

PERFIL DE PROYECTO

EL SALVADOR

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Fortalecimiento Fiscal		
Número del proyecto:	ES-L1047		
Equipo del proyecto:	Jefe de Equipo, Alberto Barreix (ICF/FMM). Miembros: Alma Romero (ICF/FMM); Eduardo Fernández (FMM/CES); Gabriela Inchauste y Héctor Morena (CID/CID); Bernadete Buchsbaum (LEG/SGO); e Ida M. Fernández (ICF/FMM).		
Prestatario:	República de El Salvador		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda (MH)		
Plan de financiamiento:	IDB: (CO-Préstamo de Emergencia)	US\$	200 millones
	Total:	US\$	200 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	N/A	
	Categoría:	N/A	
Fechas tentativas	Misión de Análisis	Cuarto trimestre 2009	
	Comisión General	Primer trimestre 2010	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

A. Situación macroeconómica y fiscal

- 2.1 La economía salvadoreña vivió en el último quinquenio un período de crecimiento moderado y sostenido, 3% en promedio, con una inflación de 5% anual en promedio (Cuadro 1.1). La actividad económica registró tasas de crecimiento positivas entre 2004 a 2007, impulsadas principalmente por el flujo de remesas que recibió el país, 17,6% del Producto Interno Bruto (PIB) en promedio. Las mismas se convirtieron en una fuente importante de financiamiento para el consumo y la inversión en un ambiente de abundante liquidez y bajas tasas de interés. Sin embargo, el crecimiento se desaceleró en 2008, producto de la crisis internacional, lo que ocasionó una disminución de las remesas familiares.

Cuadro 1.1: Principales indicadores macroeconómicos 2004-2010 (% PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009/p	2010/p
PIB real (cambio %)	1,9	3,1	4,2	4,7	2,5	-2,5	0,5
Tasa de inflación	5,4	4,3	4,9	4,9	5,5	1,3	2,2
Balance de cuenta corriente (% PIB)	-4,0	-3,3	-3,6	-5,6	-7,2	-1,4	-3,0
Momorandum: Remesas (% PIB)	16,1	17,7	18,6	18,1	17,1	15,4	15,1

Fuentes: El Banco, con base en datos del Ministerio de Hacienda (MH) y el Banco Central de la Reserva. /p Proyectado.

- 2.2 Durante el cuatrienio 2004-07, el Gobierno de El Salvador (GOES) logró mejorar su desempeño fiscal resultante del control de gastos y aumento de ingresos tributarios. El déficit global del Sector Público No Financiero (SPNF) pasó de 3,1% del PIB en 2004 a 1,9% en 2007 (Cuadro 1.2).
- 2.3 Los avances de reformas estructurales y de gestión fiscal, incluyendo la reducción gradual de la deuda pública y el redireccionamiento del gasto hacia áreas

prioritarias, así como condiciones externas favorables, contribuyeron a que El Salvador tuviera un período de relativa bonanza económica. Sin embargo, el drástico cambio del contexto internacional en 2008 tuvo impactos negativos sobre la economía como consecuencia de la sincronía económica y financiera que el país mantiene con los Estados Unidos de Norteamérica, mediante el flujo comercial, de capitales y de remesas. Lo anterior se reflejó en la disminución de la actividad económica; el PIB creció sólo 2,5% en 2008, a la par de un deterioro del déficit de la cuenta corriente, el cual se amplió a -7,2% del PIB.

- 2.4 Más aún, la vulnerabilidad a los choques externos de una economía dolarizada y abierta como la del GOES, ha exacerbado el deterioro de la posición fiscal del país, ya que ésta se ha convertido en el eje central de la política económica del gobierno dado el limitado margen de acción que el Banco Central tiene para suavizar el efecto de las condiciones financieras externas adversas. El déficit global del SPNF en 2008 retrocedió a los niveles de 2004, 3,1% del PIB, debido a: (i) el desbalance del gasto primario impulsado por los subsidios a la energía en respuesta al incremento de los precios internacionales del petróleo y alimentos; y (ii) la caída de la recaudación por la desaceleración de la actividad económica.

