

Opinión del Consejo Fiscal acerca del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2017¹

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes durante el año 2017, dispuestas en las siguientes normas: i) la Ley N° 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero, y ii) el Decreto Legislativo N° 1275 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (MRTF-SN).

De esta manera, el CF cumple con su función de emitir opinión sobre el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los gobiernos regionales (GR) y gobiernos locales (GL), establecida en el Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF), y cumple con las disposiciones para la implementación y funcionamiento del CF establecidas en el Decreto Supremo N° 287-2015-EF y modificatorias.

Cumplimiento de la regla macrofiscal para el Sector Público No Financiero

La regla macrofiscal para el Sector Público No Financiero (SPNF) vigente en el año 2017 está dispuesta en el numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del SPNF (“ley que activa la cláusula de excepción” en adelante). Esta regla establece lo siguiente:

“Para el año fiscal 2017, el resultado fiscal observado del Sector Público No Financiero es de -3,0 en términos del Producto Bruto Interno observado”

Según información publicada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)², en 2017 el resultado económico del SPNF fue deficitario en S/ 21 733 millones, mientras que el Producto Bruto Interno (PBI) ascendió a S/ 701 504 millones. De esta forma, el resultado económico del SPNF fue de -3,1 por ciento del PBI en 2017; cifra similar a la reportada por el MEF³. En consecuencia, la regla macrofiscal para el SPNF ha sido incumplida.

¹ La opinión del Consejo Fiscal se basa en la copia de la “Declaración Sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2017” remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 874-EF/10.01 del 28 de junio de 2018, y el “Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2017”, publicado por el MEF el 15 de mayo de 2018.

² Según el artículo 84° de la Constitución Política del Perú, el BCRP debe informar al país sobre el estado de las finanzas nacionales. Según la Ley Orgánica del BCRP, es obligación y finalidad del BCRP informar periódicamente sobre la situación de las finanzas nacionales y publicar las principales estadísticas macroeconómicas nacionales.

³ Cifra reportada en la Declaración Sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2017.

Cabe recordar que la ley que activa la cláusula de excepción fue publicada de conformidad con las disposiciones de la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF)⁴, y su Reglamento⁵, las cuales establecen que las reglas macrofiscales pueden ser modificadas de manera excepcional en casos extraordinarios de emergencia nacional que puedan afectar sustancialmente la economía nacional⁶.

De esta forma, con la aplicación de esta cláusula se modifican las reglas dispuestas en el MRTF-SPNF, elevando el límite de déficit fiscal de 2,5 a 3,0 por ciento del PBI en 2017 para financiar exclusivamente las actividades de reconstrucción dirigidas a atender los daños ocasionados por la ocurrencia del Fenómeno El Niño Costero. Así, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1318/2016-PE⁷, se manifiesta lo siguiente:

“Es por ello que la ampliación de la trayectoria fiscal propuesta en la presente norma asume un potencial costo de alrededor de 3,2 por ciento del PBI entre el 2017-2020, este monto permitirá cubrir los gastos que se incurran exclusivamente para la fase de reconstrucción... Así, la propuesta plantea la ampliación acumulada de la trayectoria del déficit fiscal hasta el 2021 en 3,2 p.p. del PBI, con el compromiso de retornar al déficit de 1,0% del PBI hacia el 2021 (2017: de 2,5% a 3,0%; 2018: de 2,3% a 3,5%; 2019: de 2,0% a 2,9%; y 2020: de 1,5% a 2,1%”). (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1318/2016-PE, página 6. El subrayado es nuestro.)

Las previsiones del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas (IAPM) de 2017⁸, son consistentes con estas disposiciones⁹, pues el mayor déficit contemplado entre los años 2017-2021 (en 0,5 por ciento del PBI en 2017) tiene como objetivo financiar exclusivamente el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de desastres naturales (FONDES), a ser utilizado para el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno el Niño Costero.

Cumplimiento de las reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales

El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1275, establece dos reglas fiscales de aplicación a los gobiernos regionales y locales. La primera, la regla fiscal del Saldo de Deuda Total (SDT), establece que la relación entre el SDT y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro (4) años o la relación entre el SDT y el límite establecido en la Ley N° 29230¹⁰, la que resulte menor, no debe ser superior al cien por ciento¹¹. La segunda regla, la regla fiscal de Ahorro en Cuenta

⁴ Ley N° 30099, publicada en octubre de 2013.

⁵ Aprobado por el Decreto Supremo N° 104-2014-EF, publicado en mayo de 2014.

