

NOTA DE  
ANTECEDENTES

---



**Efectos  
distributivos de  
la política fiscal  
en El Salvador,  
2023<sup>1</sup>**

1. Esta nota fue preparada por Wilson Jiménez y Hugo Ñopo.

## Resumen

La política fiscal en El Salvador tiene la capacidad de consolidar el crecimiento económico, brindando mayor resiliencia a la población ante posibles riesgos o impulsando la generación de ingresos. Esta nota analiza el impacto de los subsidios a la energía, el agua y el gas licuado de petróleo (GLP) sobre la pobreza y el bienestar de los hogares. Utilizamos el enfoque de Compromiso con la Equidad (CEQ) con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de El Salvador (EHPM) para simular diferentes escenarios de política. Los resultados indican que, si se eliminaran los subsidios, la pobreza aumentaría en 1,3 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 0,5 puntos porcentuales, lo que afectaría negativamente el bienestar de las familias. Sin embargo, en el escenario en el que la eliminación de los subsidios va acompañada de un aumento de otras transferencias sociales, se transforman en subsidios focalizados, o se combinan los escenarios anteriores, el impacto sobre la pobreza podría mitigarse. Estos resultados muestran que hay margen para aumentar la eficiencia en el objetivo de mejorar el bienestar de las familias y promover resultados equitativos.

Códigos de clasificación JEL: H22, I38, D31

Palabras clave: Política fiscal, desigualdad, pobreza, subsidios

## I.

### Antecedentes

Con la reciente reducción sustancial de las actividades de las pandillas y la delincuencia, el Gobierno de El Salvador se enfrenta a una oportunidad única en los próximos cinco años para consolidar el crecimiento económico y mejorar el bienestar de la población mediante la reducción de la pobreza y las vulnerabilidades. Esta oportunidad surge con un desafío, ya que el espacio fiscal para el gasto social no es amplio. En este sentido, se vuelve clave establecer una política fiscal sostenible, equitativa, efectiva y eficiente para fortalecer la resiliencia de la población frente a los riesgos climáticos y sociales, y mejorar así sus capacidades de generación de ingresos, aspectos que son compartidos por el Grupo Banco Mundial.

Para explorar mejoras plausibles en la política fiscal, se requieren herramientas analíticas para evaluar los efectos esperados de políticas alternativas que afectan el bienestar de los hogares a lo largo de la distribución del ingreso. En esta nota se evalúan los efectos y la incidencia

distributiva de algunas intervenciones clave de política fiscal en El Salvador. Esto se hace bajo el enfoque CEQ, utilizando la EHPM de 2023. Asimismo, se describe un escenario base de la distribución del ingreso de los salvadoreños, asumiéndolo como resultado de las políticas fiscales vigentes al año 2023. A partir de esto, se presentan simulaciones de efectos distributivos plausibles derivados de la eliminación de subsidios a los combustibles y compensaciones a través de transferencias sociales.

Este informe presenta opciones viables para una reforma fiscal que elimine o al menos reduzca la magnitud de los subsidios al GLP, el agua y la electricidad. Cuando se eliminan los subsidios y no hay medidas compensatorias, unos 21 000 hogares entran en la pobreza y más de 10 000, en la pobreza extrema. Esta situación puede revertirse cuando se amplíen las transferencias a los hogares utilizando los ahorros fiscales de la reforma de subsidios.

## II.

### Metodología

Con base en el enfoque CEQ<sup>2</sup>, implementamos una herramienta de simulación para determinar en qué medida las intervenciones de política fiscal modifican la desigualdad y la pobreza en el contexto específico de El Salvador. Esto permitió establecer criterios cuantitativos para determinar la capacidad redistributiva del gasto público y de los impuestos, y la progresividad o regresividad de las posibles reformas. Para implementar la metodología con la EHPM de 2023 se construyeron los principales conceptos de ingreso de los hogares, tanto los que provienen de fuentes privadas a través de mercados en ausencia de política fiscal como los componentes de la política fiscal. Se definen los siguientes ingresos (gráfico 6.1):

