

PERFIL DE PROYECTO

EL SALVADOR

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo		
Número de Proyecto:	ES-L1093		
Equipo de Proyecto:	Carola Pessino (IFD/FMM); Jefe de Equipo; David Kaplan (LMK/CME); Jefe alterno; Alberto Barreix; Ariel Zaltsman; Alejandro Rasteletti; y Martín Ardanaz (IFD/FMM); Jordi Prat (CID/CID); Oliver Azuara (SCL/LMK); Marco Aleman; y Ernesto Crausaz (FMP/CES); María Greco (LEG/SGO); Ida Fernández y Mariana Canillas (IFD/FMM); Joaquin Zentner (CID/CDR); Juan Benítez y Julia Escobar (consultores).		
Prestatario:	República de El Salvador		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda		
Plan Financiero:	BID – Capital ordinario(CO)	US\$	350.000.000
	Total:	US\$	350.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	Directiva B.13	
	Clasificación:	B.13	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL, OBJETIVOS Y COMPONENTES DE POLÍTICAS

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** El Salvador tiene una economía pequeña, dolarizada y vulnerable a choques externos y desastres naturales. Desde el año 2000, la economía creció al 2% anual. En 2009, el PIB decreció en 3,1%; y desde entonces hasta 2017 el crecimiento fluctuó entre 1,4% y 2,4% (Banco Central de Reserva (BCR), 2018).
- 2.2 **Situación fiscal.** El déficit fiscal global promedió 3,2% entre 2000-2008, subiendo a 5,7% en 2009, por la caída de los ingresos (0,8 puntos porcentuales (pps) y por un aumento del gasto (1,6 pps). Los ingresos regresaron al nivel de 2008, pero el gasto se mantuvo en 23,0%¹ y continuó creciendo. El déficit incluido pensiones promedió 4% hasta 2013 cuando comienzan diversas reformas. El gobierno efectuó reformas tributarias enfocadas en el aumento de las tasas del Impuesto sobre la Renta (ISR) y de tasas y bases de impuestos selectivos; y la creación de nuevos impuestos². Con ello, la carga impositiva aumentó de 14,3% en

¹ De ahora en más, a no ser que se explicita el déficit y el gasto se refieren a los mismos conceptos incluido el gasto en pensiones.

² La tasa del ISR a las personas de más alto ingreso aumentó del 25% al 30%, como así también el mínimo exento (Decreto Legislativo-DL.957-2011). El gobierno creó el impuesto sobre Operaciones Financieras (DL-764-2014); la contribución especial a grandes contribuyentes (DL-161-2015); y la contribución especial para la seguridad ciudadana (DL-162-2015).

2010 a 15,8% del PIB³ en 2016, insuficiente para cubrir el aumento del gasto público, que en 2016 alcanzó el 22,8% (Ministerio de Hacienda (MH), 2018).