⁶ En la fecha de publicación de esta ley, las cláusulas de excepción estaban reguladas por la LFRTF, mediante su artículo 10°. Las cláusulas de excepción reguladas por el MRTF-SPNF, dispuestas en su capítulo I, entraron en vigencia recién a partir del 1 de enero de 2018, de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final de esta norma. Para mayor detalle véase el informe de opinión del CF N° 001-2017.

⁷ Proyecto de Ley que dispone la Aplicación de la Cláusula de Excepción a las Reglas Macroeconómicas del Sector Público No Financiero, enviado al Congreso el 28 de abril de 2017, que dio origen a la Ley N° 30637.

⁸ Publicado en abril de 2017.

⁹ Véase la página 8.

¹⁰ Primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final.

¹¹ En el caso de los gobiernos locales con menos de cuatro (4) años de operación desde su creación, así como en el caso de los gobiernos locales de origen, se utiliza como referencia los ingresos corrientes totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación.

Corriente, establece que la diferencia entre el ingreso corriente total y el gasto corriente no financiero total no debe ser negativa.

En 2017, la evaluación de ambas reglas fue aplicada a 26 gobiernos regionales y 1874 gobiernos locales, de los cuales 879 fueron exceptuados del cumplimiento de la regla de ahorro en cuenta corriente tras el fenómeno del niño costero¹² y 1 no presentó información¹³. Con ello, 5 gobiernos regionales y 144 gobiernos locales incumplieron la regla del SDT, y 7 gobiernos locales incumplieron la regla de ahorro corriente¹⁴. Ningún gobierno regional incumplió la regla fiscal de ahorro corriente.

Cabe señalar que, a partir de la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales de 2017 (en mayo de 2018), los gobiernos regionales y locales que incumplan una o ambas reglas estarán impedidos de firmar contratos de Asociaciones Público-Privadas y convenios de Obras por Impuestos. Otras medidas correctivas¹⁵ serán de aplicación recién a partir de la evaluación del cumplimiento de reglas del año 2018 (a publicar en mayo de 2019).

Además, el MRTF-SN establece que gobiernos regionales y locales que cuenten con calificaciones crediticias iguales o superiores a BBB+, están exoneradas del cumplimiento de reglas fiscales. Durante 2017, el único gobierno subnacional con calificación crediticia fue la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), cuyo rating de BBB+ (o equivalente) fue ratificado por las agencias Fitch y Moodys¹⁶.

Operaciones de los gobiernos regionales y locales

En 2017 los gobiernos regionales en conjunto obtuvieron un resultado primario superavitario equivalente a 0,1 por ciento del PBI (S/ 632 millones) que superó al ligero déficit registrado en 2016 (-0,01 por ciento del PBI). Esa mejora en el resultado primario se explica por un incremento de los ingresos en aproximadamente 0,3 puntos porcentuales del PBI debido al aumento de las transferencias corrientes recibidas, lo cual superó al incremento del gasto no financiero (0,2 puntos porcentuales del PBI). Por su parte, los gobiernos locales en conjunto también obtuvieron un resultado primario equivalente a 0,1 por ciento del PBI (S/ 1 041 millones) que superó al déficit registrado en 2016 (-0,1 por ciento del PBI). Esa mejora en el resultado primario se explica por un incremento de los ingresos de 0,3 puntos porcentuales del PBI de un año a otro, debido al aumento de transferencias recibidas por canon y sobrecanon, y a que el gasto no financiero se mantuvo en su mismo nivel de 2016 (como porcentaje del PBI). De esta forma, el resultado primario del conjunto de los gobiernos regionales y locales ascendió a S/ 1 678 millones en 2017 (0,2 por ciento del PBI).

¹² Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N°30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero.

¹³ Municipalidad Distrital de San Mateo de Otao, Provincia de Huarochirí, Lima.

¹⁴ De no haber habido la excepción por la situación de emergencia, 10 gobiernos locales hubiesen incumplido la regla de ahorro corriente.

¹⁵ Estas incluyen monitoreo preventivo e impedimentos para concertar operaciones de endeudamiento de corto plazo.

¹⁶ El 13 de julio y el 4 de agosto de 2017, Fitch y Moodys ratificaron la calificación de la MML en BBB+ y Baa1, respectivamente.

Por su parte, al 31 de diciembre de 2017, el SDT de los gobiernos subnacionales representó 3,7 por ciento del PBI o S/ 26,1 miles de millones, resultado inferior al 4,5 por ciento del PBI registrado en 2016 debido a la reducción de la deuda exigible¹⁷ y real¹⁸ en 1,1 puntos porcentuales (p.p.) del PBI, lo cual fue parcialmente compensado por el incremento del saldo de pasivos¹⁹ en 0,3 p.p del PBI.

