



**MINISTERIO
DE HACIENDA**

**GOBIERNO
DE EL SALVADOR**



PROYECTO DE REFORMA

**LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA SOSTENIBILIDAD
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO SOCIAL**

COMISIÓN DE HACIENDA Y ESPECIAL DEL PRESUPUESTO
2 DE OCTUBRE DE 2018

PROPUESTA DE REFORMAS A LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (LRF)

Motivación técnica reformas a Ley de Responsabilidad Fiscal:

a) El Banco Central de Reserva, en el presente año, adoptó el Sistema de Cuentas Nacionales Base 2008 de las Naciones Unidas, con el propósito de registrar y analizar los cambios en la estructura económica del país **aparejado a una reducción en el valor del PIB nominal**, lo que trajo como consecuencia la modificación de los indicadores fiscales, respecto al PIB nominal.

b) El Art. 10, inciso tercero, de la LRF estipula: “Si existen modificaciones en las cuentas nacionales o en la metodología de elaboración del Producto Interno Bruto, las metas de la presente Ley deberán ser modificadas para cumplir con el objeto de la presente Ley. Los cambios deberán expresarse en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.”

c) En consideración a lo anterior, tomando en cuenta las premisas de orden legal y económicos **que afectan los actuales parámetros macro-fiscales**, es necesario emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal y que contribuyan a preservar la estabilidad macroeconómica del país; en ese sentido, se requiere introducir las modificaciones legales correspondientes en la LRF, en función de la adopción del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>b) Principio de Presupuesto de Mediano Plazo. La preparación del Presupuesto General del Estado debe estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos indicativos a cinco años, sin que esto último signifique asignación de fondos o compromisos para los años siguientes al que efectivamente será sometido a aprobación; y...</p>	<p>Art. 1.- Sustituyese en el Art. 2, letra b) por la siguiente:</p> <p>“b) Principio de Presupuesto de Mediano Plazo. La preparación del Presupuesto General del Estado debe estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos indicativos a cuatro años, sin que esto último signifique asignación de fondos o compromisos para los años siguientes al que efectivamente será sometido a aprobación; y...”</p>

Comentario:

El Marco de Gastos de Mediano Plazo está definido para un horizonte temporal de 4 años y se está armonizando con la LRF que originalmente contemplaba 5 años.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>I) Estimar la tasa de evasión de renta, que sirva de línea base para proyectar reducciones sucesivas y de gasto tributario, de acuerdo a las posibilidades del Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Art. 2.- Sustituyese en el Art. 6, letra I) por la siguiente:</p> <p>“I) Estimar la tasa de evasión del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios; así como la estimación del gasto tributario.”</p>

Comentarios:

Se busca ampliar el alcance de la estimación de la tasa de evasión de impuestos, con la finalidad de tener un referente más amplio, que ilustre para la toma de decisiones, al momento de formular el Presupuesto General del Estado y los programas de fiscalización, entre otros.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Art. 7.- Para cumplir con lo estipulado en el Art. 1 de esta Ley, será necesario adoptar con carácter impostergable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 3 años, a partir del inicio del Ejercicio Fiscal de 2017, para lo cual se deberá proceder a implementar medidas de ingresos y gastos, que den como resultado al menos 3.0% del Producto Interno Bruto.</p>	<p>Art. 3.- Reformase en el Art. 7, el inciso primero, de la manera siguiente:</p> <p>“Art. 7.- Para cumplir con lo estipulado en el Art. 1 de esta Ley, será necesario adoptar con carácter impostergable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 5 años, a partir del inicio del ejercicio fiscal de 2017, para lo cual se deberá proceder a implementar medidas de ingresos y gastos que den como resultado al menos 3.0% del Producto Interno Bruto.”</p>

Comentarios: Es necesario ampliar el período de consolidación fiscal, para facilitar la implementación de medidas fiscales de ingresos y gastos, que permitan completar el 3% del PIB de ajuste, a fin de garantizar las metas del SPNF. La sumatoria de tiempo que implica, el período de “Consolidación Fiscal” y el “Período de Sostenibilidad”, se mantiene inalterable por 10 años.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Periodo de Sostenibilidad Fiscal</p> <p>Art. 8.- Después del período de Consolidación Fiscal, en los subsecuentes 7 años y en adelante, se deberá garantizar una adecuada sostenibilidad en el largo plazo; al finalizar el período de consolidación expresado en el Art. 7 de la presente Ley, el ratio de la deuda del SPNF no deberá ser mayor al 45%.</p>	<p>Art. 4.- Sustituyese el Art. 8, por el siguiente:</p> <p>Período de Sostenibilidad Fiscal</p> <p>“Art. 8.- Después del período de consolidación fiscal, en los subsecuentes 5 años y en adelante, se deberá garantizar una adecuada sostenibilidad en el largo plazo; al finalizar el período de consolidación expresado en el Art. 7 de la presente Ley, el ratio de la deuda del SPNF no deberá ser mayor al 50.0% del Producto Interno Bruto descontando la deuda previsional.”</p>

Comentarios:

Hacer consistente el período de sostenibilidad con el período de consolidación fiscal, que siempre mantiene el período total de tiempo en un horizonte de 10 años. Solo se corre el tiempo para cumplir con ambas reglas.

Por otra parte, el incremento en el ratio de la deuda, de un 45% a un 50%, del PIB, obedece a la reducción del PIB nominal, definido por el BCR, en el marco del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Al final del período de Sostenibilidad Fiscal y en los siguientes años, el ratio de la deuda del Sector Público No Financiero, descontando la deuda previsional, será hasta el 42% del Producto Interno Bruto, a niveles consistentes con el programa de ajuste.</p> <p>La deuda del SPNF con Pensiones, no podrá superar el 65% del PIB después del período de ajuste.</p>	<p>Art. 4.- Sustituyese el Art. 8, por el siguiente:</p> <p>Al final del período de Sostenibilidad Fiscal y en los siguientes años, el ratio de la deuda del Sector Público No Financiero, descontando la deuda previsional, será hasta el 50% del Producto Interno Bruto, a niveles consistentes con el programa de ajuste.</p> <p>La deuda del SPNF con pensiones, no podrá superar el 70.0% del PIB después del período de ajuste.”</p>

Comentarios:

El porcentaje definido originalmente en la Ley, estaba en función de un parámetro, que debe ajustarse con el cambio en el Sistema de Cuentas Nacionales.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
	Art. 5.- Sustitúyanse en el Art. 10, las letras b) y c), por las siguientes:
b) A partir del tercer año de implementación de la presente Ley, la carga tributaria no deberá ser menor al 17% del PIB; y, c) Después del periodo de Consolidación Fiscal, los gastos corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB. Con ese propósito, los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB Nominal.	“b) A partir del año 2021 , la carga tributaria bruta no deberá ser menor al 18.5% del PIB. c) Después del período de consolidación fiscal, los gastos de consumo, entendidos por remuneraciones y bienes y servicios , no deben ser mayores al 14.0% del PIB. Con ese propósito, los rubros de remuneraciones y bienes y servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB Nominal.”