Cuadro 1.2: Cuentas fiscales SPNF 2004 – 2010 (% del PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009/ p	2010/ p
Ingresos y donaciones	16,3	16,3	17,1	17,0	16,9	15,6	16,9
Ingresos tributarios netos	11,5	12,5	13,3	13,2	13,0	12,1	13,0
Gasto primario	17,2	17,6	17,6	16,4	17,6	18,4	18,3
Balance global (incluye pensiones)	-3,1	-3,5	-2,9	-1,9	-3,1	-5,1	-4,4
Memorandum: Deuda/PIB	46,3	44,9	39,9	38,5	39,7	44,6	47,5

Fuentes: El Banco con base en datos del MH e instituciones autónomas. /p Proyectado.

- 2.5 A inicios del año 2009, en un ambiente de profundización de la crisis financiera internacional y de cambio de administración, el GOES firmó un Programa *Stand-By* con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el objetivo de preservar la estabilidad económica y social del país, garantizar liquidez al sistema financiero y mitigar los impactos en el sector real. Sin embargo, en el primer trimestre del 2009 se observó una caída importante en las exportaciones, el consumo y las remesas, así como, el deterioro en la inversión ante la falta de crédito y el incremento en las tasas de interés, agravando el panorama económico y fiscal. Actualmente, se estima que la contracción del crecimiento económico, sea de 2,5% y que el déficit global del SPNF en proporción del PIB supere el 5%.
- 2.6 El presente programa, financiado con recursos de emergencia, extenderá la ayuda al país en sus esfuerzos para revertir la situación fiscal y evitar un mayor deterioro de la situación macroeconómica. Asimismo, la operación reforzará el apoyo del Banco al país para superar la coyuntura de liquidez que enfrenta e iniciar correcciones que contribuyan a preservar su solvencia en el mediano plazo.

B. El compromiso del gobierno

- 2.7 El GOES se ha comprometido a preservar la estabilidad macroeconómica y financiera del país, manteniendo el régimen de dolarización, mediante la aplicación de una política fiscal prudente. Las autoridades han solicitado un nuevo Programa

Stand-By con el FMI por tres años, el cual se espera que entre en vigor el presente año, y tiene como objetivo garantizar la estabilidad macroeconómica del país, mediante la aplicación de un programa fiscal de mediano plazo. Este programa incluye la reducción y estabilización del endeudamiento público y del déficit global del SPNF, la implementación de mejoras en la administración tributaria, una mayor focalización de subsidios, mejoras en los programas de protección social y una mayor inversión en infraestructura.

- 2.8 El FMI realizará supervisiones periódicas de monitoreo y evaluación de los alcances del Programa *Stand-By*, lo cual asegurará el cumplimiento por parte del país de uno de los criterios de elegibilidad para acceder a un préstamo de emergencia de acuerdo a los lineamientos del Banco (Documento GN-2031-10).

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

A. Estrategia del Banco con el país y con el sector

- 3.1 La estrategia del Banco con el país tiene como objetivo apoyar al GOES en los esfuerzos de desarrollo en cuatro pilares estratégicos: (i) el fortalecimiento de las finanzas públicas; (ii) la consolidación del sistema de protección social; (iii) el mejoramiento del hábitat urbano; y (iv) la provisión de infraestructura necesaria para fomentar la competitividad y el desarrollo. La presente operación apoyará al primer pilar mediante acciones que mejoren la eficiencia del gasto e incrementen la recaudación tributaria y la transparencia fiscal. Las operaciones relacionadas al presente programa son: Reformulación del Programa de Apoyo a la Política Social (2170/OC-ES), Apoyo a la Gestión Fiscal (ES-T1141) y Apoyo a la Modernización Fiscal (ATN-SF-11796-ES); siendo éstas últimas, cooperaciones técnicas de apoyo al programa.

