

Reporte técnico N° 002-2016-CF/ST

**Análisis de la Declaración de Cumplimiento de la
Responsabilidad Fiscal (DCRF) al 31 de diciembre de 2015¹**

En el presente documento se presenta el análisis realizado por el equipo técnico de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca del cumplimiento de las reglas fiscales durante el año 2015, según la DCRF elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

1. Reglas fiscales del Gobierno Nacional

Las reglas fiscales aplicables al Gobierno Nacional están establecidas en el artículo 6° de La Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF), las cuales consisten en una regla concerniente al gasto no financiero y otra relacionada al gasto en materia de personal y pensiones. En el Anexo 1 se detalla la forma de cálculo de estas reglas.

La primera regla dispone un límite para el gasto no financiero del Gobierno Nacional. Este límite se establece mediante decreto supremo y se sujeta a la guía ex ante del resultado fiscal estructural, previsto en la Declaración de Política Macro Fiscal, y a las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Para el año 2015 el límite establecido ascendió a S/ 118 064 millones, considerando una guía ex ante de resultado fiscal estructural de -1 por ciento del PBI y las previsiones para ingresos del Gobierno General, resultado primario de empresas públicas no financieras y pagos de intereses contenidas en el MMM 2015-2017². Según la DCRF, el gasto no financiero del Gobierno Nacional alcanzó los S/ 115 008 millones en 2015, inferior en S/ 3 056 millones (0,5 por ciento del PBI) al máximo permitido según la regla. En consecuencia, la regla del gasto no financiero del Gobierno Nacional ha sido cumplida.

La segunda regla dispone que el gasto del Gobierno Nacional en materia de personal y de pensiones, no puede ser mayor al límite que se determine aplicando la tasa de crecimiento del PBI potencial en términos nominales³ al límite de gasto por los mismos conceptos del año anterior. Este gasto debe considerar a trabajadores permanentes o temporales, cualquiera sea su régimen de contratación, y debe incluir las transferencias que se efectúe para financiar dichos rubros. Para el año 2015, dicho límite ascendió a S/ 56 332 millones. De acuerdo con la DCRF, el gasto del Gobierno Nacional en pensiones y en personal, permanente o temporal, ascendió a S/ 55 084 millones durante 2015, S/ 1 248 millones (0,2 por ciento del PBI) por debajo del límite de la regla. Por lo tanto, la regla de gasto del Gobierno Nacional en materia de personal y pensiones también ha sido cumplida.

Cabe señalar que la STCF, haciendo uso de fuentes de información complementaria y de acceso público, ha verificado la precisión de las cifras presentadas en la DCRF (ver tabla N° 1), encontrando diferencias poco significativas entre lo calculado con estas fuentes y lo presentado en la DCRF⁴.

¹ Documento elaborado por Karl Melgarejo, Carlos Montoro y Juan Carlos Sosa. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal. Este reporte se elaboró en base a la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre la DCRF el 23 de mayo de 2016.

² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de abril de 2014, disponible en:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2015_2017.pdf.

³ Para determinar dicho límite se consideró una tasa de crecimiento nominal del PBI potencial de 8 por ciento, consistente con una tasa de crecimiento real del PBI potencial de 6 por ciento y una tasa de inflación de 2 por ciento. Fuente: MMM 2015-2017.

⁴ En el caso de la Regla del gasto no financiero del Gobierno Nacional, la diferencia de cálculos alcanza al 0,6% de la cifra reportada en la DCRF, mientras que en el caso de la Regla de gasto del Gobierno Nacional en materia de personal y pensiones esta diferencia es de 0,3% de lo reportado en dicho documento.

Tabla 1: Verificación del cumplimiento de las reglas fiscales del Gobierno Nacional

(A) Regla de gasto no financiero (Millones de soles)					(B) Regla de gasto en personal y pensiones (Millones de soles)				
	2014	2015	Var.% real anual	Verificación de la STCF		2014	2015	Var.% real anual	Verificación de la STCF
I. Gasto No Financiero devengado GN	75 911	84 725	7.8	84 747 ^{1/}	A. Gobierno Nacional Presupuestal	34 443	35 948	0.8	35 940 ^{2/ 5/}
II. Transferencias Totales	42 344	41 406	-5.6	40 689 ^{2/ 3/}	B. Gobiernos Regionales	14 424	15 047	0.7	15 043 ^{2/ 5/}
III. Transferencias Específicas	13 095	11 122	-18.0	11 073 ^{2/ 4/}	C. Gobiernos Locales	17	14	-20.5	14 ^{2/}
1. Gob. Regionales	2 112	1 582	-27.7	1 533	D. Entidades extrapresupuestales	3 701	4 075	6.3	4 226 ^{2/ 6/}
2. Gob. Locales	10 982	9 540	-16.1	9 540	E. Gasto en planilla del GN (A+B+C+D)	52 585	55 084	1.2	55 222
IV. Gasto No Financiero Regla (I+II-III)	105 160	115 008	5.6	114 363	F. Gasto en planilla del GN Regla	--	56 332		
IV.GNF Regla	--	118 064							

^{1/} Dato obtenido del Cuadro 79 de la Nota Semanal del BCRP.

^{2/} MEF SIAF-SP (portal de transparencia económica).

^{3/} Corresponden a las transferencias del Gobierno Nacional que se distribuyen a los Gobiernos Regionales y Locales por toda fuente de financiamiento (Recursos Ordinarios, Donaciones y Transferencias, Recursos Determinados, y Operaciones Oficiales de Crédito) y a las transferencias a empresas públicas y/o al sector privado.

^{4/} Corresponden a transferencias que se financian con Recursos Determinados (Canon, Sobrecanon y Regalías, Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), y Participación en Renta de Aduanas).

^{5/} Considera los siguientes conceptos presupuestales: A) Las partidas genéricas: "Personal y Obligaciones sociales" y "Pensiones y otras prestaciones sociales" (excluyendo las sub-genéricas: i) prestaciones de salud y otros beneficios, ii) entrega de bienes y servicios, y los detalles específicas: i) asignación por combustibles, ii) asignación por ración orgánica única y iii) mayordomía); B) de la partida genérica "Bienes y Servicios" considera las partidas sub-genéricas: "Contrato administrativo de servicios" y "Servicios profesionales y técnicos" (considerando solo las siguientes específicas de gasto: 1) Servicios de consultorías, asesorías y similares desarrollados por personas jurídicas, 2) Servicios de consultorías, asesorías y similares desarrollados por personas naturales y 11) Otros servicios); C) la partida genérica "Otros Gastos Corrientes" considera la específica 1) Sentencias judiciales y laudos arbitrales a trabajadores gubernamentales y 2) Sentencias judiciales y laudos arbitrales a trabajadores pensionistas.

^{6/} Incluye SBS, FCR, FONAHPU y Sociedades de Beneficencia.

Fuente: BCRP, MEF. Elaboración STCF.