Comentarios:

Se hace la calificación de “Carga Tributaria Bruta”, porque es el concepto con el que Hacienda maneja sus cuentas. Por otra parte, la variación en la tasa del 17% al 18.5% del PIB, responde al ajuste de las Cuentas Nacionales, sin que ello implique un mayor nivel de ingresos tributarios en términos reales. Asimismo, en términos generales, se busca hacer consistente con el período de consolidación de 5 años (2017-2021) y ajustar las metas de ingresos y gastos, derivado del cambio en el Sistema de Cuentas Nacionales.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Informe de Metas y Proyecciones</p> <p>Art. 17. - El Ministro de Hacienda, previa aprobación del Consejo de Ministros, deberá presentar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto General del Estado, acompañado del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.</p>	<p>Art. 7.- Sustituyese el Art. 17, por el siguiente:</p> <p>“Informe de metas y proyecciones</p> <p>Art. 17.- El Ministerio de Hacienda, previa aprobación del Consejo de Ministros, deberá presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, acompañado del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo y del Marco de Gastos de Mediano Plazo.”</p>

Comentarios:

Incorporar el Marco de Gastos de mediano plazo para complementar los documentos de respaldo del contenido del Proyecto de Presupuesto a presentar para análisis y aprobación de la Asamblea Legislativa; entendiendo por Marco de Gastos de Mediano Plazo, la herramienta de gestión de política fiscal, que ilustra para la toma de decisiones estratégicas en materia de finanzas públicas.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Art. 20.- El Ministerio de Hacienda publicará mensualmente el saldo adeudado de requerimientos a la Dirección General de Tesorería, de bienes y servicios y transferencias corrientes, así como de las notas de crédito emitidas pendientes de pago y de los saldos de LETES, así como el flujo de los LETES emitidos y cancelados en cada mes.</p>	<p>Art. 8.- Sustituyese el Art. 20, por el siguiente:</p> <p>“Art. 20.- El Ministerio de Hacienda deberá publicar mensualmente el saldo adeudado de requerimientos pendientes de pago de la Dirección General de Tesorería, con un desfase de dos meses; así como de las notas de crédito emitidas pendientes de pago y de los saldos de LETES, también el flujo de los LETES emitidos y cancelados en cada mes.</p> <p>Además, deberá publicar anualmente los flujos de caja del Tesoro Público, una vez que termine el ejercicio fiscal en vigencia y una vez rendido el informe de ejecución presupuestaria.”</p>

Comentario:

Con esta reforma se pretende a) Fortalecer la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión financiera del Tesoro Público, y b) Generar un mecanismo de acceso a información en las operaciones financieras en el manejo del Tesoro Nacional.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Obligación de Informar de los Gobiernos Municipales</p> <p>Art. 21.- Será responsabilidad de todo Gobierno Municipal, publicar un informe anual de aquellas operaciones de emisión o titularización de valores que haya realizado para financiar sus operaciones, del cual también deberá remitir anualmente al Ministerio de Hacienda, copia del mismo, a fin de que sea puesto en la página web institucional, y de esta forma, facilitar el acceso de toda la ciudadanía.</p>	<p>Art. 9.- Sustituyese el Art. 21, por el siguiente:</p> <p>“Obligación de informar de los Gobiernos Municipales</p> <p>Art. 21.- Las municipalidades estarán obligadas a remitir a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, la información de cada uno de los créditos contratados que comprometan los flujos provenientes del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, así como el flujo de sus ingresos propios, a más tardar 5 días hábiles después de realizada la operación.”</p>

Comentarios:

Con esta reforma, se pretende armonizar con lo establecido en el Art. 9 de la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal.

COMPARATIVO DE PROYECTO DE REFORMA LRF

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Art. 27.- Dentro de un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se deberá regular a través de un régimen especial, los fondos de actividades especiales, así como el mecanismo que habilite incorporar dichos fondos, de una forma gradual y sistemática, al Presupuesto General del Estado.</p>	<p>Art. 10.- Sustituyese en el Art. 27, el inciso primero, por el siguiente:</p> <p>“Art. 27.- Al vencimiento del plazo dispuesto para conseguir el período de consolidación fiscal, se regulará un régimen especial de los fondos de actividades especiales; así como el mecanismo que habilite incorporar dichos fondos de una forma gradual y sistemática al Presupuesto General del Estado.”</p>

Comentario:

La finalidad de esta reforma es flexibilizar la transición en el manejo actual de estos fondos; para lograr, en un tiempo prudencial, la regulación de un régimen especial de los fondos de actividades especiales, así como su incorporación gradual en el Presupuesto General del Estado.

Metas y límites del SPNF de cumplimiento a la LRF

Período de consolidación en porcentajes del PIB

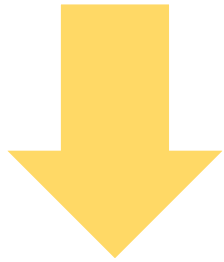
Variables	Meta	2016 Linea base	2017	2018	2019 % del PIB	2020	2021
Ajuste Fiscal (% del PIB)	3.0%						
Carga tributaria	18.5%	17.7%	18.1%	18.2%	17.9%	18.4%	18.6%
Gasto de Consumo	14.0%	14.8%	14.4%	14.6%	14.5%	14.3%	14.0%
Remuneraciones	Tope Nominal	4.8%	3.0%	5.7%	4.6%	3.3%	3.3%
Bienes y Servicios	Tope Nominal	3.3%	-3.6%	5.0%	2.7%	1.1%	1.2%
Balance Primario							
con pensiones	positivos	-0.2%	0.7%	1.0%	0.2%	0.9%	1.6%
sin pensiones	positivos	2.0%	2.9%	2.3%	1.8%	2.5%	2.9%
Deuda del SPNF							
Sin pensiones	50.0%	51.5%	51.3%	52.2%	50.7%	49.8%	49.3%
Con pensiones	70.0%	68.3%	69.7%	71.2%	70.6%	70.3%	70.1%
Crecimiento PIB Nominal		3.2	3.7	4.2	4.6%	4.3%	4.4%

