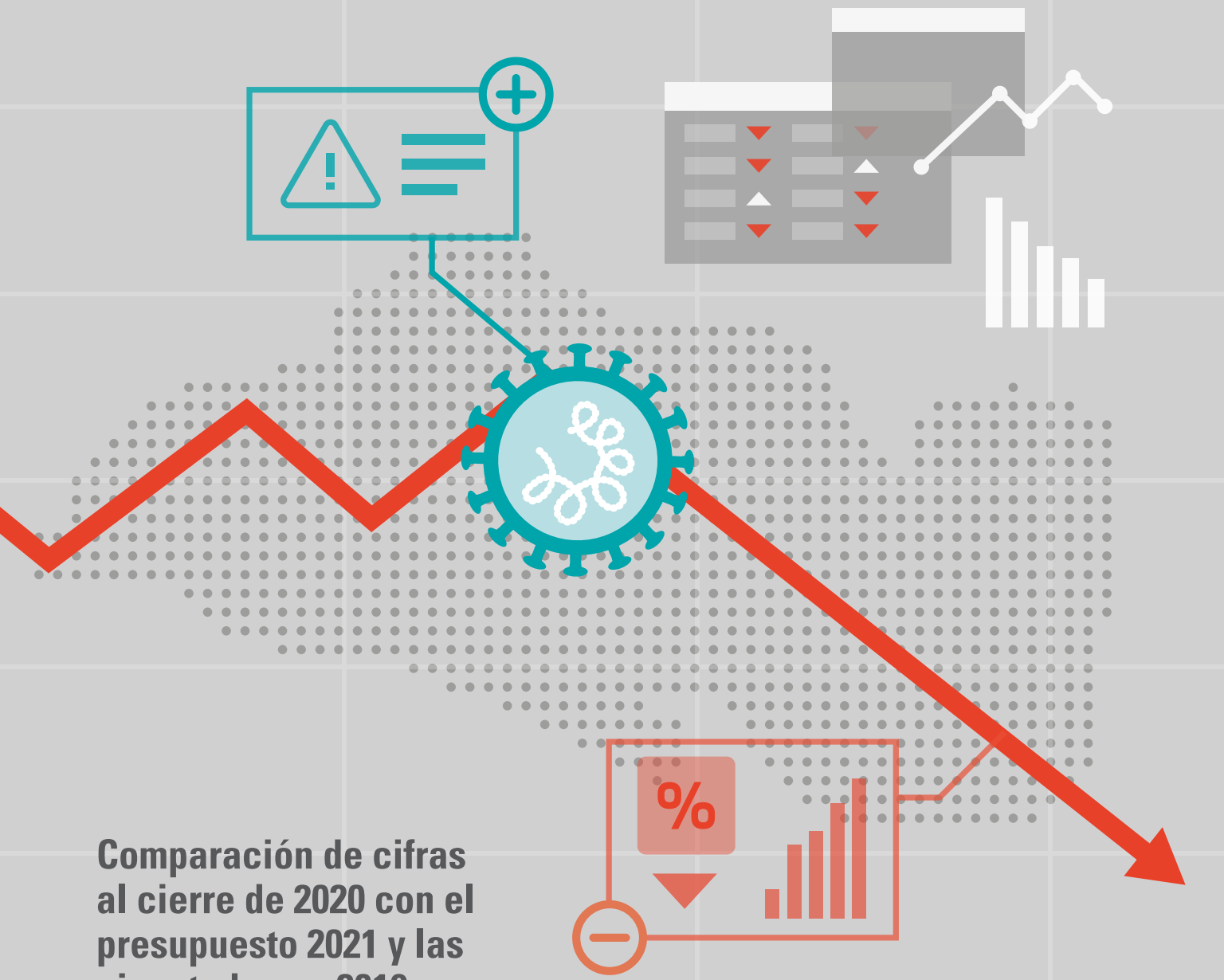
PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

EL SALVADOR

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

Por una política fiscal para la democracia y el desarrollo

Marzo 2021 icefi.org No. 14 Año 8



Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y las ejecutadas en 2019

CRÉDITOS

PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

EL SALVADOR

Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y las ejecutadas en 2019

Supervisión
Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general
Carlos Alfredo Gossmann Zarazúa –
Economista investigador, Icefi

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Colaboración especial
Ricardo Castaneda Ancheta –
Economista de país, Icefi

Administración
Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

Producción editorial
Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos
José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación
Diana De León Dardón

Guatemala, Centroamérica, marzo 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. avenida 5-45 zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org

Con el apoyo financiero de: Suecia Sverige

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN 5

II. INGRESOS PÚBLICOS 9
- 2.1 Estructura tributaria 11
- 2.2 Eficiencia y productividad tributaria 12

III. GASTO PÚBLICO 14
- 3.1 Destino del gasto público 16
- 3.2 Creación del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE) 17

IV. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL 19

V. DEUDA PÚBLICA 19
- 6.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda 21
- 6.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana 22

VI. TRANSPARENCIA FISCAL 25

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 26

I. INTRODUCCIÓN

Las perspectivas económicas para El Salvador, a inicios de 2020, eran muy optimistas. Con un nuevo gobierno que durante sus primeros seis meses de gestión contaba con un fuerte apoyo social, se esperaba una recuperación del crecimiento de la economía luego de un período de relativo estancamiento, entre 2017 y 2019, en donde la dinámica económica apenas alcanzó incrementos de entre 2.2% y 2.4%.

No obstante, desde el inicio del año se presentaron tropiezos en la estabilidad política del país como consecuencia de algunas decisiones del presidente Nayib Bukele, quien propició la toma de la Asamblea Legislativa por medio del ejército, como acción intimidatoria ante la solicitud de la aprobación de un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para una tercera fase del *Plan de Control Territorial.*

El 18 de marzo, según información oficial sobre el primer contagio, el país inició el combate de los efectos que ocasionaría el Covid-19, lo que produciría una serie de cambios en el orden social y económico que siguen afectando a la ciudadanía en 2021. En este contexto, el Gobierno decretó diversas normativas para atender la situación relacionada con la pandemia, como el *Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República No. 4- 2020*[1], en el que estableció cuarentena de treinta días derivado de la declaración de la pandemia que emitió la Organización Mundial de la Salud (OMS); y el *Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República No. 12-2020*[2] en el que se declaró el Estado de Emergencia Nacional por la epidemia. Ambos decretos fueron publicados el 11 de marzo y fueron objeto de prórrogas durante los siguientes meses. Además, se emitió el *Decreto Legislativo No. 593*[3] por medio del que se declaró el Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural, el 14 de marzo, atendiendo a los mecanismos previstos en la *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública* y demás leyes aplicables.

A partir del *Decreto Ejecutivo No 13*[4] emitido el 11 de marzo, se restringió el ingreso de personas extranjeras al país, además que se ordenó el cierre de fronteras y el inicio de protocolos sanitarios de bioseguridad por parte de las autoridades de salud para el control de personas que ingresaron al país. En el artículo 2 del *Decreto No.593* se estableció que toda persona, cualquiera sea su condición de transporte, debería limitar su circulación en lugares afectados o que se encuentren en riesgo epidémico, tomando en cuenta los cordones sanitarios visiblemente fijados. También, el 15 de marzo entró en vigencia el *Decreto No. 594 Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia del Covid-19*, con el que se restringieron los derechos constitucionales de libertad de tránsito y de reunión pacífica. Dicha medida se extendió a la cuarentena domiciliar estricta, contenida por el Decreto Ejecutivo del Ramo de Salud No.12, que restringió la movilidad de personas y reuniones, salvo algunas excepciones.

El Gobierno indicó, dentro del Estado de Emergencia Nacional, que no podría ser objeto de despido algún trabajador o trabajadora sujeto a cuarentena por Covid-19, ordenada por la autoridad de salud competente, ni tampoco sería objeto de descuento de salario. A partir de la vigencia del Estado de Emergencia, se suspendieron todas las actividades

[1] Véase en: https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/
[2] Véase en: https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/
[3] Véase en: https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/
[4] Véase en: https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/

del sistema educativo nacional, público y privado. Además, se incluyó la obligación del pago del salario mínimo a todo el personal educativo durante el plazo que durara la suspensión de labores.

Durante abril, mayo y junio, la mayoría de disposiciones antes indicadas fueron prorrogadas, además de que fueron suspendidas diversas actividades económicas, exceptuando algunas que a discreción de las autoridades fueran indispensables para continuar prestando servicios indispensables dentro de las cuarentenas.

En relación a la reactivación económica y el cambio en las restricciones de movilidad humana, el 12 de junio, el Gobierno emitió el *Decreto Legislativo 661*[5], en el cual se dictó la *Ley Especial de Emergencia por la Pandemia Covid-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la economía.* En este decreto se inició con la reapertura y movilización social, delimitando el manejo de zonas epidémicas de control sanitario para las que se incluyeron protocolos de atención y prevención. Sin embargo, ya no se limitó la libertad de locomoción de los habitantes. Asimismo, se implementó el Plan de reactivación económica por el Covid-19, que comprendía cinco fases que se fueron aplicando a partir del mes de julio. En algunos momentos se debió postergar la continuidad de las fases, según los casos de contagios registrados; la capacidad del sistema de salud para dar atención a la población con los cuadros más graves de la enfermedad y las restricciones de ciertas actividades económicas para continuar sus actividades manteniendo los protocolos de bioseguridad correspondientes, entre otros factores que han sido relevantes para mantener el relativo control de la pandemia.

