



**FONDO
MONETARIO
INTERNACIONAL**

**Departamento de
Finanzas Públicas**



EL SALVADOR

*Fortalecimiento del Marco Fiscal de
Mediano Plazo y
de la Gestión de Riesgos Fiscales*

Mayo 2015

Mario Pessoa, Jean-Baptiste Gros y Jorge Baldrich

**EXCLUSIVAMENTE
PARA USO OFICIAL**

**EXCLUSIVAMENTE PARA
USO OFICIAL**

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



EL SALVADOR

Fortalecimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y
de la Gestión de Riesgos Fiscales

Mario Pessoa, Jean-Baptiste Gros y Jorge Baldrich

Mayo 2015

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de El Salvador (el “beneficiario de la asistencia técnica”) en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la asistencia técnica objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica—

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la asistencia técnica y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Acrónimos.....	5
Prefacio	7
Resumen Ejecutivo	8
I. Reformas.....	12
A. Situación Actual.....	12
B. Ley de Responsabilidad Fiscal.....	12
C. Estrategia de Implementación de las Reformas	15
II. Marco Fiscal de Mediano Plazo.....	17
A. Situación Actual.....	17
B. Análisis de la Misión.....	25
C. Recomendaciones.....	31
III. Riesgos Fiscales.....	32
A. Riesgos Macroeconómicos	34
B. Sistema de Pensión.....	37
C. Desastres Naturales	40
D. Finanzas de las Municipalidades.....	41
E. Entidades Descentralizadas y Empresas Públicas	43
F. Garantías	44
G. Asocio Público-Privado	45
H. Demandas Judiciales Contra el Estado	46
I. Instituciones Financieras	47
J. Análisis de la Misión.....	48
K. Informe de Riesgos Fiscales	51
L. Recomendaciones.....	53

Cuadros

1. Resumen de las Recomendaciones	10
2. Ejecución y Proyección de las Inversiones Públicas – 2009–19	22
3. Características de los MFMP de Colombia, México y Perú.....	25
4. Ejecución Presupuestaria 2009-2014 del Sector Público No Financiero.....	26
5. Metas del MFMP y Valores Observados	27
6. Tratamiento de los Reembolsos del IVA	30
7. Sensibilidad Fiscal del SPNF sin Pensiones (en porcentaje del PBI) a los Shocks Macroeconómicos – 2014–20	37
8. Estimación del Costo de los Desastres más Impactantes (1998–14).....	40
9. Ingresos y Gastos de las Empresas Públicas en 2013	44
10. Mapa de Riesgos Fiscales	49

Figuras

1. Calendario MFMP, MGMP, Presupuesto Anual, Informe Riesgo Fiscal, Informe Pensiones y Informes de la LRF.....	17
2. Tipos de Riesgo Fiscal	33
3. Evolución de la Deuda Pública del SPNF.....	35
4: Déficit Anual del Sistema de Pensiones	39

Recuadros

1. Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal	13
2. Estrategia Fiscal de Mediano Plazo en un Contexto de Materialización de Riesgos: el Caso de Nueva Zelanda	24
3. MFMP de Colombia: Perspectiva del Sector Gobierno.....	29
4. Declaración de Garantías	45
5. Ley Especial de Asocios Público Privados.....	46
6. Estructura de un Informe de Riesgo Fiscal	52

ACRÓNIMOS

AFI	Administración Financiera del Estado
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
APP	Asociaciones Público Privadas
AT	Asistencia Técnica
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Rio Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CIP	Certificado de Inversión Previsional
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGT	Dirección General de Tesorería
DPEF	Dirección de Política Económica y Fiscal
FAD	Departamento de Finanzas Públicas
FIDEMUNI	Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FOPROLYD	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPSFA	Instituto de Previdencia Social de la Fuerza Armada
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
LETES	Letras del Tesoro
LIBOR	London Interbank Offered Rate
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MMARN	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

PIB	Producto Interno Bruto
PpR	Presupuesto por Resultado
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PRIPME	Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo
SAFI	Sistema de Administración Financiera del Estado
SAP	Sistema de Acumulación de Pensiones
SPNF	Sector Público No Financiero
SPP	Sistema de Pensiones Público
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero

PREFACIO

A solicitud del Ministro de Hacienda de El Salvador, Sr. Carlos Cáceres, una misión del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del FMI¹ visitó San Salvador del 9 al 20 de marzo 2015, con el propósito de proveer asistencia técnica (AT) sobre la implementación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y riesgos fiscales. La misión realizó además, dos presentaciones en el Ministerio de Hacienda sobre la experiencia internacional en el manejo de riesgos fiscales y control de pagamentos en atraso.

Para cumplir con estos objetivos, la misión se reunió con el Sr. Carlos Cáceres, Ministro de Hacienda; Sr. Roberto Solórzano Castro, Viceministro de Hacienda; Sr. Nelson Fuentes, Asesor de Despacho y Director de Política Económica y Fiscal; el Sr. Mario Leonel Villatoro Reyes, Subdirector de la Dirección General del Presupuesto; el Sr. Ramón Pérez Gómez, Subdirector General de la Dirección General de Impuestos Internos; el Sr. Carlos Cativo, Director General de Aduanas; el Sr. Inmar Rolando Reyes, Director General de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental; el Sr. Juan Nefthalí Murillo Ruiz, Director General de la Dirección General de Tesorería; el Sr. Jerson Rogelio Posada-Molina, Director General de Inversión y Crédito Público; el Sr. René Flores, Director Financiero del MH, y sus equipos.

También se reunió con la Sra. Xiomara Carolina Hurtado, Jefa de Balanza de Pagos del Banco Central de la Reserva (BCR); la Sra. Sonia Gómez Fuentes, Gerente del Sistema Financiero del BCR; el Sr. José Rodolfo Castillo, Jefe de Supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF); la Sra. Estela Guadalupe Villalta de la Corte de Cuentas, Directora de la Unidad de Auditoría 1, y sus equipos; la Sra. Celina Kattán, Directora del Observatorio Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La misión se benefició considerablemente de las reuniones con todos sus interlocutores y discutió las principales recomendaciones del reporte con el Ministro y Vice Ministro de Hacienda y el Director de Política Económica y Fiscal y sus principales asesores y colaboradores.

La señora Coralia Jovel Ponce y el señor Mauricio Sosa de la Cruz realizaron una tarea muy eficiente de coordinación de la misión. Finalmente, el equipo de la misión desea agradecer a las autoridades de El Salvador por su hospitalidad.

¹ La misión fue compuesta por Mario Pessoa (FAD), Jean-Baptiste Gros (CAPTAC-DR) y Jorge Baldrich (consultor).

RESUMEN EJECUTIVO

El Salvador tiene muchos desafíos y riesgos macrofiscales: el crecimiento previsto del 2 por ciento en el PIB es el más bajo de la región centroamericana y el déficit fiscal de 3.6 por ciento del PIB en 2014 se considera alto. Mejoras también son necesarias para fortalecer aún más la gestión financiera pública con el fin de mitigar los riesgos fiscales. La misión identificó que los riesgos macroeconómicos, de desastres naturales (costo promedio para la economía salvadoreña de 4 por ciento del PIB anual) y del sistema de pensiones (déficit actuarial de 94 por ciento del PIB) son los más graves. La decisión de la Sala de lo Constitucional de sustituir la tasa LIBOR que se usa para remunerar los pasivos previsionales por un indexador más elevado va agravar el déficit aún más.

El Salvador implementó un MFMP en 2011 para un período de cinco años (2011–2015) y está preparando uno para diez años (2015–2025). El MFMP presenta objetivos de política fiscal; políticas de ingresos, gastos y financiamiento; análisis de la sostenibilidad de la deuda; y evaluación de los principales riesgos fiscales. El MFMP debe ser la referencia para la definición de los parámetros fiscales y ser vinculante en la preparación del presupuesto,

A pesar de la reforma fiscal realizada en 2013 con el objetivo de aumentar la recaudación fiscal total al 17 por ciento del PIB, este objetivo no se ha logrado todavía, entre otros motivos porque la Corte Constitucional revocó algunas de las medidas fiscales y la evasión fiscal es substancial. El gasto también es muy rígido (entre 75 y 80 por ciento del presupuesto total), por lo que es difícil reducirlo cuando sea necesario. La deuda pública bruta incluyendo pensiones es actualmente alrededor del 58 por ciento del PIB y va continuar creciendo en caso de no adoptarse reformas estructurales que también incluya el sector previsional.

El MFMP producido por la Dirección de Política Económica y Fiscal del MH posee buena calidad pero tiene espacio para mejorar. Las proyecciones tanto del crecimiento del PIB como de ingresos han sido sistemáticamente sobrestimadas. Entre las sobrestimaciones se destaca el IVA que ha sido considerado bruto y no neto, lo que representa cerca de 1% del PIB. Así, las proyecciones deben ser menos sesgadas.

Para enfrentar estos desafíos el MH está implementando varias reformas entre las cuales destacamos la ley de responsabilidad fiscal, el marco fiscal de mediano plazo, la gestión de riesgos fiscales, el marco de gasto de mediano plazo, el nuevo sistema de administración financiera SAFI II, el presupuesto por resultado, y la contabilidad por devengado.

Como cada una de estas reformas es compleja y demandante en términos de recursos y capacidades, la misión recomienda estructurarlas de la siguiente manera:

- **Envidar esfuerzos junto a la Asamblea para aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) para tener vigencia a partir de 2016 y simplificar sus reglas numéricas.** Implementar la LRF durante la ejecución de un año ya iniciado es muy complejo pues los sistemas, procedimientos y normas no están preparados para proveer las nuevas informaciones que la ley exige. Además, las propuestas de LRF en discusión tienen demasiadas reglas numéricas que deberían simplificarse. Se sugiere que las reglas se concentren en el déficit primario o global y la deuda bruta. Las otras reglas fiscales podrían ser sujetas a definición por el MH como parte del MFMP. Eso daría mayor flexibilidad para que el Gobierno realice los ajustes necesarios en cada periodo².
- **Elaborar en 2015 todas las normas y reglamentos que van orientar la preparación de los informes de la LRF.** Hoy las informaciones de ejecución cubren adecuadamente al gobierno central pero no así al sector público no financiero. Es necesario mejorar la cobertura y oportunidad de la información procesada por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG).
- **Crear un Grupo de Gestión de la LRF.** Es importante que las entidades macrofiscales claves se reúnan mensualmente para discutir las proyecciones fiscales, la ejecución financiera, preparar informes y análisis, y discutir medidas de ajuste en caso de que se perciba que hay riesgos de que las metas no sean cumplidas.
- **Dar énfasis a la preparación del MFMP e incrementar el realismo de las proyecciones.** El MFMP va a ser el instrumento de gestión fiscal más importante para el MH. Sirve para orientar a todos los agentes gubernamentales sobre las reales condiciones para mantener la sostenibilidad y la transparencia fiscal en el país. Toda la planificación financiera del Estado debe ser compatible con el MFMP.
- **Implementar el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) de forma gradual, concentrándose en un primer momento en los programas sociales y de infraestructura.** Como la implementación de la LRF será muy demandante en función de los ajustes fiscales que serán necesarios en los primeros tres años, es mejor ser prudente y realista en relación al cronograma del MGMP. La implementación del mismo en todas las entidades generaría un esfuerzo muy intenso en un momento en que se va exigir un ajuste fiscal significativo. Así, para evitar frustraciones y sobrecargar el área de presupuesto, sería más prudente y realista trabajar con un conjunto reducido de entidades en la preparación del MGMP.

² El propósito de esta misión fue proveer asistencia técnica del marco fiscal de mediano plazo y riesgos fiscales. Los comentarios que se hacen sobre la LRF son de carácter institucional. Caso las autoridades necesiten de un análisis más detallado de las reglas fiscales, una misión específica sería lo más adecuado.

- **Definir un calendario integrado de los eventos relacionados con la preparación del MFMP, MGMP, presupuesto e informes de la LRF.**
- **Preparar un informe de riesgos fiscales que incluya prioritariamente los riesgos macroeconómicos, previsionales y de desastres naturales.** En un segundo momento, incluir los riesgos específicos y contingentes como los relacionados con demandas judiciales, sistema financiero, garantías de deuda, municipalidades y empresas públicas y entidades descentralizadas. Este informe debe ser presentado con el MFMP. Para cada riesgo el MH debe definir una estrategia de gestión y minimización de sus impactos.

Las demás reformas deben tener un cronograma de implementación menos ambicioso y que sea de implementación más flexible. Esto es para evitar que se comprometan recursos escasos y se impida que la preparación del MFMP, del presupuesto y de los informes de la LRF ocurra en los tiempos definidos en las respectivas normas legales.

Cuadro 1. Resumen de las Recomendaciones

Recomendación	Responsable	Prioridad CP/MP
1. Ley de Responsabilidad Fiscal / LRF		
Aprobar la LRF para tener vigencia a partir de enero 2016 y simplificar las reglas numéricas.	MH	CP
Preparar en 2015 todas las normas y reglamentos que van orientar la preparación de los informes de la LRF.	MH	CP
Crear un Grupo de Gestión de la LRF.	MH	CP
Hacer cambios puntuales en los sistemas de información financiera para permitir generar los informes de la LRF.	MH	CP
Definir si la información financiera va ser base caja o devengado.	MH	CP
Definir un calendario integrado de los eventos relacionados con la preparación del MFMP, MGMP, presupuesto e informes de la LRF.	MH	CP
Implementar el MGMP de forma gradual, concentrada en un primer momento en los programas sociales y de infraestructura.	DGP	MP
2. Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP		
El presupuesto que se presenta a la Asamblea debe elaborarse observando los techos definidos por el MFMP.	DPEF, DGP	CP
Dar énfasis a la preparación del MFMP e incrementar el realismo de las proyecciones.	MH, DPEF, DGP	CP
El vínculo entre las proyecciones del MFMP y el presupuesto debe ser claramente especificado tanto en el Mensaje que acompaña anualmente al presupuesto como en el documento que anualmente actualice el MFMP.	DPEF, DGP	CP
Explicitar el vínculo con el presupuesto y enfatizar cómo la envolvente fiscal da lugar a que se acomoden el costo de las políticas existentes así como el espacio fiscal disponible para nuevas políticas.	DPEF, DGP	CP
En su circular presupuestaria asegurarse que en la elaboración del presupuesto	DGP	CP

Recomendación	Responsable	Prioridad CP/MP
las entidades de línea proyecten los costos de las políticas existentes en base a una metodología clara y única.		
El proyecto de ley de presupuesto debe incorporar todos los proyectos cuya ejecución se programe realizar en el año fiscal aunque los contratos con las entidades financiadoras deban ser objeto de aprobación legislativa durante el año de ejecución.	DGP, DGICP	CP
Incluir en el presupuesto todos los proyectos y aprobar de forma global el total de financiación de los proyectos para el próximo año para evitar riesgos de financiación del presupuesto.	DGP, DGICP	MP
La alimentación de datos y actualizaciones a los modelos fiscal de corto plazo para la programación del MFMP debe desarrollarse por analistas y no a nivel de jefaturas.	DPEF	CP
Agregar al modelo del MFMP una hoja de cálculo que cubra la relación entre los sectores real, externo, fiscal y monetario.	DPEF	MP
Publicar en el documento del MFMP una sección que permita visualizar los ingresos, gastos y balance del gobierno en relación a los flujos del sector privado y externo.	DPEF	MP
El MH y el BCR deben firmar un acuerdo que establezca la frecuencia de las reuniones (a lo menos trimestral) para intercambiar datos y proyecciones y comentar documentos y borradores. La DPEF y la Gerencia de Estadísticas del BCR deben acordar un manual que describa las proyecciones y datos a intercambiar. El manual debe actualizarse periódicamente.	MH, BCR, DPEF	CP
El MFMP debe actualizarse anualmente y publicarse en el portal del MH junto con la propuesta de presupuesto cuando se las envíe a la Asamblea.	DPEF, DGP	CP
El documento “Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas” preparado por la DPEF debe publicarse mensualmente y el rezago entre el mes de cierre de las cifras y la fecha de publicación no debe superar los 45 días.	DPEF	CP
Adoptar en concepto de IVA neto para preparación del MFMP y presupuesto anual.	DPEF, DGP	MP
3. Riesgos Fiscales		
Realizar un mapeo de los riesgos en el cual se analizan los principales riesgos fiscales a los que puede enfrentarse el país. Se recomienda empezar por los más relevantes como los macroeconómicos, desastres naturales y pensiones.	DPEF	CP
Definir el contenido del informe de riesgo fiscal y su calendario de preparación.	DPEF	CP
Elaborar un informe anual de riesgos para ser presentado junto con el MFMP y el presupuesto.	DPEF	MP
Evaluar críticamente la proyección del PIB real y generar un mecanismo de consulta con el sector privado y los organismos multilaterales cuando la proyección supere en un 80% la media móvil de crecimiento de los últimos 5 años.	DPEF	CP
Preparar una estrategia de financiamiento de mediano plazo, un informe anual de deuda pública y un informe de las garantías.	DGICP	MP
Establecer una reserva presupuestaria para casos contingentes explicitando sus condiciones de uso.	DGP	CP

Obs.: CP = Corto Plazo; MP = Mediano Plazo

I. REFORMAS

A. Situación Actual

1. **El Gobierno de El Salvador está implementando un ambicioso programa de reformas fiscales que van fortalecer sustantivamente las finanzas públicas.** Entre ellas están incluidas:

- Ley de Responsabilidad Fiscal: define reglas fiscales numéricas para los próximos 10 años con el propósito de controlar en déficit fiscal y la deuda del sector público no financiero (Recuadro 1).
- Marco Fiscal de Mediano Plazo: define ingresos, gastos y financiamiento del sector público no financiero para 10 años (Capítulo II del informe).
- Marco de Gasto de Mediano Plazo: define para un periodo de 4 años los objetivos y metas de programas presupuestarios.
- Presupuesto por Resultados (PpR): cambia la forma como el presupuesto es presentado y preparado desde un enfoque institucional/económico a otro programático. Previsto para implementar en 2017.
- Contabilidad por Devengado: implementación de reglas contables en línea con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).
- Gestión de Riesgos Fiscales: identificación, reporto y manejo de riesgos fiscales como información adicional para fortalecer la preparación del MFMP (Capítulo III del informe).
- SAFI II: perfeccionamiento del sistema de administración financiera del Estado para hacerlo más eficiente e integrado con las funciones de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.