Por otro lado, es importante resaltar que la regla de gasto no financiero permitió sostener los niveles de gasto público en un contexto macroeconómico adverso como el del 2015; el cual estuvo caracterizado por una caída de 15 por ciento en los precios de las exportaciones y una caída real de 8 por ciento en la recaudación tributaria. Así, el déficit fiscal en este año (2,1 por ciento del PBI) resultó ser mayor al proyectado en el MMM Revisado 2015-2017⁵ (0,4 por ciento del PBI) (ver gráfico N°1). Mientras que el déficit fiscal estructural ascendió a 1,6 por ciento del PBI, mayor al previsto en el MMMR 2015-2017 debido a los menores ingresos estructurales recaudados. Cabe anotar que con la regla fiscal prevista en el anterior marco legal de la política fiscal (Ley N° 27245), la reducción en la recaudación de ingresos hubiese obligado a contraer el gasto público para no exceder el límite que se fijaba para el déficit fiscal⁶.

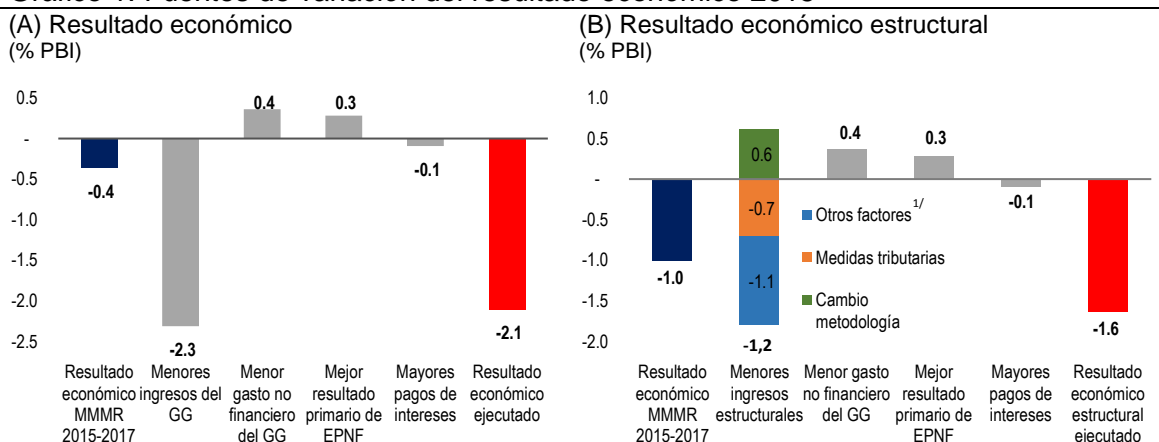
2. Reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales

Las reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales se establecen en el artículo 7° de la LFTRF, y consisten en una regla relacionada al saldo de deuda y otra concerniente al gasto no financiero. Supletoriamente, los gobiernos locales con menos de siete años de creación deben cumplir con una regla aplicable al resultado primario. En el Anexo 2 se detalla la forma de cálculo de estas reglas.

⁵ Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2015_2017_Rev.pdf.

⁶ Una de las reglas de la Ley N° 27245 establecía un límite de 1% del PBI al déficit fiscal del Sector Público No Financiero, por lo que una caída en los ingresos fiscales debía ser compensado por una reducción del gasto si se prevé un aumento del déficit fiscal por encima del límite establecido.

Gráfico 1: Fuentes de variación del resultado económico 2015



^{1/} Considera los efectos de menor base en 2014, y mayor caída de los precios de exportaciones y menor PBI en 2015.

Fuente: MEF – MMR 2015-2017

2.1 Regla de saldo de deuda

La Regla de saldo de deuda determina que el ratio de deuda, dado por la relación entre el saldo de deuda total⁷ y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años, no puede ser superior al 100 por ciento. En 2015 esta disposición fue de aplicación para los 26 gobiernos regionales y para los 1 834 gobiernos locales que cuentan con 7 o más años de creación. En 2015, 16 de los 26 gobiernos regionales y 1 686 de los 1 834 gobiernos locales cumplieron con esta regla (tabla N° 2), lo cual corresponde a un grado de cumplimiento de 62 por ciento y 92 por ciento, respectivamente⁸. Cabe mencionar que se observa un deterioro en el grado de cumplimiento de esta regla respecto al observado en 2014 (81 por ciento y 94 por ciento, respectivamente).

Tabla 2: Cumplimiento de la Regla de saldo de deuda

	2014			2015		
	Cumplió	No cumplió	Cumplimiento (%)	Cumplió	No cumplió	Cumplimiento (%)
Gobiernos regionales	21	5	81	16	10	62
Gobiernos locales^{1/}	1 723	109	94	1 686	148	92

^{1/} Durante el 2014, 12 gobiernos locales no estuvieron sujetos a la regla y 1 gobierno local no presentó información (omiso). Durante el 2015, 19 gobiernos locales no estuvieron sujetos a la regla.

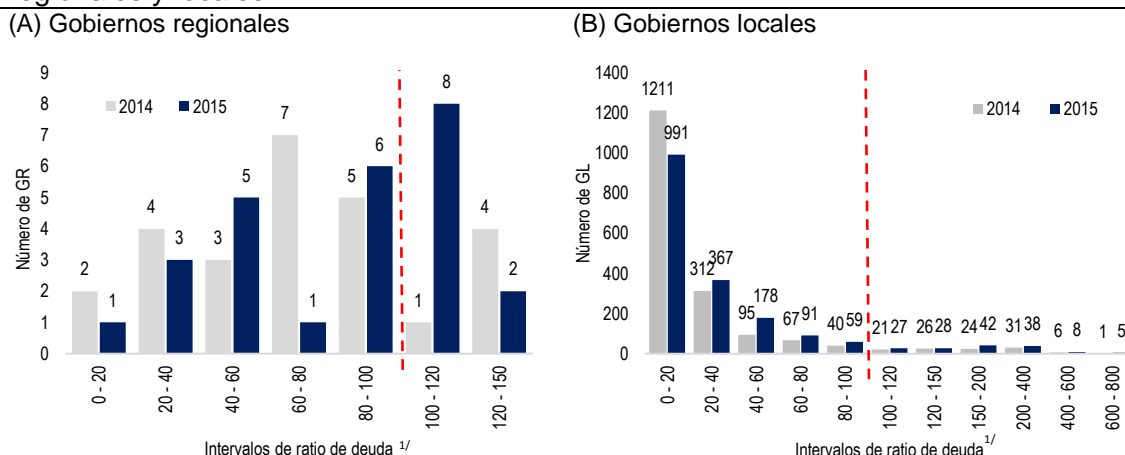
Fuente: MEF – DCRF

Se observa también un aumento en el número de gobiernos locales con valores extremos en el ratio de deuda respecto a 2014, llegando a ser el saldo de deuda total hasta más de 7 veces el ingreso promedio (gráfico N° 2).

⁷ Se considera como deuda total a la suma de tres conceptos de deuda: a) Saldo de Deuda, definido como la suma de todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo, externos e internos, cuyos desembolsos se recibieron y están debidamente documentados o, en su defecto, han sido reconocidos y formalizados a través de una correspondiente norma legal; b) Deuda Exigible que mantienen los gobiernos regionales y locales con entidades del Estado (SUNAT, EsSALUD, FONAVI y ONP); y, c) Deuda Real que se origina por los aportes no pagados por los gobiernos regionales y locales a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Fuente: Reglamento de la Ley N° 30099 - LFRTF (D.S. N° 104-2014-EF).