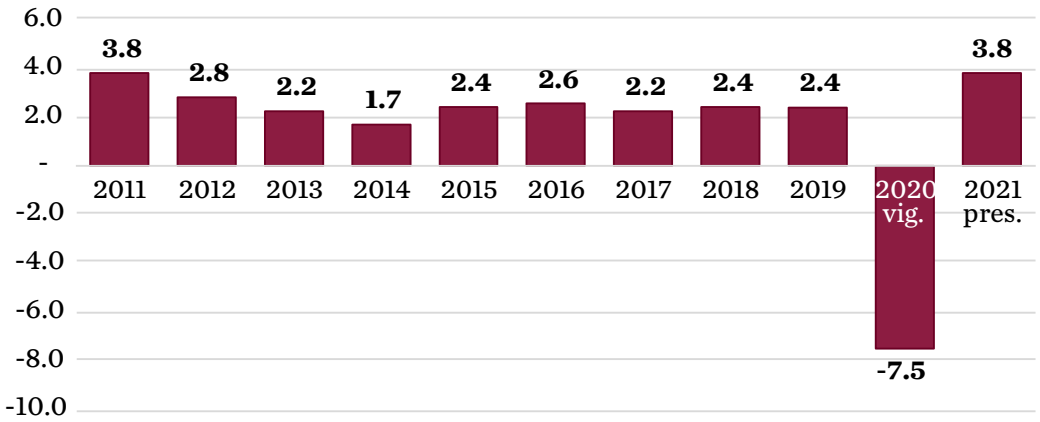
Además de la pandemia, la sociedad salvadoreña debió enfrentar, a finales de mayo e inicios de junio, el embate de la Tormenta Tropical *Amanda*, la cual dejó tras su paso más de dos decenas de fallecidos, miles de damnificados y millones de dólares en pérdidas materiales. Asimismo, en noviembre, el país sufrió las inclemencias climáticas provocadas por las tormentas tropicales *Eta*[6] e *Iota*[7], que también impactaron en el resto de países de la región centroamericana, especialmente en los del llamado *Triángulo Norte de Centroamérica.* Dichas tormentas provocaron daños materiales cuantificados en millones de US dólares producto de la pérdida de viviendas, objetos materiales, transporte, cosechas, entre otros, y la lamentable pérdida de vidas humanas. En estas situaciones, si bien el Estado ya se encontraba en Emergencia Nacional por la crisis sanitaria del Covid-19, la situación se extendió a un Estado de Calamidad Pública, permitiendo al Gobierno de la República la movilización de recursos para atender los daños relacionados con los fenómenos climáticos.

Como consecuencia de la pandemia y los desastres naturales sufridos en 2020, las estimaciones del crecimiento cambiaron de forma dramática: los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Economía para América Latina (Cepal) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), pronosticaron caídas en el crecimiento del PIB por -7.2%, -8.6% y -9.0% respectivamente, en tanto que para inicios del 2020 los mismos entes esperaban un crecimiento de entre el 2.3% al 2.5%. Para el Banco Central de Reserva (BCR) las expectativas de cierre al 2020 se encuentran en un rango de entre -7.0% a -8.5%, determinado por las decisiones de gasto de los diferentes agentes económicos, la evolución de la pandemia, el desempeño económico de los principales socios comerciales del país y de las medidas de apoyo gubernamentales, tales como el Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas, lanzado en octubre de 2020, y para la atención de los desastres relacionados a los huracanes *Eta* e *Iota*[8].

En 2021, las expectativas de crecimiento planteadas por los diferentes organismos internacionales oscilan entre 3.1% al 4.9%, consideración bastante optimista tomando en cuenta el

[5] Véase en: https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/
[6] Véase en: https://www.elsalvador.com/noticias/internacional/tormentas-eta-podria-convertirse-en-huracan/771018/2020/; https://www.elcomercio.com/actualidad/tormenta-eta-salvador-fallecido-evacuador.html
[7] Véase en: https://reliefweb.int/report/el-salvador/el-salvador-emergencia-hurac-n-iota-informe-de-situaci-n-no-01-al-20-de-noviembre; https://www.dw.com/es/tormenta-tropical-iota-llega-a-el-salvador-y-suma-una-decena-de-muertos/a-55643556
[8] Véase en: https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1535:principales-resultados-pib-tercer-trimestre-de-2020&Itemid=168

El Salvador: tasa de crecimiento del PIB real, período 2011-2021 est.



Fuente: Icefi con cifras oficiales

contexto económico salvadoreño afectado todavía por los fenómenos que limitaron el crecimiento en 2020. Por su parte, las autoridades del BCR esperan un crecimiento de 3.5% a 4.0%[9], atendiendo a la recuperación económica mundial y el comportamiento post pandemia que favorecería la demanda de exportaciones, la dinámica de los flujos de remesas y la reactivación de la productividad de las empresas lo que favorecerá los niveles de ingreso y consumo de los hogares[10].

Sobre las cifras oficiales presentadas por el BCR al cierre del tercer trimestre del 2020, el PIB refleja una fuerte contracción de la economía que pasó de -20.0% en el segundo trimestre al -10.2% en el tercer trimestre, ambos respecto del mismo periodo de 2019. Las actividades que presentaron mayores impactos fueron: las artísticas, de entretenimiento y recreativas, que sufrieron una caída de -53.9% en el segundo trimestre y de -56.6% en el tercero; las de alojamiento y de servicio de comidas que pasaron de -48.3% en el segundo trimestre a -38.5% en el tercero; las otras de servicios que presentaron una contracción de -39.8% en el segundo trimestre y de -34.3% en el tercero; y las profesionales, científicas y técnicas, que registraron una caída de -10.3% desde el primer trimestre, -41.5% en el segundo y -30.1% en el tercero. También la construcción presentó una contracción al segundo trimestre de -37.3% y de -19.4% en el tercero. Estos comportamientos se explican en buena medida por las restricciones de operación que tuvieron la mayoría de estas actividades, especialmente las relacionadas al turismo, pero que además impactaron en la mayoría de otros servicios, incluidos los profesionales, y que involucran una parte del empleo formal.

Por otra lado, las pocas actividades que presentaron crecimiento en 2020 o no sufrieron contracciones tan drásticas, fueron las de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado con 2.2% de crecimiento en el segundo trimestre y 8.8% en el tercero; las de suministro de agua, alcantarillados y gestión de desechos que pasó de 1.7% de crecimiento en el segundo trimestre a 5.0% en el tercero. Finalmente, las actividades de Atención de la Salud Humana y de Asistencia Social, que, a pesar que registrar una caída de -2.0% en el segundo trimestre, se recuperaron en 1.8% al finalizar el tercer trimestre. Estas actividades tuvieron una mejor dinámica que el resto de la economía del país en gran medida porque se mantuvieron operando para atender la crisis sanitaria, como en el caso del suministro de electricidad y recursos hídricos que presentaron mayor demanda ante los protocolos de higiene y el confinamiento derivado de las cuarentenas obligatorias.

[9] Véase en: https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1535:principales-resultados-pib-tercer-trimestre-de-2020&Itemid=168
[10] Véase en: https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1516:proyecciones-anticipan-crecimiento-de-la-econom%C3%ADa-salvadore%C3%B1a-en-2021&Itemid=168

En el campo socioeconómico, el primer efecto de la pandemia se puede apreciar con el aumento del desempleo que afecta a miles de salvadoreños. Según cifras del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS), a noviembre de 2020 se habrían registrado 63,881 cotizantes menos a nivel nacional respecto al mismo mes de 2019, es decir una reducción de -3.5% del total. Los datos del ISSS también indican que el sector privado ha presentado mayores impactos de reducción de empleos durante la pandemia, siendo el sector de la construcción el que presentó mayor caída, pasando de 27,933 cotizantes en noviembre de 2019 a 24,455 para el mismo mes de 2020, es decir una reducción de -12.5%. La tasa de desempleo según la OIT para 2019 era de 4.1%, misma que podría subir significativamente para el dato de cierre 2020, mientras que la fracción de ocupación en la informalidad también podría incrementarse, tomando en cuenta que la misma ya era alta antes de la pandemia: 63.8% en 2019 según la última publicación del BM.

Además, las pensiones de los salvadoreños se están viendo vulneradas ante la contracción económica, lo que está provocando que el Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) pierda cotizantes, ya sea por medio de los despidos directos o de las suspensiones de los contratos de trabajo. Según datos del ISSS, la disminución en la inscripción de trabajadores se focalizó en el sector privado (-17,628 trabajadores), mientras que el sector público creció en 2,135 trabajadores; con un saldo total negativo de -15,493 trabajadores, con respecto al 2019[11]. La situación se tornará difícil para el SAP puesto que además de mejorar las cuentas individuales de los cotizantes, debe cumplir con las obligaciones del pago de pensionados y prestar dinero al Gobierno a través de la compra de Certificados de Inversión Previsional (CIP) para el pago de pensiones del anterior sistema, lo que implicará una presión adicional al sistema fiscal.

El efecto más delicado es el incremento de la pobreza. Según los datos de Cepal, El Salvador tendrá el mayor crecimiento en la pobreza en la región centroamericana, proyectando que al final de 2020, 4 de cada 10 salvadoreños estarán en dicha situación, reflejando un crecimiento del 6.5% respecto al 2019. Dicha estimación se sustenta en la contracción económica que limitó la generación de empleos y el desplazamiento de miles de ciudadanos de la economía formal a la informal, y que en algunas actividades, como la del turismo, los efectos dañaron profundamente la capacidad de poder lograr una reapertura pronta de negocios posterior a los Estados de Emergencia.

Por otra parte, los cambios en la administración pública también se hicieron presentes en los últimos meses, dando como resultado la salida del ministro de Hacienda, Nelson Fuentes, a casi un año del inicio del nuevo gobierno[12]. Asimismo, se dieron cambios en la Dirección de Aduanas y la renuncia del entonces presidente del Banco Central de Reserva (BCR), Nicolás Martínez, aduciendo motivos de "fuerza mayor". De igual manera, a inicios de octubre se dio la noticia de la renuncia del exviceministro de Hacienda, Óscar Anaya.

En el escenario descrito, la Asamblea Legislativa aprobó el presupuesto público para 2021 en el que se plantea un incremento significativo de los ingresos y una pequeña contracción del gasto público respecto a lo ejecutado en 2020, lo que no detiene la formación de déficit fiscal y, hace pensar en un aumento del saldo de la deuda pública que terminó el 2020 equivaliendo al 87.0% del PIB. Las necesidades que el Estado debe satisfacer con este presupuesto son muy grandes, especialmente con el incremento de la pobreza y el desempleo en el país, además del impulso fiscal esperado en la reactivación económica y en la atención a las condiciones derivadas de la pandemia, dentro de las que destaca el proceso de vacunación necesario; sin embargo, sin una reforma fiscal estructural, la situación de las finanzas públicas del país continuará por una peligrosa senda de insostenibilidad. Es probable que el resultado de las elecciones para conformar una nueva Asamblea Legislativa dé mayoría al oficialismo, lo que aunado a procesos amplios de consulta para que el Gobierno mantenga un apropiado nivel de legitimidad, permita una mayor gobernabilidad democrática, lo que podría traducirse en el corto plazo en un esfuerzo de reforma fiscal.