B. Ley de Responsabilidad Fiscal

2. **El Gobierno presentó una propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal a la Asamblea en abril de 2014.** La propuesta de LRF sigue los lineamientos del Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador firmado en 2012 por las principales partidos políticos, siendo por lo tanto una legislación en que hay un fuerte consenso sobre su importancia. La propuesta elaborada por el MH es bien estructurada y tiene los principales elementos de un marco legal de esa naturaleza (Recuadro 1).

Recuadro 1. Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal

Objetivo: sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país sugiriendo un comportamiento contra cíclico a corto plazo.

Cobertura: Sector Público No Financiero.

Reglas fiscales

En el periodo de estabilización fiscal de 3 años: Incrementar los ingresos y racionalizar los gastos en al menos 1.5% del PIB.

En el periodo sostenibilidad fiscal de 7 años: reducir la deuda del SPFN a menos de 42% del PIB (sin incluir pensiones); disminuir los déficits fiscales de manera sistemática; alcanzar niveles de Balances Primarios definidos (de -0.5% en 2014 hasta el 2.5% en 2023); alcanzar el nivel de carga tributaria a 17% del PIB; limitar los gastos corrientes a 19% del PIB (siendo remuneraciones 9% y bienes y servicios 3.5% del PIB).

Regla de oro: ingresos de capital solo para financiar gastos de capital.

Deuda Flotante: máximo de 20% de los ingresos corrientes.

Informes: (i) *política fiscal* que el presidente presenta a 90 días del inicio del mandato; (ii) metas fiscales del ejercicio siguiente y las proyecciones ajustadas de los próximos diez años expresados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); (iii) evaluación anual de la gestión fiscal y cumplimiento de las metas; (iv) informe trimestral de cumplimiento de la LRF; (v) plan de medidas de corto plazo para retomar la meta anual expresada en el MFMP cuando exista un desajuste estructural; (vi) informe anual de la deuda previsional; (vii) informe mensual de las entidades del SPNF.

Nuevos gastos solo con identificación de fuente de financiamiento.

Gastos sociales protegidos: inversiones y programas sociales orientados a reducir la pobreza.

Fondo Especial: excedentes de ingresos se destinan a un fondo para mitigar riesgos climáticos, pasivos contingentes, programas sociales y disminución del déficit fiscal.

Reglas de escape: Estado de Emergencia, Calamidad, Desastre, Guerra o Grave perturbación del orden.

Sanciones por incumplimiento: no hay.

Fuente: Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.

3. **Las reglas numéricas de la propuesta de LRF son varias.** Son siete las reglas numéricas: (i) regla de deuda bruta del SPNF sin pensiones limitada a 42% del PIB; (ii) balances primarios decrecientes desde -0.5% en el primer año y 2.5% en el décimo año; (iii) carga tributaria bruta de 17% del PIB después del cuarto año; (iv) regla de gasto corriente de 19% del PIB, siendo máximo de 9% del PIB para remuneraciones y 3.5% del PIB para bienes y servicios; (v) regla de oro en que se prohíbe financiar gasto corriente con ingresos temporales o endeudamiento público; (vi) financiamiento asegurado de los programas sociales en particular en beneficio de la mujer, niñez, adulto mayor y demás población vulnerable y en situación de pobreza extrema; (vii) deuda flotante menor que 20% de los ingresos corrientes.

4. **La regla de oro puede impedir que se financien gastos importantes con endeudamiento.** Por ejemplo, hay déficits previsionales, demandas sociales y demanda por gasto en seguridad pública que podrían ser financiados en parte por endeudamiento.

5. **La cobertura de las reglas fiscales es amplia.** La propuesta de la LRF cubre el SPNF excluidos solo el BCR y el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL). Así, la

cobertura de la LRF es bien adecuada porque cubre el gobierno central, las municipalidades, las empresas públicas y las entidades descentralizadas.

6. **Se crea un Fondo Especial para contingencia y disminución del déficit.** Este Fondo es alimentado por ingresos reales que excedan el estimado en el presupuesto. Un cincuenta por ciento para mitigación de riesgos climáticos, pasivos contingentes y programas sociales y el otro cincuenta por ciento para disminución de déficit fiscal.

7. **Se prevé una cláusula de escape en casos excepcionales.** Estas situaciones se refieren a estado de emergencia, calamidad, desastres, guerra o grave perturbación del orden y puede suspender temporalmente la aplicación de las metas fiscales.

8. **Hay otras tres propuestas legislativas de LRF en discusión en la Asamblea con reglas aún más restrictivas que la propuesta del Gobierno.** Las propuestas presentadas por los partidos políticos son semejantes en lo que se refiere a los procedimientos y conceptos básicos pero difieren en relación a las reglas numéricas y algunos dispositivos:

- Concertación Nacional – déficit global menor que 3% del PIB, deuda pública del SPNF menor que 40% del PIB, ahorro corriente positivo, deuda flotante menor que 10% de los ingresos tributarios netos de los últimos tres años. El marco macroeconómico multianual es para tres años. Crea un Consejo de Responsabilidad Fiscal para evaluar las previsiones macroeconómicas preparadas por el MH. Después de cuatro años se cambia la regla fiscal por otra centrada en un déficit estructural.
- FMLN – balances primarios crecientes de 0.6% en 2015 hasta 2.5% en 2023, carga tributaria de 20% del PIB, limitar gastos corrientes a 20% del PIB, tasa de inversión pública mínima de 3% del PIB, deuda SPNF de 42% del PIB sin deuda previsional excepto la deuda de las Asocio Público-Privado (APP), reducir la tasa de evasión fiscal del IVA desde un 28.2% en el 2015 hasta un 18% en 2023, deuda flotante menor que 30% de los ingresos corrientes.
- ARENA – balance primario positivo, déficit global menor que 1.5% del PIB, deuda menor que 30% del PIB a ser alcanzado en 15 años, deuda flotante menor que 15% de los ingresos corrientes.

9. **Las propuestas demuestran un interés muy elevado de crear un marco legal favorable a la disciplina y transparencia fiscal.** Sin embargo, sería más prudente reducir el número de reglas numéricas y dar más flexibilidad al MH para conducir la política fiscal. Una alternativa sería que las metas se concentrasen apenas en la deuda pública y déficit primario o global por ser más fáciles de controlar y calcular. Otra sería que no se incluirían reglas numéricas en la LRF, pero se determinaría que el MH presentase en el MFMP unas metas fiscales para los próximos tres años ajustables a cada periodo de tres años.

C. Estrategia de Implementación de las Reformas

10. **Es importante definir un plan global de reformas y priorizarlas.** Un plan de reformas de esa magnitud demanda una estructura de coordinación y de definición de prioridades muy claras. Se sugiere que se adopte la siguiente estrategia de implementación:

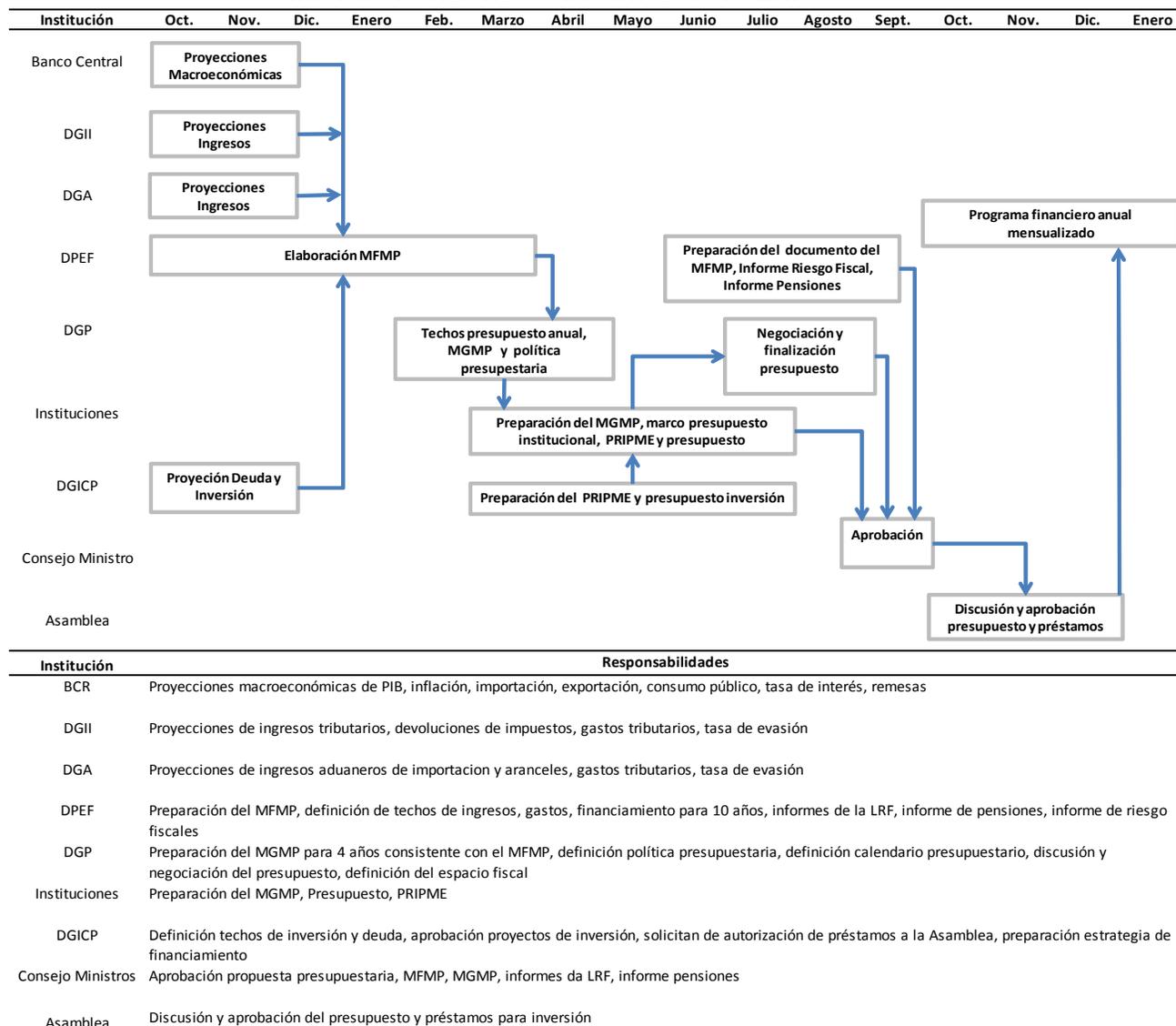
- **Aprobar la LRF para tener vigencia a partir de enero 2016 y simplificar las reglas numéricas.** Implementar la LRF durante la ejecución de un año ya iniciado es muy complejo pues los sistemas, procedimientos y normas no están preparados para proveer las nuevas informaciones.
- **Preparar en 2015 todas las normas y reglamentos que van orientar la preparación de los informes de la LRF.** La LRF es muy demandante en términos de información con la definición de un volumen significativo de nuevos informes con cobertura ampliada. Hoy las informaciones de ejecución cubren bien el gobierno central pero la cobertura del sector público no financiero necesita mejorar en términos de alcance y oportunidad de la información.
- **Crear un Grupo de Gestión de la LRF.** Es importante que las instituciones financieras claves se reúnan mensualmente para discutir las proyecciones fiscales, discutir la ejecución financiera, preparar informes y análisis, discutir medidas de ajuste en caso que se perciba que hay riesgo de que las metas no sean cumplidas. Se sugiere que por los menos las siguientes entidades participen del Grupo de Gestión de la LRF: Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF), Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG), Dirección General de Presupuesto (DGP), Dirección General de Tesorería (DGT), Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Dirección General de Aduanas (DGA), y BCR.
- **Dar énfasis a la preparación del MFMP e incrementar el realismo de las proyecciones.** El MFMP va ser el instrumento de gestión fiscal más importante para el Ministerio de Hacienda. Sirve para orientar todos los agentes gubernamentales sobre las reales condiciones de mantener la sostenibilidad y transparencia fiscal en el país. Toda la planificación financiera del Estado tiene que ser compatible con el MFMP.
- **Implementar el MGMP de forma gradual, concentrada en un primer momento en los programas sociales y de infraestructura.** Como la implementación de la LRF será muy demandante en función de los ajustes fiscales que van ser necesarios en los primeros tres años, es mejor ser prudente y realista en relación al cronograma del MGMP. La implementación del MGMP en todas las entidades generaría un esfuerzo muy intenso en un momento en que se va exigir un ajuste fiscal significativo. Así, para evitar frustraciones y sobrecargar el área de presupuesto, sería más prudente y

realista trabajar con un conjunto reducido de entidades en la preparación del MGMP. Por ya existir una cultura de planificación sectorial de mediano plazo y por ser programas prioritarios en el plan quinquenal de desarrollo (PQD), se sugiere que los primeros órganos sean el Ministerio de Obras Públicas concentrado en las inversiones, y los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura y otros concentrados en la cuestión de reducción de la pobreza y generación de renta.

- **Hacer cambios puntuales en los sistemas de información financiera.** Como el SAFI II tiene un cronograma de desarrollo e implementación después de 2016, es importante verificar qué medidas serían necesarias en el corto plazo para permitir la definición de los modelos de informes mensuales, trimestrales y anuales que permitirían a la DGCG hacer la consolidación de las informaciones del SPNF.
- **Definir si la información financiera va ser base caja o devengado.** El proyecto de la LRF ha definido que la información de base para las reglas fiscales sea base caja. Sin embargo, puede ser más fácil y confiable que se utilice la base devengado con la que trabajan actualmente el presupuesto y la contabilidad. Es importante que las áreas discutan cual sería la base más adecuada de información y se ajuste la propuesta de la LRF en caso de ser necesario. A principio las autoridades entienden que la información financiera será en base caja, dado que tendría que ser compatible y coherente con las proyecciones fiscales de mediano plazo que se establece en el MFMP, las cuales son cifras elaboradas en base caja.
- **Definir un calendario integrado de los eventos relacionados con la preparación del MFMP, MGMP, presupuesto y informes de la LRF (Figura 1).** Como estos instrumentos son mucho más demandantes de información es necesario, que se amplíen los plazos para que las entidades tengan más tiempo para preparar, analizar y discutir las informaciones. También es importante que cada entidad evalúe que cambios necesitar hacerse para permitir que sus datos y análisis sean producidos con antelación.

11. **Las demás reformas deben tener un cronograma de implementación menos ambicioso y que sea de implementación más flexible.** Esto es para evitar que se comprometan recursos escasos y se impida que la preparación del MFMP, del presupuesto y de los informes de la LRF ocurra en los tiempos definidos en las respectivas normas legales.

Figura 1. Calendario MFMP, MGMP, Presupuesto Anual, Informe Riesgo Fiscal, Informe Pensiones e Informes de la LRF



II. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

A. Situación Actual

12. **El Salvador ha realizado avances significativos en el diseño y puesta en marcha de un MFMP.** El documento “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011 – 2015” fue publicado en Noviembre del 2011³ y a partir de ese momento las actividades macro-fiscales de la DPEF

³[http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Marco_Institucional/Informes/Planes/Marco_Fiscal_2011-2015_\(27-01-2012\).pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Marco_Institucional/Informes/Planes/Marco_Fiscal_2011-2015_(27-01-2012).pdf)

incluyeron su actualización periódica. El documento enfatiza la importancia de disponer de escenarios macroeconómicos y fiscales de corto y mediano plazo, enmarca al MFMP dentro del PQD y define como su principal objetivo el proveer proyecciones fiscales plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento que expresen techos indicativos para esos agregados. Al MFMP se le asigna el objetivo de ser el instrumento de planificación financiera del SPNF.