⁸ La relación de gobiernos regionales y locales que incumplieron las reglas fiscales puede encontrarse en el "Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales Al 2015", publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas y disponible en el portal web: http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Evaluaci%C3%B3n_Reglas_Fiscales_GR_GL2015.pdf

Gráfico 2: Distribución del cumplimiento de la Regla de saldo de deuda en gobiernos regionales y locales



^{1/} El ratio de deuda consiste en relación entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años.

Fuente: MEF. Elaboración STCF.

En la tabla N° 3 se muestra que los gobiernos regionales y locales que incumplen la Regla de saldo de deuda concentran el 52 por ciento de la deuda total de los gobiernos subnacionales. Asimismo, en esta tabla se resalta la importancia de los intereses tanto en la deuda exigible (76 por ciento de dicho concepto) como en la deuda real (97 por ciento de dicho concepto), lo que muestra la importancia de la deuda “heredada” de periodos (o administraciones) anteriores. A través de un ejercicio contrafactual, se estima el impacto de la deuda “heredada” sobre el grado de cumplimiento de la Regla del saldo de deuda. En el gráfico N° 3 se muestra la distribución de los ratios de deuda para gobiernos regionales y locales durante el 2015, con y sin deuda “heredada”⁹. Se observa que de no existir la deuda heredada, el grado de cumplimiento sería completo en el caso de los gobiernos regionales; mientras que en los gobiernos locales aumentaría de 92 a 95 por ciento.

⁹ La deuda “heredada” se estima considerando el monto de intereses de la deuda real y exigible a fines de 2015 y el principal por los mismos conceptos a fines del año anterior (2014). Así, se considera como deuda “no heredada” sólo a la nueva deuda de estos rubros.

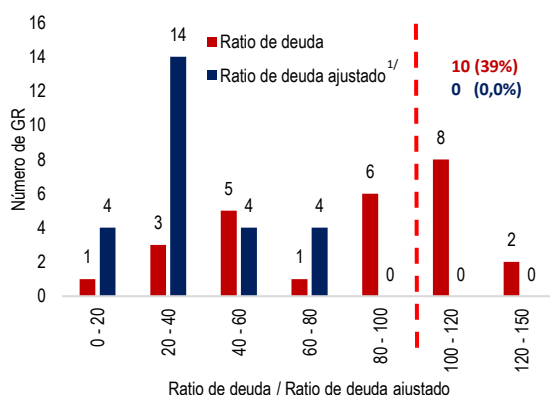
Tabla 3: Composición del saldo de deuda de los gobiernos regionales y locales: 2015
(Millones de soles)

	Gob. Regionales	Gob. Locales	TOTAL	Participación respecto del total (%)	Participación respecto de subtotales (%)	Porcentaje del PBI
A. Deuda de balances						
Cuentas por pagar proveedores	1 386	2 035	3 421	13	26	0,6
Otros pasivo corriente	2 245	2 624	4 869	19	37	0,8
Pasivo no corriente	3 254	1 715	4 968	19	37	0,8
Subtotal	6 885	6 373	13 258	51	100	2,2
B. Deuda exigible						
Principal	161	480	641	2	24	0,1
Intereses	641	1 365	2 006	8	76	0,3
Subtotal	801	1 845	2 646	10	100	0,4
C. Deuda real						
Principal	100	177	277	1	3	0,0
Intereses	7 193	2 573	9 766	38	97	1,6
Subtotal	7 293	2 751	10 043	39	100	1,6
TOTAL (A+B+C)	14 979	10 969	25 948	100		4,2
Entidades que cumplen la regla	7 931	4 653	12 585	48	48	2,1
Entidades que incumplen la regla	7 048	6 315	13 363	52	52	2,2

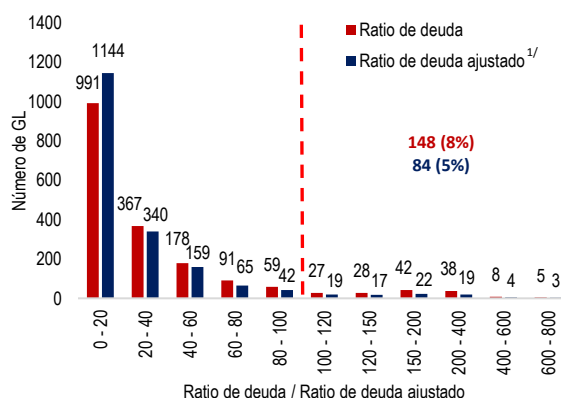
Fuente: MEF. Elaboración STCF.

Gráfico 3: Impacto de la deuda “heredada” en el cumplimiento de la Regla de saldo de deuda

(A) Gobiernos regionales



(B) Gobiernos locales



^{1/} El ratio de deuda ajustado no considera la deuda “heredada”. La deuda “heredada” se estima considerando el monto de intereses de la deuda real y exigible a fines de 2015 y el principal por los mismos conceptos a fines del año anterior (2014). Así, se considera como deuda “no heredada” sólo a la nueva deuda de estos rubros

Fuente: MEF. Elaboración STCF.

En las matrices de transición del cumplimiento de la Regla de saldo de deuda entre 2014 y 2015 (tablas N° 4 y 5) resalta que en el caso de los gobiernos locales existen 48 municipios que pasan de tener ratios de deuda bajos (menores a 40 por ciento) en 2014, a niveles elevados y por encima del límite de la Regla en 2015. Este incremento en los saldos de deuda se encuentra explicado en buena medida por el incremento en las cuentas por pagar a proveedores. Un ejercicio contrafactual muestra que de mantenerse la deuda por este concepto constante, el incumplimiento de la Regla de saldo de deuda de estos municipios se reduciría a 19 (ver gráfico N° A1 en el anexo 3).

Tabla 4: Matriz de cumplimiento de la Regla de saldo de deuda: gobiernos regionales 2014-2015

	Intervalo del ratio de deuda ^{1/}	2015						Total general	
		Sí Cumple				No Cumple			
		[0-20]]20-40]]40-60]]60-80]]80-100]]100-120]]120-150]
2014	[0-20]	1	1					2	
	]20-40]		2	1		1		4
	]40-60]			2	1			3
	]60-80]			2		2	3	7
	]80-100]					3	2	5
	]100-120]						1	1
	No Cumple]120-150]						2	2	4
Total general		1	3	5	1	6	8	2	26

^{1/} El ratio de deuda consiste en relación entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años.

Fuente: MEF – DCRF.

Tabla 5: Matriz de cumplimiento de la Regla de saldo de deuda: gobiernos locales 2014-2015

	Intervalo del ratio de deuda ^{1/}	2015										Total general	
		Sí Cumple					No Cumple						
		[0-20]	]20-40]	]40-60]	]60-80]	]80-100]	]100-120]	]120-150]	]150-200]	]200-400]	]400-600]		]600-800]
2014	[0-20]	889	188	59	25	13	9	9	9	6	3	1	1211
	]20-40]	63	151	61	17	9	1	4	5	1			312
	]40-60]	10	11	44	22	6	1	1					95
	]60-80]	6	6	8	21	13	5	3		3	1	1	67
	]80-100]	2	6	3	3	15	4	1	5	1			40
	]100-120]	5	2		1		6	3	4				21
	]120-150]	8		1	1	1		6	9				26
	]150-200]	4	1	2		1	1	1	9	5			24
	]200-400]	3	2		1	1			1	21	1	1	31
	]400-600]	1								1	3	1	6
]600-800]											1	1	
Total general		991	367	178	91	59	27	28	42	38	8	5	1834

^{1/} El ratio de deuda consiste en relación entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años.