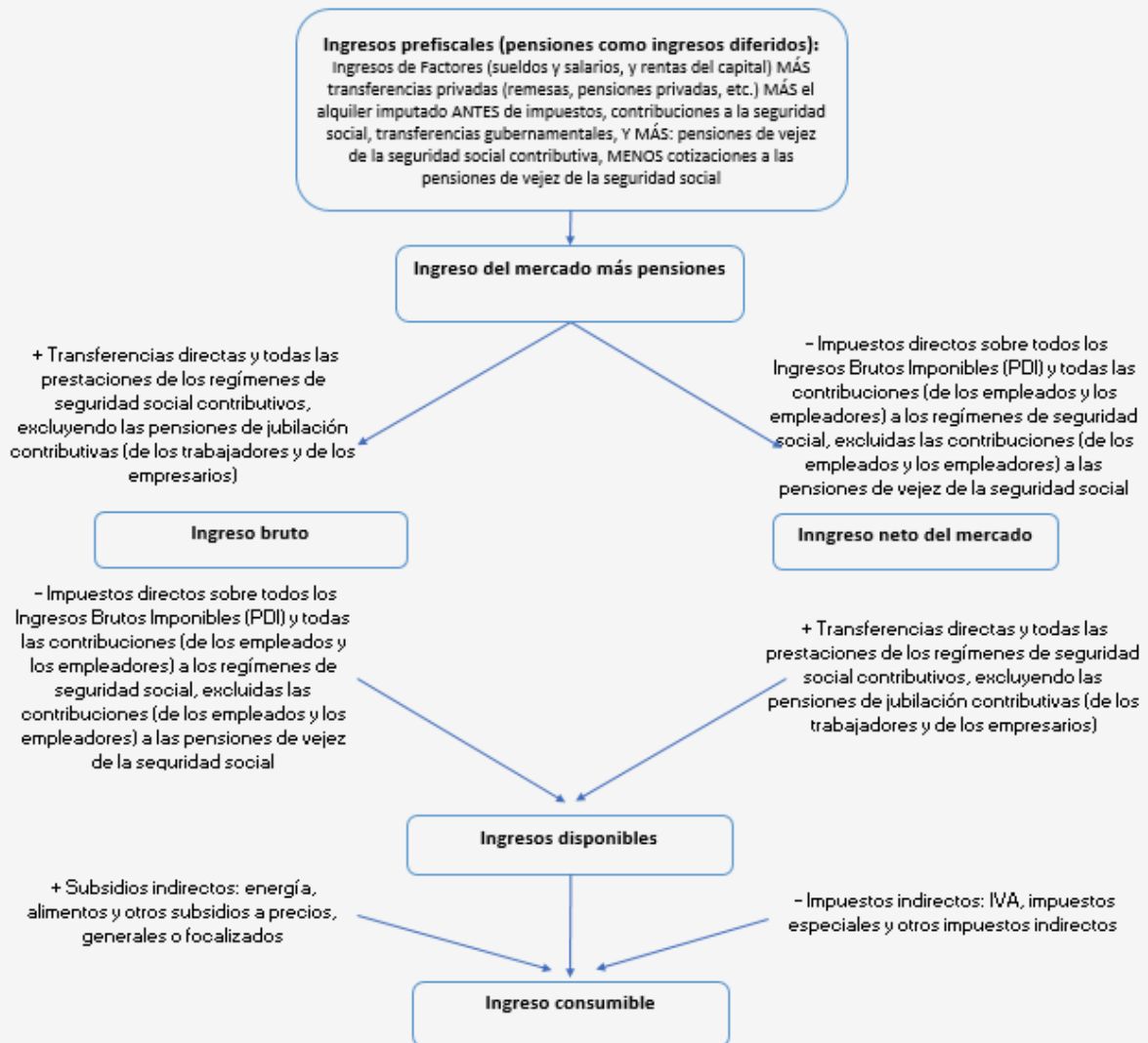
- Ingresos del mercado o prefiscales: Incluye sueldos y salarios, rentas de capital, transferencias privadas, asistencia familiar, remesas privadas, asignaciones familiares y rentas imputadas de la vivienda propia.
- Ingresos del mercado más pensiones: Al concepto anterior se le suman las pensiones contributivas (capitalización individual) y se deducen las aportaciones al sistema de

pensiones, tratando las pensiones como ingreso diferido (PDI).

- Ingresos brutos: Incorpora las transferencias monetarias o cuasimonetarias recibidas por los programas públicos.
- Ingreso disponible: Deduce impuestos directos, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) u otros, de los ingresos anteriores.
- Ingreso consumible: Resta los impuestos indirectos al concepto anterior y añade las subvenciones al consumo de GLP, electricidad y agua.
- Ingreso final: Suma al concepto anterior el valor monetizado de las transferencias de los servicios públicos de educación y del sistema de salud (neto de copagos). En este informe no se computa este ingreso final, ya que requiere una gran cantidad de información sobre el gasto público y la producción de servicios en los sectores de educación y salud.

—  
2. Lustig (2018).

**GRÁFICO 6.1.** CONCEPTOS DE INGRESOS DE CEQ



Fuente: CEQ Handbook (2018).