13. **El avance logrado en el MFMP ha sido facilitado por la existencia de tres pre-requisitos.** En primer lugar, su inserción presupuestaria dado que las proyecciones del MFMP nutren al proceso presupuestario de las estimaciones de ingresos del sector público. En segundo término, el MFMP produce estimaciones macro-fiscales sustentadas en modelos de proyección razonables⁴ disponiendo, además, la DPEF de buenos análisis demográficos y del sistema jubilatorio. En tercer lugar, las metas fiscales del MFMP son insertadas en los documentos “Mensajes del Proyecto de Ley de Presupuesto” que se presentan a la Asamblea⁵. Asimismo, los mencionados Mensajes 2012-2014 incorporaban otra sección llamada “Entorno Macroeconómico” que presentaba la performance reciente del país en sus principales variables macroeconómicas incluyendo dos años de proyecciones.

14. **El documento “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011–2015” presenta una amplia cobertura de temas macro-fiscales.** Incluye un análisis del contexto económico local e internacional, una tabla con los principales indicadores macroeconómicos de los últimos 4 años, un análisis del desempeño fiscal, una descripción de los principios, fundamentos y objetivos que guiarán la política fiscal en el período, un análisis de sostenibilidad de la deuda, y una mención a los riesgos fiscales. Se definieron metas en lo referente a la carga tributaria la cual se aspiraba a ser incrementada en 2.9 puntos del producto entre el 2010 y el 2015. Del mismo modo, se presentaron metas para el gasto público en términos del PIB y especificadas como promedio del período 2011-2015. También se incluyeron metas para el ahorro del sector público. Las proyecciones fiscales para el período 2011-2015 distinguen entre el consolidado del SPNF, el gobierno central, el resto del gobierno general y las empresas públicas no financieras⁶.

15. **La DPEF está capacitada para realizar labores macro-fiscales y dispone de un grupo calificado de analistas.** Esta Dirección ha sido recientemente reorganizada sobre la base de tres unidades: (i) la Unidad de Programación y Seguimiento Fiscal que se encarga del

⁴ Las proyecciones fiscales, sin embargo, no son evaluadas en términos de su consistencia con proyecciones de balance de pagos ni de flujos financieros del sector privado.

⁵ Desde el lanzamiento del MFMP 2011-2015 los Mensajes del Proyecto de Ley de Presupuesto no solo incluyeron las metas del MFMP sino que una sección del Mensaje se refiere al MFMP y su relevancia. Esta práctica, sin embargo, fue suspendida en el Mensaje al Presupuesto 2015 que no incluyó las metas del MFMP ni hizo referencia al mismo y solo mencionó que los datos presupuestarios son consistentes con las proyecciones de mediano plazo aunque sin incorporar las mismas.

⁶ La cobertura presupuestaria, sin embargo, no incluye a las 262 entidades municipales siendo esta una diferencia entre los documentos presupuestarios y el MFMP.

diseño y actualización del MFMP y es también encargada de las tareas de seguimiento de la política fiscal de corto plazo donde se destaca el informe mensual de situación fiscal; (ii) la Unidad de Planificación Estratégica que se enfoca a temas de planificación interna del MH y se encarga de procesos asociados a la transparencia fiscal; y (iii) la Unidad de Riesgos Fiscales encargada de iniciar los análisis de riesgos fiscales y cuyos primeras áreas de labor se definieron en relación a los desastres naturales y las APP. En los procesos asociados a la transparencia fiscal, también participa la Unidad de Programación y Seguimiento Fiscal, previa autorización de la Dirección envía a publicar estadísticas fiscales e informes de seguimiento del SPNF. Asimismo, da respuestas a requerimiento sobre temas fiscales que requiere conocer la ciudadanía e instituciones públicas y privadas. La DPEF cuenta con un plantel de 15 personas incluidos los Jefes y Subjefes de las unidades. Asimismo, dispone de asistencia de consultores externos en varias de sus actividades.

16. **La DPEF realiza cinco actividades macro-fiscales básicas:** (i) elabora el modelo de seguimiento de la política fiscal de corto plazo; (ii) realiza proyecciones macro-fiscales; (iii) actualiza el MFMP; (iv) promueve la coordinación inter-institucional en temas macro-fiscales; y (v) supervisa el proceso de endeudamiento. El modelo de seguimiento de la política fiscal de corto plazo parte de la base del presupuesto una vez aprobado el cual es re-expresado en un formato Excel de periodicidad mensual de operaciones del SPNF⁷ en base caja. El análisis de corto plazo compara cada mes a medida que transcurre el año la proyección realizada con la información proveniente de los flujos informados por la DGT. La evolución de los flujos mensuales y sus desvíos son reportados a las máximas autoridades del MH. Por su parte, las proyecciones macro-fiscales incluyen los ingresos y egresos del SPNF y son informadas a la DGP para determinar los techos presupuestarios. El MFMP es actualizado periódicamente en función de las nuevas proyecciones y los cambios en políticas. La DPEF promueve y participa de reuniones con otras entidades públicas para coordinar el envío mutuo de información y examinar conjuntamente los supuestos y resultados de las proyecciones. Finalmente, la Dirección informa a las autoridades sobre los lineamientos a seguir en términos de endeudamiento público.

17. **La elaboración de proyecciones y publicaciones fiscales de la DPEF no observa un calendario predeterminado.** Si bien la actualización del MFMP se inicia en enero y finaliza en septiembre, su publicación solo se ha realizado en noviembre del 2011, el momento de lanzamiento, y las sucesivas actualizaciones fueron objeto de comunicación

⁷ El presupuesto en El Salvador es diseñado incluyendo el financiamiento como ingreso y las amortizaciones de préstamos como egreso. El modelo fiscal de corto plazo de la DPEF reclasifica los agregados presupuestarios en un formato de operaciones del SPNF, incorpora una estimación propia de los flujos de los municipios (que no se incluyen en el Presupuesto del SPNF) y realiza una serie de ajustes para añadir las ampliaciones presupuestarias que se estima se realizarán durante el año como, además, de la dinámica interanual de la deuda flotante.

parcial a través de los Mensajes del Presupuesto. Asimismo, la publicación del documento “Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas” se realiza con periodicidad semestral⁸.

18. **El vínculo entre el MFMP, por una parte, el presupuesto y la planificación, por la otra, está explícitamente definido.** El MFMP 2011–2015 establece que “el MFMP es la herramienta fundamental para la formulación de la política fiscal, que se concreta en el Presupuesto General del Estado⁹. El documento incluye, además, el objetivo futuro de relacionar al MFMP con el presupuesto al señalar que el MFMP es el punto de partida para desarrollar un MGMP que vincule los programas y prioridades del gobierno con el Presupuesto. Por su parte, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014–2019¹⁰ incluye lineamientos para la política fiscal dentro de los cuales se destaca al MFMP como un instrumento que se aspira a desarrollar e institucionalizar en el quinquenio. El Plan destaca la realización de proyecciones de mediano plazo y el análisis de riesgos como las principales objetivos del MFMP. Asimismo, aspira a desarrollar el MGMP que incluirá una presupuestación programática enfocada a resultados y un programa de inversión pública de mediano plazo.

19. **Las proyecciones macro-fiscales realizadas por la DPEF usan modelos y criterios estándares de estimación y determinan la dinámica fiscal del MFMP.** Los ingresos del SPNF se proyectan utilizando modelos específicos por tipo de impuesto. Para los tributos más relevantes, el impuesto a la renta y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), se usan enfoques de elasticidad tributaria basándose en estimaciones econométricas de las elasticidades las cuales se emplean para proyectar los ingresos condicionando por variables usuales: el PIB nominal y real, las declaraciones impositivas, las retenciones esperadas por pagos salariales y el crecimiento esperado en las importaciones¹¹. Las proyecciones se basan en datos proporcionados por diversas fuentes, entre ellas el BCR, el FMI y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). El BCR proyecta las principales variables macroeconómicas con un horizonte de 5 años debiendo la DPEF realizar sus propias proyecciones para cubrir la segunda mitad del horizonte de proyección. Los gastos corrientes se proyectan dependiendo su tendencia la cual se corrige en función de un modelo individual que controla por el PIB, las expectativas inflacionarias, los planes de adquisiciones de programas específicos y la política de contrataciones. Las transferencias corrientes son proyectadas siguiendo una metodología similar a la de los gastos corrientes que, además, incorpora el efecto esperado de cambios en subsidios, subvenciones e incentivos fiscales. Los gastos de capital pronosticados se basan en la ejecución esperada de proyectos incluidos en el

⁸ En marzo del 2015 la última publicación disponible en el portal del MH correspondía al mes de diciembre del 2014.

⁹ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011–2015, pag. 6.

¹⁰ <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>.

¹¹ La Misión recibió un informe de la DPEF sobre los resultados de los modelos y sus elasticidades obtenidas. Asimismo, la Misión analizó con los analistas de la DPEF los criterios de proyección fiscal para los años 6 a 10.

Plan de Inversión Pública. Las transferencias de capital se proyectan dependiendo de su tendencia histórica corregida por la información disponible de acciones nuevas de política. Los intereses se proyectan dependiendo de la programación esperada del servicio de deuda y el financiamiento lo es en función del cronograma de desembolso y amortización de préstamos.

20. **La recaudación proveniente del IVA es incorporada en el MFMP en términos brutos mientras que los flujos de pensiones son incorporados en su balance proyectado como ítem que suma al resultado del SPNF definido sin jubilaciones.** Dada que la cobertura del presupuesto es el SPNF excluyendo las entidades municipales, en el diseño del MFMP la DPEF realiza una estimación de ingresos y egresos municipales y la consolida con el resto del SPNF bajo el supuesto de un balance municipal equilibrado. El horizonte de proyección del MFMP es de 10 años y las autoridades son de la opinión que ese lapso es razonable dada la relevancia del sistema jubilatorio.

21. **Los documentos fiscales distinguen entre balance del SPNF con y sin pensiones y entre endeudamiento con y sin deuda previsional.** El presupuesto incluye como *Ingresos de entidades descentralizadas por transferencias corrientes* a fondos provenientes del endeudamiento que realiza el denominado Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) e incluye como gastos a las prestaciones de seguridad social¹². De esta manera, la documentación presupuestaria, pese a que cubre institucionalmente al INPEP y al ISSS, no refleja el endeudamiento para financiar al sistema de pensiones sino que ese flujo de deuda está en cabeza de una entidad extra-presupuestaria, el FOP. El MFMP, por su parte, incluye el endeudamiento por pensiones como ítem neto que suma al déficit del SPNF¹³.

22. **Los presupuestos de gastos corrientes y de capital son aprobados de forma distinta.** Los proyectos de inversión, si bien están incluidos en el Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo (PRIPME) y la DGICP informa y sugiere a la DGP los techos presupuestarios a imponer al gasto de capital, en la práctica la Asamblea realiza ampliaciones presupuestarias durante el año para incorporar los proyectos cuyo financiamiento se va obteniendo. Esto ayuda a explicar la sub-ejecución de gastos de capital.

23. **El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 tiene una meta ambiciosa de inversión pública (Cuadro 2).** Se proponen nuevas fuentes de financiamiento para

¹² En el Presupuesto 2015, el INPEP y el ISSS (ambas entidades descentralizadas en la cobertura presupuestaria) tienen asignaciones de ingresos por estas transferencias corrientes por US\$267 millones cada una mientras que el INPEP tiene créditos presupuestarios por prestaciones de seguridad social por US\$ 286 millones y el ISSS los tiene por US\$312 millones.

¹³ El MFMP presenta cifras preliminares del balance del SPNF. Este agregado alcanzó en el año 2014 un déficit de 1.7% del PIB sin pensiones y un déficit del 3.6% del PIB con pensiones. En el mismo documento, la deuda a fines del 2014 alcanzó un 45,6 % del PIB sin pensiones y un 57,6 % del PIB con pensiones.

proyectos de inversión en política social y en sectores estratégicos como energía, transporte, carreteras, puertos y aeropuertos. Algunas alternativas son: (i) fondos de titularización y otros productos financieros; (ii) fondos de inversión; (iii) fondos previsionales; (iv) socios público-privados.

Cuadro 2. Ejecución y Proyección de las Inversiones Públicas – 2009–19
(en millones de US\$)

Año	Valor	% PIB
2009	539.6	
2010	547.9	
2011	619.0	
2012	767.3	
2013	725.1	
2014 (p)	748.1	2.9
2015 (p)	841.9	3.2
2016 (p)	889.1	3.2
2017 (p)	922.0	3.1
2018 (p)	964.2	3.1
2019 (p)	1,010.6	3.1

Obs: (p) proyección

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

24. **Todavía, la sistemática de aprobación de empréstitos internos y externos es muy compleja y lenta.** La Constitución de El Salvador define que corresponde a la Asamblea autorizar, con voto de por lo menos dos tercios de los Diputados, que el Ejecutivo contrate empréstitos internos y externos con finalidad específica. En la práctica esto obliga que a que por cada nueva operación de empréstito el Gobierno tenga que pedir autorización específica e individual.

25. **La experiencia internacional es que en el presupuesto se apruebe un límite global para contratación de empréstitos.** La definición de límites globales de endeudamiento, en caso que la nueva LRF los determine, va garantizar a la Asamblea que el Ejecutivo tenga que ser conservador en relación a nuevas operaciones financieras. Por otro lado, esta flexibilidad de contratación es importante para permitir que el Ejecutivo actúe con oportunidad cuando sea necesario. A su vez, el Gobierno en su rendición de cuentas anual tiene que discriminar los proyectos aprobados y sus condiciones financieras.

26. **Además de las entidades descentralizadas que se incluyen en el presupuesto existen otras 15 entidades extrapresupuestarias.** Los presupuestos de estas otras entidades descentralizadas se aprueban a través de decretos legislativos, decretos ejecutivos o acuerdos de directorio según la Constitución o las respectivas leyes de creación. Si bien los presupuestos no se incluyen en el presupuesto del SPNF, el MH informa la ejecución

presupuestaria de los años pasados y consolida la ejecución devengada de las entidades extrapresupuestarias con la ejecución de las entidades descentralizadas presupuestarias. En 2013, mientras el presupuesto inicial de las entidades descentralizadas ascendió a US\$2,693 millones y el del SPNF a US\$6,279 millones, la de otras entidades fue de US\$756 millones¹⁴.

27. **La DPEF realiza otras actividades macro-fiscales en las que se destaca el programa fiscal de corto plazo que es una mensualización del primer año proyectado por el MFMP.** La programación se utiliza para guiar la política fiscal de corto plazo y para realizar la publicación de estadísticas fiscales¹⁵. La programación supervisa la marcha de la situación fiscal, informa a las autoridades al respecto y propone eventuales acciones correctivas en caso de materializarse riesgos macro-fiscales.

28. **La DPEF participa y promueve reuniones inter-institucionales de coordinación macro-fiscal y de entrega mutua de información.** En términos de estadísticas de cuentas nacionales, la DPEF interactúa con el BCR entregando estimaciones fiscales y recibiendo estimaciones y proyecciones macroeconómicas. Asimismo, las proyecciones de ingresos son objeto de consulta y discusión entre la DPEF, la DGP, la DGT, la DGA y la DGII. Del acuerdo entre estas entidades surge la versión final de las estimaciones de ingresos que usará tanto el MFMP como el presupuesto. Además, la DPEF coordina con la DGT la remisión de datos sobre el programa de caja y las previsiones pendientes de pago, con la DGICP información sobre el endeudamiento y con la DGII datos sobre recaudación impositiva. La frecuencia de estas reuniones y del envío de información es variable y no está establecida en documentos vinculantes. Las cifras del SPNF que prepara mensualmente la DPEF se concilian con el Departamento de Finanzas Públicas del BCR, y estas son publicadas.

29. **La economía salvadoreña se encuentra expuesta a choques climáticos y desastres naturales.** El MFMP es un instrumento central para identificar los efectos de estas contingencias, señalar las medidas correctivas requeridas y ayudar a orientar las expectativas sobre el sendero futuro de políticas. En el Recuadro 2 se presenta la estrategia fiscal de mediano plazo de Nueva Zelanda en un contexto de materialización de riesgos y el Cuadro 3 presenta las características del MFMP de Perú, Colombia y México. De acuerdo con estudios del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, se estima que el costo promedio anual para la economía salvadoreña sea de 4% del PIB.