Fuente: MEF – DCRF.

2.2 Regla de gasto no financiero

La Regla de gasto no financiero establece que dicho gasto¹⁰ no puede exceder el límite que resulte de aplicar al estimado del gasto no financiero del año anterior (publicado en el MMM correspondiente) la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo al año de la regla¹¹.

En 2015 esta disposición fue de aplicación para los 26 gobiernos regionales y para los 1 834 gobiernos locales que cuentan con 7 o más años de creación. En 2015, 24 de los 26 gobiernos

¹⁰ De acuerdo al reglamento de la LFRTF, corresponde a la utilización de recursos públicos en fase devengado por los gobiernos regionales o locales, financiados con recursos directamente recaudados; canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); impuestos municipales; así como las operaciones oficiales de crédito que hayan concertado en forma directa. Excluye la amortización del principal y pago de intereses de la deuda pública.

¹¹ Dichos límites fueron publicados de manera extraordinaria como anexo del MMM 2016-2017 aprobado en sesión del Consejo de Ministros el 28 de abril de 2015. Ello debido a que la obligación de publicar los límites en el MMM recién estuvo vigente a partir del 1 de enero de 2015, de acuerdo con la Ley N° 30281 que modificó la LFRTF.

regionales y 1 043 de los 1 834 gobiernos locales cumplieron la Regla de gasto no financiero, lo cual corresponde a un grado de cumplimiento de 92 por ciento y 57 por ciento, respectivamente. Cabe mencionar que se observa una mejora en el grado de cumplimiento de esta Regla respecto a lo observado en 2014 para los gobiernos regionales (58 por ciento), pero un deterioro en el caso de los gobiernos locales (63 por ciento).

Tabla 6: Cumplimiento de la Regla de gasto no financiero en gobiernos regionales y locales

	2014			2015		
	Cumplió	No cumplió	% cumplimiento	Cumplió	No cumplió	% cumplimiento
Gobiernos regionales	15	11	58	24	2	92
Gobiernos locales^{1/}	1 162	670	63	1 043	791	57

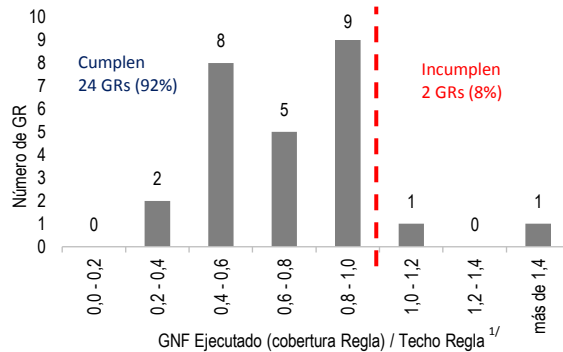
^{1/} Durante el 2014, 12 gobiernos locales no estuvieron sujetos a la regla y 1 gobierno local no presentó información (omiso). Durante el 2015, 19 gobiernos locales no estuvieron sujetos a la regla.

Fuente: MEF.

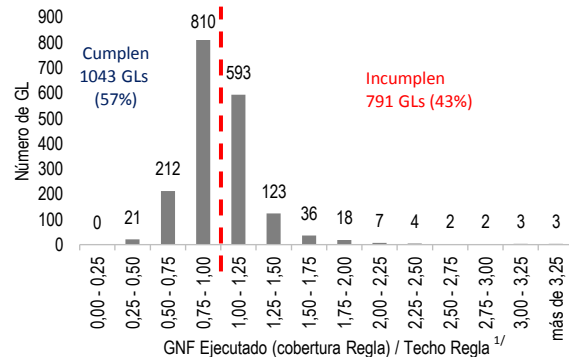
En el gráfico N° 4 se muestra la distribución del ratio entre el gasto no financiero ejecutado (según la cobertura de la regla) y el techo de la Regla para gobiernos regionales y locales. Se observa que el valor de este ratio llega a ser bastante alto en el caso de los gobiernos locales, llegando a ser el gasto ejecutado en algunos municipios de más de tres veces el techo de la Regla.

Gráfico 4: Distribución del cumplimiento de la Regla del gasto no financiero

(A) Gobiernos regionales



(B) Gobiernos locales



^{1/} El gasto no financiero ejecutado corresponde a la utilización de recursos públicos en fase devengado financiados con recursos directamente recaudados; canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, FOCAM, FONCOMUN; impuestos municipales; así como las operaciones oficiales de crédito que hayan concertado en forma directa.

Fuente: MEF.

De manera similar, en el gráfico N° 5 se muestra la distribución del ratio entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)¹², según la misma cobertura de la Regla del gasto no financiero, y el techo de la regla. Se observa que en 2015 el 23 por ciento de los gobiernos regionales y el 45 por

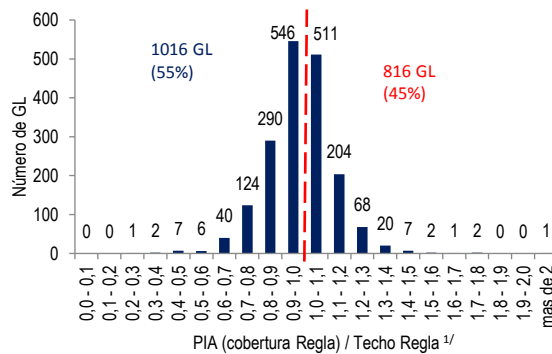
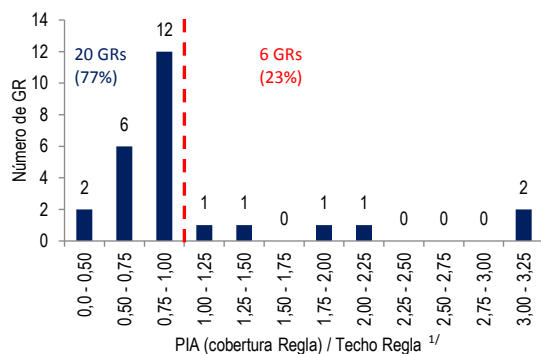
¹² Para procurar comparabilidad entre el PIA y el límite del gasto no financiero de la regla fiscal se consideró en el PIA de cada gobierno regional y local solo el gasto previsto por: i) recursos directamente recaudados, ii) impuestos municipales, iii) FONCOMUN, iv) FOCAM, vi) canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y vii) recursos por operaciones oficiales de crédito. Se excluyó el gasto financiero (servicio de la deuda) previsto en los PIA de esas entidades financiado con esas fuentes de financiamiento. Cabe anotar que incluso este PIA no es completamente consistente con el gasto no financiero definido para la regla fiscal puesto que la información disponible no permite excluir las participaciones ni los recursos por operaciones oficiales de crédito no concertados por los correspondientes gobiernos regionales y locales. No obstante, se puede estimar que esos recursos son poco significativos a nivel del presupuesto de apertura.

ciento de los gobiernos locales elaboraron un PIA que sobrepasa el límite establecido en la regla fiscal¹³. Este resultado indica la presencia de inconsistencias entre el marco normativo de la LFRTF y el proceso presupuestario. Así por ejemplo, si bien el artículo 5° de la LFRTF establece que las leyes anuales de presupuesto y la ejecución presupuestal se sujetan a las reglas fiscales, en la práctica el presupuesto de las entidades se determina en función a la proyección del flujo de ingresos a percibir en el año para el que se elabora el presupuesto¹⁴, los cuales no necesariamente coinciden con el cumplimiento de la Regla de gasto no financiero.