Fuene: Ministerio de Hacienda

METAS DE CUMPLIMIENTO SEGÚN PROPUESTA DE REFORMA LRF

Reglas Fiscales
Art. 10 de la Ley

b) A PARTIR DEL AÑO
2021



LA CARGA TRIBUTARIA
NO DEBERÁ SER MENOR
AL 18.5% DEL PIB

2019 la carga tributaria se
estima en **17.9%** del PIB

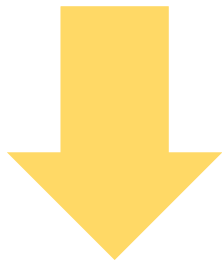
2021 la carga tributaria se
proyecta en **18.6%** del PIB



CUMPLIÉNDOSE CON LA META ESTABLECIDA
EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

METAS DE CUMPLIMIENTO SEGÚN PROPUESTA DE REFORMA LRF

**C) DESPUÉS DEL PERÍODO DE
CONSOLIDACIÓN FISCAL**



**LOS GASTOS DE CONSUMO
NO DEBEN SER MAYORES
AL 14.0% DEL PIB**

- **Remuneraciones**, se estima que representen un 10.3% del PIB para 2019, con un incremento anual de 4.6%; mientras que el PIB Nominal crecerá 4.6%, en 2019.

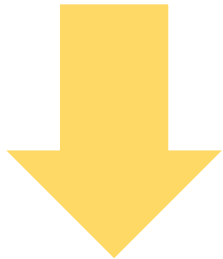
En el Largo plazo, el promedio estimado de crecimiento de las Remuneraciones es de 3.7% para el período 2019-2028.

- **Bienes y Servicios**, se estiman en 4.2% del PIB para 2019, con un variación anual de 2.7%.

En el Largo plazo 2019-2028, el promedio estimado de crecimiento de los Bienes y Servicios es de 2.6%.

METAS DE CUMPLIMIENTO SEGÚN PROPUESTA DE REFORMA LRF

d) AL FINAL DEL PERÍODO DE
CONSOLIDACIÓN (2021), EL
RATIO DE LA DEUDA DEL SPNF



SIN PENSIONES - NO DEBERÁ SER
MAYOR AL 50% DEL PIB

CON PENSIONES - NO PODRÁ
SUPERAR EL 70.0% DEL PIB

El saldo de Deuda Pública del SPNF sin pensiones, en 2019, se estima en 50.7% del PIB; proyectándose en 2021 un saldo de 49.3% con una tendencia decreciente hasta llegar a 45.4% en 2028.

El saldo de Deuda Pública del SPNF con pensiones, se estima en 70.6% del PIB en 2019; la deuda con el costo previsional se estima en 70.1% del PIB en 2021.



Con la reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal se mejorará y adecuará la normativa de soporte legal para afrontar los desafíos que impone la modificación del Sistema de Cuentas Nacionales, adoptado por el Banco Central de Reserva de El Salvador.



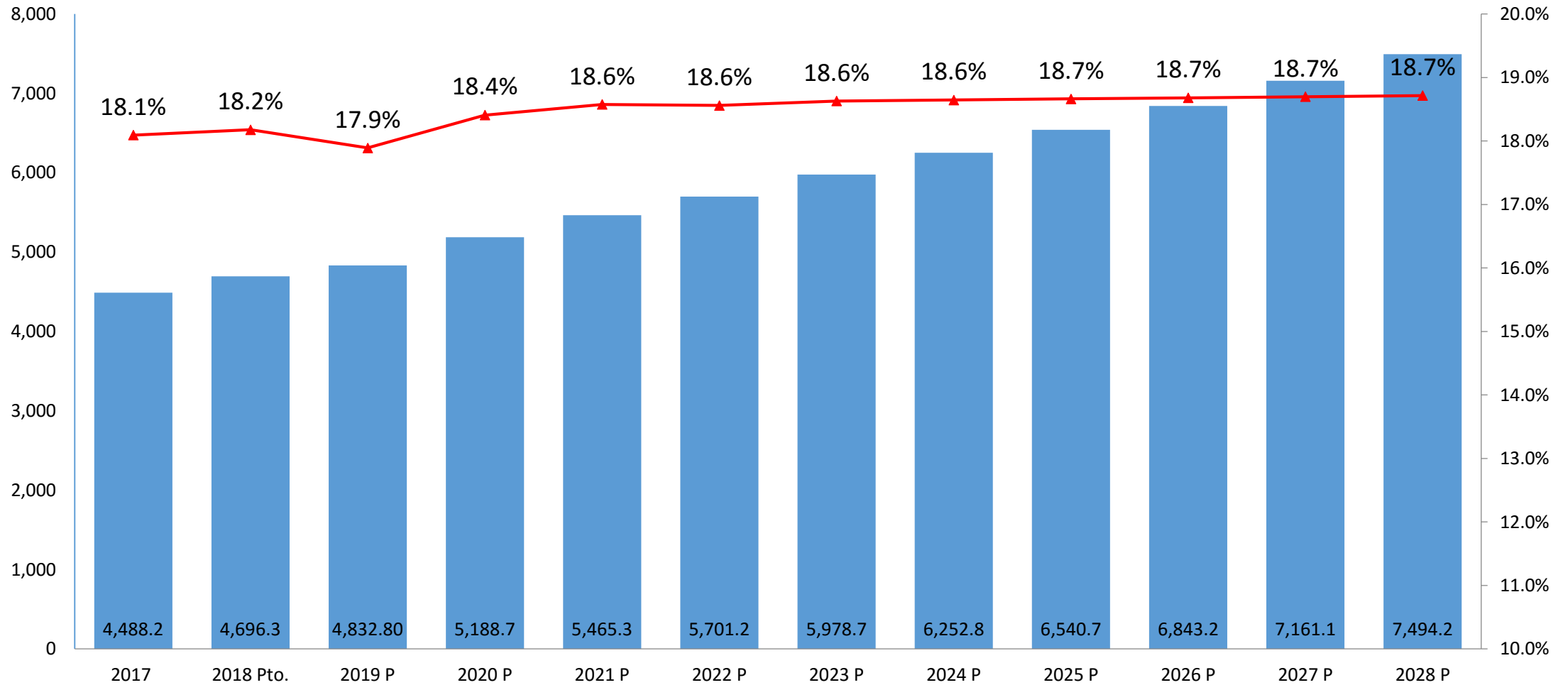
Además, se contará con nuevos y reales escenarios macroeconómicos actualizados y consistentes, de manera que permita lograr los propósitos que impone dicha Ley y el cumplimiento de las metas y reglas de responsabilidad fiscal, siempre en atención a la modificación del Sistema de Cuentas Nacional, que adoptó el BCR.