- 2.3 El gasto público es rígido y ha sido contracíclico solamente en el ciclo recesivo⁴. El gasto aumentó de 20,1% en 2007 a 24,1% del PIB en 2013, impulsado principalmente por el aumento en salarios (1,7 pps del PIB), bienes y servicios (0,8 pps del PIB) y subsidios (0,7 pps del PIB). A partir de entonces, el gobierno redujo el gasto, disminuyendo hasta 22,7% en 2016 debido, parcialmente, a la reducción del gasto en subsidios energéticos⁵ y a la baja del precio del petróleo. La focalización de subsidios y la baja del precio energético generó un ahorro en 2016 de 1,2 pps del PIB (MH, 2016). Simultáneamente, el gasto en capital disminuyó de 3,2% a 3,0% del PIB en dicho lapso.
- 2.4 El sistema de pensiones implementado en 1998 sustituyó al Sistema de Pensiones Públicas por uno de cuentas individuales. La subestimación de las reservas técnicas para financiar el período de transición obligó al gobierno a financiarlo con recursos presupuestarios. Entre 2009-2017, el gobierno hizo transferencias anuales promedio de 1,8% del PIB para cubrir las obligaciones previsionales. Para ello, el gobierno creó en 2006 el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)⁶, para la emisión de certificados de inversión previsional.
- 2.5 Como el desequilibrio fiscal no mejoró lo suficiente con todas las reformas, y el crecimiento siguió débil, la deuda del Sector Público No Financiero se incrementó en el período 2007-2016 en 21,6 pps del PIB, de 39,3% a 60,9% del PIB. De este incremento, 14 pps correspondían a pasivos previsionales (FMI, 2016b). De continuar con la tendencia, la deuda proyectada alcanzaría 80% del PIB en 2023, comprometiendo su sostenibilidad (FMI, 2016b). Para revertir esta dinámica, se requería de acciones que redujeran el déficit fiscal en 3 pps del PIB (FMI, 2016a).
- 2.6 En 2016, a partir del diálogo y búsqueda de consensos entre los diferentes sectores del país, las autoridades lograron importantes acuerdos políticos. Como resultado el gobierno aprobó la ley de responsabilidad fiscal (LRF) a fines del año 2016 y modificó el sistema de pensiones a fines de 2017. El Banco acompañó el proceso de reforma del marco regulatorio de la LRF y del sistema de pensiones, desde la concepción inicial de las mismas desde 2011 y posteriormente asesorando técnicamente al MH, durante su redacción y proceso de reglamentación, que aún continúa. Estas reformas de la LRF y del sistema de pensiones coincidieron con la preparación de este programa con el Banco.
- 2.7 Mejorar la sostenibilidad fiscal propiciando crecimiento inclusivo requiere limitar el crecimiento del gasto y de la deuda y mejorar la eficiencia del gasto, priorizando la inversión pública eficiente y protegiendo la asignación presupuestaria de

³ Y por ende los ingresos totales se incrementan de 18,6% a 19,9%.

⁴ Esta es una característica de países de América Latina-AL, que se profundizó a partir de la crisis de 2008 y explica parcialmente la disminución en el gasto de infraestructura durante la misma. Por ello reglas fiscales que limiten el gasto corriente y no el de capital pueden ser eficientes en estos contextos (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018 en proceso).

⁵ Decreto Ejecutivo-DE-35-2011, DE-197-2014, y DE-6-2017.

⁶ La Ley FOP (DL-98-2006) permitía al Gobierno contraer deuda con las Administradoras de Fondos de Pensiones a tasas menores que las del mercado, moderando los costos fiscales de los compromisos previsionales.

programas críticos orientados a los segmentos de la población más vulnerables. Los principales desafíos, con sus problemas específicos y las causas asociadas son:

- 2.8 **Gestión macro fiscal.** Previo a noviembre 2016, el gobierno carecía de reglas fiscales para promover la sostenibilidad y limitar el déficit fiscal, y el crecimiento del gasto corriente. Además, el gobierno no contaba con un marco fiscal de mediano y largo plazo para el manejo de las finanzas públicas y las obligaciones fiscales previsionales, y poder proyectar una línea de base plurianual para tomar decisiones de política fiscal⁷.
- 2.9 **Gestión de las compras públicas.** Los procesos de compras públicas son de baja eficiencia y transparencia debido a las deficiencias en el marco legal, arquitectura institucional, capacidad operaciones y transparencia⁸ y el atraso en implementar un portal electrónico transaccional. Los procesos de libre gestión y licitación se realizan en forma manual y el método de compras por subasta inversa no es de uso obligatorio⁹. La ausencia de estos mecanismos encarece las compras y dificulta la transparencia y auditoría de los procesos¹⁰.
- 2.10 **Gestión del presupuesto por Programas con Enfoque en Resultados (PpR) y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).** El modelo de presupuesto por áreas de gestión no permite vincular los recursos públicos asignados y los objetivos a los que están destinados. El Salvador no cuenta con un presupuesto por programas ni con mecanismos de medición de la efectividad del gasto¹¹. Tampoco cuenta con un MGMP que permita a las instituciones públicas definir metas de desempeño que trasciendan el presupuesto anual¹².
- 2.11 **Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada.** Los niveles de inversión son bajos: 14,1% del PIB promedio en 2011-2016 comparado a 24,6% en Centroamérica (FMI, 2018). Ello limita el crecimiento potencial por lo que se necesitan medidas para potenciar la inversión. La gestión de la inversión pública y facilitación de la privada es ineficiente debido a: (i) deficiencias y falta de transparencia del modelo de gestión de la inversión pública (Armendariz et al. 2016) con baja ejecución de la inversión (65% de la inversión programada – MH, 2018); (ii) falta de simplicidad de los trámites en los procesos de creación y cumplimiento de obligaciones periódicas de empresas y un inadecuado financiamiento del componente público necesario para dar empuje a inversiones estratégicas (USAID, 2012 y 2017).