¹⁴ Ver “Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013”, Capítulo 1.

http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados

¹⁵ El informe mensual se denomina “Estadísticas Básicas Sobre las Finanzas Públicas” y es publicado en el portal del MH en http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTF/estadisticas/Estadisticas_Fiscales

Recuadro 2. Estrategia Fiscal de Mediano Plazo en un Contexto de Materialización de Riesgos: el Caso de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda comunica su política fiscal dos veces en el año. El *Reporte de Estrategia Fiscal* (REF) se publica en Mayo y la *Declaración de Política Presupuestaria* (DPP) en Diciembre. Ambos documentos ofrecen una perspectiva multianual. El REF anuncia los objetivos y metas del gobierno, comunica los parámetros fiscales, explica el contexto económico subyacente y sus prioridades fiscales, presenta la evolución fiscal pasada y proporciona proyecciones. La DPP reseña los planes del gobierno y su inserción en las metas y prioridades presupuestarias. También incluye proyecciones y pronósticos fiscales. Los dos informes incorporan un análisis de las intenciones fiscales de corto plazo y de los objetivos fiscales de largo plazo¹⁶. Las intenciones fiscales de corto plazo que se analizan en el REF son comparadas con las mismas intenciones que se manifestaron en el REF previo. De la misma manera, las intenciones fiscales de corto plazo anunciadas en cada DPP son comparadas con las que se anunciaron en la DPP anterior. Esta estrategia de comunicación fiscal posibilita una mejor asimilación de los anuncios fiscales, provee continuidad y enfatiza los compromisos fiscales del gobierno.

Un ejemplo de cómo una estrategia de comunicación fiscal combinada con un sólido MFMP pueden constituir un instrumento eficaz para contrarrestar choques fiscales es el período 2008-2011 caracterizado por la materialización de importantes riesgos fiscales. Efectivamente, la crisis financiera global del 2008 generó una fuerte e inesperada recesión que se potenció con la materialización de gastos fiscales asociados al sistema de garantía de depósitos. La crisis financiera puso al sendero fiscal neozelandés en una dinámica que, en ausencia de cambios en la política fiscal, implicaban perpetuos déficits fiscales y un sendero explosivo del endeudamiento¹⁷. El panorama se complicó aún más en febrero del 2011 con el devastador terremoto que se centró en la ciudad de Christchurch. El gobierno decidió ayudar los esfuerzos de reconstrucción y atacar a la recesión mediante políticas que, en el corto plazo, implicaron un fuerte deterioro fiscal. Sin embargo, y como se muestra en los gráficos siguientes tomados de la DPP de Diciembre del 2012, la política fiscal se comprometió a retornar al equilibrio en el mediano plazo y a estabilizar el endeudamiento del país. Los gráficos muestran la evolución del balance operativo (Figura 1) y de la deuda en porcentaje del producto (Figura 2) comparando las variables y sus proyecciones a Diciembre del 2008 (línea celeste punteada), a mitad del año presupuestario 2009 (línea azul continua) y a mitad de transcurrido el año presupuestario 2012 (línea negra). El año fiscal 2012 es el que divide el lapso de tiempo entre valores realizados (previos al 2012) y proyecciones (posteriores al año 2012)¹⁸.

Figure 1 – Total Crown operating balance before gains and losses

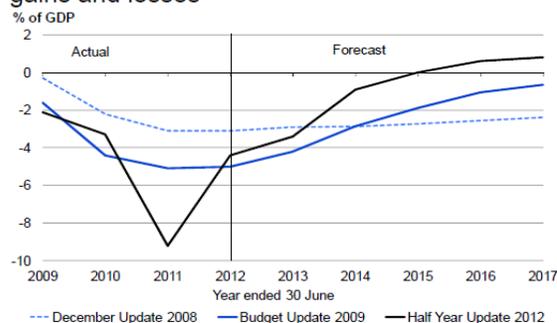
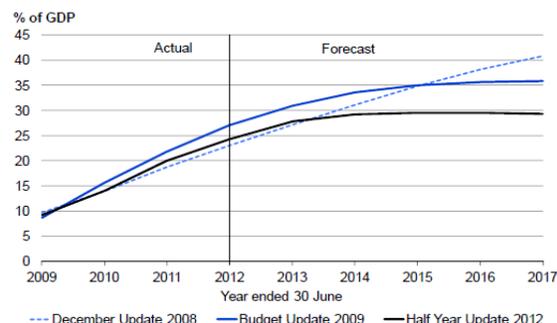


Figure 2 – Core Crown net debt



¹⁶ Las Intenciones Fiscales y los Objetivos Fiscales incluyen metas cuantitativas para el endeudamiento, el balance operativo, el gasto, los ingresos y la riqueza neta del sector gobierno.

¹⁷ Fiscal Strategy Report, May 16, 2013, p. 4.

¹⁸ Budget Policy Statement, December 2012, p. 3.

Cuadro 3. Características de los MFMP de Colombia, México y Perú

	Colombia	México	Perú
Cobertura	Sector Público Consolidado	Gobierno Central y Empresas	Gobierno General y SPNF
Horizonte proyecciones fiscales	2 años y 12 años	5 años	4 años
Estrategia fiscal	Sí	Sí	Sí
Regla fiscal	Sí Deficit Estructural Bce Consolidado Bce Primario Gasto Balance Gobierno Central	Sí Deficit Estructural Gasto Corriente Estructural Deficit del Presupuesto Ajustado	Sí Deficit Estructural SPNF Gasto No Financiero de los Niveles Nacional, Regional y Locales
¿Analiza pasivos contingentes?	Sí	si	si
¿Analiza riesgos no contingentes?	si	si	si
¿Informa gastos tributarios?	Sí	no	Sí
¿Incluye Balance Macroeconómico?	Sí	no	Tabla Ahorro-Inversión sectorializada
¿Analiza la economía internacional?	Sí	Sí	Sí
¿Análiza la reciente situación macro-fiscal?	Sí	Sí	Sí

Fuente: (i) México: Criterios Generales de Política Económica Para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto 2015. (ii) Colombia: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014. (iii) Perú: Marco Macroeconómico Multianual 2015 – 2017.

30. **El presupuesto considera como ingreso el valor bruto del IVA cuando debería considerar el monto neto.** En manual de finanzas públicas del FMI se recomienda que los reembolsos del IVA sea considerados como ingresos negativos. Esta práctica es adecuada teniendo en cuenta que la utilización del valor bruto lleva a que este ingreso sea sobrestimado y dificulte el reembolso ya que la práctica en El Salvador es hacer la restitución por medio de titularización, o sea como una operación financiera. Se estima que los reembolsos del IVA son en promedio 10% del IVA bruto.

B. Análisis de la Misión

31. **Un MFMP es un proceso demandante que requiere estabilidad y predictibilidad.** Además de disponer de buenas proyecciones y de establecer metas fiscales, los pre-requisitos de un MFMP incluyen tanto disponer de un presupuesto anual creíble y predecible donde las asignaciones presupuestarias alcancen para financiar los gastos que se planean realizar, como diseñar un proceso presupuestario arriba-abajo comprensivo y unificado.

32. **La ejecución del presupuesto se ha caracterizado por superar significativamente el presupuesto votado por la Asamblea mientras que los techos presupuestarios establecidos por el MFMP no han constituido un límite al gasto del SPNF.** La ejecución presupuestaria ha excedido al presupuesto inicial por montos significativos (entre 10% y 30% del 2009 al 2014, Cuadro 4). Incluso el gobierno central, cuya ejecución tendió a aproximarse al monto establecido en el presupuesto inicial durante 2010-2013¹⁹ revirtió esta tendencia en la ejecución del año 2014. Existe una presión por parte de algunas entidades y

¹⁹ Ver al respecto “Repetición del estudio PEFA para El Salvador”, 20 de agosto del 2013, pag. 40.

de la Asamblea para que el presupuesto incorpore mayores ingresos que los que se obtienen de las proyecciones del MFMP. Por otra parte, al no haber en el presupuesto reservas para financiar los efectos de posibles shocks fiscales, si estos se materializaran el ajuste se produciría a través de atrasos o endeudamiento. Es importante destacar, además, que la práctica sistemática de aumentar significativamente las asignaciones del presupuesto inicial constituye un significativo riesgo para las metas fiscales de gasto y de balance que eventualmente se establezcan.

Cuadro 4. Ejecución Presupuestaria 2009–14 del Sector Público No Financiero

	PRESUPUESTO INICIAL (1)	AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS (2)	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EXTRAPRESUPUESTARIAS (1) (3)	FINAL (4)	EJECUCIÓN (5)	SOBRE EJECUCION (6) = (5) - (1)	SOBRE EJECUCION % (7) = [(5)-(1)]/(1)
2009							
GOBIERNO CENTRAL	3,627.8	1,278.3		4,906.1	4,827.1	1,199.3	33.1%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	2,092.0	361.2	427.5	2,880.7	2,573.4	481.4	23.0%
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	5,038.4	n.d.	n.d.	n.d.	6,538.1	1,499.7	29.8%
2010							
GOBIERNO CENTRAL	3,654.3	432.1		4,086.4	3,995.5	341.2	9.3%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	2,152.4	400.4	482.1	3,034.9	2,628.5	476.1	22.1%
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	5,124.1	n.d.	n.d.	n.d.	5,641.3	517.2	10.1%
2011							
GOBIERNO CENTRAL	4,503.5	526.3		5,029.8	4,863.5	360.0	8.0%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	2,308.2	504.1	587.3	3,399.6	2,935.8	627.6	27.2%
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	5,989.7	n.d.	n.d.	n.d.	6,811.0	821.3	13.7%
2012							
GOBIERNO CENTRAL	4,203.4	291.7		4,495.1	4,341.5	138.1	3.3%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	2,496.2	535.7	558.7	3,590.6	3,278.5	782.3	31.3%
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	5,814.4	n.d.	n.d.	n.d.	6,486.3	671.9	11.6%
2013							
GOBIERNO CENTRAL	4,505.0	312.8		4,817.8	4,625.1	120.1	2.7%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	2,692.6	574.3	629.6	3,896.5	3,512.2	819.6	30.4%
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	6,279.0	n.d.	n.d.	n.d.	6,911.9	632.9	10.1%
2014							
GOBIERNO CENTRAL	4,679.5	n.d.		5,959.5	5,741.9	1,062.4	22.7%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	2,934.6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	

(1) Entidades cuyos presupuestos no se incluyen en la cobertura presupuestaria del SPNF pero cuya ejecución se consolida dentro de la definición del SPNF. Los presupuestos de estas entidades son aprobados por Decretos Legislativos, Decretos Ejecutivos o Acuerdos de Junta Directiva, según lo establece la Constitución de la República y las Leyes de Creación.

Fuente: http://www.mh.gov.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados

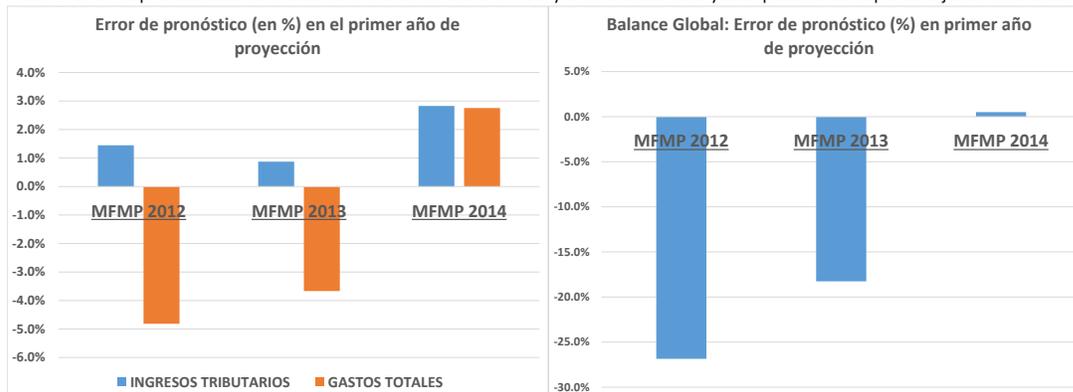
33. **Dado que el cronograma de negociación de préstamos de inversión es coordinado por el PRIPME, el presupuesto de capital que se envía a la Asamblea debería programar la ejecución que se espera realizar durante el año.** Naturalmente, la ejecución de los proyectos será condicional a que los préstamos que los financian sean también aprobados en su momento por la Asamblea.

34. **Las metas del MFMP han tendido a subestimar los gastos totales y subestimar el balance global del SPNF (Cuadro 5).** Parte del error de pronóstico podría ser atribuible a los inconvenientes de realismo presupuestario mencionados anteriormente. Efectivamente, dado que las metas del MFMP son anunciadas en el Mensaje que acompaña al presupuesto, los flujos proyectados se acomodan a un presupuesto inicial que, se descuenta, experimentará importantes ampliaciones durante el año.

Cuadro 5. Metas del MFMP y Valores Observados (en % del PIB)

	2012			2013			2014			2015	2016	2017	2018
	META	OBSERVADO	DIFERENCIA %	META	OBSERVADO	DIFERENCIA %	META	OBSERVADO	DIFERENCIA %	META	META	META	META
MFMP 2012													
Ingresos Totales	19.9	20.0	-0.4%	20.2	20.1	0.6%	20.4	19.6	4.3%	20.5			
Ingresos Tributarios	15.7	15.5	1.4%	16.5	16.3	1.5%	16.9	15.8	7.3%	17			
Gastos Totales	20.6	21.6	-4.8%	20.4	22.3	-8.6%	20.5	21.3	-3.8%	20.3			
Ahorro Corriente	1.7	0.9	92.1%	2.7	0.7	260.9%	2.9	0.8	263.0%	3.2			
Inversión	2.9	3.1	-5.0%	3	3.0	0.2%	2.9	2.5	17.6%	2.9			
Balance Primario	-0.1	-1.2	-91.4%	0.3	-1.6	-118.9%	0.6	-1.2	-151.2%	1.1			
Balance Global	-2.5	-3.4	-26.9%	-2	-4.0	-50.5%	-1.8	-3.6	-49.8%	-1.5			
Deuda Total	49.6	56.6	-12.4%	49	56.8	-13.7%	47.9	57.6	-16.9%	46.8			
MFMP 2013													
Ingresos Totales				20.1	20.1	0.1%	20.6	19.6	5.3%	20.8	21.3	21.3	
Ingresos Tributarios				16.4	16.3	0.9%	16.8	15.8	6.6%	17.1	17.4	17.6	
Gastos Totales				21.5	22.3	-3.7%	21.4	21.3	0.4%	21.5	21.7	21.9	
Ahorro Corriente				1.7	0.7	127.2%	2.4	0.8	200.4%	2.6	2.9	2.7	
Inversión				3	3.0	0.2%	3.1	2.5	25.7%	3.2	3.2	3.2	
Balance Primario				-0.7	-1.6	-56.0%	-0.1	-1.2	-91.5%	0.2	0.6	0.7	
Balance Global				-3.3	-4.0	-18.3%	-2.7	-3.6	-24.6%	-2.5	-2.2	-2.2	
MFMP 2014													
Ingresos Totales							20.2	19.6	3.2%	19.9	19.8	19.7	19.6
Ingresos Tributarios							16.2	15.8	2.8%	16	15.9	15.8	15.8
Gastos Totales							21.9	21.3	2.8%	21.6	21.5	21.5	21.5
Ahorro Corriente							1.2	0.8	50.2%	1.4	1.4	1.2	1.2
Inversión							3.7	2.5	50.0%	3.9	4.1	4.1	4.2
Balance Primario							-1.1	-1.2	-6.1%	-1.1	-0.9	-1	-0.9
Balance Global							-3.6	-3.6	0.5%	-3.6	-3.6	-3.8	-3.9

Nota: El error de pronóstico se define como la diferencia entre la meta y el valor observado y es expresado como porcentaje del valor observado.



35. **Ni en los documentos presupuestarios ni en el documento que presenta al MFMP se concilian los flujos del presupuesto y los del MFMP.** Tal falta de conciliación implica costos en términos de transparencia fiscal. Las diferencias en cobertura institucional y su correspondiente cuantificación no son aclaradas (es el caso de los flujos de los gobiernos sub-nacionales que se incorporan al MFMP) mientras que el tratamiento diferencial que ambos documentos tienen en relación a los flujos del sistema jubilatorio tampoco lo es. Asimismo, la diferencia entre el IVA bruto y el neto, de cerca de 10% en promedio, tiende a sobrestimar el resultado fiscal mientras que su correspondiente imputación como financiamiento doméstico en el MFMP agiganta la brecha entre el balance global y el financiamiento neto.

36. **Los analistas de la UPSF de la DPE realizan en simultáneo dos grandes grupos de tareas macro-fiscales.** El primer grupo de tareas se relaciona con las proyecciones, la elaboración y actualización del MFMP y la coordinación institucional. El segundo grupo lo representan las tareas del modelo usado para la programación fiscal de corto plazo y la supervisión del endeudamiento. Si bien ambas labores están interrelacionadas, mientras las primeras poseen un horizonte multianual, las segundas enfrentan la coyuntura de corto plazo de los eventos fiscales y no pocas veces las urgencias a ellos asociadas. La permanencia de las tareas del MFMP que incluyen el procesamiento de la información a ser incorporada durante el año como, además, la disponibilidad de acompañar a la DGP en el ciclo presupuestario en general y en los desarrollos del MGMP en particular, aconseja que estas tareas se realicen con un alto grado de especialización.