GOBIERNO
DE EL SALVADOR

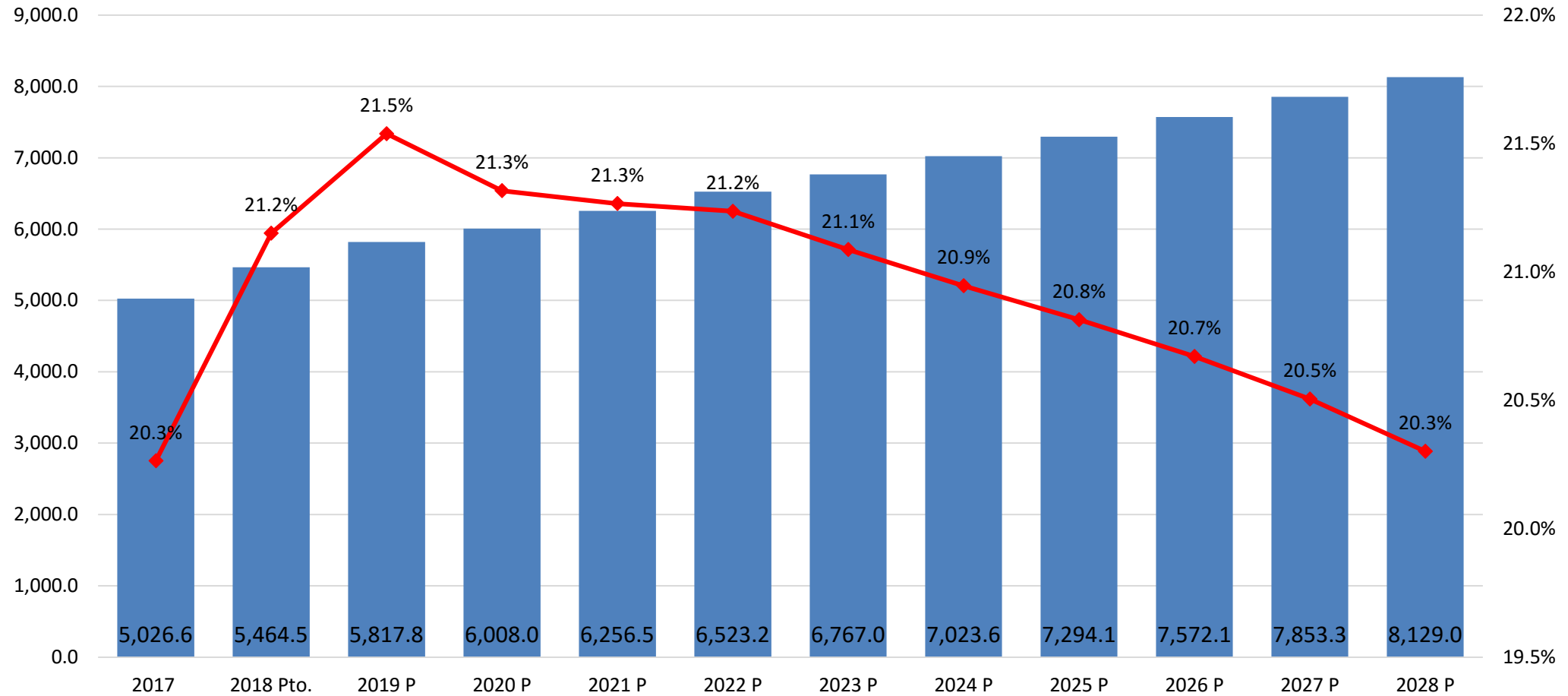
MINISTERIO
DE HACIENDA

Ingresos Tributarios (Millones \$ y % PIB)



\$136.5 mil.
2.9%

Gastos Corrientes (Millones \$ y % PIB)