B. Objetivo y estructura del programa

- 3.2 El objetivo de este programa es proporcionar a El Salvador apoyo presupuestario, a través de recursos de emergencia, para promover la corrección de los desequilibrios fiscales y la sostenibilidad fiscal. El programa se estructura en dos tramos, cada uno corresponde al 50% del monto total del financiamiento para esta operación, sujetos a la verificación del cumplimiento de medidas de aumento de ingresos y mejoras en la administración, de la eficiencia y equidad de los subsidios y de transparencia en la gestión fiscal, que se encontrarán resumidas en la Matriz de Políticas, a ser presentada con la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD). En su conjunto, las medidas previstas en la matriz llevarían a una corrección fiscal anualizada cercana al 1% del PIB. Con recursos administrativos del Banco, se contratarán consultorías independientes para verificar técnicamente el cumplimiento de las condicionalidades establecidas en dicha matriz.

C. Componentes

- 3.3 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Como parte de las condiciones generales de todo préstamo de apoyo presupuestario, este programa requiere como condición general al desembolso de ambos tramos, el mantenimiento de una política macroeconómica estable, consistente con los objetivos del programa, con

los lineamientos establecidos en la Carta de Política sectorial del país, así como, con el Programa *Stand-By* acordado con el FMI.

- 3.4 **Componente II. Reforma tributaria.** El objetivo de la reforma es el ajuste de los principales impuestos que resulte en un aumento de la recaudación, complementado con algunas normas administrativas para el combate a la evasión y la elusión. La Ley de Modernización Tributaria incluye como principales elementos: (i) gravar intereses y ganancias de capital, ampliando la base del impuesto a la renta; (ii) aumentar los impuestos selectivos al consumo de las bebidas alcohólicas y carbonatas, y a los derivados del tabaco; (iii) gravar la primera enajenación de vehículo; y (iv) mantener la Contribución Especial al Transporte sobre la gasolina y el diesel (10c por galón). Como resultado de la implementación de la Ley, el rendimiento esperado anualizado de estas medidas no será inferior al 0,75% del PIB.
- 3.5 **Componente III. Aumento de la eficiencia de la administración tributaria y aduanera.** Los tributos en El Salvador se gestionan a través de cinco organismos de recaudación independientemente (Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Tesorería, la Dirección General de Impuestos Internos, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social) Esto es contrario a la tendencia internacional de concentrar la recaudación en uno o dos organismos como máximo. Por lo tanto, es necesario coordinar efectivamente y lograr economías de escala en la gestión. Ante dicha necesidad, el Ministerio de Hacienda (MH) ha decidido crear un Viceministerio de Ingresos (VI) que le auxilie en la administración tributaria. El programa apoyará la definición institucional del VI y su implementación, incluyendo su puesta en marcha; así como, la aplicación de medidas concretas de eficiencia en la administración tributaria, como la coordinación de las bases de datos de los organismos recaudadores y la realización de auditorías conjuntas. Adicionalmente, en materia aduanera se prevé la implementación de los procedimientos de control del Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)¹ en los 8 mayores recintos aduaneros del país donde ingresa, al menos, el 75% del monto de las importaciones. Esto responde al apoyo del Banco al compromiso de la administración con la integración económica subregional y la lucha contra el contrabando.
- 3.6 **Componente IV. La reducción y focalización de los subsidios.** El país tiene subsidios generalizados al servicio de agua, electricidad, gas y transporte; así como, el reintegro del 6% sobre el valor de las exportaciones. La carga fiscal de los cuatro primeros subsidios (sociales) ha ido creciendo hasta alcanzar el 2,1% del PIB en 2008, más del doble del promedio del cuatrienio anterior. Al mismo tiempo que los hogares más pobres, medidos por su nivel de consumo, no siempre tienen acceso a servicios básicos y, por consiguiente, a los subsidios relacionados a estos servicios. Así, el programa plantea que se pongan en marcha los siguientes cambios de política a consideración de las autoridades: (i) la eliminación del reintegro del 6% a las exportaciones; (ii) la reducción en 40% del subsidio al transporte colectivo de