37. **El MFMP no incluye una sección que permita visualizar al SPNF bajo la perspectiva de la economía salvadoreña en su conjunto.** Dada la importancia que reviste la inversión pública en el PQD²⁰, la inclusión de una sección que muestre los flujos intersectoriales de la economía y que identifique el aporte del gobierno a la formación de capital, el financiamiento del desequilibrio fiscal mediante el balance de pagos y la brecha ahorro-inversión del sector privado, colaboraría en potenciar el entendimiento de la política fiscal y adicionaría un elemento valioso a la discusión de políticas públicas. El Recuadro 3 muestra como el MFMP de Colombia presenta información del ahorro e inversión público y privado.

²⁰ Ver “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019”, pp. 58, 69 y 71.

Recuadro 3. MFMP de Colombia: Perspectiva del Sector Gobierno

En el contexto de una desaceleración económica ocurrida a fines del 2012, Colombia lanzó el programa PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo) que incluyó, entre otras medidas, un importante subsidio en las tasas de interés hipotecarias orientado a impulsar el sector de la construcción. El balance del sector público pasó de un superávit de 0.3 % del PIB en el 2012 a un déficit de 0.9 % en el 2013 como resultado tanto del PIPE como de un aumento importante del gasto público. Por su parte, la inversión pública, que había caído un 0.2 % en el 2012, tuvo un crecimiento del 10.4 % en el 2013. El MFMP 2014 proyectó que el impulso fiscal continuaría durante el 2014 y estimó un deterioro fiscal adicional en el déficit fiscal consolidado para el 2014 que llegaría a 1.6 % del producto. En esta situación, el MFMP 2014 ofreció una visión macroeconómica general en la que se insertaba el sector público y esta perspectiva permitió anunciar que el impulso fiscal no generaría un deterioro de la inversión privada. Esta inversión junto con el consumo privado lideraría el crecimiento en el año 2014 en un contexto de creciente financiamiento asociado al ahorro externo. El MFMP posee una sección denominada “Balance Macroeconómico” que, por ejemplo para el MFMP 2014, presenta la siguiente información que detalla cómo la suma del ahorro privado (17 % del PIB) y el ahorro externo (3,4 del PIB) financian a la inversión privada (19,5 % del PIB) y al déficit del sector público (0,9 % del PIB).

Balance Fiscal del Sector Público Consolidado en 2013		
	Miles Mill de \$	% PIB
1. Sector Público No Financiero	-6,673	-0.9
2. Balance Cuasifiscal	-831	-0.1
3. Balance Fogafin	732	0.1
4. Discrepancia Estadística	525	0.0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-6,247	-0.9
Sector Externo		
Saldo de la Cuenta Corriente (1)	-12,722	-3.4
Sector Privado		
Ahorro	126,046	17.0
Inversión	144,582	19.5
Ahorro menos Inversión	-18,536	-2.5

(1) El valor nominal es expresado en millones de U\$S

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014, Ministerio de Hacienda, Junio 2014.

Gráfico 1.21: Crecimiento real de la demanda 2013 y 2014*



Fuente: DGPM-MHCP.*Proyectado.

38. **Las reuniones inter-institucionales de coordinación macro-fiscal y de entrega de información no siguen un cronograma preestablecido.** La ausencia de este cronograma de reuniones entre entidades refleja en algunas de ellas la carencia de un cronograma interno de tareas.

39. **El uso del IVA neto tornaría el presupuesto más realista.** También evitaría utilizar la base aumentada del IVA bruto como parámetro de cálculo de porcentuales obligatorios de distribución para algunas entidades públicas y municipalidades. La práctica internacional sigue este procedimiento inclusive para evitar que se generen retrasos en las restituciones y se distorsionen las estadísticas fiscales de carga tributaria. Como los contribuyentes pueden usar los títulos para pagar otros tributos, las estadísticas de todos los otros tributos acaban por estar distorsionadas ya que el ingreso no es todo en efectivo.

40. El Cuadro 6 discute como debe ser el tratamiento del IVA en cada área de intervención.

Cuadro 6. Tratamiento de los Reembolsos del IVA

Área	Concepto del IVA	Comentarios
Administración Tributaria	Neto	La DGII debe informar la DGP y la DPEF el monto estimado de IVA neto que es el monto de recursos que efectivamente el Gobierno tiene para gastar.
	Bruto	La DGII debe registrar el valor bruto del IVA para permitir controlar el pago del IVA por los contribuyentes (colecta efectiva).
	Reembolso	Cuando los pedidos de reembolso sean recibidos, la DGII debe informar los valores solicitados a la DGT para que esta conozca el potencial a ser reembolsado. Después de verificar la validez del pedido, la DGII debe informar el monto efectivo a ser reembolsado por la DGT.
Presupuesto	Neto	Este es el concepto que debe ser utilizado por la DGP y DPEF para efecto de formulación del MFMP y presupuesto, considerando que es este monto que efectivamente va estar disponible para ser gastado.
Tesoro	Neto	Es este monto que debe estar a disposición para pagar gastos presupuestarios.
	Bruto	Considerando que los contribuyentes van pagar el valor bruto del IVA, la DGT debe reservar un porcentual del IVA (en el corriente cerca de 10%) para hacer los reembolsos.
	Reembolso	La DGT debe tener controles propios de los valores reembolsados.
Deuda	Reembolso no pagado	Los valores de reembolso aprobados por la DGII pero aun no pagados por la DGT deben ser considerados como parte de la deuda pública flotante.
Estadísticas Fiscales	Neto	Como lo define el Manual de Finanzas Públicas del FMI, la estadística de ingreso debe considerar el valor neto.
Contabilidad	Neto	La DGCG debe registrar como ingreso tributario el valor neto del IVA.
	Bruto	El valor bruto del IVA debe ser mantenido en registro de control para permitir la reconciliación entre los montos depositados en la CUT, los montos que pertenecen al gobierno y los montos reembolsados a los contribuyentes.
	Reembolso no pagado	En cuanto no reembolsado, la DGCG debe registrar el reembolso pendiente de pago como un pasivo del gobierno.
	Reembolso pagado	Este monto debe ser registrado para permitir controlar los montos pagados, hacer la reconciliación y la rendición de cuentas.

C. Recomendaciones

41. **Los techos presupuestarios que defina el MFMP deben guiar no solo a la elaboración del presupuesto de arriba a abajo sino que deben respetarse en la etapa de ejecución presupuestaria.** Para ello se recomienda:

- El presupuesto que se presenta a la Asamblea debe elaborarse observando los techos definidos por el MFMP.

42. **La credibilidad y la efectiva materialización de los planes de gasto de mediano plazo son centrales.** Ambos dependen de dos aspectos. Primero, que reflejen las prioridades del gobierno. Segundo, que sean consistentes con los límites de gasto multianuales definidos por el MFMP. Para lograr ambos requisitos se requieren mecanismos institucionales que permitan priorizar las diferentes políticas públicas de tal modo que se tengan en cuenta su impacto presupuestal de mediano plazo. Para obtener una efectiva priorización de mediano plazo se deben poseer procesos de planificación y de presupuesto de mediano plazo integrados. Además, es preciso disponer de una separación clara en los documentos presupuestarios del costo de las políticas existentes y del costo de las nuevas iniciativas. Esta distinción debe hacerse en base a una metodología generalmente aceptada. Para avanzar en esta dirección se recomienda:

- El vínculo entre las proyecciones del MFMP y el presupuesto debe ser claramente especificado tanto en el Mensaje que acompaña anualmente al presupuesto como en el documento que anualmente actualice el MFMP. Las metas fiscales del MFMP deben ser no solo identificables en el Mensaje presupuestario sino, además, este documento debe incorporar una detallada explicación de los ajustes y reorganizaciones realizados en los rubros presupuestarios para arribar a las metas del MFMP.
- De la misma manera, el MFMP debe explicitar el vínculo con el presupuesto y enfatizar cómo la envoltura fiscal da lugar a que se acomoden el costo de las políticas existentes así como el espacio fiscal disponible para nuevas políticas.
- La DGP en su circular presupuestaria debe asegurarse que en la elaboración del presupuesto las entidades de línea proyecten los costos de las políticas existentes en base a una metodología clara y única.

Presupuesto de capital:

- En el corto plazo, el proyecto de ley de presupuesto que se remita a la Asamblea debe incorporar todos los proyectos cuya ejecución se programe realizar en el año fiscal aunque los contratos con las entidades financiadoras deban ser objeto de aprobación legislativa durante el año de ejecución.
- En el mediano plazo, incluir en el presupuesto todos los proyectos y aprobar de forma global el total de financiación de los proyectos para el próximo año para evitar riesgos de financiación del presupuesto.

43. **La Unidad de (UPSF) de la DPEF debería avanzar a un esquema de labor especializado.** La jefatura de la Unidad debería supervisar y guiar las labores mientras que los analistas deberían responsabilizarse de los aspectos técnicos de las dos grandes áreas de trabajo. Primero, las proyecciones, la actualización del modelo base del MFMP y el seguimiento de la agenda de coordinación institucional. Segundo, la actualización durante el año del modelo fiscal de corto plazo, la supervisión del programa fiscal del año y el seguimiento de la deuda.

- La labor de alimentar de datos y actualizaciones a los modelos fiscal de corto plazo para la programación y básico del MFMP debería programarse para que en el lapso de 2 años pase a ser desarrollada mayoritariamente por analistas y no a nivel de jefaturas. La jefatura de la UPSF gradualmente se especializará en comandar las labores, definir los escenarios de simulación, supervisar las publicaciones y representar a la Unidad en los diálogos de políticas dentro y fuera de la DPEF. (a corto plazo)

Con relación a la estructura del MFMP:

- Agregar al modelo del MFMP una hoja de cálculo que cubra la relación entre los sectores real, externo, fiscal y monetario. (a mediano plazo)
- Publicar en el documento del MFMP una sección que permita visualizar los ingresos, gastos y balance del gobierno en relación a los flujos del sector privado y externo. (a mediano plazo)

Con relación a la coordinación entre entidades:

- El MH y el BCR deben firmar un acuerdo que establezca la frecuencia de las reuniones (a lo menos trimestral) para intercambiar datos y proyecciones y comentar documentos y borradores. La DPEF y la Gerencia de Estadísticas del BCR deben acordar un manual que describa las proyecciones y datos a intercambiar. El manual debe actualizarse periódicamente.

Elaboración de proyecciones y publicaciones fiscales de la DPEF:

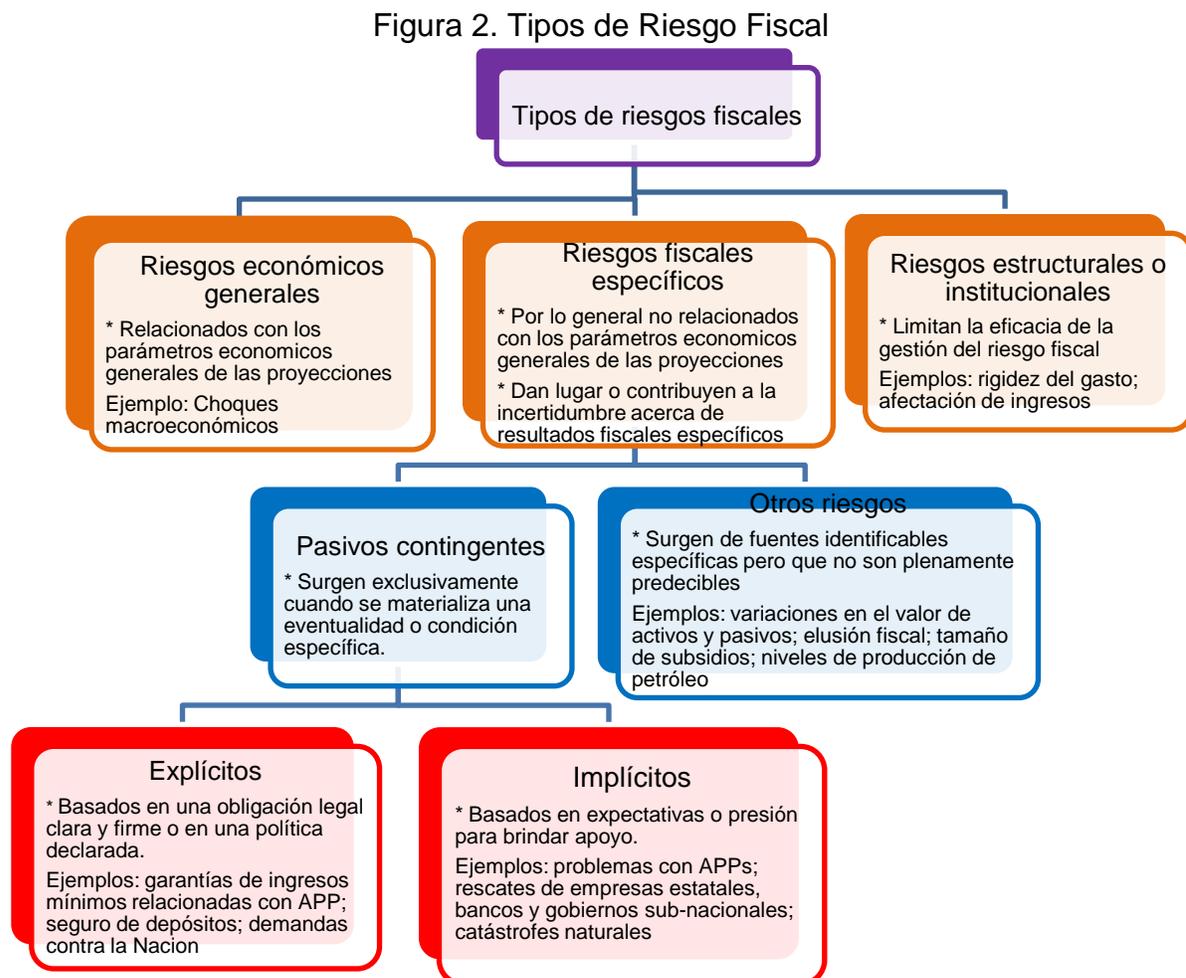
- El MFMP debe actualizarse anualmente y publicarse en el portal del MH junto con la propuesta de presupuesto cuando se las envíe a la Asamblea.
- El documento “Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas” preparado por la DPEF debe publicarse mensualmente y el rezago entre el mes de cierre de las cifras y la fecha de publicación no debe superar los 45 días.
- Adoptar en concepto de IVA neto para preparación del MFMP y presupuesto anual.

III. RIESGOS FISCALES

44. **El MH ha creado una Unidad de Riesgo Fiscales para identificar y medir los riesgos fiscales.** El propósito es preparar un informe anual de riesgos fiscales como parte del MFMP. Esta Unidad es parte de la DPEF y cuenta con dos funcionarios.

45. **Los riesgos fiscales en El Salvador son diversos.** A los riesgos macroeconómicos, de pensiones y desastres naturales se agregan otros que se refieren a gastos tributarios, garantías de deuda, demandas judiciales, empresas públicas, finanzas de los gobiernos subnacionales e instituciones financieras. A pesar de aún no haber firmado ningún contrato de APP, es importante crear mecanismos adecuados que ayuden a minimizar los riesgos fiscales de este tipo de contrato. En las secciones siguientes se hace un análisis de cada uno de esos riesgos.

46. **La misión realizó una presentación sobre análisis de riesgo fiscales.** Para evitar repetir el contenido de la presentación hacemos referencia a ella como se fuera un anexo de este informe. La Figura 2 resume la tipología discutida.



Fuente: Petrie (2012).

A. Riesgos Macroeconómicos

47. **La deuda del Sector Público ha crecido fuertemente en los últimos 15 años.** La deuda del sector público no financiero²¹ en 2014 era de 45.6% del PIB. Si se incluye la deuda de pensiones (Figura 3), alcanza el 57.6% del PIB²². Ese crecimiento se realiza en el contexto de una tasa de crecimiento del PIB potencial baja que merma la capacidad del Estado a disminuir el ratio deuda/PIB a futuro.

48. **La deuda de mediano y largo plazo del Gobierno Central representa el 95.2%²³ de la del SPNF a cierre de 2014.** La parte de la deuda de las empresas públicas era del 1.3% del PIB. El 72% de la deuda tiene un vencimiento superior a 10 años.

49. **El monto de las letras del tesorero de corto plazo (LETES) a esa fecha era de US\$317.1 millones equivalente a 1.3% del PIB.** Con ese monto, las LETES representaban el 2.7% de la deuda total del SPNF siendo ese monto de mucha volatilidad durante el año. En el 2014 se emitió un eurobono de US\$800 millones para convertir LETES en deuda de mediano y largo plazo.