Gráfico 5: PIA y la Regla de gasto no financiero: 2015

(A) Gobiernos regionales

(B) Gobiernos locales



^{1/} El indicador PIA (cobertura Regla) considera el gasto previsto por: recursos directamente recaudados, impuestos municipales, FONCOMUN, FOCAM, canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y recursos por operaciones oficiales de crédito. Se excluyó el gasto financiero (servicio de la deuda) previsto en los PIA de esas entidades financiado con esas fuentes de financiamiento.

Fuente: MEF. Elaboración STCF.

En el gráfico N° 6(A) se observa que existe una relación positiva entre el incumplimiento de la regla fiscal (i.e. que el gasto no financiero ejecutado supere el límite de la Regla fiscal) y la formulación del PIA incumpliendo la Regla (i.e. que el PIA según la cobertura de la Regla sea superior al límite de la Regla fiscal).

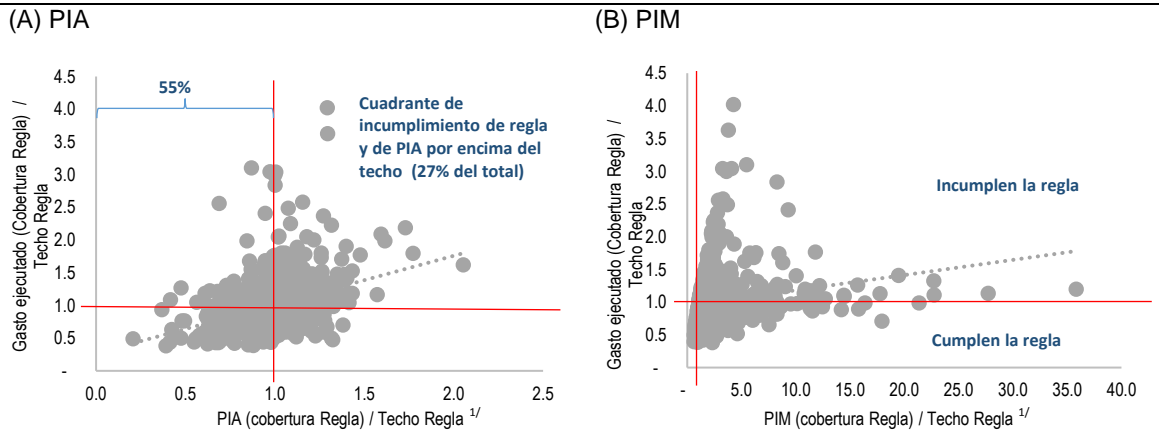
Otro factor a considerar es que la normatividad presupuestal vigente permite que los gobiernos regionales y locales incorporen a su techo presupuestal aprobado en el PIA recursos adicionales de forma ilimitada, como los provenientes de saldos de balance, mientras que la Regla fiscal establece límites estrictos de gasto. En el gráfico N° 6(B) se muestra que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) superó en 2015 al límite establecido por la Regla fiscal en casi la totalidad de los casos, y el mismo llegó ser más de diez veces el techo de la Regla. Estas inconsistencias entre el proceso presupuestal y la Regla de gasto no financiero dificultarían la implementación y cumplimiento de esta regla fiscal.

Un análisis econométrico (ver tabla A2 en el Anexo 3) muestra que tanto las desviaciones del PIA respecto a la regla fiscal como también el incremento presupuestal en el PIM son relevantes para explicar el incumplimiento de la Regla de Gasto en gobiernos locales en 2015.

¹³ Cabe mencionar que en 2016 el porcentaje de entidades con un PIA que supera al gasto no financiero de la regla se reduce a 19% en el caso de los gobiernos regionales y a 17% en el caso de los gobiernos locales (ver gráfico N° A1 en el Anexo 3).

¹⁴ Según el numeral 15.4 del Artículo 15° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, "(...) los límites de los créditos presupuestarios [PIA] están constituidos por la estimación de ingresos que esperan percibir las Entidades, así como los fondos públicos que le han sido determinados y comunicados por el Ministerio de Economía y Finanzas"

Gráfico 6: Relación entre el presupuesto y el cumplimiento de la Regla del gasto no financiero



^{1/} El indicador PIA (cobertura Regla) considera el gasto previsto por: recursos directamente recaudados, impuestos municipales, FONCOMUN, FOCAM, canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y recursos por operaciones oficiales de crédito. Se excluyó el gasto financiero (servicio de la deuda) previsto en los PIA de esas entidades financiado con esas fuentes de financiamiento.

Fuente: MEF. Elaboración STCF.

2.3 Regla de resultado primario no negativo

Aquellos gobiernos locales con menos de 7 años de creación se encuentran sujetos a la Regla de resultado primario no negativo, de acuerdo a lo previsto en la LFRTF. En 2015, 11 de los 19 gobiernos locales con menos de 7 años de creación cumplieron esta regla, lo cual corresponde a un grado de cumplimiento de 58 por ciento, menor al observado en 2014 (92 por ciento).

Tabla 7: Cumplimiento de la Regla de resultado primario no negativo

	2014			2015		
	Cumplió	No cumplió	% cumplimiento	Cumplió	No cumplió	% cumplimiento
Gobiernos locales	11	1	92	11	8	58

Fuente: MEF.