### III.

## Línea base: Fuentes de datos, supuestos y programas seleccionados para analizar

### 3.1 Fuentes de datos

La última encuesta de hogares disponible, la EHPM de 2023, tiene cobertura nacional, urbana y rural, con un tamaño de muestra de 17 750 hogares y 56 250 personas. Los datos de esta encuesta son difundidos a través de medios abiertos por el Gobierno de El Salvador<sup>3</sup>. Contiene datos demográficos sobre la población, la migración internacional, los logros educativos, las características de las viviendas, el acceso a servicios básicos, el equipamiento de los hogares, el gasto en servicios básicos de los hogares, el empleo y los ingresos de las personas de 5 años y más, los ingresos laborales y no laborales, la producción agropecuaria, las remesas familiares nacionales e internacionales, la situación de salud y la atención a los servicios de salud, los gastos de consumo para educación y salud, el consumo fuera del hogar, la seguridad alimentaria y el equipamiento comunitario para la recreación. A diferencia de la EHPM de 2018, la versión de 2023 no cuenta con datos sobre la estructura de consumo de los hogares, aspecto que limita la obtención directa de ingresos de consumibles.

### 3.2 Supuestos

- Efectos directos de las subvenciones e impuestos indirectos: Debido a las características de la información disponible, este ejercicio considera solo los efectos directos de las intervenciones estatales, pero no los efectos indirectos, especialmente de los subsidios. Para calcular los efectos indirectos, se requiere información de tablas de oferta-uso o de insumo-producto a un nivel de desagregación que permita estimar

choques macroeconómicos o cambios de política, como, por ejemplo, un subsidio a los hidrocarburos, que afecta a toda la economía.

- Siempre que existan discrepancias entre los registros administrativos y los datos obtenidos por la EHPM de 2023, prevalecerá esta última. Las respuestas de los encuestados se consideran válidas cuando mencionan que recibieron subsidios para electricidad, GLP y agua, así como si declararon recibir transferencias de las Comunidades Solidarias (programa de transferencias monetarias), la *Pensión Solidaria Universal* (régimen de pensiones no contributivo) u otros programas. No inflan ni marcan discrepancias con los registros administrativos de dichos programas.
- Los cambios en el comportamiento de los hogares en la oferta de trabajo no se consideran cuando reciben transferencias y subsidios. No se espera que los agentes económicos tomen decisiones o cambios económicos en el marco de este análisis. En este sentido, los resultados de este ejercicio pueden entenderse como efectos inmediatos y no necesariamente los de mediano o largo plazo.
- Evasión de impuestos indirectos: Debido a la ausencia de una estructura de gasto en la EHPM de 2023, se estimó indirectamente una estructura agregada del consumo de los hogares utilizando la EHPM de 2018. Se aplicó una tasa uniforme a los bienes gravados con este impuesto y una tasa de evasión global equivalente al 40 % (aunque este valor es arbitrario, también refleja las exenciones y la efectividad de la recaudación de este impuesto).

<sup>3</sup> Banco Central de Reserva (2023)

### 3.3 Cálculo de los diferentes conceptos de renta

#### Ingresos del mercado

Siguiendo la metodología del CEQ, este concepto de ingreso se construyó con los flujos de ingresos obtenidos por los trabajadores dependientes (salario más pagos por horas extra, vacaciones, aguinaldos, comisiones, propinas), los ingresos de los trabajadores independientes (netos de costos) y los ingresos agrícolas. También añadimos los ingresos del trabajo secundario, el salario en especie (alimentación, vivienda, transporte, seguros privados), las rentas de capital, los intereses y dividendos, los alquileres (viviendas, negocios, terrenos) y arrendamientos de tierras, las utilidades empresariales, los dividendos, las transferencias privadas, la ayuda familiar de los residentes, las remesas familiares desde el exterior y las remesas eventuales, la depreciación de los vehículos y el alquiler imputado de la propia casa. Este último componente se estimó a partir de una regresión lineal de las rentas pagadas, condicionada a las características de la vivienda, servicios y ubicación geográfica, y, posteriormente, una predicción de las rentas de viviendas propias de similares características. Este método da un valor alto a las viviendas que tienen mejores materiales, espacios y servicios y un valor menor a las que no los tienen. Este método (hedónico) supone que el mercado de la vivienda de alquiler refleja adecuadamente la disposición de los propietarios a pagar los ingresos del alquiler.

#### Ingresos del mercado más pensiones

El sistema de pensiones en El Salvador consiste en un plan de contribución definida administrado por el sector privado. La EHPM de 2023 identifica las preguntas sobre jubilación, discapacidad o pensiones de vejez<sup>4</sup>. Estos flujos se suman al concepto anterior y se restan las aportaciones

de los trabajadores al sistema de pensiones capitalizado.