50. **La deuda externa representa el 74.9% de la deuda total de mediano y largo plazo del SPNF.** Una parte sustantiva de la deuda es en forma de préstamos para proyectos de inversión. A finales de 2014, los acreedores multilaterales y bilaterales detenían 35.7% de la deuda de mediano y largo plazo del SPNF cuando los inversionistas contaban con 57.7% del total. Las principales entidades acreedoras son el Banco Interamericano de Desarrollo (18.8% de la deuda de mediano y largo plazo del SPNF), el Banco Mundial (8.4%) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (2.1%).

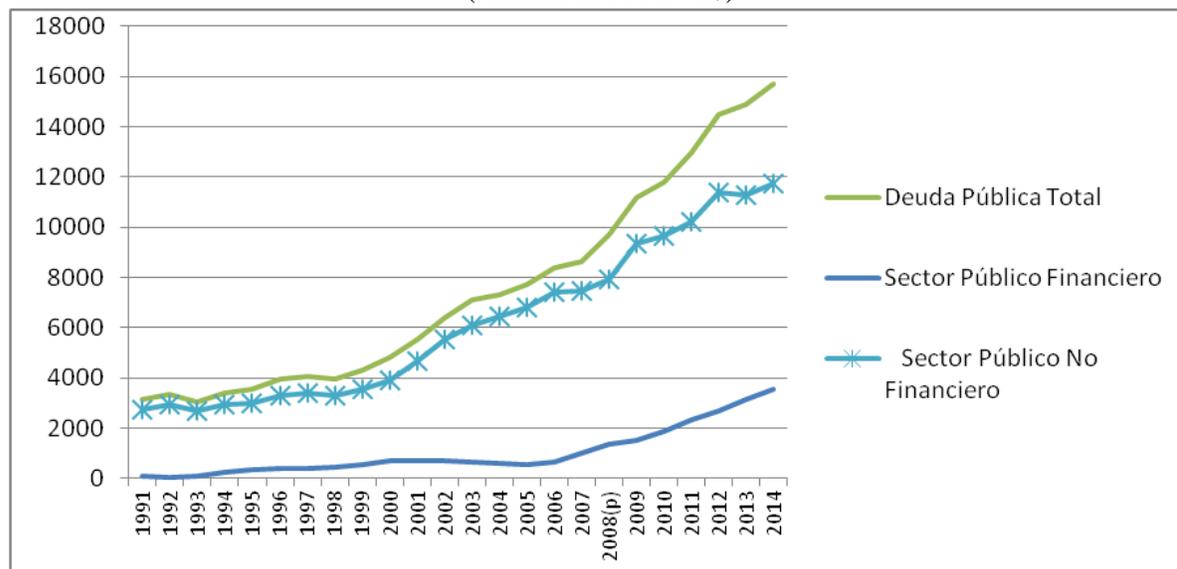
51. **La DGICP preparó una Política de Endeudamiento del SPNF (2010-2014).** El informe, preparado con ayuda de consultores, informa sobre la situación de la deuda y preconiza la elaboración de una estrategia pero no la define.

²¹ En esa parte, el SPNF no incluye a las municipalidades.

²² Esa tasa puede ser incluso mayor debido a una probable sobreestimación del PIB.

²³ Todos los datos de ese capítulo han sido comunicados por la DGICP.

Figura 3. Evolución de la Deuda Pública del SPNF
(en millones de US\$)



Fuente: BCR, 2008 provisional.

52. **Entre los riesgos de mercado, el mayor es el de tasa de interés²⁴.** El 29% de la deuda no previsional tiene tasa variable. Al contrario, el riesgo de cambio es bajo siendo la economía dolarizada. La deuda está estructurada en dólar por su casi totalidad: 94.8%.

53. **Un mejor análisis de los riesgos necesitan el análisis de indicadores específicos y un seguimiento con periodicidad infra-anual.** El riesgo de refinanciamiento se analiza en función de los plazos de vencimiento de la deuda, las capacidades financieras para enfrentar indisponibilidad temporal de liquidez en el mercado y otros.

54. **La DPEF utiliza dos modelos diferentes para realizar análisis de riesgos macroeconómicos.** En primer lugar, usa el modelo que sirve de base para el MFMP y que muestra proyecciones desagregadas de ingresos, egresos, balance y evolución de la deuda del SPNF. En segundo lugar, dispone de modelos de sostenibilidad de deuda tradicionales con una estructura más agregada que el primer modelo.

55. **El análisis de sostenibilidad de deuda se nutre de diferentes escenarios para variables tales como crecimiento del producto y la tasa de interés.** Se determinan tanto el balance primario requerido para estabilizar el endeudamiento como, alternativamente, la dinámica del endeudamiento condicional a supuestos de balance primario y variables macro. En el escenario base, la tasa de crecimiento de la economía se sitúa en 1.9% y la tasa real de interés en 2.7%. En ese escenario, el coeficiente deuda-producto se estabiliza en el año 2019

²⁴ Como El Salvador es una economía dolarizada el riesgo cambiario es bajo.

pero lo hace a niveles del 64%. Asimismo, la diferencia entre el endeudamiento incluyendo las pensiones y el endeudamiento sin pensiones aumenta de 12.2 puntos del PIB en el 2014 a 18.2 puntos porcentuales en el 2019. Además del análisis estándar de sostenibilidad de deuda, la DPEF dispone de alternativas que posibilitan incorporar choques acumulativos. Asimismo, dispone de un modelo de proyección basado en análisis estocásticos que permite introducir aleatoriedad en variables clave como crecimiento y tasas de interés²⁵.

56. Los efectos de tres escenarios sobre los ingresos, gastos, balance primario y balance global del SPNF sin incluir pensiones son analizados a continuación. El escenario base se caracteriza por suponer una tasa real de crecimiento del 1.7% anual, una tasa local de interés del 5% y un deflactor del PBI que aumenta un 2% cada año. El Escenario A supone que la tasa de crecimiento del producto aumenta al 3.2% anual. Se produce una mejora en los balances primario y global, aunque el balance global del último año no logra eliminar el saldo deficitario. El escenario B considera una suba de 300 puntos básicos en la tasa de interés local lo que genera un deterioro fiscal global expandido de 0,4% del producto en el año 2012. El Escenario C, por último, analiza los efectos de una reducción en la tasa de crecimiento del PBI la cual se posiciona en el 1% anual. En este caso, el deterioro fiscal refleja el incremento en el gasto como porcentaje del producto.

²⁵ El modelo es resultado de asistencia técnica proporcionada por el BID y se basa en el enfoque desarrollado por García, M and Rigobon, R, “A risk management approach to emerging’s market sovereign debt sustainability with an application to Brazilian data”, NBER WP 10336, March 2004.

Cuadro 7. Sensibilidad Fiscal del SPNF sin Pensiones (en porcentaje del PBI) a los Shocks Macroeconómicos – 2014–20

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Est	Proyecciones					
Escenario Base							
Ingresos Totales	19.7%	19.6%	19.9%	20.4%	20.4%	21.1%	20.9%
Gastos Totales	21.5%	21.9%	22.4%	22.6%	22.9%	23.1%	22.8%
Intereses	2.4%	2.7%	2.8%	3.1%	3.3%	3.6%	3.6%
Balance Primario	0.7%	0.4%	0.3%	0.9%	0.9%	1.6%	1.6%
Balance Global	-1.7%	-2.3%	-2.5%	-2.2%	-2.5%	-2.1%	-2.0%
Escenario A (Aumento en tasa de crecimiento del PBI del 1,7 al 3,2 % anual)							
Ingresos Totales	19.7%	19.6%	19.9%	20.5%	20.5%	21.2%	21.1%
Gastos Totales	21.5%	21.6%	21.9%	22.0%	22.1%	22.1%	21.7%
Intereses	2.4%	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.4%
Balance Primario	0.7%	0.7%	0.7%	1.4%	1.6%	2.5%	2.7%
Balance Global	-1.7%	-2.0%	-2.0%	-1.5%	-1.6%	-0.9%	-0.7%
Escenario B (Aumento de 300 puntos básicos en la tasa de interés local)							
Ingresos Totales	19.7%	19.6%	19.9%	20.4%	20.4%	21.1%	20.9%
Gastos Totales	21.5%	21.9%	22.5%	22.8%	23.1%	23.5%	23.3%
Intereses	2.4%	2.8%	2.9%	3.2%	3.6%	4.0%	4.1%
Balance Primario	0.7%	0.4%	0.3%	0.9%	0.9%	1.6%	1.6%
Balance Global	-1.7%	-2.3%	-2.6%	-2.4%	-2.7%	-2.4%	-2.4%
Escenario C (Reducción en tasa de crecimiento del PBI del 1,7 al 1 % anual)							
Ingresos Totales	19.7%	19.6%	19.9%	20.4%	20.4%	21.0%	20.8%
Gastos Totales	21.5%	22.0%	22.6%	22.9%	23.3%	23.7%	23.5%
Intereses	2.4%	2.8%	2.9%	3.2%	3.5%	3.8%	3.8%
Balance Primario	0.7%	0.3%	0.1%	0.6%	0.5%	1.1%	1.1%
Balance Global	-1.7%	-2.4%	-2.7%	-2.6%	-3.0%	-2.7%	-2.7%

Fuente: Cálculos del FMI. Todos los shocks ocurren a partir del año 2015

B. Sistema de Pensión

57. En 1996, se reformó el sistema de pensión por repartición que contaba con dos fondos de pensiones (uno privado, ISSS, y uno público, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos - INPEP) para pasar a un sistema de capitalización individual. Los cotizantes pudieron escoger entre quedarse en el sistema de repartición vigente del Sistema de Pensiones Públicas (SPP) o pasar al nuevo sistema (Sistema de Ahorros para Pensiones -SAP). Para los que pasaron de un sistema al otro, el Estado emitió un certificado de traspaso correspondiente a las cotizaciones pasadas en el SPP. Todos los que ingresaron al sistema de pensión después de la reforma tuvieron que adherirse al SAP.

58. **La reforma del sistema de pensión subestimó los costos de financiación²⁶.** La estabilidad del sistema suponía la incorporación de gran parte del segmento informal y se subestimó la población beneficiaria. Medidas posteriores para garantizar mejores ingresos a pensionados que habían optados por el SAP, y alzas en el monto de la pensión mínima incrementaron también el costo de la transición.

59. **El MH estima que mitad del déficit fiscal en 2014 se debe al sistema de pensión.** En 2015 se prevé un déficit del sistema de pensión de US\$ 546 millones (2% del PIB). Todo el déficit previsional se ha financiado por medio del incremento de la deuda pública. Si al principio se pudieron utilizar las reservas técnicas del sistema de reparto, una vez que se agotaron se estableció una cuota del presupuesto para crear un fondo de amortización pero también transferencias directas del MH y luego un financiamiento con emisión de bonos. Desde el 2006 se creó el FOP que emite Certificados de Inversión Previsional (CIP) cuyos reembolsos de capital y pagos de intereses se efectúan en el marco del presupuesto²⁷. En el 2014, la carga presupuestaria fue de US\$126 millones incluyendo el pago de las pensiones mínimas.

60. **Un modelo de estudio actuarial detallado permite a la SSF de monitorear los costos a futuro asociados al sistema de pensión.** El primer estudio realizado en el 2009 por un consultor externo se actualizó en el 2011 y 2013. El modelo permite evaluar el costo del sistema, las necesidades de financiamiento y el costo presupuestario a horizonte de 100 años. También permite simular cambios paramétricos en el sistema de pensión.

61. **Existe una coordinación informal entre la SSF, el BCR y la DPEF para analizar el comportamiento del sistema de pensiones.** Funcionarios de las tres instituciones se reúnen periódicamente y pueden tener acceso a los análisis del modelo de estudio actuarial realizados por la SSF. No existe un mecanismo formal de consulta de la SSF para estudiar cambios paramétricos o reformas más profundas del sistema previsional.

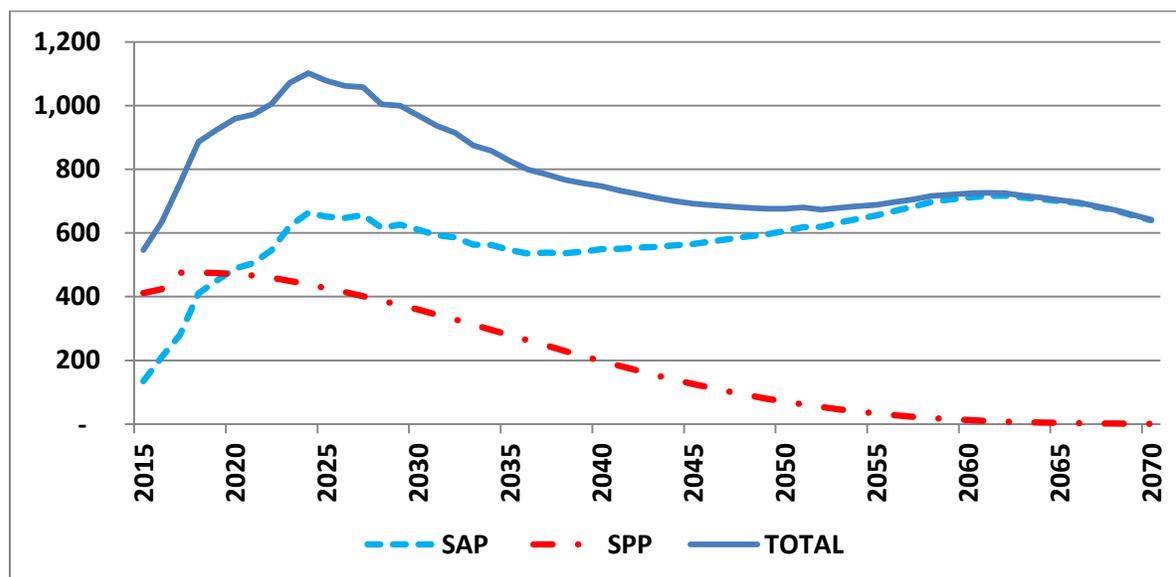
62. **El último estudio actuarial, realizado en el 2013, en su escenario base muestra que sin cambio de política de pensiones la carga presupuestaria anual del sistema de pensiones irá creciendo hasta alcanzar un pico de 1.43% del PIB en el 2040²⁸.** En esa simulación, se toma como hipótesis un crecimiento anual del PIB del 3 % y una tasa de rendimiento de los CIP indexada sobre el LIBOR (Figura 4).

²⁶ La reforma iniciada a finales de 1996 (Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones) instauró un sistema de capitalización individual y promovía el paso de los asegurados del INPEP y del ISSS a sociedades administradoras de Fondos de Pensión (AFP). En 1997, el costo de transición del Sistema se estimaba en 7,745 millones de dólares. En 2013, se estimaba en 24,085 millones.

²⁷ Se diferencian los CIP A y los CIP B, los segundos siendo títulos correspondiente a los certificados de traspaso que no están contabilizados en la deuda pública.

²⁸ El saldo de CIP-A alcanzaría su pico en el 2027 en relación al PIB con un 23.2% del PIB.

Figura 4: Déficit Anual del Sistema de Pensiones



Fuente: DPEF – Sistema previsional- diagnóstico a 2013 (Millones de dólares).

63. **El mecanismo que prevalecía para fijar la tasa de rentabilidad de los CIP ha sido declarado inconstitucional sin que por el momento se establezca otro modo de cálculo, generando incertidumbre sobre el costo del sistema de pensiones.** La Sala de Lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha fallado en diciembre 2014 que las tasas de interés de los CIP no podían fijarse en base a la tasa LIBOR por incidir negativamente en las pensiones futuras de los trabajadores. En un fallo complementario la Corte estableció que la Asamblea Legislativa tenía que establecer otro mecanismo para fijar la tasa de interés de las CIP.

64. **La Fuerza Armada tiene su propio fondo de pensión (el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada -IPSFA).** Este percibe directamente cotizaciones de sus miembros y recibe una contribución anual del Presupuesto del Estado de US\$14 millones correspondiente a la reversión de fondos de los pensionados que habían cotizado al régimen general antes de que se creara el IPSFA 30 años atrás ("responsabilidad compartida"). El IPSFA ha llevado a cabo un estudio actuarial pero sus resultados no han sido comunicados a la DPEF ni a la Superintendencia del Sistema Financiero.

65. **El presupuesto del Estado financia también el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto (FOPROLYD) por un monto de US\$50 millones anuales y las pensiones de los Escoltas y Montepíos por un monto de US\$1.2 millones anuales.** El monto del FOPROLYD incluye además de las pensiones, beneficios en materia de salud y de programas de reinserción. El monto del fondo va creciendo debido a cambios en la ley aunque parte de los beneficios contemplados en la ley no hayan sido

cumplidos (ej. Reserva de emergencia, reserva técnica, fideicomiso) o no se han integrado al reglamento de la ley.