2.4 Metas de convergencia y medidas correctivas

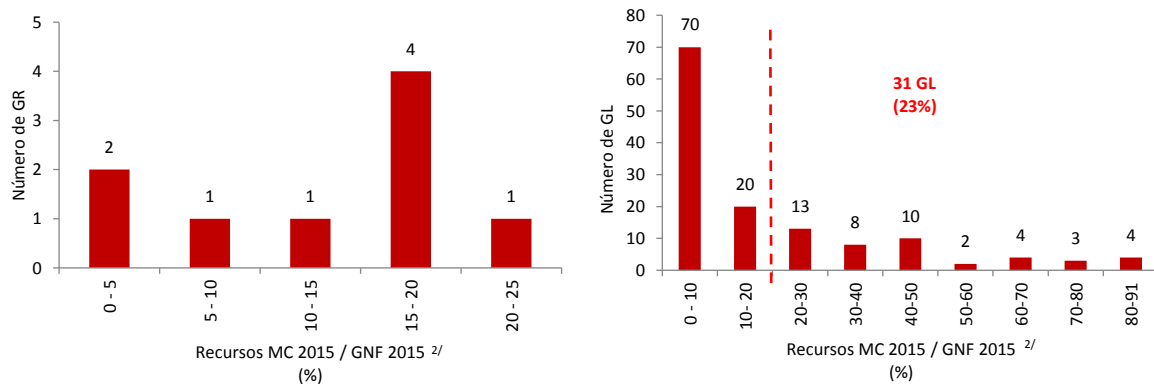
En el artículo 8° de la LFRTF, se establece que aquellos gobiernos regionales y locales que, estando obligados a presentar el Informe Multianual de Gestión Fiscal (IMGF)¹⁵, incumpliesen alguna de sus reglas fiscales o la meta de convergencia¹⁶ que les corresponde, están sujetos a medidas correctivas, las cuales son restricciones de acceso a ciertas fuentes de financiamiento¹⁷. Mediante las metas de convergencia se busca que los gobiernos regionales y locales converjan gradualmente hacia el cumplimiento de las reglas fiscales. De los 26 gobiernos regionales y 356 gobiernos locales que en 2015 estuvieron obligados a presentar el IMGF, 9 gobiernos regionales y 134 gobiernos locales estarán sujetos a medidas correctivas en 2016 por haber incumplido alguna de sus metas de convergencia¹⁸.

Para conocer la importancia de los recursos a los que se impide acceder en cumplimiento de las medidas correctivas, se estimó el peso relativo de las transferencias recibidas por los principales conceptos (recursos del FONIPREL y recursos de transferencias para la ejecución de proyectos de inversión pública) sobre el total de gasto no financiero del correspondiente gobierno regional o local en el año 2015¹⁹. Se observa que estos recursos son particularmente importantes para los gobiernos locales, en los cuales en algunos casos llegan a representar hasta más del 80% de su gasto no financiero total, siendo la principal fuente de financiamiento las transferencias del Gobierno Nacional para ejecución de proyectos de inversión pública (ver Gráfico A2 en el Anexo 3).

Gráfico 7: Importancia relativa de las medidas correctivas: 2015^{1/}

(A) Gobiernos regionales

(B) Gobiernos locales



^{1/} El universo de este análisis comprende a los gobiernos regionales y locales sujetos a medidas correctivas en el 2015.

^{2/} Los recursos relacionados a las Medidas Correctivas (MC) corresponden a las transferencias recibidas en el 2015 por FONIPREL y recursos de transferencias para la ejecución de proyectos de inversión pública (PIP).

Fuente: MEF. Elaboración STCF.

¹⁵ El IMGF es un documento de transparencia fiscal a nivel de cada gobierno regional o local que, mediante un formato estándar, brinda información sobre la situación financiera del pliego actual y futura y establece las metas de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales. Mediante dichas metas, se busca que los gobiernos regionales y locales converjan gradualmente hacia el cumplimiento de las reglas. La obligatoriedad de presentar el IMGF se extiende de manera gradual de acuerdo a un cronograma establecido por el MEF, publicado en la Resolución Ministerial 338-2014-EF/15.

¹⁶ La metodología de cálculo de las metas de convergencia se establece mediante Resolución Ministerial 432-2014-EF/15.

¹⁷ Específicamente están impedidos a recibir recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), a acceder a operaciones de endeudamiento de corto plazo con entidades financieras nacionales, y a suscribir convenios con las entidades del Gobierno Nacional para la ejecución de proyectos de inversión pública que se financien con transferencias de partidas.

¹⁸ El listado con los gobiernos regionales y locales sujetos a las medidas correctivas señaladas fue publicado el 31 de mayo de 2016, mediante Resolución Ministerial N° 165-2016-EF/15.

¹⁹ Si bien para evaluar el impacto de las medidas correctivas se debería utilizar el valor de las transferencias que se dejan de recibir en 2016, como esta información no es conocida, se utiliza la información del año 2015 como referencia.

Conclusiones

En 2015 se cumplieron las reglas fiscales establecidas para el Gobierno Nacional, pero se incumplieron en varios casos las reglas fiscales aplicables a gobiernos regionales y locales; además el grado de incumplimiento se ha deteriorado en comparación a 2014.

Un factor importante en el incumplimiento de la Regla de deuda de gobiernos regionales y locales es la deuda heredada de gestiones anteriores. Asimismo, en algunos casos el incremento en las cuentas a pagar a proveedores ha aumentado de forma sustancial el ratio de deuda respecto a 2014.

Se observan inconsistencias entre el proceso de formulación presupuestal de los gobiernos regionales y locales, los cuales dificultarían la implementación y cumplimiento de la Regla de gasto no financiero.

Los recursos a los que se impide acceder en cumplimiento de las medidas correctivas pueden representar una proporción importante del gasto no financiero total de los gobiernos regionales y locales.

Secretaría Técnica del Consejo Fiscal

06 de julio de 2016

Anexo 1: Reglas Fiscales del Gobierno Nacional

Las reglas fiscales establecidas para el Gobierno Nacional están contenidas en el artículo 6° de la Ley N°30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF), las cuales consisten en la Regla de gasto no financiero del Gobierno Nacional y la Regla de gasto del Gobierno Nacional en materia de personal y pensiones.

Determinación del límite de la Regla del gasto no financiero del Gobierno Nacional

La Regla de gasto no financiero del Gobierno Nacional, dispuesta por el numeral 6.1 del Artículo 6° de la LFRTF, señala que el gasto no financiero del Gobierno Nacional²⁰ no puede exceder el límite que se establezca mediante decreto supremo, sujetándose a la guía ex ante del resultado fiscal estructural previsto en la Declaración de Política Macro Fiscal y a las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

En ese sentido el límite del gasto no financiero del Gobierno Nacional (*GNFGN*) se calcula como un residuo considerando los valores proyectados en el MMM correspondiente para el resultado fiscal estructural del Sector Público No Financiero determinado en la Declaración de Política Macro Fiscal (*RF*), los ingresos estructurales corrientes del Gobierno General (*ICGG*), los ingresos de capital del gobierno general (*IKGG*), el gasto no financiero de los gobiernos regionales y locales (*GNFGSN*) consistente con sus propias reglas fiscales, el resultado primario de las empresas públicas no financieras (*RPEP*) y el gasto en intereses de la deuda (*Intereses*).

$$\overline{RF} = \overline{ICGG} + IKGG - (GNFGN + GNFGSN) + RPEP - Intereses$$

$$GNFGN = -\overline{RF} + \overline{ICGG} + IKGG - GNFGSN + RPEP - Intereses$$

Finalmente es preciso señalar que el reglamento de la LFRTF contiene una definición especial del gasto no financiero del Gobierno Nacional²¹ en la que además de la ejecución directa de recursos públicos por parte de las entidades del Gobierno Nacional se incluyen las transferencias a entidades de otros niveles de gobierno, excepto aquellas cuyo monto y obligatoriedad se determina por alguna ley especial.