⁷ Vlaicu et al. (2014) encuentran que contar con proyecciones presupuestarias de mediano plazo mejora los balances fiscales en alrededor de dos puntos porcentuales del PIB.

⁸ El Salvador obtuvo en 2010 un puntaje de 1,2 usando la metodología MAPS sobre un máximo de 4, distribuido en los cuatro pilares mencionados. Desde entonces, se han hecho avances limitados (BID, 2010; USAID, 2017).

⁹ ANEP (2016) estima el ahorro potencial de la subasta inversa en compras públicas en 0,9% del PIB.

¹⁰ El Salvador obtuvo una puntuación de 1 sobre 4 por la falta de un sistema independiente de quejas en el Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, 2013).

¹¹ En 2013 El Salvador obtuvo un puntaje inferior al promedio de AL en el índice del pilar de presupuesto por resultados (0,8 y 1,9, respectivamente) (Kaufman et al, 2015).

¹² La adopción de un MGMP tiene un efecto significativo sobre la disciplina fiscal. Desde un marco que sólo contenga proyecciones macroeconómicas a uno que incluya priorizaciones del gasto, la mejora sobre el balance fiscal va desde 0,9 a 2,8 puntos porcentuales del PIB (Brumby et al, 2013).

- 2.12 **Gestión de la cobranza y la transparencia tributaria.** La estructura organizacional dentro del MH es deficiente para la cobranza efectiva de la deuda tributaria. La recuperación de la deuda es 25% inferior y su antigüedad 3 veces mayor que el promedio latinoamericano (CIAT, 2016 y BID, CIAT, CAPTAC-DR, 2012). La integración con bases de datos de terceros es limitada y los cruces de información son puntuales. Respecto a la transparencia, El Salvador no intercambia información tributaria con otras jurisdicciones y tiene un vacío legal que no permite conocer al último beneficiario de la propiedad, dificultando el combate a la evasión y el fraude fiscal internacional.
- 2.13 **Sistema de pensiones.** Las pensiones no cubren el riesgo de longevidad, las tasas de reemplazo son bajas (entre 35% y 40% del salario¹³), son fuertemente regresivas, y carecen de la institucionalidad necesaria para que las decisiones previsionales tengan un sustento técnico sólido con base en la evolución real del sistema. En ausencia de reformas, el sistema previsional demandará recursos fiscales crecientes alcanzando 3% del PIB en 2024 (Melinsky, 2017).
- 2.14 **Justificación.** La selección de un Préstamo Basado en Políticas (PBP), de una serie de dos operaciones, se justifica tal y como se señala en las Directrices de Preparación y Aplicación de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-1) ya que esta modalidad brinda flexibilidad para adaptarse a nuevos hechos o nuevos conocimientos que se adquieran durante su ejecución. El monto de esta primera operación es de US\$350 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco. Este monto cubrirá las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimenta el país, apoyando reformas fiscales profundas [CS-3633-1 (b)].
- 2.15 **Objetivo.** El objetivo del programa es fortalecer la sostenibilidad fiscal y la inversión pública para favorecer el crecimiento inclusivo mediante la mejora de la gestión fiscal del MH. Los objetivos específicos son promover la eficiencia del gasto público y mejorar la sostenibilidad previsional.
- 2.16 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo es que el entorno macroeconómico y fiscal del Prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.
- 2.17 **Componente II. Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos.** Objetivo: Aprobación de medidas de política y gestión fiscal que refuercen la sostenibilidad de la deuda protegiendo la asignación presupuestaria destinada al financiamiento de programas sociales críticos. El programa apoyará: (i) adoptar una LRF que establezca, mediante una regla fiscal, límites al déficit, la deuda y gasto corriente; (ii) modernizar el marco normativo y digital del sistema de compras públicas para que sean más eficientes; (iii) sustituir el Sistema de Presupuesto por áreas de gestión por un nuevo Sistema de PpR e implementar el MGMP para mejorar la calidad del gasto; (iv) fortalecer la gestión de la Inversión Pública y disminuir costos de trámites y facilitar logística para apalancar la inversión privada; y (v) mejorar la gestión de la cobranza, de control tributario, y fortalecer la transparencia tributaria internacional.