#### Ingresos brutos

Se obtiene sumando las transferencias monetarias o cuasimonetarias que reciben los hogares, principalmente de programas de protección social. En El Salvador, existe el Programa de Apoyo a las Comunidades Solidarias (PACSES), que reúne transferencias monetarias en zonas rurales y urbanas, una Pensión Básica Universal, expansión de infraestructura y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)<sup>5</sup>.

En las zonas rurales, el PACSES atiende a familias en extrema pobreza con miembros menores de 21 años o mujeres embarazadas que residen en uno de los 100 municipios con mayor situación de pobreza extrema y altamente extrema. El programa también cubre 412 asentamientos precarios en 25 municipios en condiciones de extrema pobreza<sup>6</sup>. Asimismo, la *Pensión Básica Universal (Nuestros Mayores Derechos)* es una pensión no contributiva para los adultos mayores. Este programa fue establecido en 2011 y otorga USD 50 mensuales a las personas de 70 años o más que viven en municipios en situación de extrema pobreza. Estos programas se identifican en la EHPM de 2023 (pregunta 319: ¿Qué beneficios recibe el hogar del Gobierno?) y se complementan con el monto recibido (pregunta 441, opción 6: Ayuda en efectivo del Gobierno). A su vez, también se identificaron otros programas en el PATI. Otros programas como el *Bono Educación* o el *Bono Salud* no fueron identificados explícitamente en la EHPM de 2023.

A partir de la EHPM de 2023, se considera la pregunta de si el hogar recibe transferencias monetarias del Gobierno (pregunta 441, opción 6) y se tabuló para identificar los beneficios que el hogar recibe del Gobierno (pregunta 319), incluidas las *Comunidades Solidarias Rurales*

4. Véase la pregunta 440 del cuestionario de la EHPM de 2023.

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021).

6. PNUD-STP (2012).

(RSE), las *Comunidades Solidarias Urbanas* (CSU), la *Pensión Básica Universal* (PBU), entre otras<sup>7</sup>. Por otro lado, dado que había una frecuencia significativa de hogares que declaraban recibir transferencias del gobierno, pero no indicaban el monto, se decidió imputar los valores modales según el programa al que se referían.

### Ingreso disponible

Este concepto de ingreso se obtiene restando el impuesto sobre la renta personal IRPF del anterior. El IRPF se aplica a los trabajadores asalariados que perciben, por su actividad principal, una remuneración superior a USD 60 000 anuales, o si tienen un monto por pagar. Para calcular el salario gravable, se restan las cotizaciones a la seguridad social si el trabajador declara estar

afiliado o cubierto por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Bienestar Docente, Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), Colectivo, Individual, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o Instituto Salvadoreño de Pensiones (INPEP) (pregunta 422). De acuerdo con las disposiciones vigentes, el IRPF diferencia entre tramos del salario mensual imponible: el tramo I, hasta USD 472, está exento de impuestos; tramo II, hasta USD 895,24, paga el 10 % sobre el exceso de USD 472 más una tarifa fija de USD 17,67; el tramo III, hasta USD 2038,10, a una tasa del 20 % sobre el exceso de USD 894 más una tarifa de USD 60, y, por último, el tramo IV, que se aplica a los ingresos gravables superiores al 30 % sobre el exceso de USD 2038,11 y paga una cuota fija de USD 288,57.

**CUADRO 6.1.** IMPORTES DE LAS RETENCIONES EN EL IRPF

Tramos salariales mensuales netos	Tipo impositivo (%)	El impuesto se aplica sobre el exceso de (USD):	+ Tarifa plana (USD)
I [0,01-472]	0	—	—
II [472,01-895,24]	10	472,00	17,67
III [895,25-2038,10]	20	894,00	60,00
IV [2038,11 - +]	30	2038,11	288,57

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para estimar estos ingresos, se considera la respuesta afirmativa con respecto al pago del IRPF<sup>8</sup>, y el salario imponible se obtiene restando los montos de cotización establecidos en la Ley

del Seguro Social: Salario neto = Salario bruto - (AFP + ISSS/IPSFA/Bienestar Docente), y luego se aplica la tabla del IRPF.

7. En esta última opción de esta pregunta, se reclasificaron a los bonos RSE (cod = 3), CSU (cod = 4) y el paquete agropecuario.