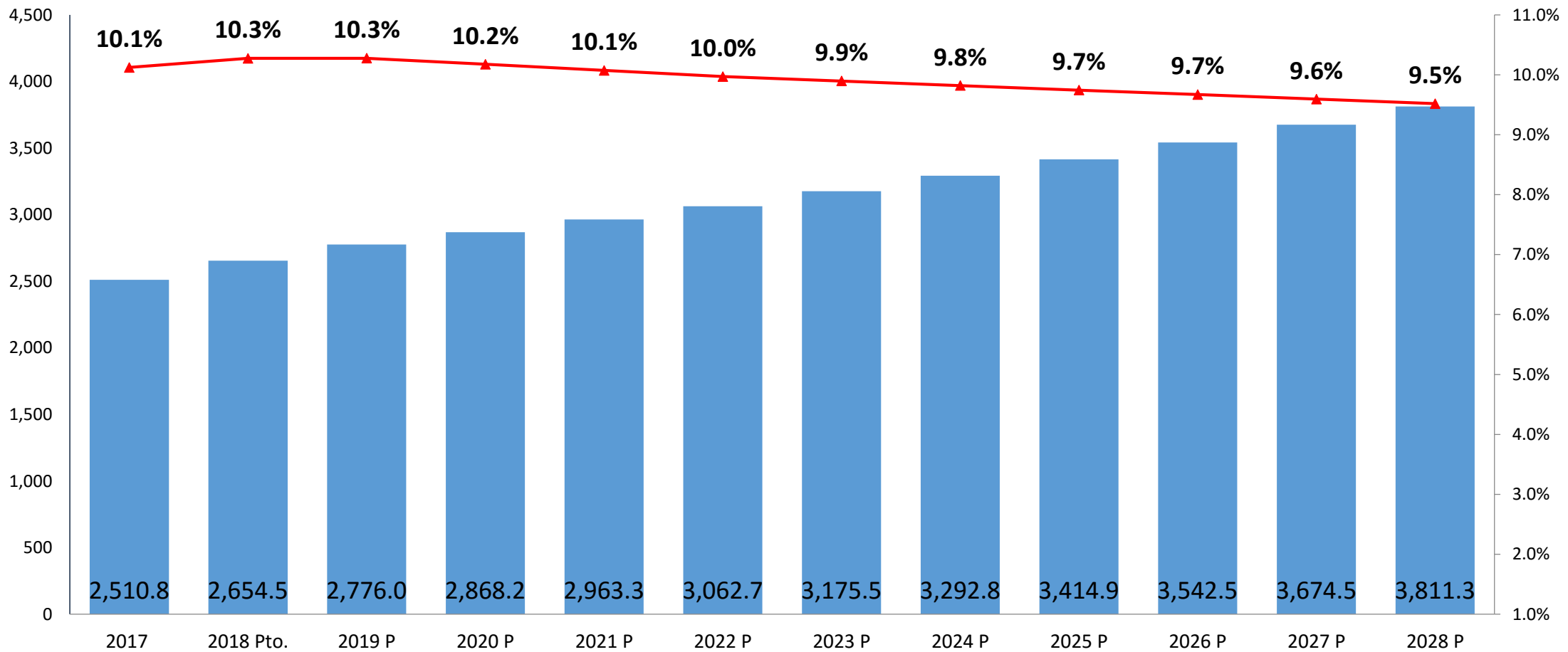


\$353.3 mil.
6.5%

Millones de \$

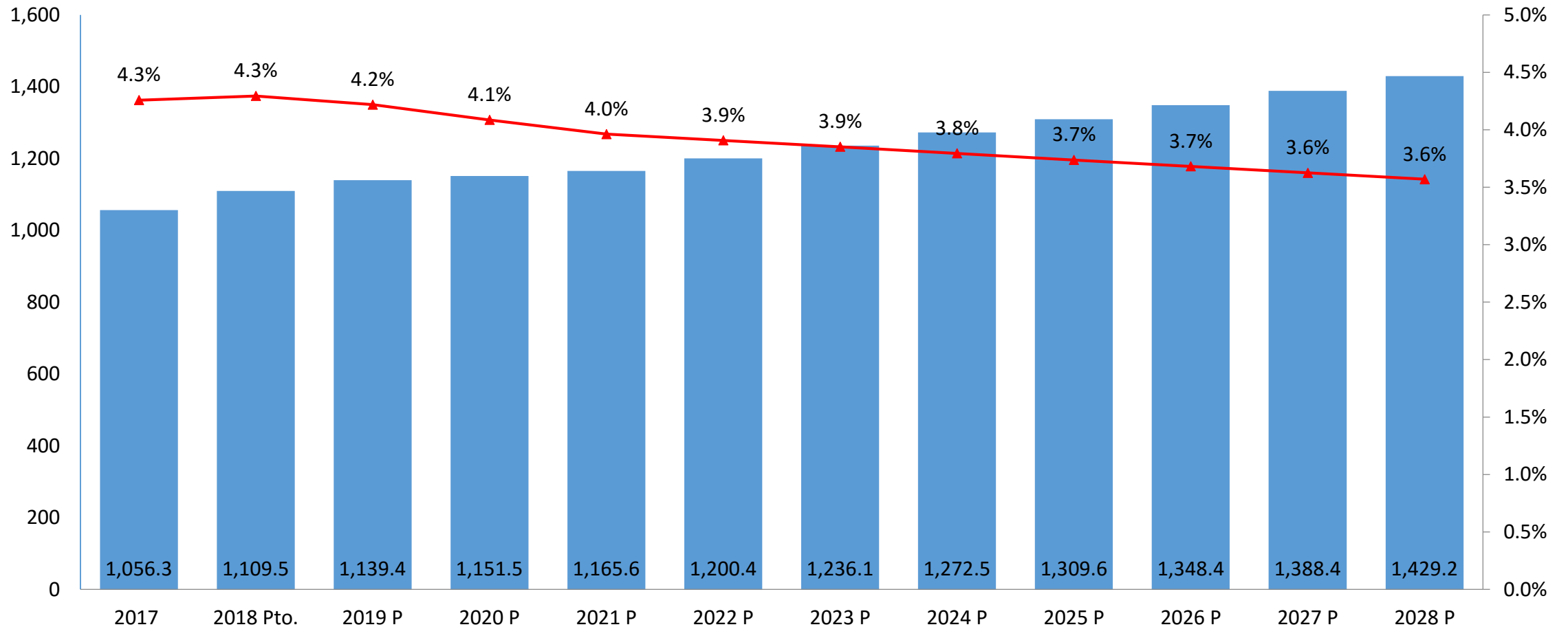
% del PIB

Remuneraciones (Millones \$ y % PIB)



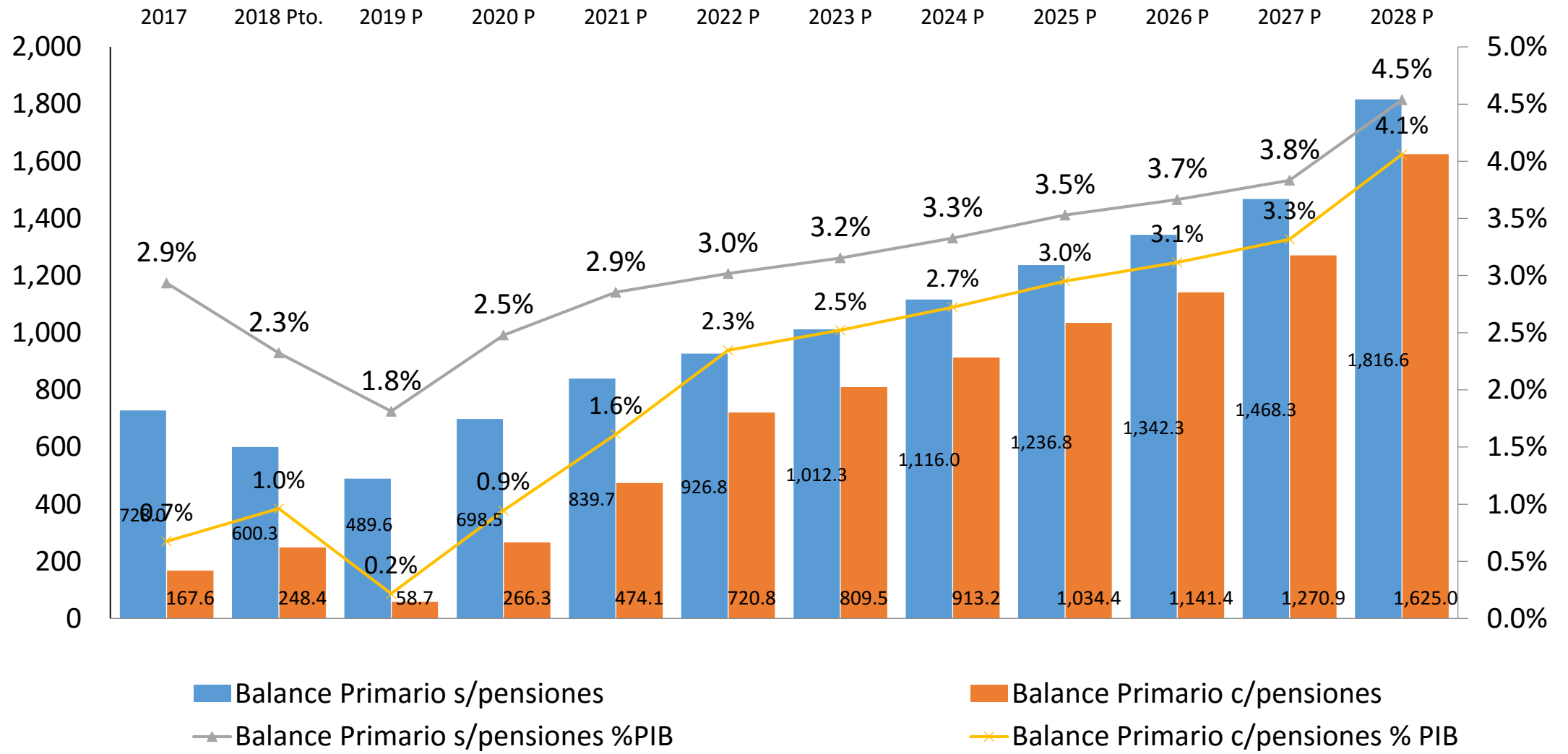
\$353.3 mil.
6.5%

Bienes y Servicios - (Millones de \$ y % del PIB)