[11] Véase en Informe de Coyuntura del ISSS, de enero 2021: https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isss/documents/estadisticas
[12] El exministro Fuentes, habría tomado la dirección de la cartera de Hacienda desde mayo de 2018 y logró mantenerse el primer año del gobierno de Nayib Bukele.

II.
INGRESOS PÚBLICOS

La atención a la pandemia del Covid-19 por parte del Gobierno de El Salvador incluyó la adopción de prórrogas y exoneraciones en algunos tributos y para algunas actividades económicas, por medio de un conjunto de decretos emitidos durante todo el año, que tuvo implicaciones sobre la recaudación de ingresos, al margen del efecto producido por la contracción de la capacidad de consumo de la población.

Entre las acciones adoptadas por el Gobierno, está la emisión del *Decreto No. 598*[13] que planteó la exoneración del pago de la contribución especial del turismo durante 3 meses a partir de marzo de 2020; además se dio prórroga en el pago del ISR del período 2019, exento de intereses, recargos y multas, para los contribuyentes relacionados al turismo, siempre que su impuesto a pagar fuera menor a USD25,000.00 y que no gozaran de otro incentivo fiscal. Este mismo decreto también otorgó prórroga del pago de ISR del 2019 a todos los contribuyentes[14], en tanto el monto del impuesto a pagar fuera inferior a USD10,000.00, ofreciendo además la opción a diferir el pago en 8 cuotas a partir de mayo. Además, se aplicó esta prórroga a los sujetos pasivos que se dedican a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, siempre que solicitaran su autorización; lo mismo aplicó para quienes realizan actividades relacionadas con los servicios de telefonía, internet o televisión por suscripción. En ambos casos, se fijaron plazos máximos de 8 cuotas diferidas, con exención del pago de intereses, recargos y multas.

Por su parte, el *Decreto No. 603* dio exención del pago de derechos arancelarios a la importación (DAI), del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (ITBMPS) y de cualquier otro gravamen de carácter fiscal o municipal, para todos los bienes internados al amparo de la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*, con fines de donación en beneficio de las personas afectadas por el Covid-19. Asimismo, por medio del Decreto No. 604 fueron reducidos a cero los aranceles de importación para productos alimenticios (granos básicos, hortalizas y alimentos preparados), productos de limpieza y medicamentos, entre otros productos. En la misma línea, el *Decreto No. 605* aplicó la exención del pago de DAI para la importación de productos sin carácter comercial realizado por personas naturales mediante pedidos en línea, por montos que no superen los USD200.00. En todos los casos anteriores las disposiciones son de carácter temporal y solo se aplicó la medida mientras se mantuvo el Estado de Emergencia.

El *Decreto 607* suspendió temporalmente y mientras duren los efectos de la Emergencia Nacional de la Pandemia por el Covid-19, la aplicación de la *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social* (LRF), lo que se aplica a todos los parámetros y metas fiscales implicadas, permitiendo al Gobierno de la República una mayor flexibilidad en el gasto y posibilidades de endeudamiento.

Considerando los aspectos anteriores, y conforme los datos preliminares de la Dirección General de Tesorería al cierre de diciembre de 2020, los ingresos totales del Gobierno Central alcanzaron USD4,841.2 millones, que representa una contracción del -6.0% respecto al cierre fiscal

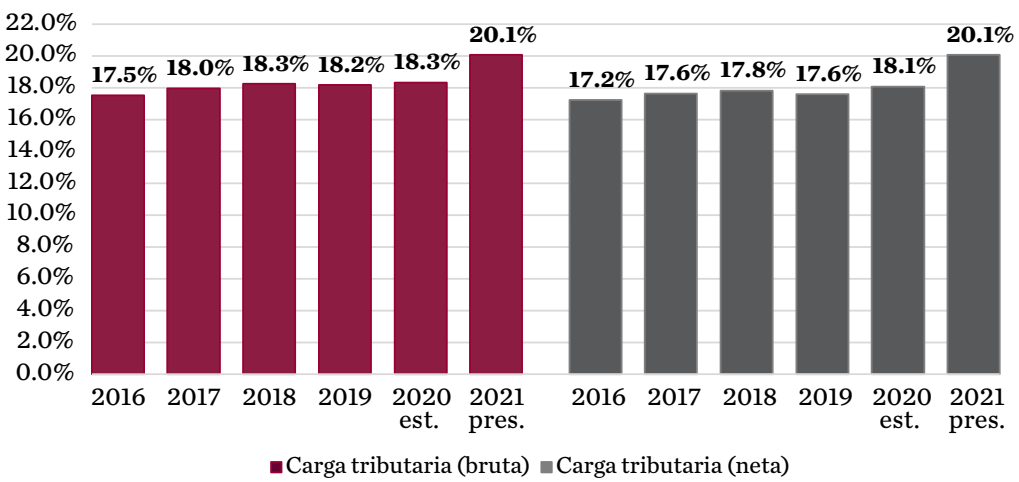
[13] Para efectos del contenido referido en los siguientes decretos a citar, se comprenden que son los emitidos durante el 2020 en el Diario Oficial.
[14] Esta disposición fue ampliada para una prórroga hasta junio del presente periodo mediante *Decreto No. 643,* mientras que para septiembre la Asamblea Legislativa habría aprobado una renovación de esta prórroga hasta diciembre de 2020.

del 2019 (USD5,158.3 millones) y equivale al 19.2% del PIB, relativamente similar al 19.1% observado en 2019. De estos ingresos, el 95.5% corresponde a ingresos tributarios y contribuciones.

La carga tributaria reportada para 2020 alcanza 18.3% del PIB, en términos brutos y del 18.1% del PIB en términos netos, es decir luego de descontar las devoluciones de crédito fiscal de IVA e ISR; ambos valores se ubican por encima de los alcanzados en 2019, lo que implica un interesante caso de estudio, debido a que a pesar de los efectos administrativos de las disposiciones del Gobierno y de la contracción del consumo nacional, la carga tributaria no cayó como en el resto de la región centroamericana, respecto a los valores registrados el año anterior [18.2% en términos brutos y 17.6% en términos netos]. Aun así, en términos netos, el incremento parece explicarse parcialmente por la disminución del monto de devolución del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los exportadores efectivamente aplicado. No obstante lo anterior, es pertinente recordar que como la carga tributaria se obtiene como una relación respecto del PIB, habrá que esperar la publicación del valor oficial por parte del BCR, para profundizar el análisis.

Para el período fiscal 2021, el Gobierno incluye una estimación total de ingresos públicos por USD5,876.8 millones, lo que representaría un incremento del 21.2% respecto a 2020, producto principalmente de una estimación de ingresos tributarios que pronostica una carga tributaria de 20.1%, muy por encima del 18.1% registrado en 2020 y del 17.4% promedio para el período 2015-2019, sin que a la fecha exista una explicación clara del mecanismo que permitiría dicho comportamiento inusual de la recaudación tributaria, especialmente cuando es conocido que la Contribución Especial para la Seguridad no fue prorrogada para 2021. El crecimiento extraordinario en la carga tributaria (2.0% del PIB) debiera proceder de un mayor esfuerzo en el combate a la evasión tributaria, de la reducción o eliminación de incentivos tributarios o del aumento de algunas tasas de impuestos vigentes (es interesante observar que el aumento en la recaudación en el Presupuesto deviene del incremento en la recaudación del IVA, y que el mismo aproximadamente alcanza el equivalente a 3.0% de incremento en la tasa vigente); en la práctica, el Ministerio de Hacienda ha declarado que dicho incremento devendrá del combate a la evasión fiscal y al contrabando, sin embargo, el Plan para el efecto no es público.

El Salvador: carga tributaria del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

2.1 Estructura tributaria

Al revisar la composición de los ingresos tributarios para el cierre del 2020, se puede apreciar que el 41.7% del total recaudado procede de la aplicación de impuestos directos, mientras que el 58.3% deviene de impuestos indirectos y contribuciones especiales. Esto se puede traducir en que si bien, el peso de los impuestos directos es alto comparado con los sistemas tributarios de la mayor parte de los países de la región centroamericana, el sistema salvadoreño sigue siendo regresivo, en el sentido de que predominan los impuestos indirectos, destacando el peso relativo del IVA, que alcanzó 44.7% del total de la recaudación al cierre de 2020.

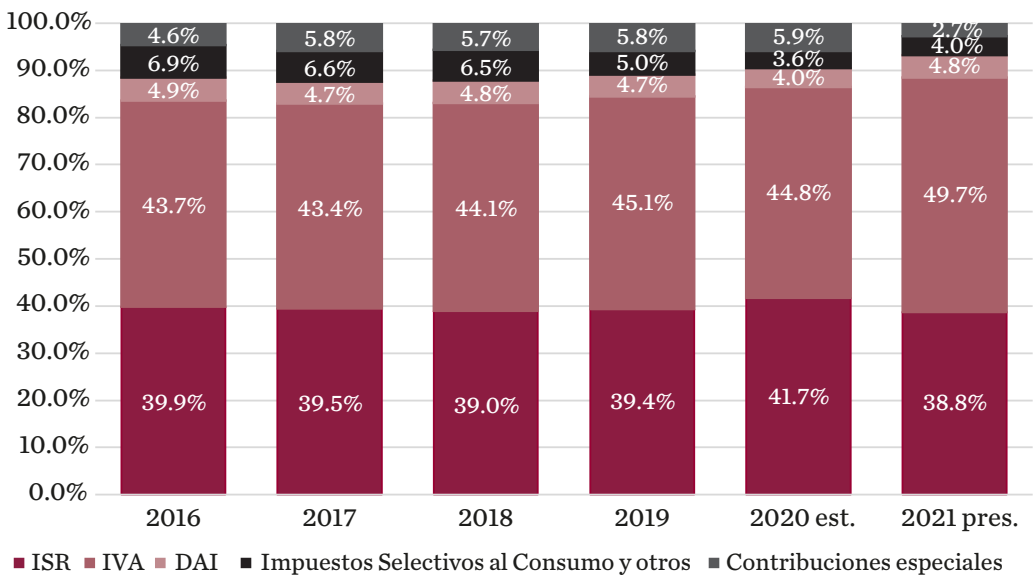
Por su parte, conforme los datos del Presupuesto de 2021, el peso relativo de la recaudación de los impuestos indirectos sobre el total de la recaudación se incrementará, alcanzando 61.2% del total, producto del aumento en la importancia del IVA que representará el 49.7% del total. En sentido contrario, el Presupuesto de 2021 espera una disminución en la importancia recaudatoria de los impuestos directos hasta el 38.8% del total, que si bien es parcialmente explicable por la contracción esperada en las ganancias e ingresos a ser presentados en la declaración final del período 2020, parece más estar relacionado con el aumento previsto de la recaudación del IVA.