8. Pregunta 424: ¿Deduce el impuesto sobre la renta de su sueldo o salario?



## Ingreso consumible

Para obtener el ingreso consumible, restamos el valor de los impuestos indirectos pagados por los hogares, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA), y sumamos los subsidios al consumo de electricidad, gas y agua. Estos pasos, particularmente importantes para el análisis, se detallan a continuación:

a. IVA. Se aplica a los bienes y servicios en el momento de la compra, transferencia de propiedad o consumo de bienes y servicios a una tasa del 13 %. Sin embargo, están exentos los servicios de salud prestados por instituciones públicas, el alquiler de vivienda, la educación y la enseñanza pública y privada, la electricidad, el agua, el transporte público y las contribuciones al fondo de pensiones para compras en el marco del paquete agropecuario. Por otro lado, los equipos y maquinarias y los arrendamientos, los servicios financieros, los seguros y reaseguros, el transporte, el agua, la energía eléctrica y las comunicaciones, la cultura y el deporte, y los juegos de azar tienen una tasa cero<sup>9</sup>.

Debido a la falta de un módulo completo de gastos de consumo en la EHPM de 2023, la información de gastos de la EHPM de 2018 se utilizó como base para la imputación de gastos. Se distinguieron dos grupos de gastos: i) gastos en educación, salud, vivienda y consumo de alimentos en el trabajo, también observables en la EHPM de 2023 ( $G_A$ ), y ii) gastos en alimentos y otros que no fueron investigados en la EHPM de 2023 ( $G_B$ ). Posteriormente, se calculó la proporción de gastos observables con respecto al gasto total de consumo de los hogares en 2018 ( $E_A = G_A / \text{Gasto Total}$ ) y, mediante un modelo de regresión lineal, se determinaron los parámetros "b" que influyen en la proporción de gastos observables:  $E_A = Xb + \varepsilon$ , donde X son variables que caracterizan la composición

del hogar y  $\varepsilon$  es un componente aleatorio. Una vez analizada la bondad de ajuste del modelo lineal, se realizó una predicción lineal de  $E_A$ , condicionada a las mismas variables "X" para 2023. Con la predicción de  $E_A$ , se obtuvo  $G_B$  y el gasto total de los hogares en 2023. Por último, asumiendo una tasa de evasión (y exenciones), se calculó el IVA (13 %) sobre el consumo imponible y la tasa final como proporción de la renta disponible del hogar.

b. Subsidio a la energía eléctrica. Se ha modificado el subsidio residencial al consumo eléctrico para mantener bajos los montos exigidos desde el Ministerio de Hacienda. Así, en julio de 2018 se modificó la forma en que se calcula, para que alcance un monto fijo mensual máximo de USD 5 por hogar, el cual solo se otorgará si el consumo promedio de los últimos seis meses está entre 1 y 105 kWh. Esta disposición, establecida en el artículo 16-A del Reglamento de la Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telecomunicaciones (FINET), se encuentra vigente. Asimismo, desde agosto de 2018, el Ministerio de Economía solicita mensualmente a las distribuidoras de electricidad la base de datos de consumidores con su consumo eléctrico promedio durante los seis meses anteriores. Al mismo tiempo que se establecía el monto máximo de USD 5, también se llevó a cabo una depuración de beneficiarios. Para la estimación, la EHPM de 2023 consideró datos sobre la disponibilidad de energía eléctrica (pregunta 301), si recibe ayuda gubernamental para el subsidio de este servicio (pregunta 319), si paga por los servicios de electricidad (pregunta 328-02) y los gastos en este servicio. El subsidio se define como la diferencia entre el precio internacional y el precio interno en la generación de energía, y se llevaron a cabo tres etapas: i) se completaron los datos faltantes sobre el gasto en electricidad a partir de una regresión lineal de los gastos en cuanto a variables de equipamiento del hogar