¹ El TIM es un procedimiento aduanero, financiado y apoyado técnicamente por el Banco y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), ajustado a las mejores prácticas internacionales.

pasajeros; (iii) la focalización del subsidio al Gas Licuado del Petróleo (GLP), basado en un nivel de consumo de electricidad menor a 99kwh por mes; y (iv) la implementación de un sistema tarifario del consumo de agua, que incluya un subsidio cruzado a aquellos hogares que consuman menos de 20 m³ mensuales.

- 3.7 **Componente V. Aprobación y puesta en marcha de una Ley de Transparencia Fiscal y la implementación de la programación fiscal de mediano plazo.** El Salvador no cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. El país necesita avanzar en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas sobre las finanzas públicas. El programa comprende la asesoría en el diseño y la implantación de una Ley de Transparencia y Acceso Ciudadano a la Información Pública, para que se apliquen las mejores prácticas internacionales en la rendición de cuentas de la gestión administrativa, aumentando el control ciudadano y la presión por una mayor eficiencia en el manejo de fondos públicos. A los efectos de consolidar la sostenibilidad fiscal de largo plazo se iniciará la implementación del marco de programación fiscal de mediano plazo. A tal efecto, se prevé la inclusión de dichas estimaciones en el Presupuesto de 2011.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 De acuerdo con las Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) del Banco y, por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación del programa y establece los hitos necesarios para la aprobación de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD), en el mes de noviembre de 2009. Se estima se requerirán fondos administrativos para realizar 3 misiones y dos estudios de apoyo por un total de US\$42.400.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document.
2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable.
3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL REFORM
	Type of Operation	Financial Intermediation/Global Credit
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Barreix, Alberto Daniel (ALBERTOBA@iadb.org)
	Project Title	Sector Fiscal Reform Program
	Project Number	ES-L1047
	Safeguard Specialist(s)	
	Assessment Date	2009-10-26
	Additional Comments	This is a fiscal emergency loan for budgetary support.

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation / Financial Emergency Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	No issues identified	
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has not triggered any Policy Directives other than B13; please refer to B13 for guidance. No project classification required. Submit Report and PCD (or equivalent) to ESR.	
Additional Comments:	Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2009-10-26

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

De acuerdo a la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, establecida por la Directiva B.13, este tipo de préstamo sectorial de políticas no se clasifica. El objetivo del programa es apoyar al país en su propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal a través de la mejora de la gestión de las finanzas públicas. Por tal motivo, no se espera que el proyecto tenga impactos negativos ambientales ni sociales, por lo que no se considera necesario la preparación de una Estrategia Ambiental y Social para el programa.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES

Estudios	Descripción	Fecha (esperada) de conclusión	Referencias o links
Operaciones técnicas y de diseño del proyecto	Carta de políticas del gobierno salvadoreño al FMI para acuerdo de monitoreo	Noviembre 2009	FMI
	La Imposición a la Renta en El Salvador (J. Roca)	Marzo 2009	BID
	El Desafío de los Ingresos Fiscales en El Salvador (Barreix, A. y J. Roca)	Marzo 2009	
	Distributional incidence of Subsidies in El Salvador (Tornarolli, L. y L. Tejerina)	Julio 2009	
	Equidad Fiscal en el El Salvador: Análisis de la incidencia de la política fiscal (ICEFI, M. Cabrera.)	Agosto 2009	
Análisis de riesgo	El Gasto Público en El Salvador (G. Inchauste)	Agosto 2009	
	Aplicación de la metodología de análisis de riesgo realizada por el equipo de proyecto	Septiembre 2009	