De acuerdo con el Presupuesto de 2021, El Salvador obtendrá el 88.5% de su recaudación entre lo percibido entre el ISR y el IVA, ambos vinculados, en su mayor parte, con la formalización de la venta de bienes y servicios por medio de facturas, lo que hace frágil al sistema. Afortunadamente, una apropiada utilización del acceso a la información bancaria para fines de control y fiscalización por parte de la Dirección General de Impuestos Internos (DGI) puede compensar dicha debilidad.

2.2 Eficiencia y productividad tributaria

Una condición que debe tomarse en consideración en El Salvador, en comparación con el resto de países de la región centroamericana, es que presenta la más alta productividad aparente

El Salvador: estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central (2016-2021 pres)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

del IVA, debido a que en su aplicación contempla un número menor de tratamientos tributarios diferenciados, lo que permite además reducir con mayor certeza la evasión en dicho impuesto.

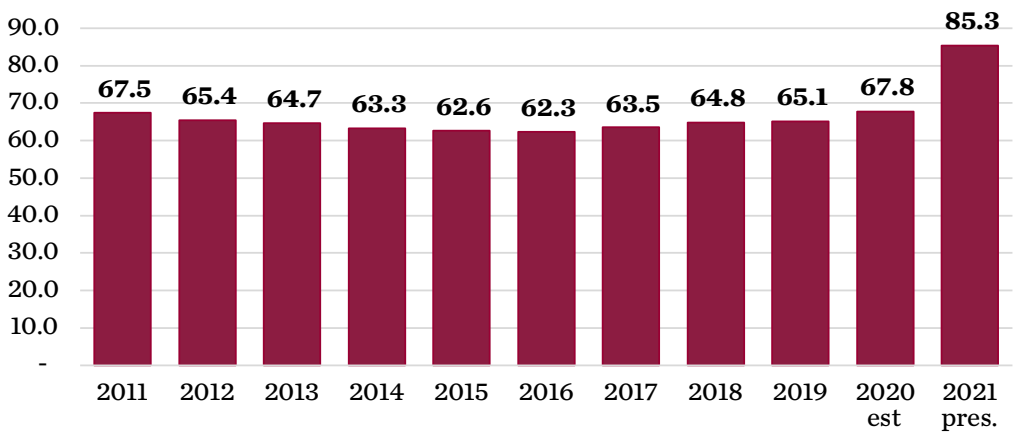
Así y conforme el Marco Macrofiscal de Mediano Plazo —MMFMP— (2019)[15], el Ministerio de Hacienda de El Salvador estimó que del gasto tributario en el IVA para 2017 alcanzó USD427.7 millones, equivalente al 1.8% del PIB; mientras que la estimación preliminar del incumplimiento tributario en dicho impuesto alcanzaría 17.6% del potencial teórico en 2018, lo que significaría alrededor de USD445.0 millones, 1.7% del PIB para dicho año.

De esa forma, el IVA de El Salvador presenta altas tasas de productividad alcanzando 67.8% del potencial en 2020, por encima del 64.4% promedio para el período 2011-2019; mientras que el Presupuesto 2021 estima que la productividad de este impuesto crecería hasta representar 85.3% del potencial, lo que es potencialmente improbable de alcanzar en el corto plazo.

Las cifras oficiales del gasto tributario y de la evasión del IVA permiten reiterar las dudas sobre la factibilidad efectiva de alcanzar el valor de la recaudación del IVA considerado en el Presupuesto 2021, debido a que la reducción en la evasión ofrecida por el Ministerio de Hacienda [totalmente deseable], implicaría reducir el incumplimiento en dicho impuesto hasta el 0.4% en 2021 (a partir del 17.6% oficial para 2018), lo que parece improbable en el corto plazo.

Un aspecto descuidado por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda, es lo referente a la productividad del Impuesto Sobre la Renta (ISR), el que conforme el MMFMP presenta una renuncia tributaria de USD427.7 millones, equivalente al 1.7% del PIB en 2017 y no dispone de una cuantificación oficial del nivel de incumplimiento tributario. Sobre este particular, el Icefi realizó una estimación de la evasión del ISR para personas jurídicas y concluyó que, si los datos de la renuncia tributaria presentada por el MH para 2017 son correctos, la evasión tributaria del ISR se ubicaría en alrededor del 70.8% del potencial teórico, implicando una pérdida recaudatoria por 7.6% del PIB; complementariamente, a partir de las cifras de los flujos ilícitos de capitales presentadas por el *Global Financial Integrity* —GFI— (2020),

El Salvador: productividad aparente del IVA, período 2011-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

[15] Es pertinente comentar que, muy posiblemente influenciado por la pandemia del Covid-19 y producto de la incertidumbre económica y fiscal que causó, en 2020 no se actualizó el MMFMP, por lo que la nueva versión prevista para 2021 tendrá un doble interés, tanto para analizar la trayectoria esperada de mediano y largo plazo, como para evaluar el impacto total de la pandemia sobre las finanzas públicas.

se puede estimar una pérdida en el ISR por alrededor del 2.1% del PIB. Estos últimos valores, no obstante, no son oficiales, por lo que aun reflejan espacios de mejora por las autoridades hacendarias en su trabajo de evaluación del funcionamiento del sistema tributario, al igual que el sacrificio que presenta el país por la acción del contrabando.

Por ello, y aun cuando son estadísticas relativamente antiguas, de lo único que se tiene certeza es del sacrificio fiscal que implican el incumplimiento tributario del IVA y los tratamientos tributarios diferenciados otorgados tanto en el IVA como en el ISR. Estos aspectos combinados implican para El Salvador la renuncia de alrededor del 5.2% del PIB, aproximadamente el 28.7% de la recaudación efectiva.

III.
GASTO PÚBLICO

Ante la crisis causada por los efectos de la pandemia del Covid-19, el Gobierno incrementó el gasto público con el propósito de atender parcialmente a miles de personas afectadas directa o indirectamente, esto sin contar con los esfuerzos posteriores asociados con la atención a los efectos de los desastres naturales (tormentas tropicales: *Amanda, Eta e Iota*) experimentados durante 2020. Así, en marzo y abril fueron emitidos diversos decretos que dieron espacio a un incremento de los egresos públicos dirigidos a adquirir bienes y servicios para paliar las necesidades de los salvadoreños, entre los que destacaron los relacionados con la salud pública, incluyendo infraestructura y el personal, y por otra, las asignaciones directas a las familias con mayores impactos debido al paro económico que sufrió el país, a partir de las medidas de restricción de movilidad social y confinamiento para prevenir los riesgos de contagio.

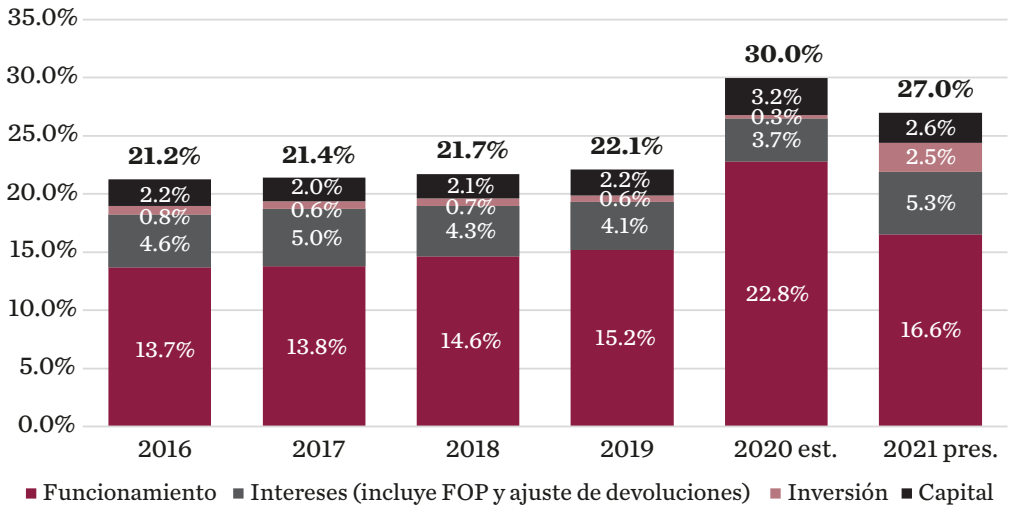
Entre las medidas adoptadas vale la pena mencionar el incremento de USD150.00 que el Gobierno proporcionó a cada empleado de salud pública que se encontraba trabajando directamente en la contención de la crisis sanitaria, conforme el *Decreto Ejecutivo No. 12*. También, en el mismo decreto, el Gobierno otorgó como medida compensatoria, un bono de USD300.00 a cada hogar que no tuviera un vínculo laboral o ningún ingreso permanente, que resultaron afectados económicamente por la pandemia, esta transferencia se realizó una sola vez y en la práctica se utilizó el criterio del consumo de electricidad como principal mecanismo para la selección de los beneficiarios. Adicionalmente, se han entregado canastas de alimentos a todos los hogares a nivel nacional, aunque públicamente no se conoce un plan que establezca la periodicidad de entrega ni los criterios de selección.

Se realizaron readecuaciones presupuestarias como las planteadas por los *Decretos 623, 624* y *625*, en los que se facultó a los municipios para usar el 25.0% de las cuotas asignados mediante la *Ley de Creación de Fondos para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Fodes)*, para los periodos comprendidos entre marzo a mayo del 2020, con la finalidad de hacer efectivo el pago de salarios y deudas a otras instituciones públicas. También se dio autorización de disponer del 75.0% de los fondos asignados mediante el Fodes para los meses de abril y mayo, a fin de implementar medidas de limpieza de mercados, calles, residenciales, comunidades y cubrir pagos de salarios, en atención a la crisis sanitaria. Finalmente, también se autorizó a los municipios a disponer del 2.0% de los ingresos corrientes de conformación con la regulación del Fodes, para la atención, prevención y combate de la pandemia.

