr reducciones progresivas del ratio de deuda/PIB (con pensiones) de 70.2% en 2024 para un escenario base y de 67.6% en un escenario activo, encaminado al cumplimiento de la regla fiscal de llegar a un 60% en el 2030, logrando con ello la estabilidad de la deuda.

Por último, hay que tomar en cuenta indicadores fiscales podrían verse afectados por los potenciales riesgos, los cuales podrían incidir en el comportamiento de la economía. Por ejemplo: La disminución de las remesas, aumentos en los precios del petróleo, disminución de los depósitos del sistema financiero, ente otros. Asimismo, la alta exposición que tiene el país a la ocurrencia de desastres naturales, amenaza al desempeño de la economía que presionen los gastos o los costos de financiamiento