C. Desastres Naturales

66. **El Salvador es uno de los países más vulnerables a desastres naturales.** Entre ellos se destacan los terremotos, huracanes, inundaciones y deslizamientos de tierra, sequías y erupciones volcánicas y sufre una gran vulnerabilidad al cambio climático²⁹. En el Reporte Mundial de Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas, en el año 2012 El Salvador se consideraba el décimo país más vulnerable a nivel mundial. Se reportaron 18 casos de inundaciones severas entre 1911 y 2011 y 32 erupciones en el siglo veinte. Los terremotos en El Salvador son recurrentes y se estima que –en promedio– cada diez años se registra uno en algún punto de la cadena volcánica central, y cada veinte años, uno que afecta la ciudad de San Salvador. El costo estimado por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de eventos climáticos es equivalente a 4% del PIB anual. En el Cuadro 8 se presentan datos sobre algunos de los desastres naturales recientes.

Cuadro 8. Estimación del Costo de los Desastres más Impactantes (1998–14)

Año	Evento	Daño (%PIB)
1998	Huracán (Mitch)	3.3%
2001	Sequía	2.1%
2001	Terremotos	12.1%
2005	Huracán (Stan) y Erupción volcánica	2.2%
2009	Depresión tropical (Ida)	1.44%
2010	Depresión tropical (Agatha)	0.5%
2011	Depresión tropical (DT12E)	4.0%

Fuente: Datos compilados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

67. **Los desastres naturales tienen un costo fiscal importante.** El informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015 indica que en

²⁹ El Notre Dame Global Adaptation Index (ND-GAIN), publicado en el Environmental Change Initiative de la University of Notre Dame ubica el Salvador junto a Guatemala y Honduras entre los tres países de América Latina con mayor vulnerabilidad al Cambio Climático.

promedio las pérdidas anuales por desastres desde 2001 son equivalentes a cerca del 60 por ciento del monto anual promedio de la inversión pública en ese mismo período.

68. **El sistema de protección civil es bien estructurado.** La ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (PROMID) de 2005 define un sistema nacional de protección civil, prevención de mitigación y desastres de tres niveles geográficos (Nacional, Departamental y municipal) y las atribuciones y funciones de las instituciones que participan de el, por lo cual crea y define las funciones de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres del Ministerio de Gobernación.

69. **El Ministerio de Medio Ambientes y Recursos Naturales (MMARN) realiza estudios de amenazas y de impacto potencial de los eventos sobre infraestructura.** El MMARN centraliza la información que recibe de otras instituciones sobre el valor de sus infraestructuras (cerca de 1000 edificios como escuelas y hospitales han sido valorizados) pero por el momento no tiene datos sobre las infraestructuras de transporte. El MARN utiliza modelos probabilísticos para evaluar el costo anual promedio de los desastres.

70. **Hay un fondo de ahorro para desastres pero los recursos son muy pequeños.** La Ley establece la creación del Fondo para la protección civil, prevención y mitigación de desastres (FOPROMID - Ley de creación en 2005) el cual dispone de 4 millones de dólares cada año. El FOPROMID es una reserva presupuestaria que sirve para asegurar gastos de poca cuantía o a permitir gastos de emergencia en la espera de otros fondos más costosos de movilizar. A fin de ejercicio, los fondos sin utilizarse se reintegran al presupuesto siguiente.

71. **En caso de emergencia se puede modificar el uso de los fondos del presupuesto y endeudarse.** Cuando la Asamblea legislativa decreta el estado de emergencia nacional (o el Presidente si la Asamblea no estuviese reunida), el ejecutivo puede reorientar partidas de gastos para cubrir necesidades relacionadas con la emergencia y luego proceder a la regularización de los gastos en la Asamblea cuando se levante el Estado de emergencia. En el 2011, el Banco Mundial otorgó un préstamo contingente de US\$50 millones para enfrentar desastres naturales. Estos recursos fueron utilizados este mismo año para la depresión tropical 12E. Otro préstamo contingente de la JICA de valor semejante está en negociación.

72. **Un mecanismo de seguro regional está al estudio.** El COSEFIN (consejo de ministros de hacienda o finanzas de América Central, Panamá y la República Dominicana) ha iniciado una reflexión sobre la posibilidad de crear un fondo regional pero sus modalidades no han sido definidas.

D. Finanzas de las Municipalidades

73. **La autonomía de las Municipalidades les da latitud para aprobar sus presupuestos y endeudarse.** Sin embargo, tienen que seguir las normas contables establecidas por la DGCG. Deben también entregar sus balances anuales a esa dirección para consolidación. La DGCG brinda apoyo para la implementación de un sistema de gestión

financiera que abarque los procesos de presupuesto, tesoro y contabilidad. La DGCG está en capacidad de consolidar los estados financieros de las municipalidades al final del primer semestre siguiente la clausura del año fiscal³⁰. Esos estados financieros no incluyen a las participaciones de las municipalidades en sociedades de economías mixtas. También emite un informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal³¹. Las Municipalidades tienen igualmente la potestad de crear o participar en sociedades de economías mixtas cuyos resultados no están reportados a nivel central. Eso constituye una fuente de riesgo fiscal que carece de análisis por el momento.

74. **En el 2010, se creó el Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades (FIDEMUNI) para resolver el endeudamiento de las Municipalidades.** Más de 40% de los recursos de inversión del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) servían al pago de la deuda y 86 municipalidades estaban consideradas en situación severa de endeudamiento. El FIDEMUNI fue creado para apoyar las municipalidades a reestructurar sus deudas a pesar de las dificultades de aumentar las contribuciones directas del Gobierno mediante la vía presupuestaria y bajar la tasa promedia de los préstamos de las municipalidades.

75. **Los principales ingresos corrientes de las municipalidades son los ingresos tributarios por 71.5% del total en el 2013.** El FODES aportó el 21.5% de los ingresos corrientes y el 98.8% de los ingresos de capital. Según la Ley FODES, desde su última modificación en 2010, el 8% de los ingresos netos del gobierno deben ser repartidos entre municipios según criterios socio-económicos y demográficos establecidos por la ley. Una parte del Fondo puede ser usado por las municipalidades como garantía colateral para obtener préstamos del sistema financiero.

76. **La ley reguladora de endeudamiento público municipal (LREPM) de diciembre 2005 limita el uso del endeudamiento.** La ley permite solo ciertos tipos de gastos (inversiones sociales, en capital físico y operaciones de reestructuración de pasivos), y establece límites para la contratación de nuevas deudas (incluidas las de corto plazo)³², y para el monto de la deuda respecto a los ingresos operacionales.

77. **La ley también define indicadores fiscales de deuda para orientar las instituciones financieras.** Se adopta una categorización de A a C de las municipalidades que

³⁰ En los Estados financieros de los Gobiernos locales, no se incluyeron a 11 municipios por falta de información contable al día.

³¹ La información está presentada en base devengo y no hay un estado comparativo con la base caja. No incluye a eventuales atrasos de pagos.

³² Art. 5. El límite de endeudamiento público municipal estará determinado por la siguiente relación: saldo deuda pública municipal sobre ingresos operacionales del ejercicio fiscal anterior, no podrá ser superior al 1.7 veces.

determina la posibilidad o no de endeudarse en función de indicadores fiscales. La categorización se elabora en función de una norma establecida por la DGCG (Normas Administrativas para la Categorización, Certificación y Control de la Deuda Pública Municipal - 2008) cada vez que se solicita un préstamo³³. En su informe anual sobre el endeudamiento municipal, la DGCG publica un cuadro de las solicitudes de categorización. En 2013, de 205 solicitudes emitidas, 22 fueron categorizadas en C, 156 en A y 27 en B.

78. **El monto de la deuda de los municipios a finales de 2013 era de US\$376 millones de dólares, lo que equivale al 3.3% de la deuda del SPNF.** La deuda incrementó del 19.3% respecto al año anterior. El 9.2% de esa deuda es de la municipalidad de San Salvador. La deuda de ningún de los otros municipios cuenta por más de 4% del total. El pago de amortización de la deuda del total de municipios fue de US\$82.5 millones en el 2013 (con un incremento de 62% respecto al año anterior) lo que representa 36% de los aportes en capital del FODES. De facto, la carga que representa la deuda para los municipios se acerca a la que había determinado el Gobierno a crear el FIDEMUNI: casi la totalidad de la deuda de los municipios es deuda interna (99.6%) con instituciones financieras privadas (57.5%) o públicas (25.5%).

E. Entidades Descentralizadas y Empresas Públicas

79. **La mayor parte de las entidades descentralizadas y empresas públicas están incluidas en el presupuesto del sector público no financiero.** Son 40 entidades descentralizadas más 30 hospitales y 4 empresas públicas a través de presupuestos especiales. Quince entidades son extra presupuestarias por sus fundamentos legales disponen de autonomía en la elaboración de su presupuesto pero todas reportan sus estados financieros a la DGCG^{34, 35}. La Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) es la más grande, seguida de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANANDA) y la Lotería Nacional de Beneficencia. En 2013 CEL y CEPA tuvieron resultados presupuestarios superavitarios y Lotería y ANAA resultado deficitario (Cuadro 9). No se tiene una visión consolidada, todavía, de las participaciones cruzadas de las empresas públicas en otras sociedades de economía mixta o participaciones.

80. **Algunas entidades tienen capacidad de endeudamiento propio con o sin garantía del Estado.** Sin embargo, la deuda de las empresas públicas ha crecido muy poco en los

³³ Una municipalidad no puede pedir más de dos certificaciones al año.

³⁴ Las empresas públicas poseen participaciones en filiales pero no consolidan necesariamente sus cuentas y ese riesgo merece un análisis más detallado en estudios posteriores.

³⁵ Dichas instituciones durante 2013 dispusieron de asignaciones por valor de US\$ 756.4 millones.

últimos diez años (14% entre 2004 y 2014) y en ese periodo no ha pasado de 6.5% de la deuda del SPNF³⁶.

Cuadro 9. Ingresos y Gastos de las Empresas Públicas en 2013

(en miles de US\$)

Empresa	Ingresos Corrientes	Ingresos Capital	Financiamiento	Total Ingresos	Gasto Corriente	Gasto Capital	Aplicación Financiera	Total Gastos	Resultado
Lotería	39,368	212		39,580	40,425	40,581		81,006	(41,426)
CEL	392,205	6,066	90,311	488,582	358,671	95,582	20,854	475,107	13,475
ANDA	113,017	711	6,459	120,187	124,510	10,022		134,532	(14,345)
CEPA	83,742	25,903	58,288	167,933	66,222	36,323	7,019	109,564	58,369
Total	628,332	32,892	155,058	816,282	589,828	182,508	27,873	800,209	16,073

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013.

F. Garantías

81. **Todas las garantías otorgadas por el Estado han beneficiado solo a entidades del sector público.** La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (AFI) en ninguno de sus artículos contempla o prohíbe la posibilidad que el Estado otorgue garantías a actores privados pero establece en su artículo 83 que sus disposiciones aplican a las garantías otorgadas a préstamos solicitados por las Municipalidades. El artículo 87 define que para iniciar trámites para operaciones de crédito incluyendo las de municipalidades y otras entidades e instituciones que contemplan una garantía del Estado, se debe presentar a la DGICP información sobre el proyecto a financiar como un análisis financiero de la operación. El artículo 95 de esa ley obliga al MH a realizar un seguimiento de las garantías otorgadas a préstamos de las entidades del sector público y municipalidades, seguimiento cuyas modalidades se deben definir por normativa a nivel de la DGICP.

82. **La DGICP mantiene un registro detallado de los contratos de préstamos de todo el SPNF, todavía no produce un informe de deuda.** El art. 164 del reglamento de la ley AFI define las responsabilidades de la DGICP, las cuales no incluyen la publicación de las estadísticas de deuda. Todavía, la DGICP no produce un informe anual de la deuda que analice su comportamiento y permita analizar su evolución. No hay un análisis de las garantías que describa el historial de comportamiento e información sobre situaciones en que el tesoro ha tenido que honrar las garantías.

83. **El MH puede retener recursos de las municipalidades caso no paguen la deuda externa.** En caso de que una municipalidad no cumpla con el pago de una deuda con un organismo internacional por la cual el Estado aceptó ser garante, éste podrá pagar al

³⁶ Página web del BCR.

organismo descontando el dinero de las transferencias que tenía que aportar a la municipalidad mediante el FODES (art.12 de la LERPM).

84. **A finales de 2014, de US\$291 millones de deuda de las empresas públicas, cerca de 45% han sido contratados con garantía del Estado.** No se dispone de un historial de las deudas garantizadas de las empresas públicas que permitiría evaluar el riesgo que las garantías se realicen (Recuadro 4).

Recuadro 4. Declaración de Garantías

Independientemente del sistema contable que se use, la información sobre garantías deberá declararse en los documentos de presupuesto, los informes fiscales preparados durante el ejercicio y los estados financieros de final del ejercicio. En teoría, las garantías deberán notificarse en una *declaración de pasivos contingentes* más completa, que es parte de los documentos de presupuesto y que se publica junto con los estados financieros, con actualizaciones en los informes fiscales.

La información básica que debe darse a conocer en forma anual para cada garantía o programa de garantías es la siguiente:

- Breve descripción de sus características, su propósito programado, los beneficiarios y la duración prevista.
- Exposición total al riesgo financiero del gobierno y, cuando sea posible, una estimación del posible costo fiscal de las garantías que se hacen efectivas.
- Pagos efectuados, reembolsos, recuperación de costos, derechos financieros establecidos frente a los beneficiarios y exenciones relativas a esos derechos.
- Derechos de garantía u otros ingresos recibidos.

Además, los documentos de presupuesto deben incluir lo siguiente:

- Una indicación de las reservas establecidas en el presupuesto para las solicitudes previstas de pago de garantías, y del tipo de reserva (por ejemplo, asignaciones o reservas para contingencias).
- Un pronóstico y una descripción de todas las nuevas garantías emitidas durante el ejercicio.

Durante el año deberá publicarse información detallada sobre nuevas garantías a medida que se concedan (por ejemplo, en el boletín del gobierno). En los informes fiscales publicados durante el ejercicio deberán indicarse las nuevas garantías otorgadas durante el período, los pagos efectuados por concepto de garantías y la situación jurídica de los activos frente a beneficiarios, y deberán actualizarse el pronóstico sobre otorgamiento de nuevas garantías durante el ejercicio y la estimación del posible costo fiscal de las garantías exigidas.

Finalmente, deberá hacerse una conciliación de los cambios en el saldo de deuda pública ocurridos entre el inicio y el final del ejercicio, indicando por separado la parte del cambio que es atribuible a la asunción de deuda debida a garantías que se hacen efectivas.

Fuente: FMI, Manual de Transparencia Fiscal 2007, Recuadro 17, página 87.

G. Asocio Público-Privado

85. **Ningún proyecto de asocio público-privado ha sido llevado a cabo ni examinado por el MH a la fecha.** El Ministerio de Obras Públicas (MOP) ha identificado 12 proyectos que podrían dar lugar a un APP. Son proyectos de ampliación de un aeropuerto, 9 carreteras, parque de producción de energía eólica y un centro de ferias internacionales. La Ley Especial de Asocios Público Privados del 5 de junio 2013 (reformada en abril 2014) define la posibilidad de realizar proyectos de inversión mediante APP y establece los procedimientos

para que los proyectos estén realizados dando potestad al Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador para admitir los proyectos con base en un estudio de factibilidad económica y evaluaciones de impacto fiscal y social que el MH deberá analizar en un plazo de 45 días a recepción del estudio. También la Ley establece la creación del Organismo Fiscalizador de Asocios Público-Privados para seguir y controlar las APP. Los dispositivos de la Ley parecen bien completos y siguen buenas prácticas internacionales inclusive en relación al límite máximo de compromisos acumulados de 3% del PIB (Recuadro 5).

Recuadro 5. Ley Especial de Asocios Público Privados

La asamblea Legislativa aprobó el Decreto 379 de 2013 que aprueba la Ley Especial de Asocios Público Privados (APP). La características principales de las APPs son:

- Los contratos pueden ser auto sostenibles, ingresos cubren todos los costos, o cofinanciados, cuando el Estado aporta recursos o garantías.
- Contratos tiene que observar los principios de legalidad, supremacía del interés público, rectoría del estado, temporalidad, preservación del dominio estatal, incentivo a la inversión privada en proyectos de obras públicas, transparencia, rentabilidad social y eficiencia económica, distribución de riesgos, competencia entre privados y responsabilidad fiscal.
- Responsabilidad fiscal se expresa tanto en la evaluación de la capacidad de pago del Estado, previo a la asunción de compromisos a través de contratos de APP, como también en el ejercicio de la facultad de verificar que las entidades contratantes incorporen en su planificación de las obligaciones futuras y el cumplimiento estricto de los límites de compromisos futuros.
- Cabe al Ministerio de Hacienda evaluar la asignación de riesgos e impactos fiscales de los proyectos de APP, verificar y emitir opinión sobre la evaluación de valor por dinero, emitir dictamen financiero sobre las implicaciones fiscales de los contratos de APP, verificar la consistencia fiscal de los compromisos de pagos futuros firmes y contingentes cuantificables, verificar que las instituciones contratantes del Estado incluyan en el presupuesto los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos derivados de los contratos.
- Las obligaciones firmes que exceden un ejercicio fiscal deben ser tratados como deuda pública para efectos de contabilidad fiscal.
- El monto acumulado de los pagos firmes y contingentes cuantificados, netos de ingresos contingentes, no podrán exceder el 3% del PIB del año inmediato anterior.