¹³ Las tasas de interés devengada por los CIP son menores a las tasas de mercado perjudicando la rentabilidad de las pensiones. Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (2017).

- 2.18 **Componente III. Reformas del Sistema de Pensiones.** Objetivo: Lograr la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y mejorar la equidad intergeneracional del sistema de pensiones, mediante: (i) mejorar los rendimientos del ahorro previsional con menores costos administrativos; (ii) crear un seguro de riesgo de longevidad para jubilados; (iii) establecer un tope a las pensiones máximas reduciendo la inequidad intergeneracional; (iv) moderar costos fiscales del corto y mediano plazo, mediante aumentos de las contribuciones; y (v) fortalecer la institucionalidad para afrontar reformas adicionales en el mediano plazo.
- 2.19 Los impactos esperados son: (i) reducción del déficit fiscal; (ii) aumento de la inversión pública; y (iii) aumento del crecimiento. Los principales resultados esperados son: (i) estabilización del gasto corriente (como % del PIB); y (ii) reducción en la emisión de deuda previsional.
- 2.20 **Alineación Estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), alineándose con los desafíos de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad y Productividad e Innovación. El programa está alineado con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6). También es consistente con la Estrategia de País con El Salvador 2015-2019 (GN-2828) y está incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2985). El programa es consistente con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) y el marco sectorial de Trabajo (GN-2741-7).

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco ha colaborado con el gobierno intensamente en las reformas de políticas de esta operación. Desde 2011, el Banco acompañó la generación de un marco de responsabilidad fiscal, brindado asistencia técnica para elaborar un anteproyecto de Ley y facilitando el diálogo para impulsar la normativa que fue aprobada en noviembre 2016 (ATN/FI-12988-ES y ATN/FI-15360-ES). Esta operación complementa asistencia que contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas para un crecimiento inclusivo (ATN/OC-16234-ES) y está alineado con los objetivos trazados por el programa de fortalecimiento de la administración tributaria (3825/OC-ES).
- 3.2 El Banco también asistió técnicamente al gobierno previamente a la reforma de pensiones: asistió a la Superintendencia de Pensiones para proyectar costos fiscales de los programas de pensiones (ATN/SF-11951-ES) y financió estudios y capacitaciones para incrementar las habilidades actuariales para el desarrollo de propuestas de reforma (ATN/OC-14802-ES y ATN/OC-15675-ES).

IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

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

- 4.2 **Aspectos fiduciarios.** Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país, por lo cual no se identifican riesgos fiduciarios.
- 4.3 Además de los riesgos identificados en el Anexo I, no se identifican otros que puedan impactar el alcance, calidad y tiempos del proyecto.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación y recursos para el diseño del programa (US\$96.603). La distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación para la Revisión de Calidad y Riesgo sería el 9 de abril; la aprobación del Comité de Políticas de la Operación sería el 3 de mayo y su presentación al Directorio Ejecutivo sería el 13 de junio de 2018.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
ES-L1093 Fiscal Strengthening for Inclusive Growth		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13		
Country	Executing Agency	
EL SALVADOR	ES-MH - MINISTERIO DE HACIENDA)	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Labor Markets	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
CAROLA PESSINO		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$156,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
8 Mar 2018	marianac Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	14 Mar 2018	
QRR (Estimated)	17 May 2018	
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments](#)

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

Is a policy-based loans

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo del programa es el fortalecimiento de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal, por lo que no se espera que genere impactos sociales o ambientales negativos. Asimismo, de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

Estudios / Documentos técnicos	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño del proyecto – Reformas de políticas y gestión de gastos e ingresos	Gestión macro-fiscal		
	FMI (2016a), “El Salvador: Selected issues”	Completado	Enlace a publicación
	FMI (2016b), “El Salvador: Staff report for the Article IV Consultation”	Completado	Enlace a publicación
	BID (2017) Análisis técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto 2018.	En proceso	
	Carranza (2017). Actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo. BID	Completado	Enlace
	Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). Smart Spending for Better Lives. BID	En proceso	
	Gestión de las compras públicas		
	BID (2010a). Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de El Salvador, Basada en la Metodología OCDE/CAD.	Completado	
	USAID (2017). Fiscal Policy and Expenditure Management Program (FPEMP): Final report	Completado	Enlace a publicación
	BID (2016). Identificación de principales bienes y servicios requeridos por entidades del Gobierno de El Salvador.	Completado	Enlace
	ANEP (2016) El Salvador libre de Corrupción. – Subasta inversa electrónica para compras públicas	Completado	Enlace a publicación
	Gestión del presupuesto por resultados y Marco de Gasto de Mediano Plazo		
	Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), para El Salvador 2013	Completado	Enlace a publicación
	Kaufman, Sanginés y García Moreno (2015) Construyendo Gobiernos Efectivos. BID	Completado	Enlace a publicación
	Gestión de la inversión pública y facilitación de la privada		
	USAID (2012) Programa de política fiscal y gestión del gasto público.	Completado	
	Eguino (2017) Resumen Diagnóstico sobre el Sistema de Inversión Pública de El Salvador. BID	Completado	Enlace
	Armendariz et al (2016). La Eficiencia del Gasto de Inversión Pública en América Latina. BID	Completado	Enlace
	Gestión de la cobranza y transparencia tributaria		
	BID, CIAT, GIZ (2016) Manual sobre la recaudación y cobranza de tributos	Completado	Enlace a publicación
	CIAT (2016) Las administraciones de ingresos en América Latina y el Caribe 2011-2013	Completado	Enlace a publicación

Estudios / Documentos técnicos	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
	OCDE (2017) Intercambio de información previa petición. Manual sobre revisiones inter pares 2016-2020.	Completado	Enlace a publicación
Opciones técnicas y de diseño del proyecto – Reformas del sistema de pensiones	Melinsky (2017). Informe de valuación actuarial preliminar.	Completado	
	Fusades (2017). Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (2017)	Completado	Enlace a publicación
	Funde (2015) Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador.	Completado	Enlace a publicación
	Méndez, et al. (2015). ¿Por qué debe respetarse el ahorro de los trabajadores para sus pensiones?.	Completado	Enlace a publicación
	BID (2013). Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013 para El Salvador	Completado	Enlace a publicación
	Observatorio de Seguridad Social de América Latina y El Caribe. BID (2013). Análisis de las Transiciones Laborales de El Salvador.	Completado	Enlace a publicación
	Mesa-Lago, C. (2012) Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010).	Completado	Enlace a publicación

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).