De esa forma, y conforme los datos del *Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central al mes de diciembre de 2020 (cifras preliminares)*[16], los gastos totales alcanzaron USD7,297.8 millones (28.9% del PIB), lo que representaría un incremento de 29.7% respecto a 2019 (20.8% del PIB). El presupuesto de gastos aprobado para 2021 alcanzaría USD6.659.7 millones, 8.7% por debajo de lo ejecutado en 2020, y equivalente al 25.2% del PIB. Si a los resultados anteriores se les adiciona el mondo por las asignaciones realizadas al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), que aunque en teoría no forma parte del Gobierno Central si implica un esfuerzo para el Estado salvadoreño, el tamaño efectivo del gasto público salvadoreño alcanzó 30.0% del PIB en 2020, por encima del 22.1% en 2019 y del 25.2% planificado en el presupuesto para 2021.

[16] Informe que presenta la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

El Salvador: gastos totales ejecutados por el Gobierno Central, períodos 2016-2021 pres. Incluye la asignación para el FOP. Cifras en porcentajes del PIB.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

El monto total del presupuesto de egresos públicos para 2020, considerando las amortizaciones de la deuda pública, alcanzó USD7,890.1 millones, equivalente al 31.2% del PIB, y que refleja la verdadera demanda de recursos para financiar el Gasto del Gobierno Central. Por su parte, el Presupuesto aprobado para 2021 incluye egresos totales por USD7,423.6 millones, equivalentes a 28.0% del PIB.

Conforme los datos oficiales presentados, los gastos corrientes de 2020 llegaron a los USD6,419.3 millones, lo que representa un incremento del 31.8% respecto al 2019 y el 88.0% del total de los gastos realizados. Por su parte, los gastos de capital ascendieron a USD878.5 millones, 16.4% por encima de los ejecutados en 2019 y equivalentes al 12.0% del total. El rubro más importante de los gastos correspondió a los gastos de funcionamiento que alcanzaron USD5,674.1 millones, 77.8% de los gastos totales y 88.4% de los gastos corrientes. Entre los gastos corrientes cabe señalar el incremento del 21.0% respecto al 2019 en los asociados a remuneraciones (en sintonía con los bonos otorgados por el Gobierno Central); y en las transferencias al sector público y externo que registraron un incremento de 92.7% respecto al 2019, producto de la necesaria atención de los gastos extraordinarios ocasionados por la pandemia del Covid-19 y las emergencias ambientales que vivió el país en 2020. Por su parte, los intereses de la deuda alcanzaron USD745.2 millones, 19.8% por debajo de lo ejecutado en 2019. Finalmente, las transferencias al sector privado que incluyeron los montos asignados para la colaboración con los pobladores sin ingresos, presentaron un incremento significativo al pasar de los USD661.4 millones en 2019, a USD1,090.2 millones para 2020, es decir reflejando un crecimiento del 64.8%.

El presupuesto aprobado para 2021 estima un total de gastos corrientes de USD5,313.4 millones que refleja una contracción de 17.2% respecto de lo ejecutado en 2020, mientras que los gastos de capital asignados son de USD1,346.3 millones, y presentan un incremento de 53.2% respecto al cierre 2020, y que podría estar asociado a la necesidad de recuperar el impulso fiscal para la economía salvadoreña, pero también a la ejecución de obras de corto plazo, atendiendo a que El Salvador se encuentra en un período electoral. Por su parte, los intereses de la deuda se estima que alcanzarán USD932.2 millones, 25.1% por encima del cierre de 2020.

Finalmente, las amortizaciones de la deuda planificada presentan un monto USD283.7 millones, 11.8% por debajo de las realizadas en 2020 (USD321.6 millones), mientras que las asignaciones al FOP alcanzan USD480.3 millones, 77.4% por encima de las ejecutadas el año anterior.

Es importante remarcar que si bien el gasto, incluyendo las asignaciones para el FOP, planificado por el Gobierno Central para 2021 (27.0% del PIB) es menor al ejecutado en 2020 (30.0% del PIB), todavía se encuentra muy por encima del promedio de 21.6% registrado en el período 2015-2019, lo que indiscutiblemente seguirá representando una presión para el déficit fiscal y la acumulación de deuda del país, o para incrementar la movilización de recursos internos.

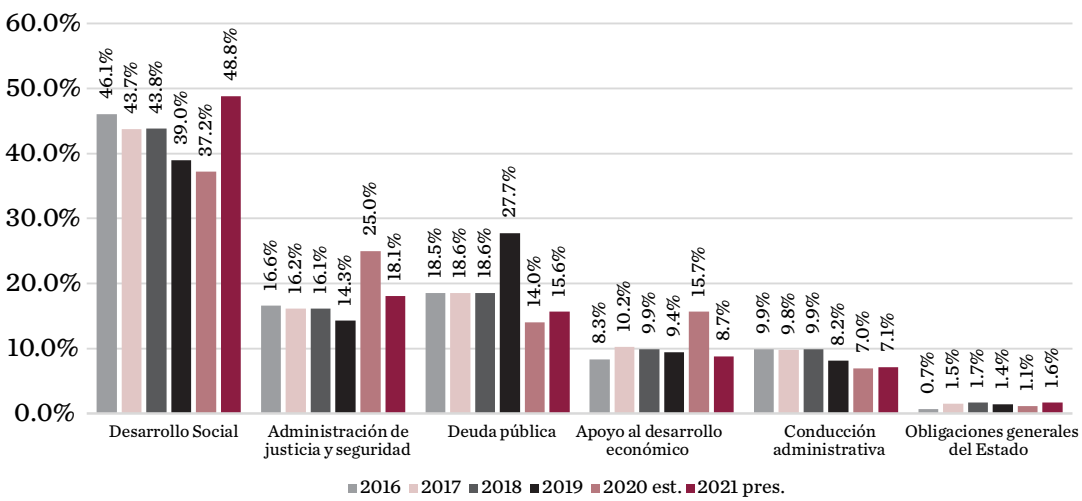
3.1 Destino del gasto público

De acuerdo a la información oficial de la clasificación del gasto público ejecutado en 2020 por área de gestión, los gastos destinados al Desarrollo Social representaron 37.2% del total, por debajo del 39.0% registrado en 2019 y de los valores de períodos previos, en donde con facilidad superaba el 40.0% del total; no obstante, la asignación contenida en el Presupuesto para 2021 considera que estos llegarían a representar el 48.8% del total del gasto planificado, y que como se mencionó anteriormente podría estar relacionados a que 2021 es un período electoral y a la atención de los efectos vigentes de la pandemia.

Para efectos prácticos, el rubro de Desarrollo Social contempla las asignaciones asociadas a los ramos de Salud, Educación, Desarrollo Local y Hacienda, por lo que puede realizarse un análisis con mayor profundidad a fin de determinar el origen del aumento comentado. Así, se observa que el ramo de Salud tendría un incremento del 21.2% en el presupuesto asignado; el ramo de Educación, Ciencia y Tecnología tendría un incremento de 29.2%; los gastos asignados a la Presidencia de la República presentan una reducción de -USD27.2 millones (-35.9%), mientras que las instituciones que presentan un mayor incremento en su presupuesto para 2021 son la del Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con 37.5% y 44.1% de aumento respectivamente.

Un caso interesante en las finanzas públicas salvadoreñas,

El Salvador: clasificación de la ejecución del presupuesto de egresos públicos 2016-2021 pres. Cifras en porcentajes del total



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

es el hecho que a pesar del nivel de deuda pública acumulada, el peso relativo del cumplimiento de la misma todavía no absorbe un monto tan grande del presupuesto, lo que permite seguir con el financiamiento a diferentes obras de interés para el Gobierno Central. De esa forma, el peso relativo de los intereses de la deuda para 2021 alcanza el 15.6% del total de los egresos programados, ligeramente por encima del 14.0% ejecutado en 2020, pero todavía por debajo del 20.0% promedio para el período 2015-2019, lo que indica que la revisión a la operatoria del FOP de años pasados, redujo efectivamente las presiones a las finanzas públicas en el corto plazo, sin embargo, no corrigió lo relativo al monto total de la deuda que ha seguido creciendo, debido a que no existe un volumen importante de amortizaciones en el corto plazo, de allí que el servicio de la deuda prácticamente solo incluye el pago de intereses.

3.2 Creación del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE)

La Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo No. 608 con el que creó el Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE), con USD2,000.0 millones, en el que, de acuerdo a su artículo 11, el 30% del Fondo deberá asignarse para el desarrollo de los proyectos que ejecutarán los gobiernos municipales, quienes también podrán destinar dichos recursos para brindar asistencia a grupos vulnerables de las comunidades, a través de la provisión de alimentos, insumos agrícolas, productos de higiene, materiales de construcción y reparación de viviendas, entre otros productos que proporcionen a familias de escasos recursos económicos.

El 70% restante, prioritariamente, se utilizará para atender la emergencia, y se podrá asignar recursos para el programa de trasferencias monetarias directas a hogares económicamente vulnerables; cubrir las deficiencias de ingresos del presupuesto 2020 generadas por el Covid-19, e incorporar los recursos al Presupuesto General del Estado 2020.

A su vez, la Asamblea Legislativa, por medio de su Decreto no. 674, dio vida al Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana cuya función es ejercer una tutela de la transparencia y una función de veeduría de seguimiento en la administración y ejecución de los recursos que conforman este fondo. En dicho Comité participa el Icefi. A continuación se destacan los principales hallazgos del informe publicado en el mes de febrero de 2021.[17]

1. El Comité no encontró evidencia que la Junta Directiva del FERRE haya funcionado y en consecuencia, tampoco hay indicios que haya cumplido con el mandato establecido en el Decreto Legislativo No. 608. Por lo que, podría haber un vacío de parte de la instancia principal para planificar, organizar y controlar la respuesta ante la emergencia y emprender el proceso de recuperación y reconstrucción económica.
2. Asociado con el mecanismo establecido en el Decreto Legislativo No. 608, se han asignado USD 999.3 millones. De ese total, el 70.5% provienen de nuevo endeudamiento, cuyo financiamiento ha sido aportado por JICA, FMI, BM y el BID. El restante 29.5% de la disponibilidad proviene de recortes a otras partidas de egresos, en particular del servicio de la deuda, obligaciones generales del Estado, financiamiento para proyectos sociales y de inversión, remuneraciones y adquisición de bienes y servicios, así como ajustes en partidas de ingresos tributarios.
3. Parte de los recursos obtenidos se asignaron a partidas que no guardan relación directa con la respuesta a la pandemia, concretamente, USD55 millones para la contrapartida de Fomilenio y, USD52 millones para pagos a veteranos y excombatientes, lo cual totaliza USD107 millones que representan el 10.8% de los USD 999.3 millones de las disponibilidades.
4. Distinto a lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 608, el principal canal para

[17] Véase en https://icefi.org/sites/default/files/comite_de_seguimiento_y_veeduria_ciudadana_-_informe_mensual_-_febrero_2021.pdf.

movilizar los recursos fue el Fopromid, al que se le asignaron USD 607.1 millones A diferencia del FERRE, el Fopromid es un mecanismo con amplia discrecionalidad, en su manejo no aplica la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y permite hacer transferencias entre distintas instituciones sin intervención de la Asamblea Legislativa.