Determinación del límite de la Regla del gasto en personal y pensiones del Gobierno Nacional

Mediante la Regla de gasto en personal y pensiones del Gobierno Nacional, dispuesta por el numeral 6.4 del Artículo 6° de la LFRTF, se establece que el gasto del Gobierno Nacional en materia de personal permanente o temporal, cualquiera sea su régimen de contratación, y en pensiones, incluyendo las transferencias que efectúe para financiar dichos rubros, no puede ser mayor al límite que se determine aplicando la tasa de crecimiento del PBI potencial en términos nominales al límite de gasto por los mismos conceptos del año anterior.

Asimismo, en el reglamento de la LFRTF se precisa que están comprendidos en la definición de gasto de Gobierno Nacional en materia de personal y pensiones rubros que presupuestalmente están fuera de la categoría personal y obligaciones sociales, tales como el Contrato Administrativo de

²⁰ De acuerdo al literal b) del numeral 4.1 del Artículo 4° de la LFRTF se define como gasto no financiero del Gobierno Nacional a la suma del gasto no financiero devengado del Gobierno Nacional, incluyendo las transferencias de recursos a otras entidades del Sector Público No Financiero y/o al sector privado, con excepción de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías, Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), y participación en renta de aduanas.

²¹ Corresponde a la ejecución de recursos públicos por parte del Gobierno Nacional registrados en fase devengado. Además, incluye las transferencias de recursos a otras entidades del SPNF y/o al sector privado, considerando las transferencias financieras y de partidas; se exceptúan las transferencias provenientes del canon, sobrecanon y regalías, Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), y participación en renta de aduanas. Excluye la amortización del principal y pago de intereses de la deuda pública.

Servicios, algunos servicios de consultoría y los pagos de sentencias judiciales derivados de obligaciones con personal. También se incluye el gasto de los gobiernos regionales y locales por los mismos rubros financiados con la fuente de recursos ordinarios.

Anexo 2: Reglas Fiscales de los gobiernos regionales y locales

Las reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales se establecen en el Artículo 7° de la LFRTF, las cuales consisten en la Regla de saldo de la deuda, la Regla de gasto no financiero y la Regla de resultado primario. Estas son de aplicación individual, es decir que la determinación y evaluación de las reglas se hace por cada uno de los gobiernos regionales y locales.

Regla de saldo de la deuda

El literal a) del Artículo 7° de la LFRTF establece como Regla de saldo de deuda que la relación entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años no puede ser superior al 100 por ciento.

$$\frac{Deuda\ total_{(t)}}{Prom.\ Ingresos\ corrientes\ totales_{(t,t-3)}} \leq 100\%$$

De acuerdo con el reglamento de la LFRTF se considera como Deuda Total a la suma de tres conceptos de deuda: a) Saldo de Deuda, que se define como la suma de todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo, externos e internos, cuyos desembolsos se recibieron y están debidamente documentados o, en su defecto, han sido reconocidos y formalizados a través de una correspondiente norma legal; b) Deuda Exigible, que es aquella que mantienen los gobiernos regionales y locales con entidades del Estado (SUNAT, EsSALUD, FONAVI y ONP); y, c) Deuda Real, la que se origina por los aportes no pagados por los gobiernos regionales y locales a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Para el cálculo del ratio se considera en el numerador el saldo de deuda total vigente al 31 de diciembre del año correspondiente. Cabe indicar que la fuente de información de donde se obtiene el Saldo de la Deuda es el Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON) administrado por la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas. Por su parte, la información de la deuda exigible es proporcionada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), mientras que la información de la deuda real la proporciona la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Por su parte, en el denominador del ratio se incluye el promedio de ingresos corrientes totales de los últimos 4 años, los cuales se definen como la suma de los siguientes conceptos: a) los ingresos tributarios, b) ingresos no tributarios, y c) transferencias corrientes

Regla del gasto no financiero

El literal b) del Artículo 7° de la LFRTF establece como Regla de gasto no financiero que dicho gasto no puede exceder el límite que resulte de aplicar al estimado del gasto no financiero del año anterior, publicado en el MMM correspondiente, la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo al año de la regla.

$$Lim.\ GNF_t \leq GNF\ MMM_{t-1} \times (1 + var.\ \% \text{ prom. móvil ingresos anuales}_{(t-2,t-5),(t-3,t-6)})$$

De acuerdo al reglamento de la LFRTF, en este caso el gasto no financiero corresponde a la utilización de recursos públicos en fase devengado por los gobiernos regionales o locales, financiados con recursos directamente recaudados; canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); impuestos municipales; así como las operaciones oficiales de crédito que hayan concertado en forma directa. Excluye la amortización del principal y pago de intereses de la deuda pública. Así, se busca incluir en la regla aquel gasto no dependiente de transferencias discrecionales del Gobierno Nacional, además esta definición complementa la del Gasto No Financiero del Gobierno

Nacional, quedando todo el gasto no financiero del Gobierno General limitado por alguna regla fiscal. Cabe indicar además que el reglamento de la LFRTF define a los ingresos anuales como aquellos que provienen de las mismas fuentes que financian el gasto no financiero de los gobiernos regionales y locales incluidos en la regla (recursos directamente recaudados, canon, sobrecanon, regalías, etc.).

Regla del resultado primario

El literal e) del Artículo 7° de la LFRTF, establece una regla fiscal especial para aquellos gobiernos locales con menos de 7 años de creación, en la medida que para el cálculo de las reglas fiscales anteriores se requiere información de años previos de las cuentas fiscales de las municipalidades. En ese sentido, se establece que la regla fiscal aplicable es que su resultado primario (ingresos menos gastos no financieros del período) sea no negativo.

Anexo 3: tablas y gráficos complementarios

Tabla A1: Matriz de cumplimiento de la Regla de saldo de deuda: gobiernos locales 2014-2015, contrafactual manteniendo fija las cuentas por pagar a proveedores

	Intervalo del ratio de deuda ^{1/}	2015										Total general		
		Si Cumple					No Cumple							
		[0-20]	]20-40]	]40-60]	]60-80]	]80-100]	]100-120]	]120-150]	]150-200]	]200-400]	]400-600]		]600-800]	
2014	Si Cumple	[0-20]	1102	74	10	7	3	4	2	2	4	3	1	1211
		]20-40]	41	225	36	3	3	2	2	4	3	1	312	
		]40-60]	2	9	70	11	2	1	1	1	1	1	95	
		]60-80]			10	38	11	3	3	1	1	1	67	
		]80-100]			1	7	21	10		1			40	
	No Cumple	]100-120]		1		1	4	10	3	2				21
		]120-150]	1					3	15	7				26
		]150-200]						1	2	17	4			24
		]200-400]					1		1		26	2	1	31
		]400-600]										6		6
]600-800]											1	1		
Total general		1146	309	127	67	45	32	28	31	35	11	3	1834	