9. Rastelleti y Saravia (2023).

- (número de radios, equipos de sonido, TV, video, refrigerador) y otras características, ii) cálculo de los kWh consumidos por los hogares con base en el gasto eléctrico, con una relación promedio entre las tarifas eléctricas y el consumo efectivo de los hogares, y iii) estimación del subsidio con los parámetros y límites tarifarios de consumo.
- c. Subsidio al GLP. Antes de 2011, el subsidio se otorgaba a todos los hogares que compraban GLP. Posteriormente, en lugar de subsidiar los precios en el punto de venta, con la introducción de una cédula de identidad, el Estado otorgó a cada hogar el monto del subsidio (USD 8,5), y para ser elegible, el hogar debía consumir menos de 200 kWh de energía eléctrica. De acuerdo con el cuestionario de la EHPM de 2023, hay preguntas sobre el uso de GLP como combustible para cocinar (pregunta 320), si recibió un subsidio al GLP (pregunta 319), y se informa el gasto en GLP (pregunta 328, que incluye el gasto en gas propano). Una vez convertido el gasto a cantidades o bolas de 25 kg, el subsidio se estimó utilizando los precios internos (un promedio de USD 4,11) y el precio internacional (un promedio de USD 12,50). El subsidio se calculó con base en el promedio del período, en lugar de aplicar las diferencias según los meses en los que se realizó la encuesta.
- d. Subsidio al agua. Este subsidio se aplica en función del nivel de consumo de agua potable bajo la modalidad de discriminación de precios. De esta manera se asigna un cargo fijo de USD 2,29 a un consumo que no exceda de 10 m<sup>3</sup> mensuales y, de acuerdo con una tabla de precios por metro cúbico consumido (hasta 40 m<sup>3</sup>), beneficia a los hogares con consumos de entre 0 a 40 m<sup>3</sup> con un precio menor en comparación con el costo de producción, que asciende a USD 1,25, según la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). El subsidio se estimó con la información de la EHPM de 2023 referida a la disponibilidad de agua (pregunta 312), el gasto en este servicio (pregunta 328) y la declaración de si el hogar recibe el subsidio (pregunta 319). El cálculo incluyó tres etapas: i) rangos de gasto y precios por m<sup>3</sup>, ii) estimación de la factura real de acuerdo con los tramos de consumo, con base en el cálculo de la conversión promedio, y iii) cálculo del subsidio como la diferencia entre la factura real y el gasto en servicios de agua.

## IV.

### Simulación de escenarios

Con base en los datos, supuestos y conceptos mencionados, construimos cuatro escenarios de simulación cambiando los parámetros de las políticas e intervenciones para generar reformas fiscales que afectarían a la población. Esto lo logramos a través de la expansión de las transferencias sociales y los subsidios, de modo que se obtengan los cambios esperados en la pobreza y el bienestar humano. Recientemente, el Gobierno adoptó un aumento del 23 % en la tarifa eléctrica para el consumo doméstico superior a 300 kWh, por lo que todos los escenarios ya incorporan este cambio. Para este informe se seleccionaron los siguientes cambios en las políticas fiscales:

- SIM-1: LPG, Se eliminan los subsidios al GLP, el agua y la electricidad. Por lo tanto, todos los subsidios se consideran un ahorro fiscal.
- SIM-2: Se eliminan los subsidios y se incrementan las transferencias por el triple de su valor actual. En lugar de ahorros fiscales, estos recursos se utilizan para compensar a los hogares que actualmente reciben transferencias monetarias y se triplican a lo largo del año.

- SIM-3: Los subsidios están dirigidos únicamente a consumos domésticos inferiores a 105 kWh. Si la eliminación del subsidio se considera radical, entonces este escenario considera una reducción drástica, de manera que los beneficiarios disminuyan, y sea solo para aquellos hogares que tienen bajos niveles de consumo eléctrico (como indicador representativo [*proxy*] de riqueza).
- SIM-4: Los subsidios son focalizados y las transferencias aumentan la cobertura de los hogares con niños menores de 5 años en aquellas comunidades o zonas donde actualmente hay receptores de transferencias.

Bajo la metodología CEQ, las simulaciones inciden en los diferentes conceptos de ingresos según las reformas tributarias que se incorporen. Dado que las simulaciones modifican los subsidios y las transferencias sociales, Sim-2 y Sim-3 afectan los ingresos brutos y los ingresos consumibles, mientras que Sim-1 y Sim-4 se reflejan solo en los ingresos consumibles. Para evaluar los resultados de los cambios en la política fiscal, se hace hincapié en las variaciones de los ingresos consumibles con respecto a los valores de la línea base.

## V.

### Conclusiones

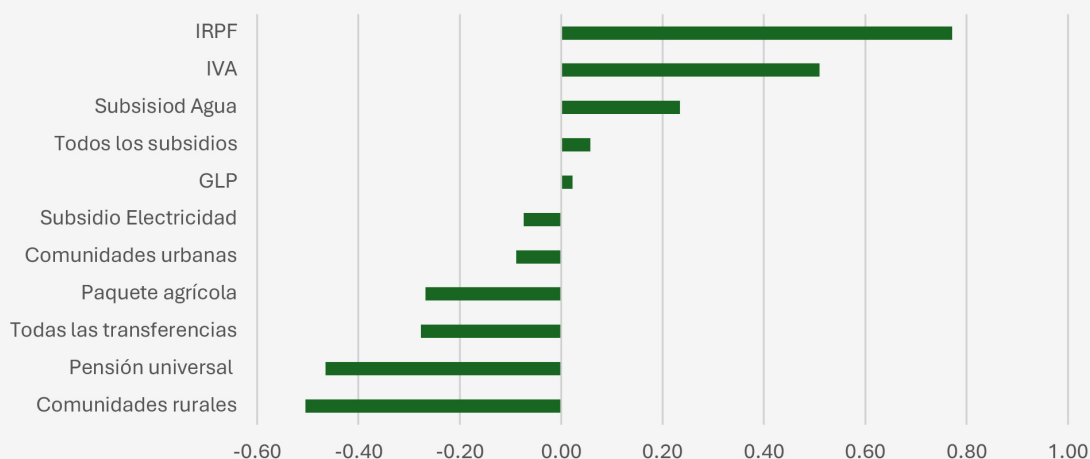
A partir de la construcción de los agregados de ingreso en el marco del CEQ, con los supuestos y la metodología adoptada, informamos: i) las medidas de concentración de las intervenciones de política fiscal en el escenario base y ii) los cambios en las medidas de pobreza y desigualdad en cada escenario con respecto a la línea base.