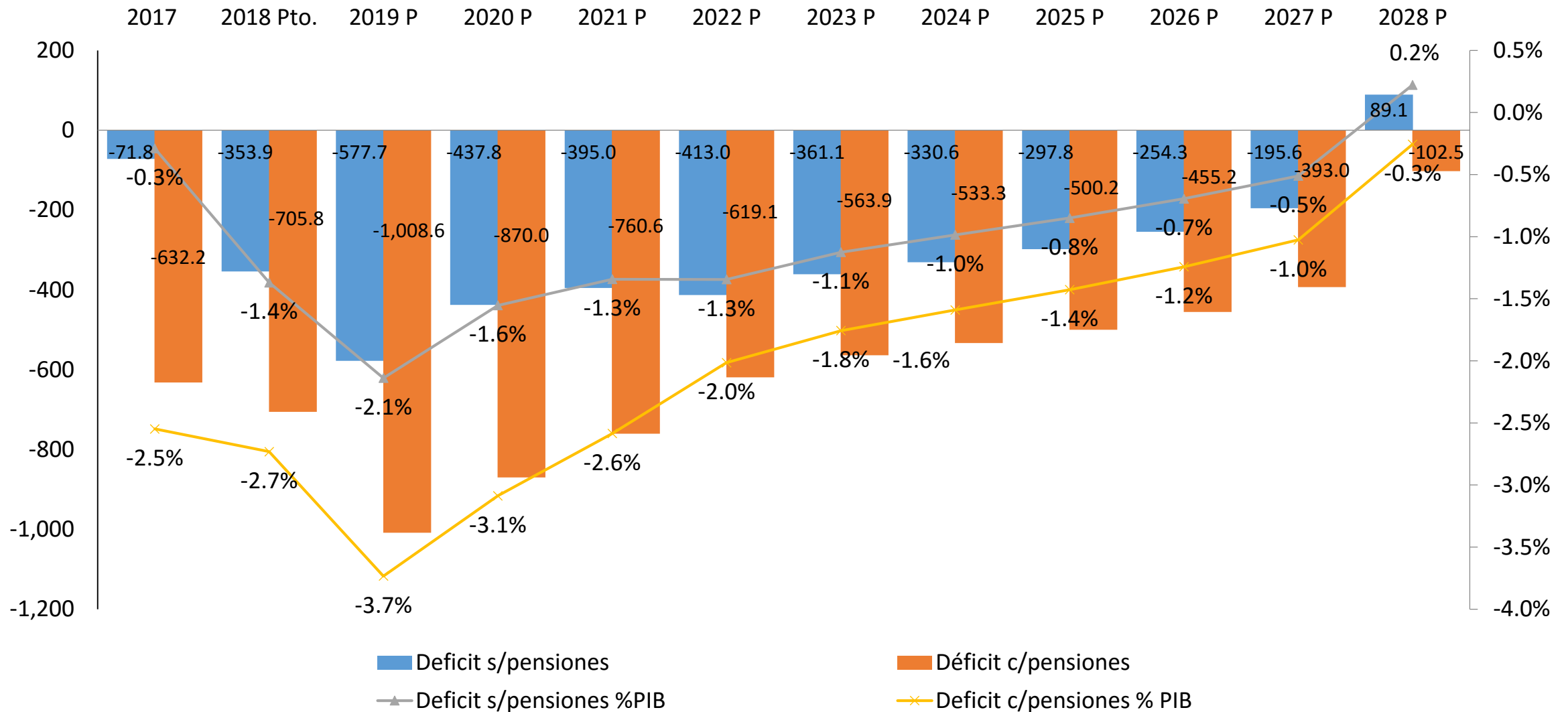


\$29.9 mil.
2.7%

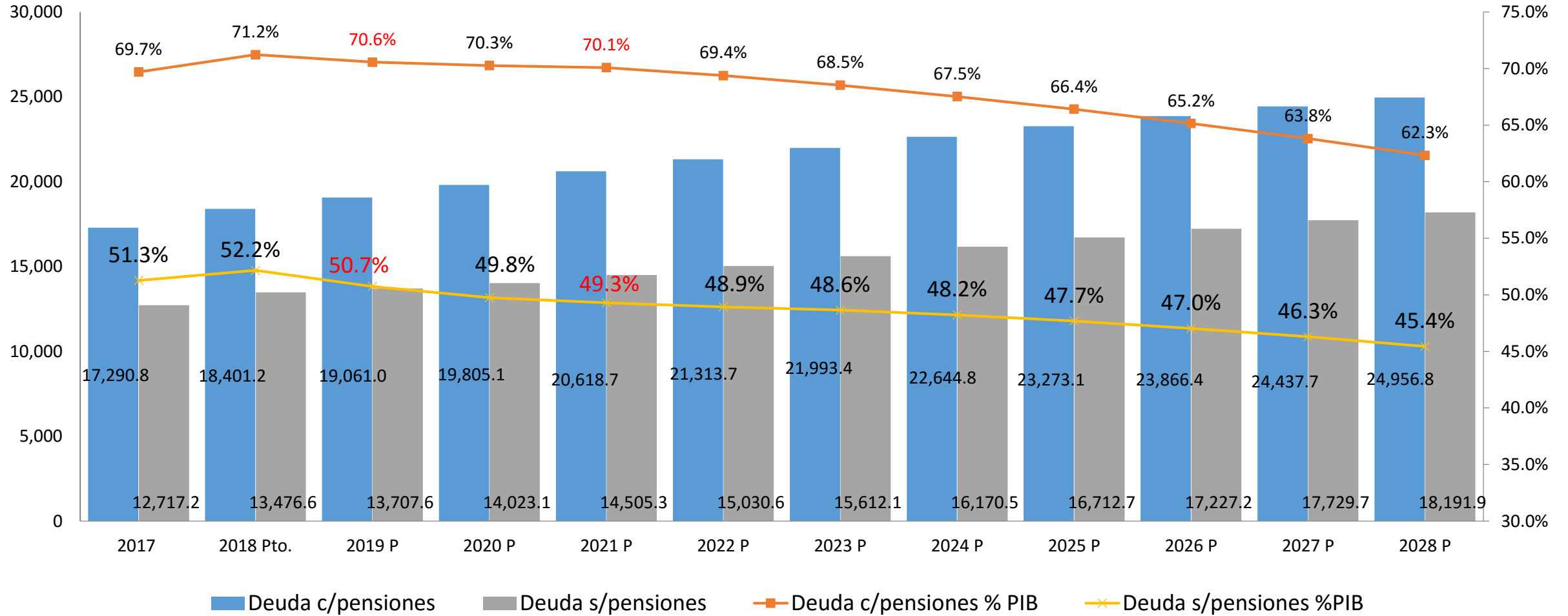
Balance Primario del SPNF (Millones de \$ y % del PIB)