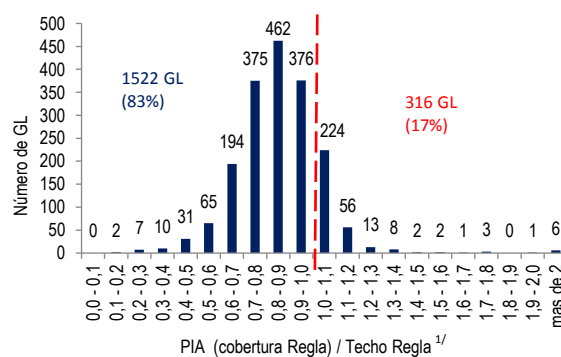
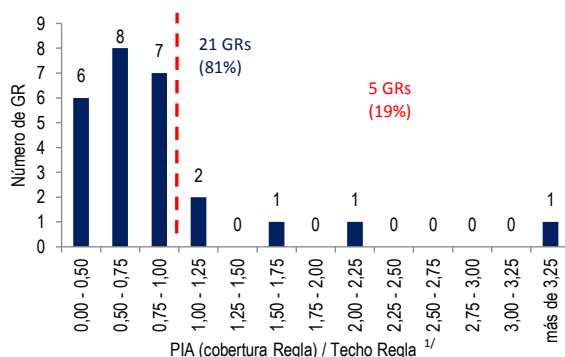
^{1/} El ratio de deuda consiste en relación entre el saldo de deuda total (manteniendo fija las cuentas por pagar a proveedores) y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico A1: PIA y la Regla del gasto no financiero: 2016

(A) Gobiernos Regionales

(B) Gobiernos Locales

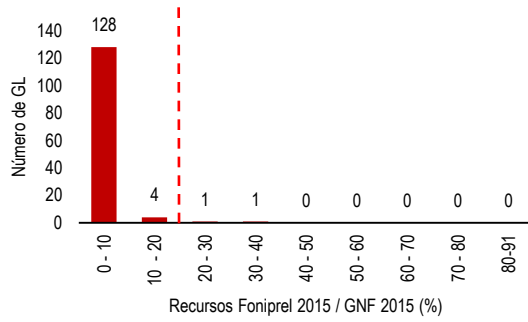


^{1/} El indicador PIA (cobertura Regla) considera el gasto previsto por: recursos directamente recaudados, impuestos municipales, FONCOMUN, FOCAM, canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y recursos por operaciones oficiales de crédito. Se excluyó el gasto financiero (servicio de la deuda) previsto en los PIA de esas entidades financiado con esas fuentes de financiamiento.

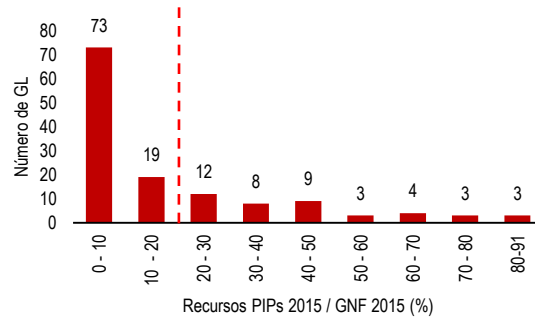
Fuente: MEF.

Gráfico A2: Importancia de las medidas correctivas en los gobiernos locales: 2015 (FONIPREL y transferencias PIP)

(A) FONIPREL



(B) Transferencias PIP



Fuente: MEF. Elaboración STCF.

Tabla A2: Determinantes del cumplimiento de la Regla de gasto no financiero^{1/, 2/}

Variable dependiente: GNF Ejecutado / Techo
Método de Estimación: Mínimos Cuadrados Ordinarios (p-values en paréntesis)

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12	Modelo 13
c	0.2573 (0.0049)	0.2498 (0.0062)	0.5318 (0.0005)	0.2841 (0.0000)	0.6372 (0.0000)	0.2567 (0.0050)	0.2493 (0.0063)	0.2878 (0.0000)	0.2839 (0.0000)	1.0343 (0.0000)	1.1694 (0.0000)	1.2997 (0.0000)	1.3528 (0.0000)
PIA / Techo ^{2/, 3/}	0.7314 (0.0000)	0.7334 (0.0000)	0.2122 (0.4770)	0.7275 (0.0000)									
(PIA / Techo) ^ 2			0.2604 (0.0798)		0.3645 (0.0000)								
PIM / Techo ^{2/, 4/}						0.7317 (0.0000)	0.7338 (0.0000)	0.7255 (0.0000)	0.7279 (0.0000)				
(PIM / Techo) ^ 2								0.0002 (0.4875)		0.0005 (0.1180)			
ln (PIA)												0.5583 (0.0000)	0.5585 (0.0000)
ln (PIM)												0.1872 (0.0000)	0.1817 (0.0000)
ln (Techo)												-0.7744 (0.0000)	-0.7654 (0.0000)
(PIM - PIA) / Techo	0.0402 (0.0000)	0.0412 (0.0000)	0.0421 (0.0000)	0.0418 (0.0000)	0.0422 (0.0000)	-0.6915 (0.0000)	-0.6925 (0.0000)	-0.6880 (0.0000)	-0.6861 (0.0000)	0.0327 (0.0000)			
Incidencia de la pobreza ^{5/}	-0.0010 (0.0052)	-0.0010 (0.0035)	-0.0009 (0.0068)	-0.0010 (0.0054)	-0.0009 (0.0070)	-0.0010 (0.0051)	-0.0010 (0.0035)	-0.0010 (0.0068)	-0.0010 (0.0053)	-0.0010 (0.0000)	-0.0017 (0.0012)	-0.0017 (0.0000)	-0.0016 (0.0000)
Coefficiente Gini	0.1041 (0.6800)	0.1435 (0.5678)				0.1053 (0.6767)	0.1447 (0.5645)				-0.3778 (0.1688)	0.3592 (0.1607)	
Ingresos RRNN / Ingresos Totales	-0.0010 (0.1475)	-0.0006 (0.3495)				-0.0010 (0.1489)	-0.0006 (0.3530)				-0.0027 (0.0003)	0.0009 (0.1951)	
Ingreso per cápita	0.0000 (0.1394)					0.0000 (0.1387)					0.0000 (0.0001)	0.0000 (0.1632)	0.0000 (0.0253)
R-squared	0.1793	0.1783	0.1792	0.1778	0.1790	0.1792	0.1781	0.1778	0.1776	0.0859	0.0187	0.1955	0.1940
# de Observaciones	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803	1803

^{1/} La Regla de gasto no financiero establece que dicho gasto no puede exceder el límite que resulte de aplicar al estimado del gasto no financiero del año anterior la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo al año de la regla. La variable dependiente de la presente estimación corresponde al ratio entre el gasto no financiero ejecutado en el 2015 y el techo establecido por esta Regla para ese año, de modo que se tiene una medida del incumplimiento.

^{2/} Incluye el gasto previsto por recursos directamente recaudados; canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); impuestos municipales; así como las operaciones oficiales de crédito que hayan concertado en forma directa. Excluye la amortización del principal y pago de intereses de la deuda pública.

^{3/} El Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) corresponde a aquél aprobado a inicios de año de acuerdo a la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público y en concordancia con las Reglas fiscales.

^{4/} El Presupuesto Institucional Modificado (PIM) corresponde a la actualización del PIA en función de modificaciones presupuestarias efectuadas durante el año fiscal.

^{5/} La incidencia de la pobreza se calcula como la relación entre el número de familias pobres en la jurisdicción del gobierno local, entre el número total de familias en dicho territorio.

Fuente: MEF. Elaboración propia.