5. A través de Decreto Legislativo se habían asignado USD 219.3 millones al FERRE, sin embargo, el Ministerio de Hacienda, a través de Acuerdo Gubernativo restó el 89.3% de esos recursos, para reponer gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y obligaciones generales – que previamente fueron destinados al Fopromid–, sin que exista evidencia de que el Ministro de Hacienda haya contado con la autorización de la Junta Directiva del Fondo de Emergencia o de la Asamblea para hacer ese movimiento de recursos.
6. El 98.0% los recursos para enfrentar la pandemia se han canalizado por medio del presupuesto ordinario, contrario a lo que se dispuso en el Decreto Legislativo No. 608. En dicho decreto se consignó que los recursos provenientes del endeudamiento se asignarían por medio de un presupuesto extraordinario, al cual solo se le han asignado USD20.0 millones.

IV.
SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL

La información disponible para el cierre preliminar de 2020, permite identificar que los ingresos totales del Gobierno Central alcanzaron USD4,849.6 millones, equivalente al 19.2% del PIB, y una ejecución del 86.8% con respecto al presupuesto vigente. Por su parte, los gastos totales alcanzaron USD7,297.8 millones, equivalentes al 28.9% del PIB y una ejecución del 93.5% del presupuesto vigente; en complemento, si se consideran las erogaciones asociadas a la atención del FOP, el nivel de gastos alcanzaría USD7,568.5 millones, equivalentes al 30.0% del PIB.

De esa forma, el déficit fiscal del ejercicio fiscal 2020 alcanzó USD2,448.2 millones, equivalente al 9.7% del PIB, mientras que si le adiciona los recursos asignados al FOP, el nivel del déficit fiscal observado en 2020 es del 10.8% del PIB, el más alto de la última década, en donde, incluyendo el FOP, el promedio para el período 2011-2019 alcanzó 3.4% del PIB, y sin considerarlo 1.4% del PIB.

Es menester comentar que el aumento del déficit en 2020 es consecuencia conocida de la atención a los impactos de la pandemia del Covid-19, como de los desastres naturales, así como de la dramática caída de la actividad económica experimentada por el país el año anterior, lo que hizo que los resultados estuviesen muy por encima de la trayectoria normal de años pasados. No obstante, también es pertinente comentar que al margen de los

El Salvador: Situación financiera del gobierno central 2019-2021 pres. Comparación valores presupuestarios y estimados, cifras en millones de dólares y porcentajes del PIB

Rubro	2019	2020 est.	2021 pres.	% var. 2021 / 2020	% ejec. 2020
Ingresos totales	**5,158.3**	**4,849.6**	**5,876.8**	**21.2%**	**87.0%**
Ingresos corrientes	5,148.2	4,830.2	5,841.3	20.9%	87.0%
Ingresos tributarios	4,913.7	4,631.6	5,314.6	14.7%	89.8%
Ingresos no tributarios y transferencias	234.5	198.6	526.6	165.2%	50.4%
Ingresos de capital	10.1	19.4	35.5	83.2%	77.8%
Gastos totales	**5,626.1**	**7,297.8**	**6,659.7**	**-8.7%**	**94.4%**
Gastos corrientes	4,871.6	6,419.3	5,313.4	-17.2%	97.2%
Remuneraciones	1,711.1	2,070.1	2,333.6	12.7%	98.8%
Bienes y servicios	551.6	494.3	446.8	-9.6%	81.7%
Intereses	928.9	745.2	932.2	25.1%	99.6%
Transferencias corrientes /1	1,680.0	3,109.7	1,600.8	-48.5%	98.6%
Gastos de capital	754.5	878.5	1,346.3	53.2%	78.0%
Inversión	152.2	72.4	660.1	811.8%	25.8%
Transferencias de capital /2	602.3	806.1	686.2	-14.9%	95.3%
Balance primario	**461.1**	**- 1,703.0**	**149.4**	**-108.8%**	
Balance presupuestal	**- 467.8**	**- 2,448.2**	**- 782.9**	**-68.0%**	
Balance presupuestal como % del PIB	**-1.7%**	**-9.7%**	**-3.0%**	**6.7%**	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales. 1/ Incluye otros gastos corrientes. 2/ Incluye otros gastos de capital.

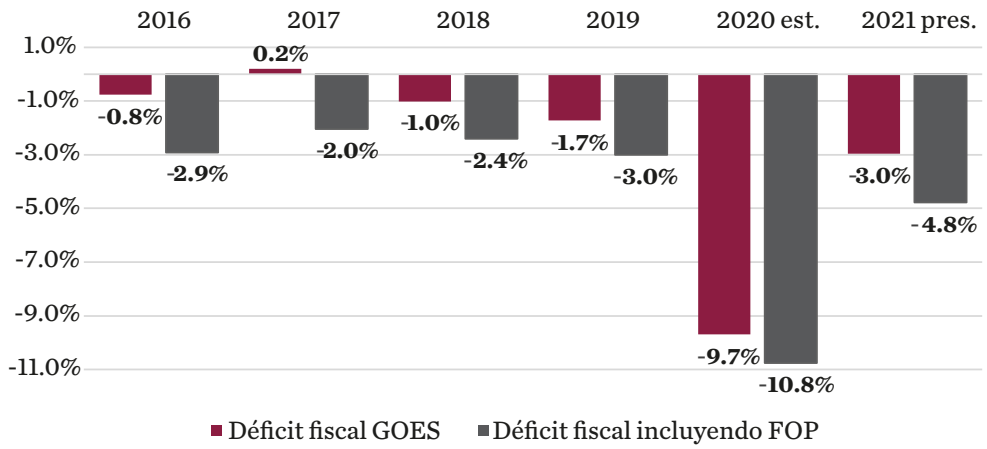
resultados de 2020, la situación fiscal del país ya era complicada, por lo que los problemas fiscales del país son estructurales y no devienen exclusivamente de los fenómenos de 2020.

El déficit fiscal programado en el Presupuesto para 2021 alcanza el 3.0% del PIB y si se incluye las asignaciones para atender el FOP, las deficiencias presupuestarias serían de 4.8%, ambos valores por encima de la experiencia previa a 2020 y que de alguna forma implica que la situación fiscal aún no ha podido escapar de los efectos extraordinarios ocasionados por el Covid-19, aun cuando también debe recordarse que la expansión del gasto pudiera estar asociada al período electoral que vive el país.

Debe recordarse que los montos esperados de déficit fiscal para 2021 dependen en gran medida del éxito recaudatorio que está planteado en la estimación de ingresos y que presenta potencialmente una sobreestimación mínima del 2.0% del PIB. Por ello, si no se logra obtener el aumento tributario comentado y que el Ministro de Hacienda atribuye a una reducción de la evasión fiscal en el IVA, los valores del déficit fiscal y la presión sobre el endeudamiento serían mayores.

Es pertinente comentar que la prensa salvadoreña ha hecho acopio de rumores, incluso apoyados por el presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)[18] en torno a la existencia y necesidad de una negociación entre las autoridades del país y el FMI, que pretenda garantizar la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo, por lo que los resultados del déficit fiscal tanto para 2021 como para los años siguientes pueden verse afectados de concretarse acciones derivadas de dicho acuerdo.

El Salvador: resultado presupuestario del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres. Cifras en porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

[18] Véase: https://www.eleconomista.net/economia/BCIE-demanda-un-acuerdo-entre-el-FMI-y-el-Gobierno-salvadoreno-20210222-0003.html

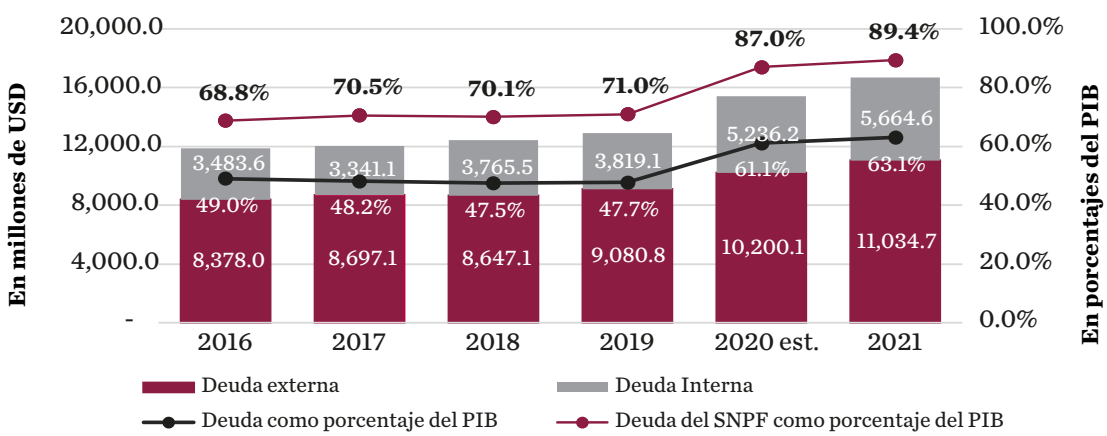
V.
DEUDA PÚBLICA

Al inicio de la pandemia del Covid-19, el Gobierno advirtió la necesidad y urgencia de obtener acceso a recursos financieros inmediatos para atender las demandas del sistema de salud, así como la atención a otros aspectos que impactarían la economía nacional. De esta cuenta, emitió el *Decreto No. 608* a partir del cual gestionaron USD2,000.0 millones en títulos valores de crédito para financiar el *FERRE*, en el que en su artículo 1 se autoriza la emisión de títulos y valores de crédito en dólares para ser colocados indistintamente en el mercado nacional o internacional, o por medio de la contratación de créditos por el monto citado. Dichos instrumentos tendrán hasta 35 años de vigencia incluido un período de gracia dependiendo de la política crediticia del acreedor.