Déficit del SPNF (Millones de \$ y % del PIB)



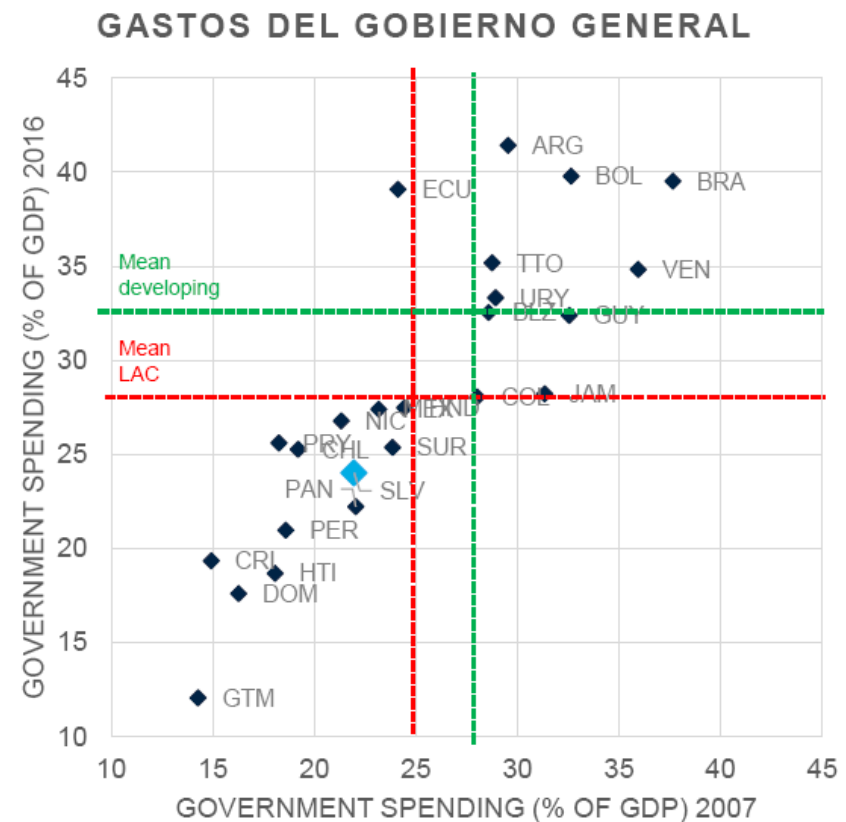
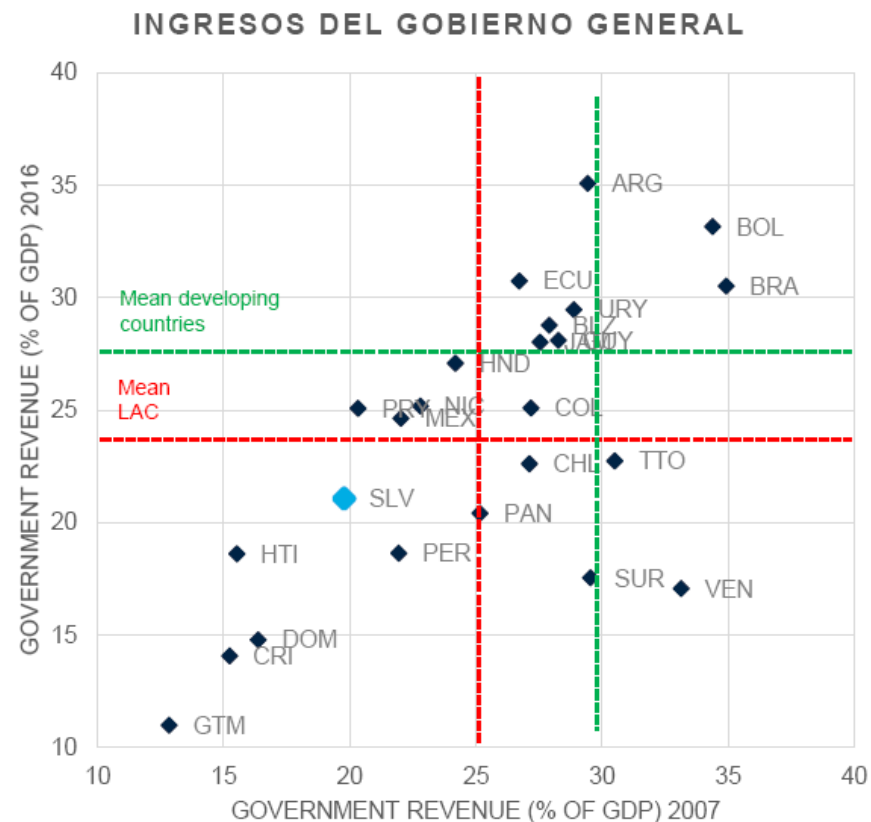
Deuda del SPNF (Millones de \$ y % del PIB)