H. Demandas Judiciales Contra el Estado

86. **No está disponible un registro centralizado de las demandas judiciales contra el Estado.** Los litigios internacionales son objeto de un seguimiento por parte de la Cancillería pero ninguna institución del Gobierno Central se encarga de darle seguimiento a las demandas internas, No se lleva a cabo un análisis de las demandas pendientes de resolución, ni una evaluación de la probabilidad de fallo en contra y de su impacto sobre las finanzas del Estado.

87. **Las demandas fallidas no están inscritas en la documentación presupuestaria sino al momento de su pago.** El MH tiene conocimiento de los fallos en contra del gobierno solo cuando se le solicita el pago de la sentencia. Existe en el presupuesto una partida para

litigios judiciales pero no está financiada. Por tanto, el gobierno puede demorarse en cumplir el pago ya que el fallo en contra no ha sido anticipado.

88. **El impacto fiscal de las demanda pueden ser significativos.** Por ejemplo, la DGCG mencionó un litigio de un contratista del MOP que recibió una indemnización de US\$40 millones y de un litigio contra la empresa de electricidad que alcanzó US\$285 millones que tuvo que ser titularizada.

I. Instituciones Financieras

89. **El BCR tiene información adecuada sobre la solidez de las instituciones financieras y los riesgos en el presente no parecen preocupantes.** El informe del FMI sobre la Evaluación de la Estabilidad del sector financiero (FSAP según su acrónimo en inglés) de 2010 señalaba la capacidad de resistencia de los bancos frente a la crisis económica del 2009. En 2015, FITCH cualifica a 22 instituciones financieras de El Salvador. Tres son calificadas en BBB y las otras entre A y AAA.

90. **Contando con 25 instituciones financieras, el sector es considerado como no concentrado según el Índice Herfindahl-Hirschmann.** De un total de US\$11.4 mil millones en depósitos, los bancos comerciales tiene 93% de los depósitos, los bancos cooperativos 6% y las sociedades de ahorro y crédito 1%. La solvencia patrimonial normativa es de 12% siendo que todas las instituciones están bien arriba de este valor en términos de capital propio. La cartera con crédito vencido es de 6.23% del total de crédito y la rentabilidad promedio de los bancos comerciales de 9.47%. El valor del índice era de 1295 a diciembre 2014 por debajo de los 1500 que sirven de referencia. Esa tendencia a la desconcentración se observa por lo menos desde el año 2006.

91. **El BCR realiza análisis de riesgos e implementa medidas de mitigación.** El BCR realiza pruebas de tensiones para estimar si los bancos corren el riesgo de volverse insolventes y ha definido una política integral de liquidez la cual contempla la creación de un fondo de liquidez actualmente al estudio³⁷. Igualmente, el BCR elaboró lineamientos estratégicos para la gestión de crisis, el cual contempla el fortalecimiento del Instituto de Garantía de Depósitos. Este seguro cubre depósitos de hasta US\$10,000 por cuenta por depositante que representan cerca de 41% de las cuentas. El BCR está trabajando en fortalecer su marco analítico con el fin de definir requerimientos prudenciales para entidades que presentan un riesgo sistémico.

92. **Según estudios del BCR, la concentración de los activos en LETES no constituye un riesgo para ningún de los bancos en la situación actual.** Además, el BID ha otorgado

³⁷ A la fecha, las reservas disponibles en caso de una crisis de liquidez son constituidas en gran mayoría por fondos individuales de los mismos bancos y la parte de los fondos mutualizados es baja.

un préstamo contingente de US\$100 millones para que el Estado pueda repagar los títulos si acaso un banco lo solicitará de manera urgente. Todavía, se recomienda definir un nivel de exposición de las instituciones financieras a este tipo de inversión.

93. **En BCR y el MH tienen reuniones técnicas quincenales para analizar riesgos en el sector financiero.** Esto permite un intercambio permanente de informaciones entre los principales responsables por la solidez del sistema.

J. Análisis de la Misión

94. **Hay buena disposición para que las entidades del gobierno compartan información respecto al diagnóstico de los riesgos, pero no existe a la fecha un mecanismo formal de cooperación ni un diagrama de flujo de la información.** Sería importante que la DPEF prepare un mapeo detallado de las principales entidades que detienen información relevante sobre riesgos fiscales y que se organice los informes y datos que se debe producir. El Cuadro 10 presenta un primero mapeo de la situación.

Cuadro 10. Mapa de Riesgos Fiscales

Tipos de riesgos	Entidades	Información	Periodicidad
Macroeconómicos	BCR	Indicadores del sector real	Anual
Deuda	DGICP	Informe de deuda	Mensual
		Estrategia de deuda	Anual
Desastres Naturales	MARN	Evaluación de amenazas	Anual
		Evaluación del costo de los riesgos	Anual
	DGPRMID	Medidas de mitigación	Anual
Municipios	DGCG	Informe de endeudamiento municipal	Anual
		Participaciones de las municipalidades a Sociedades de Economías mixtas	Anual
		Estados financieros	Anual
Descentralizadas y Empresas Públicas	DGCG	Estados financieros	Anual
	DGICP	Deuda (garantizada y no garantizada) de las entidades	Anual
	Empresas Públicas	Estados financieros	Anual
Garantías de Deuda	DGICP	Informe de garantías	Anual
Demandas Judiciales	Fiscalía General de la República	Monto de las demandas Probabilidad de fallo en contra	Anual
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Monto de las demandas al nivel internacional	Anual
	Dirección Financiera MH	Pagos solicitados y pagos realizados por fallos en contra	Anual
Pensiones	SSF	Estudio actuarial (Sistema general)	Trienal
	IPSFA	Estudio actuarial	Trienal
	Montepíos Lisiados	Previsión a 10 años de sus transferencias	Anual
APP	PROESA	Presentación de las garantías contingentes del Estado en los contratos	Anual
	OFAPP	Informe sobre riesgos de realización de las contingencias	Anual
Sistema financiero	BCR	Análisis de riesgo	Anual

95. **Los riesgos macroeconómicos generales están, al menos parcialmente, explicados por fallas analíticas.** Las fallas más comunes son los diagnósticos basados en marcos que no pueden proporcionar una visión integral de la situación fiscal, la calibración insuficiente tanto de la magnitud como de la probabilidad de choques exógenos y las respuestas de políticas endógenas que no fueron incluidas en los escenarios analizados. En el caso de El Salvador, la sistemática sub-estimación en las proyecciones del balance primario en los MFMP debe corregirse para evitar que la dinámica del endeudamiento muestre un sendero inconsistente con las fuerzas que lo motorizan³⁸.

96. **La incertidumbre jurídica sobre la tasa de rendimiento de los certificados CIP incrementa el riesgo previsional.** La sostenibilidad del sistema de pensiones y la calidad de las previsiones fiscales depende de la estabilidad de las reglas y parámetros del sistema. La estabilidad a largo plazo del sistema requiere el uso de una tasa de interés representativa de las evoluciones del mercado. La misión entiende que la Corte Constitucional debería ser mejor informada sobre la tasa LIBOR que es mundialmente utilizada como parámetro en la mayor parte de los contratos financieros. La LIBOR fue creada para ser una referencia de costo de los préstamos interbancarios. Se estima que existen contratos en un monto de US\$400 trillones en todo el mundo. En 2014 la inflación fue de 0.47% y el promedio de remuneración de depósitos a 180 días fue de 1.26%. Así, la remuneración pagada por la CIP de Libor más 0.75% parece bastante adecuada del punto de vista de vinculo con tasas practicadas en el mercado financiero. Cualquier incremento sin que exista un análisis de impacto económico sobre la capacidad del presupuesto financiarla puede generar distorsiones aún más elevadas.

97. **El modelo de simulación actuarial de las pensiones de la SSF puede usarse para análisis de cambios de políticas previsional.** El modelo que sirve de base al estudio actuarial del sistema de pensiones ha sido desarrollado por una firma consultora. Existe una coordinación informal entre SSF, MH y BCR pero podría fortalecerse al nivel institucional.

98. **No hay una periodicidad definida para la actualización de los cálculos actuariales de los tres fondos de pensión.** El MH y el SSF deberían definir una periodicidad a lo menos a cada tres años para actualizar esos estudios. Ni el MH ni la SSF tienen acceso al estudio actuarial del IPSFA. La DPEF debería discutir con la entidad responsable por la gestión del IPSFA.

99. **Los fondos disponibles inmediatamente en caso de desastres naturales son limitados.** El Estado de emergencia permite reorientar gastos del presupuesto pero eso impacta sobre los programas de inversión del gobierno. Hay necesidad de definir mecanismos de financiamiento de emergencia que permitan financiarlas. La LRF propone un

³⁸ Así por ejemplo, el MFMP 2011-2015 proyectó la deuda total del año 2014 en un nivel del 47.9 % del PIB mientras cuando el valor observado a fines del 2014 ascendió a 57.6 % del PBI.

fondo especial compuesto de superávit financiero proveniente de ingresos arriba del presupuestado, pero la evidencia histórica no es buena considerando que las proyecciones han sido optimistas y la recaudación menor. Así, este mecanismo puede no acumular ningún recurso.

100. **Si bien el monto de la deuda municipal es bajo si se compara a la deuda del Estado Central, es alto respecto a los ingresos de los municipios y presenta una tendencia marcada a la alza.** El mecanismo de clasificación permite un monitoreo de la deuda municipal pero no ha impedido un incremento sensible de la deuda.

101. **Dos de las cuatro empresas públicas generan pérdidas financieras.** Esto puede significar que el Gobierno tenga que aportar capital a las empresas. Los estados financieros permiten tener una visión clara de las finanzas de las entidades descentralizadas y empresas públicas pero no existe un seguimiento sistemático de esas entidades que permita detectar con antelación potenciales déficits. El gobierno debería implementar una política a favor de un resultado financiero positivo y pago de dividendos al tesoro público.

102. **PROESA y el MH deben crear capacidad institucional para analizar los proyectos de APP y poder cumplir con los requerimientos de la ley.** El fortalecimiento de esas instituciones es un prerrequisito para poder lanzar un primer APP. Los organismos internacionales como CAPTAC-DR, Banco Mundial y BID pueden prestar asistencia técnica en esa materia.

103. **El MH debe articularse con la Fiscalía para consolidar informaciones sobre demandas judiciales contra el Estado.** El ideal sería que la propia Fiscalía centralizase las informaciones sobre los procesos en andamiento, preparase estimativa de posibles pérdidas financieras, y preparase informe anual sobre la situación de las demandas.

K. Informe de Riesgos Fiscales

104. **El Informe de Riesgos Fiscales debe considerarse como un trabajo de mejora continua, donde con el tiempo la información y el análisis se pueden ampliar y las estimaciones mejorarse.** Por ejemplo, los riesgos macroeconómicos pueden examinarse inicialmente mediante análisis de sensibilidad, en años posteriores reportar también resultados de análisis de escenarios (donde varios choques interactúan) y más adelante realizar ejercicios estocásticos, con figuras de abanico (*fan charts*). De manera similar con los desastres naturales y las demandas contra el Estado, donde inicialmente se informa las situaciones más relevantes y en reportes posteriores se informa sobre su valor esperado. El Recuadro 6 provee una posible estructura de un informe de riesgos fiscales para El Salvador. Se recomienda empezar por los riesgos macroeconómicos, desastres naturales y pensiones.

Recuadro 6. Estructura de un Informe de Riesgo Fiscal

El informe debería empezar con una descripción de como la estrategia fiscal del gobierno ha reducido los riesgos fiscales y contener una indicación de la importancia de una mayor transparencia fiscal para la confiabilidad y credibilidad de la política fiscal.

Riesgos Macroeconómicos

- Discusión de la calidad de los pronósticos macroeconómicos y fiscales de los últimos años, comparando los supuestos utilizados en los pronósticos para el presupuesto los resultados reales.
- Sensibilidad de los ingresos y gastos a variaciones de cada uno de los supuestos clave sobre los que se basa el presupuesto (por ej.: impacto de las tasas de inflación y las tasas de interés sobre los ingresos y gastos), explicando las relaciones subyacentes.
- Examen del impacto de escenarios alternativos sobre las proyecciones del presupuesto. Posibles formas de presentar estos impactos incluyen “gráficos de abanico” (*fan charts*). En estos ejercicios deben tomarse en cuenta las correlaciones entre diferentes choques.
- Análisis de sostenibilidad de la deuda sujeto a choques.

Riesgos de la Deuda Pública

- Marco institucional y de políticas para el endeudamiento del gobierno y para los préstamos del gobierno a otras entidades públicas (*government on-lending*): proyección de flujos de entrada y salida (*inflows, outflows*) y balances; decisiones sobre repago de deuda (*disposition of loan repayments*) y préstamos en mora.
- Sensibilidad de los niveles de deuda pública y los costos del servicio de la deuda a variaciones de los supuestos, como por ejemplo las tasas de interés. Impacto de la estrategia de deuda sobre la exposición al riesgo del gobierno.

Contingencias Explícitas

- **Contingencias previsionales.** Exposición bruta y valor esperado de las contingencias relacionadas con las pensiones públicas.
- **Asocio Público-Privados.** Marco legal y de política y justificación de los APPs. Resumen del programa de APP. Necesidades de infraestructura y programa de inversión pública. Exposición total acumulada del programa de APP. Características claves de los APP firmados y exposición bruta (mas adelante, el valor esperado) a garantías e instrumentos similares (y a otros riesgos).
- **Demandas contra el Estado.** Valor de las pretensiones, incluyendo una advertencia que mencione que reportar el riesgo no implica que el gobierno reconoce este como un pasivo. Los valores esperados a pagar por demandas perdidas deben estimarse, mas no revelarse las estimaciones individuales.
- **Garantías de deuda.** Justificación y criterios para proveer garantías de deuda. Exposición bruta y valor esperado de estas.

Contingencias Implícitas

- **Desastres Naturales:** Estos riesgos pueden considerarse en parte contingencias explicitas, cuando la ley ordena al gobierno atender emergencias. Reportar el impacto fiscal de los desastres en años recientes. Nivel y operación de fondos de contingencia para desastres naturales; instrumentos financieros para mitigar riesgos. Otros instrumentos de mitigación y prevención.
- **Sector Bancario:** Seguro de depósitos existente, riesgos del sector bancario. Información de costos de anteriores salvamentos/recapitalizaciones/soporte financiero preventivo. Desempeño reciente de los bancos públicos y privados.
- **Empresas Públicas.** Marco de políticas para las empresas (políticas de deuda, tarifas, dividendos, etc.). Desempeño financiero de estas e importancia (y desempeño de las mayores empresas).
- **Gobiernos Sub-nacionales.** Marco legal de las relaciones fiscales intergubernamentales. Desempeño financiero agregado de los gobiernos sub-nacionales. Saldo de deuda subnacional (incluyendo deuda flotante).

L. Recomendaciones

- **Realizar un mapeo de los riesgos en el cual se analizan los principales riesgos fiscales a los que puede enfrentarse el país. Se recomienda empezar por los más relevantes como los macroeconómicos, desastres naturales y pensiones.** Definir las entidades involucradas y las responsabilidades de cada una de las instituciones del gobierno para la colección, análisis y cálculo de los riesgos. El Cuadro 9 presenta un primer mapeo de los riesgos y debe ser complementado.
- **Elaborar un informe anual de riesgos para ser presentado junto con el MFMP y el presupuesto.**
- **Definir el contenido del informe y el calendario de eventos.**
- **La DGICP debe preparar una estrategia de financiamiento de mediano plazo, un informe anual de deuda pública y un informe de las garantías.** Tanto en la estrategia cuanto en el informe anual se debe hacer análisis de riesgos de mercado, crédito, tasa de interés. Elaborar un informe sobre las garantías según las normas del Manual de Transparencia fiscal del FMI de 2007 (Recuadro 4) que podría ser incluido en el informe de riesgos fiscales.
- **Establecer una reserva presupuestaria para casos contingentes explicitando sus condiciones de uso.** La experiencia internacional es que se reserve de 1% a 3% del total de los gastos corrientes para esa reserva.
- **Evaluar críticamente la proyección del PIB real y generar un mecanismo de consulta con el sector privado y los organismos multilaterales cuando la proyección supere en un 80% la media móvil de crecimiento de los últimos 5 años.** El MFMP, en este sentido y pese a que la tasa de crecimiento del producto fue del 1.08% en el quinquenio 2007-2011, proyectó una tasa del 4% a partir del 2014 en su análisis fiscal y una tasa constante del 3.1 % en su análisis de sostenibilidad de deuda³⁹.

³⁹ Ver Tablas 7 y 6, respectivamente, del MFMP 2011-2015.