Asimismo, el Gobierno emitió el *Decreto No. 626* para solicitar un financiamiento de emergencia por un monto de USD389.0 millones al FMI, destinando los recursos al financiamiento de las medidas adoptadas para la contención de la pandemia del Covid-19 y la recuperación económica del país. Por su parte, el BM aprobó USD20.0 millones destinados a la inversión de equipo de laboratorio y hospitalario. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un crédito por USD15.4 millones para adquisición de equipo médico y otro por USD250.0 millones bajo la modalidad de Financiamiento Para el Desarrollo, con el fin de financiar medidas de combate al Covid-19; además, posteriormente facilitó dos nuevas líneas de crédito para educación y acceso al crédito por USD650.0 millones. Además, se emitió el Decreto 629 en el cual se autorizó al MH la extensión de un contrato de préstamo por USD20.0 millones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Por otro lado, en mayo del 2020 el Gobierno emitió el Decreto No. 640 en el cual el ramo de Hacienda autorizó la colocación de USD1,000.0 millones en títulos valores de crédito, destinados de la siguiente manera: USD600.0

El Salvador: comportamiento y estructura de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

millones para el fideicomiso de recuperación para empresas registradas como patronos en el ISSS y empresas informales afectados por la crisis del Covid-19, y USD400.0 millones para reforzar el Presupuesto General del Estado, de los cuales USD100.0 millones serían para la devolución del IVA a los exportadores y USD300.0 millones al pago de proveedores del Estado del sector privado.

Como consecuencia de lo anterior, el monto de la deuda soberana al cierre del 2020 alcanza USD15,436.2 millones, equivalente al 61.1% del PIB, de los cuales, un 33.9% corresponden a deuda interna y el restante 66.1% de deuda externa. Si a dicho monto se le adicionan los saldos pendientes de pagar en Cetes, Letes y el FOP, el monto de la deuda soberana alcanza 21,971.5 millones, equivalente al 87.0% del PIB. El incremento de la deuda en términos del tamaño de la actividad económica fue de 16.0%, sin embargo, gran parte del salto cuantitativo se debe a la contracción económica que influenció que toda la deuda acumulada se viera incrementada en términos relativos.

A partir de los valores considerados en el Presupuesto para 2021, se estima que el saldo de la deuda al final del presente año, incluyendo los montos por Cetes, Letes y FOP, podría alcanzar USD23,664.6 millones, 89.4% del PIB, trayectoria que se mantendría en el largo plazo salvo que exista algún cambio de condiciones que podrían derivar de la negociación que aparentemente realiza el Gobierno con el FMI.

Es oportuno comentar que en 2021 vencen USD1,427.2 millones en Letes y USD645.8 millones de Cetes, por lo que, atendiendo a que en el Presupuesto 2021, no se consideran recursos para su amortización y apenas USD85.3 millones para el pago de intereses, resulta inminente su reconversión a deuda soberana de largo plazo, la que incluso podría ser beneficiosa –dependiendo la negociación de las tasas de interés-, si los mercados reaccionan positivamente en el largo plazo a la dominación total del partido del Presidente de la República sobre los principales Organismos del país, que podría ser interpretado como una mayor facilidad para tramitar endeudamiento público.

5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Al margen del monto de la deuda respecto del tamaño de la actividad económica que alcanzó 87.0% del PIB y que se encuentra muy por encima de los valores recomendados por el FMI para las economías emergentes con acceso a los mercados financieros, en torno al 50.0% del PIB, el problema de vulnerabilidad de las finanzas públicas de El Salvador aflora en la relación de la deuda soberana respecto de los ingresos tributarios, que conforme las cifras habría alcanzado 474.4%, aunque se reduciría a 445.3% en 2021, producto del nivel extraordinario de recaudación considerado en el Presupuesto 2021.

Aun así, la relación entre intereses pagados y los ingresos totales del Estado, que se ubica en torno al 20.9%, todavía está por debajo del 30.0% sugerido como límite superior por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Sin embargo, dicho valor está creciendo, especialmente en su dimensión respecto del PIB que alcanzó 4.0% del PIB en 2020 y con la posibilidad de representar 5.3% del PIB en 2021, si se validan los resultados planteados en el Presupuesto para el presente año. En consecuencia, los datos muestran que la ya difícil situación fiscal de El Salvador de años pasados, se complicó por los efectos de la pandemia del Covid-19, denotando de esa forma una agudización del problema que implicará la necesidad de planificar apropiadamente un esquema real para recuperar la estabilidad fiscal en el largo plazo.

Lo anterior se confirma cuando se analiza el índice de sostenibilidad de corto plazo de Blanchard que define que para que el saldo de la deuda sea sostenible en el corto y mediano, el resultado primario del Presupuesto de 2021 debiera ser por lo menos de 1.92% del PIB como superávit. Incluyendo los pagos asociados al FOP, el déficit primario será de 1.25% del PIB, haciendo necesario, para evitar que la deuda siga creciendo en el corto plazo, un ajuste del 3.17% del PIB, lo que es muy poco probable de implementar en el corto plazo, dadas las condiciones fiscales del país. De esa forma parece que el camino en las finanzas públicas de El Salvador empieza por una apropiada planificación de esquemas que permitan recuperar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y consolidarla en el largo plazo, por lo que durante

El Salvador: Indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. Período 2016-2021

Tipo	Indicador		2016	2017	2018	2019	2020	2021 pres.	Valor critico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / Ingresos tributarios		392.5	392.5	383.8	390.2	474.4	445.3	250.0	Vulnerable
	Deuda total / PIB		68.8	70.5	70.1	71.0	87.0	89.4	50.0	Vulnerable
	Intereses / Ingresos totales		26.5	27.3	24.7	24.7	20.9	24.0	30.0	Manejable
	Intereses / PIB		4.9	5.3	4.8	4.7	4.0	5.3	3.0	Vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	2.94	3.30	1.8	2.5	10.8	1.92		Insostenible
		Resultado primario obtenido	0.20	1.00	0.9	0.4	-7.8	-1.25		

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

algunos años y de persistir los comportamientos fiscales como el planteado en el Presupuesto 2021, la deuda seguirá creciendo, esperando que sobrepase el 100.0% del PIB en el mediano plazo.

5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

Hacia 2017 El Salvador enfrentó una crisis de corto plazo en la atención al servicio de la deuda soberana, lo que produjo que las principales agencias calificadoras de riesgo, redujeran drásticamente la calificación de las obligaciones del país, las que al encontrarse en el campo puramente especulativo, han tenido que pagar tasas de interés elevadas.

La situación mejoró ligeramente a partir de dicho año, sin embargo, como consecuencia de la presión que la pandemia del Covid-19 ocasionó sobre las finanzas públicas y el volumen de crecimiento de la deuda, algunas de ellas han cambiado la perspectiva crediticia del país, pensando que la situación puede verse complicada en el corto plazo. De esa forma, la agencia *Fitch Ratings* proporcionó en 2020 una calificación de B- con perspectiva negativa, cuando en 2019 la consideró estable, argumentando que el cambio es producto del deterioro en las métricas de sostenibilidad de la deuda, como resultado de la ampliación del déficit fiscal y la contracción económica[19].

El Salvador: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2016 – 2020)

Agencia	Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Historia
Moody's Investors Services	Calificación	B3	Caa1	B3	B3	B3	B3	
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable	Estable	Positivo	Negativa	
Standard and Poors	Calificación	B	CCC+	CCC+	B-	B-		
	Perspectiva	Negativa	Estable	Positiva	Estable	Estable		
Fitch Ratings	Calificación	B+	B-	B-	B-	B-		
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa		

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

[19] Véase en: Fitch baja perspectiva en calificación para El Salvador (laprensagrafica.com); Fitch rebaja la perspectiva de calificación soberana a negativa - Diario El Mundo

Por su parte, la agencia *Moody´s,* aunque mantuvo la calificación en B3 cambió la perspectiva de positiva a negativa, a partir de los riesgos crediticios asociados con la implementación de próximos esfuerzos de ajuste fiscal, los altos riesgos de liquidez impulsados por las grandes necesidades brutas de financiamiento en 2021-23 y las preocupaciones persistentes sobre la sostenibilidad de la deuda a pesar de un ajuste fiscal esperado[20].

La única calificadora que hasta la fecha ha mantenido su calificación y perspectiva es Standard and Poor's quien otorgó el grado de largo plazo en B- (estable)[21] para el 2020, similar al que había sido otorgado en 2019. En su argumentación, la calificadora considera que la recuperación económica será gradual en 2021, sin embargo, advierte que la calificación podría empeorar en la medida que el país enfrente dificultades para acceder a nuevos recursos en los mercados internacionales[22].

[20] Véase en: Moody's mantiene calificación de El Salvador en B3, pero con perspectiva negativa (laprensagrafica.com); Moody's rebaja la perspectiva de la deuda salvadoreña a "negativa" (elmundo.sv); Moody's degrada perspectiva de la deuda (laprensagrafica.com); Como impacta la calificación de riesgo perspectiva negativa (laprensagrafica.com)
[21] El B- es una categoría de riesgo para deuda de alto riesgo, según la escala de S&P.
[22] Véase en: https://www.eleconomista.net/economia/Standard--Poors-mantiene-nota-de-El-Salvador-en-categoría-B--20200422-0003.html

VI.
TRANSPARENCIA FISCAL

En materia de transparencia fiscal, vale la pena resaltar la mejora de El Salvador dentro del Índice de Percepción de la Corrupción que elabora anualmente Transparencia Internacional, en donde su calificación mejoró 2 puntos, al pasar de 34 puntos en 2019 a 36 puntos en 2020, lo que permitió que el país escalara nueve peldaños en el ranking de países, pasando de la posición 113 en 2019 a la 104 en 2020. Esto representa un avance significativo, tomando en cuenta que la gestión del Gobierno actual lleva poco más de un año y medio de funciones.

Por otra parte, el Índice de Presupuesto Abierto elaborado por el *International Budget Partnership*, otorgó al país una calificación de 46 puntos en 2019, a la espera de la revisión que se realizará en 2021 y en donde, atendiendo a que existen algunas acciones que mejoran la disponibilidad oportuna de la información sobre el presupuesto, la calificación podría mejorar; no obstante, y dado a que la calificación actual ubica al país en el rango de suministro de "alguna información" y que el límite inferior para otorgar el rango de "disponibilidad extensa" son 81 puntos, parece muy difícil el cambio de categoría en el corto plazo.