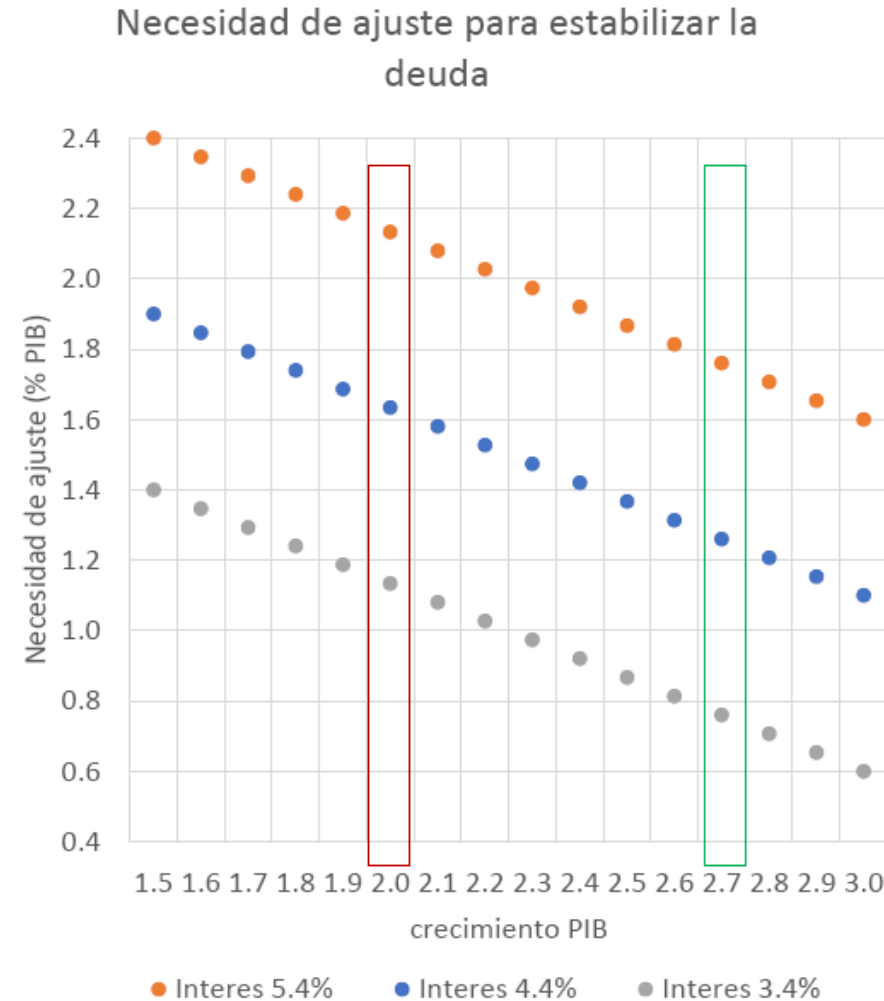
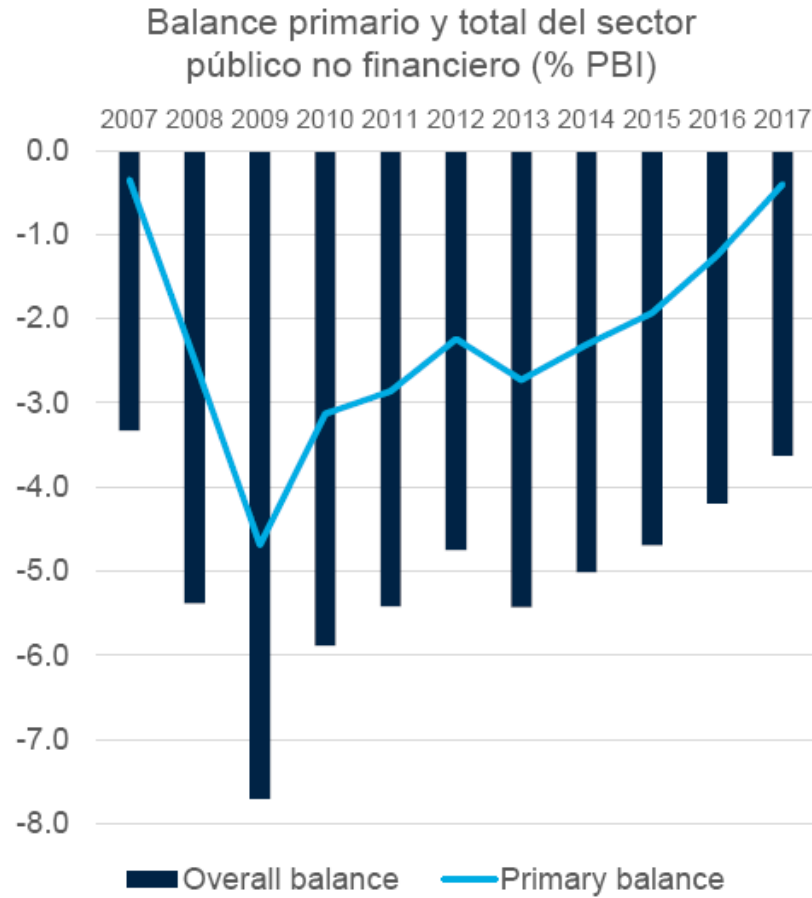
Sostenibilidad

Simulaciones para reducir el ratio Deuda / PIB									
Considerando crecimiento real del 2.0%									
Ratio deuda/ PIB Objetivo	70.0%	70.0%	70.0%	65.0%	65.0%	65.0%	60.0%	60.0%	60.0%
Períodos para alcanzar el objetivo	3	5	10	3	5	10	3	5	10
Superávit primario requerido (% del PIB)	1.71%	1.55%	1.43%	3.35%	2.51%	1.89%	4.99%	3.48%	2.35%
Ajuste requerido (% del PIB)	0.73%	0.56%	0.44%	2.36%	1.53%	0.90%	4.00%	2.49%	1.36%
Simulaciones para reducir el ratio Deuda / PIB									
Considerando crecimiento real del 2.5%									
Ratio deuda/ PIB Objetivo	70.0%	70.0%	70.0%	65.0%	65.0%	65.0%	60.0%	60.0%	60.0%
Períodos para alcanzar el objetivo	3	5	10	3	5	10	3	5	10
Superávit primario requerido (% del PIB)	1.36%	1.20%	1.07%	3.01%	2.17%	1.54%	4.65%	3.14%	2.02%
Ajuste requerido (% del PIB)	0.37%	0.21%	0.09%	2.02%	1.18%	0.56%	3.66%	2.16%	1.03%
Simulaciones para reducir el ratio Deuda / PIB									
Considerando crecimiento real del 3.0%									
Ratio deuda/ PIB Objetivo	70.0%	70.0%	70.0%	65.0%	65.0%	65.0%	60.0%	60.0%	60.0%
Períodos para alcanzar el objetivo	3	5	10	3	5	10	3	5	10
Superávit primario requerido (% del PIB)	1.01%	0.85%	0.73%	2.67%	1.83%	1.21%	4.32%	2.82%	1.69%
Ajuste requerido (% del PIB)	0.03%	-0.14%	-0.26%	1.68%	0.85%	0.22%	3.33%	1.83%	0.70%

En comparación internacional, El Salvador continúa siendo un país que gasta poco y recauda todavía menos



El ajuste fiscal que requiere El Salvador para estabilizar la deuda pública es de 1% a 2% del PIB, dependiendo del escenario económico





MINISTERIO
DE HACIENDA

GOBIERNO
DE EL SALVADOR