#### Índices de concentración de intervención

En el escenario base, al estimarse la incidencia fiscal de las intervenciones en la distribución de los hogares en El Salvador, se observa que el IRPF y

el IVA son los que tienen una relación positiva con el nivel de ingresos de los hogares (estableciendo el ingreso disponible como base de organización), mientras que todas las transferencias y el subsidio al agua también son positivos. Con índices cercanos a cero, que indican neutralidad respecto a los ingresos, se observa el subsidio al GLP, mientras que los subsidios a la electricidad, *Comunidades Rurales* y la PBU se relacionan inversamente con los ingresos. En resumen, el diseño de transferencias y subsidios tiene un impacto muy diferenciado en los hogares.

**GRÁFICO 6.2.** ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN DE LAS INTERVENCIONES SELECCIONADAS

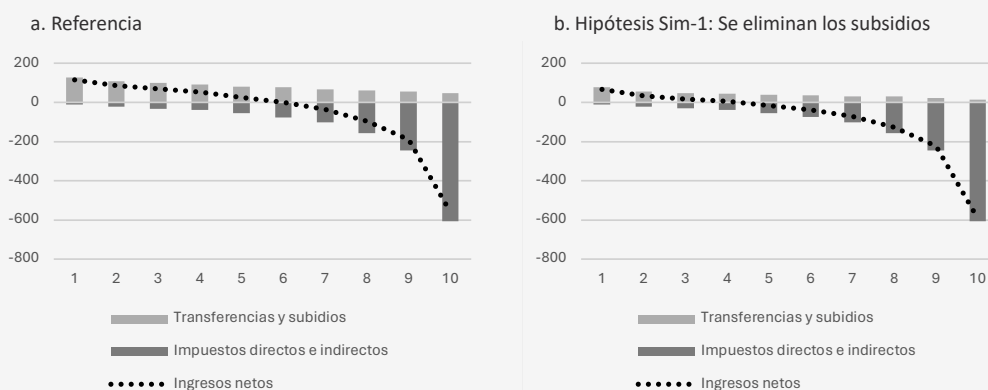


Fuente: EHPM 2023.

Cuando los hogares se distribuyen de acuerdo con el ingreso de mercado más las pensiones, en el escenario base se observa que, a partir del decil 7.º, los hogares son pagadores netos (donde los impuestos pagados son mayores que las transferencias y subsidios recibidos). Sin embargo, cuando se eliminan los subsidios

a los servicios básicos, los deciles 5.º y 6.º son pagadores netos. Por otro lado, el escenario base muestra que los subsidios llegan especialmente a una gran parte de la población. En consecuencia, los cambios encaminados a eliminar los subsidios pueden ser radicales y afectar especialmente a los deciles inferiores.

**GRÁFICO 6.3.** CONTRIBUYENTES Y BENEFICIARIOS NETOS, POR DECIL DE INGRESOS DEL MERCADO MÁS PENSIONES (USD)



Fuente: EHPM 2023.

## Impacto en el bienestar del hogar

En el escenario base de 2023, El Salvador tuvo un ingreso per cápita anual de USD 2886 bajo la definición de ingreso consumible, lo que corresponde a una tasa de pobreza del 23,08 %, la pobreza extrema fue del 7,04 % y el índice de Gini fue de 0,421 (cuadro 5.2), valores que se acercan a los oficiales emitidos por el Gobierno de El Salvador con su propia definición de ingreso de los hogares.

Con la Sim-1, que implica la eliminación de todos los subsidios, se observa un aumento del 23 % de la tarifa eléctrica para consumos superiores a 300 kWh, luego los ingresos por consumibles se reducen en un -1,32 %, la incidencia de la pobreza crece en casi un 5 % y la pobreza extrema aumenta en un 7 %, con una creciente desigualdad. El ahorro fiscal constituye un monto equivalente a las transferencias monetarias totales a los hogares.