El Índice de Incidencia de la Corrupción del *World Economic Forum*, calificó en 2019 a El Salvador con 35 puntos, mejorando por 2 puntos la obtenida en 2018, lo cual lo coloca en una posición de perspectiva de corrupción media alta. El resultado tuvo relación con el cambio de mando de gobierno y las perspectivas que se tendrían ante la nueva administración y liderazgo. No obstante, y derivado del hecho que la edición del Índice de Competitividad Global de 2020, atendiendo a la crisis producida por la pandemia del Covid-19, no incluyó todas las mediciones acostumbradas, habrá que esperar a verificar la edición 2021 para evaluar alguna mejora sobre el particular.

El Salvador: indicadores de transparencia fiscal (2016-2020)

Indicador	Institución / reporte	Escala	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	36	33	35	34	36	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	95	112	105	113	104	
Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.4	2.1				
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)		45		46		
Índice de Indidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)			33	35		

Fuente: Icefi con base a datos de TI, WEF e IBP

VII.
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite concluir primariamente en los siguientes aspectos:

a. Atendiendo a que la economía de 2020 estuvo sujeta a los efectos de la pandemia del Covid-19, el paso de 3 tormentas que tuvieron impactos económicos y sociales, y a una dinámica previa de poco dinamismo económico, la contracción económica esperada en el país, que se ubicará entre -7.5% a -9.0 % del PIB, parece ser relativamente normal; sin embargo, dicha contracción produjo un efecto relativo de empeoramiento de las cifras fiscales, especialmente en el saldo de la deuda soberana acumulada. Afortunadamente, la economía espera una recuperación en 2021 de entre el 3.8% a 4.5% de crecimiento del PIB. Sin embargo, y al margen de que las condiciones para el presente año logran ser favorables y que los efectos de la pandemia se logren reducir al máximo en el corto plazo, dicho efecto no significa que El Salvador esté tomando una nueva senda de crecimiento económico, sino es simple resultado del rebote que experimentan las economías luego de un período de profunda crisis; en consecuencia y salvo un cambio estructural en las condiciones socioproductivas del país en el corto plazo, se esperaría que el crecimiento a partir del 2022 se empieza a normalizar en torno al 2.5% del PIB.

b. En el contexto fiscal, El Salvador cerró 2020 con una carga tributaria del 18.1% del PIB, sorprendentemente, y a diferencia del resto de países de la región, por encima del 17.6% reportado en 2019, lo que convierte a esta nación centroamericana en un caso interesante de estudio futuro. En el resto de la región, la carga tributaria regular cayó entre 0.8% y 3.1% del PIB. Dicho comportamiento inusual se reitera en la estimación de ingresos tributarios que contempla el Presupuesto de 2021, en el que se plantea una carga tributaria del 20.1% (2.0% del PIB por encima de la observada en 2020) y que conforme a declaraciones del Ministro de Hacienda será producto de una reducción de la evasión tributaria y del combate al contrabando.

c. Las cifras del Presupuesto 2021 consideran que, para cumplir la meta de elevar la carga tributaria en 2.0%, la productividad aparente del IVA debe mejorar del 67.8% registrado en 2020 y del 64.1% promedio para el período 2011-2020 al 85.3% en 2021, con lo que, asumiendo constantes los gastos tributarios vigentes en el país, el incumplimiento tributario al final de 2021 para El Salvador sería de tan solo 0.4% del potencial teórico, lo que, aunque deseable, es muy poco probable de obtener en un plazo tan corto. Derivado de lo anterior, todo parece indicar que el valor del IVA contenido en el Presupuesto 2021, se encuentra sobreestimado en aproximadamente 2.0% del PIB, lo que coloca al país en una posición delicada, atendiendo al hecho que no fue renovada la Contribución Especial para la Seguridad para el presente año.

d. El cierre de la ejecución presupuestaria de gastos para 2020, permite observar que el gasto del Gobierno Central, incluyendo las asignaciones para el FOP, alcanzará 30.0% del PIB, reflejando un aumento de 8.0 puntos del PIB respecto al promedio del gasto público durante el período 2011-2019; sin embargo, esto se estima consistente con el incremento necesario de los gastos para atender las emergencias observadas en el país durante el año previo. Sin embargo, y aun cuando denota que la crisis sanitaria no ha desaparecido y potencialmente que el país se encuentra en período electoral, el monto del gasto esperado para 2021 (27.0% del PIB), aunque si es menor al de 2020, todavía se encuentra en promedio 5.0% del PIB, por encima de lo experimentado en la década anterior, e implica una mayor presión sobre el déficit fiscal y la acumulación de los saldos de la deuda pública.

e. De esa cuenta, el monto del déficit fiscal del Gobierno Central que se espera para el cierre de 2021 (4.8% del PIB incluyendo el FOP) parece estar en riesgo, tanto por la política de expansión del gasto vigente durante

el Gobierno actual, como por la sobreestimación de los ingresos tributarios. Es pertinente comentar que existe la posibilidad de que el Gobierno de El Salvador emprenda la negociación de un acuerdo de largo plazo con el FMI que podría implicar la reestructuración de las finanzas públicas, por lo que el nivel de déficit fiscal podría sufrir algunas alteraciones, dependiendo de las medidas que se negocien con dicho ente internacional.

f. La situación del endeudamiento público ha sido particularmente preocupante para El Salvador desde varios años, siendo el país que presenta el mayor endeudamiento en la región centroamericana. De esa forma, y por supuesto influenciado por la pandemia del Covid-19, el saldo de la deuda al final de 2020 representó el 87.0% del PIB, el que crecería, de validarse los resultados de 2021, al 89.4% del PIB y salvo que exista algún cambio en las finanzas públicas en el corto plazo, podría alcanzar la barrera del 100.0% del PIB en los próximos años.

g. Sobre el monto de la deuda y las cuentas fiscales, las agencias de calificación de riesgo han sido conservadoras y aunque cambiaron, en su mayoría, la perspectiva, podría afirmarse que están a la expectativa de las decisiones y cambios políticos que ocurrirán en el país en el corto plazo, especialmente aquellas vinculadas al cambio potencial del panorama político derivado de las elecciones del país.

h. El Salvador reportó una mejora en el Índice de Percepción de la Corrupción, que lo hizo subir nueve puestos en el ranking de país, lo que es deseable y es un aliciente a seguir en el camino de transparentar las finanzas públicas.

i. El Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE) ha concluido que su mecanismo de funcionamiento ha desentendido lo establecido en el Decreto Legislativo No. 608, por lo que, podría haber un vacío de parte de la instancia principal para planificar, organizar y controlar la respuesta ante la emergencia y emprender el proceso de recuperación y reconstrucción económica.

Finalmente, y a partir de lo observado, el Icefi formula las siguientes recomendaciones que estima podrán contribuir a mejorar la situación salvadoreña:

a. Resulta indispensable que las autoridades salvadoreñas definan convenientemente un plan de suficiencia y sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, por medio del cual el Gobierno Central sin comprometer los recursos destinados a la atención de las necesidades de la población y el cumplimiento de los compromisos derivados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, logren una reducción sistemática de los saldos de la deuda, que ocasionan una presión innecesaria sobre el Presupuesto y las asignaciones disponibles para financiar el desarrollo del país.

b. El Plan debe empezar con la evaluación de la eficacia y eficiencia del gasto público, de tal forma que se racionalice el mismo hacia aquellos que realmente impliquen una mejora en el bienestar de los salvadoreños, pero que también representen el menor costo. Colateralmente debe formularse en forma pública, la política de combate a la corrupción del Gobierno y las acciones que incluye la misma.

c. En materia de ingresos públicos, el primer paso, al margen de la necesaria revisión de la estimación de ingresos tributarios en el Presupuesto 2021, que, como está formulada, parece poco probable de alcanzar, por lo que da lugar a pensar en una sobreestimación de la recaudación esperada y consecuentemente de un aumento del déficit fiscal esperado, es actualizar de las estimaciones del gasto e incumplimiento tributario del IVA y el cálculo oficial de la evasión en el ISR; además, deben formularse cálculos que permitan cuantificar los impactos del flujo ilícito de capitales y el contrabando el país, para medir la eficacia de la política tributaria salvadoreña. Complementariamente, las autoridades hacendarias deben publicar un Plan de combate efectivo para reducir el incumplimiento tributario, con metas claras y transparentes, que permita la oportuna evaluación del trabajo de las autoridades tributarias y aduaneras.

d. Si efectivamente se produce una negociación con el FMI que implique la adopción de cambios legales y administrativos, es pertinente evitar, en la medida de lo posible, aquellos que produzcan incrementos en los niveles de pobreza o de exclusión social, como podría ser el aumento de la tasa del IVA, a menos que el Gobierno establezca un sistema de compensadores que evite el efecto negativo sobre el bienestar de la población.

e. El Gobierno debe evitar en todo momento continuar otorgando amnistías fiscales a los contribuyentes, que terminan beneficiando en mayor escala a grandes contribuyentes que realizan planificación fiscal agresiva y que aprovechan estas dispensas públicas para jinetear los recursos del Estado. La recuperación de El Salvador implica mantener una moral tributaria alta que permita estabilizar y mejorar la recaudación en el mediano y largo plazo, especialmente de aquella que proviene del ISR, el cual todavía es un campo pendiente de explorar por las autoridades hacendarias.

f. La virtual mayoría absoluta de los partidos oficialistas podría abrir las puertas a una reforma fiscal estructural. El mayor desafío político, a partir de mayo, no será la falta de voluntad política que impide los votos necesarios, sino el enfoque que el Gobierno y sus aliados en la Asamblea deseen imprimir a la política fiscal. Lo recomendable sería avanzar en reformas que aumenten la carga tributaria de manera globalmente progresiva (principio de capacidad de pago con fundamento de equidad), al tiempo en que se retoman los esfuerzos por planificar el gasto público en función de metas claras de desarrollo, se eleva la discusión sobre el costo del actual sistema previsional y se concretan compromisos de transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas.

g. Cualquier cambio a la política fiscal en El Salvador debe darse sobre la base de un proceso amplio de discusión y difusión frente a la sociedad, compartiendo los objetivos que se persiguen, los desafíos que se deben enfrentar y cómo se redistribuirán las responsabilidades para lograr una política fiscal más sostenible, pero también más justa y transparente.

PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

EL SALVADOR

Marzo 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7ª. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org