Supongamos que el escenario anterior se compensa triplicando las transferencias a las

comunidades solidarias, la PBU y el paquete agrícola para los mismos hogares. En ese caso (Sim-2), el impacto de la eliminación de subsidios se atenúa. En este escenario, la población en situación de pobreza aumenta en 0,27 % y la pobreza extrema en casi 0,06 %.

En lugar de eliminar los subsidios, ahora se dirigen a los hogares con bajos niveles de consumo de electricidad (Sim-3). Este escenario muestra un aumento de la pobreza del 1,71 % y de la pobreza extrema del 1,17 %. Como resultado de estos cambios, unos 8000 hogares caerían en la pobreza y 1700 en la pobreza extrema.

Por último, si se adopta una extensión de los programas de transferencia, dirigida a los hogares con niños en las mismas comunidades y zonas donde ya hay beneficiarios de los programas de transferencia, entonces se ampliaría la protección social y unos 7000 hogares saldrían de la pobreza y 6500 de la pobreza extrema. Por supuesto, se requiere una reforma drástica para ampliar las transferencias.

**CUADRO 6.2.** MEDIDAS DE DESIGUALDAD DE LA POBREZA SELECCIONADAS EN EL ESCENARIO BASE Y SIMULACIÓN DE REFORMAS FISCALES, 2023

	Referencia	Sim-1	Sim-2	Sim-3	Sim-4
		Eliminación de subsidios	Se eliminan subsidios y se aumentan las transferencias en 3	Subsidios focalizados	Transferencias de subsidios focalizados y aumento de la cobertura
Ingreso consumible per cápita (USD anuales)	2886	2848	2868	2873	2889
Índice de pobreza (%)	23,08	24,13	23,14	23,47	22,73
Índice de brecha de pobreza (%)	8,72	9,34	8,78	8,90	8,44
Población en situación de pobreza extrema (%)	7,04	7,55	7,04	7,12	6,71
Brecha de pobreza extrema (%)	3,07	3,45	3,15	3,18	2,94
Índice de Gini de Desigualdad	0,416	0,418	0,413	0,416	0,412
P90/10	7,233	7,322	7,113	7,264	7,040
P90/50	2,540	2,561	2,526	2,539	2,518
P10/50	0,351	0,350	0,355	0,350	0,358
P75/25	2,735	2,761	2,687	2,742	2,682
Cambios con respecto al escenario base					
Ingreso consumible per cápita (variación porcentual)		-1,32%	-0,60%	-0,44%	0,12%
Índice de pobreza (pp)		1,06	0,06	0,39	-0,35
Índice de brecha de pobreza (pp)		0,62	0,06	0,17	-0,28
Población en pobreza extrema (pp)		0,52	0,00	0,08	-0,32
Brecha de pobreza extrema (pp)		0,38	0,09	0,12	-0,13
Índice de Gini de Desigualdad		0,232	-0,245	0,035	-0,336
P90/10		0,088	-0,121	0,030	-0,193
P90/50		0,022	-0,013	0,000	-0,021
P10/50		-0,001	0,004	-0,002	0,007
P75/25		0,026	-0,048	0,007	-0,052
Número de hogares (miles)		2,011	2,011	2,011	2,011
Cambios en los hogares pobres (miles)		21,2	1,3	7,9	(7,0)
Cambios en los hogares en extrema pobreza (miles)		10,4	0,1	1,7	(6,5)

Fuente: EHPM 2023.

Nota: Todas las simulaciones consideran un aumento del 23 % en la tarifa eléctrica para el consumo de los hogares superior a 300 kWh.

SIM-1: Se eliminan los subsidios al GLP, el agua y la electricidad.

SIM-2: Se eliminan los subsidios y se triplican las transferencias.

SIM-3: Los subsidios están dirigidos únicamente a consumos domésticos inferiores a 105 kWh.

SIM-4: Se focalizan los subsidios y se aumenta la cobertura de las transferencias (hogares con niños menores de 5 años en comunidades o zonas donde actualmente hay receptores de transferencias).

## Bibliografía

---

Banco Central de Reserva (2023), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022. Total país, urbano, rural y Área Metropolitana*, El Salvador.

CEPAL (2021), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

Lustig, N. (2018), *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Commitment to Equity (CEQ) Institute de la Universidad de Tulane, Brookings Institution Press.

PNUD-STP (2012), *Atlas, Asentamientos y Colonias de Comunidades Solidarias Urbanas. Mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador*, Secretaría Técnica de la Presidencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rasteletti, Alejandro y Estefanía Saravia (2023), *Gasto tributario y evasión en el impuesto al valor agregado en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica N.º IDB-TN-2741, ciudad de Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.