Desagregando entre gobiernos regionales y locales, el SDT en 2017 representó 2,2 por ciento del PBI para los gobiernos regionales y 1,5 por ciento del PBI para los gobiernos locales. Este resultado es inferior para ambos niveles de gobierno respecto al registrado en 2016, en 0,5 y 0,7 p.p. del PBI, respectivamente. Sin embargo, se nota un incremento del saldo de pasivos, en 0,2 p.p. del PBI para los gobiernos regionales y en 0,1 p.p. del PBI para los gobiernos locales, explicado por el crecimiento del saldo de pasivos de la MML y el incremento en el registro de las sentencias judiciales.

Opinión del CF sobre el cumplimiento de la regla macrofiscal del SPNF

La regla macrofiscal del SPNF aplicable al año 2017 no ha sido cumplida, pues resultó 0,1 p.p. del PBI por encima del límite aprobado²⁰.

Sin embargo, el CF considera necesario resaltar que el incumplimiento de la regla macrofiscal no se debe al mayor gasto requerido para financiar las actividades de reconstrucción, como se había previsto. Según la exposición de motivos de la ley que activa la cláusula de excepción y el IAPM 2017, se contemplaba un gasto en reconstrucción equivalente a 0,5 por ciento del PBI para el 2017. Según información publicada por el MEF²¹ el gasto ejecutado en reconstrucción fue de 0,1 por ciento del PBI en 2017. Es decir, se incumplió la regla macrofiscal, a pesar de una sub-ejecución del gasto en reconstrucción en 0,4 p.p. del PBI.

Por su parte, el déficit fiscal sin considerar el gasto en reconstrucción superó su previsión en 0,5 p.p. del PBI, pues habría sido 3,0 por ciento del PBI sin considerar la ejecución del gasto en reconstrucción, nivel superior al 2,5 por ciento del PBI previsto en el IAPM 2017 y en la exposición de motivos de la ley que activa la cláusula de excepción. Esta desviación se explica por menores

¹⁷ Según el Decreto Legislativo N°1275: "(...) comprende los saldos adeudados tanto por el principal como los intereses y multas con entidades del Estado cuya administración o recaudación está a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)."

¹⁸ Según el Decreto Legislativo N°1275: "(...) corresponde a los aportes previsionales no pagados a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y que fueron retenidos por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales."

¹⁹ Según el Decreto Legislativo N°1275: "(...) comprende todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo, externos e internos, cuyos desembolsos han sido reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, excluyendo los ingresos diferidos y obligaciones previsionales. El Saldo de Pasivos comprende también los que proceden de operaciones diversas garantizadas con flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional, como los Fideicomisos, Titulización de activos y similares."

²⁰ Es importante tener en cuenta que tanto las estadísticas fiscales, como el valor del PBI nominal, están sujetas a futuras revisiones (por actualizaciones en la información, cambios metodológicos, correcciones, etc.). Por ejemplo, en los últimos 10 años, el resultado económico en porcentaje del PBI, ha sido revisado al alza en 0,08 p.p. y 0,15 p.p. del PBI en promedio, luego de 1 año y 2 años de haber sido publicados, respectivamente.

²¹ Fondo para Intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES) – Consulta de ejecución del gasto. Disponible en: http://apps5.mineco.gob.pe/seguimiento_fondes/Navegador/default.aspx

ingresos del Gobierno General (GG) en 0,3 p.p. del PBI y un mayor gasto corriente del GG en 0,6 p.p. del PBI, los cuales fueron atenuados por un menor gasto de capital del GG en 0,3 p.p. del PBI²².

El CF observa que las desviaciones registradas en los ingresos y gasto corriente del GG, respecto de las previsiones del IAPM 2017, son consistentes con la tendencia que han mantenido estas variables en los últimos años. Como señaló el CF en sus informes N° 001-2018 y N° 002-2018, en los últimos 5 años se ha registrado una caída pronunciada de los ingresos y un incremento del gasto público, sobre todo del gasto poco flexible, provocando como resultado un deterioro del espacio fiscal del gobierno.

Por otro lado, el CF nota que la Declaración Sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2017, remitida por el MEF, incluye medidas correctivas a ser adoptadas en respuesta a los desvíos registrados, según dispone el artículo 9 del MRTF-SPNF²³. Así, en este documento se menciona el plan de impulso económico formulado por la presente administración²⁴, el cual permitirá fortalecer las cuentas fiscales; las medidas tributarias aprobadas entre fines de 2017 e inicios de 2018, como el incremento de tasas en el sistema de detracciones y en el impuesto selectivo al consumo (ISC) a un conjunto de bienes; y la posible generación de ahorros en gastos corrientes superfluos como resultado de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 005-2018.

El CF opina que, si bien estas medidas correctivas van en la dirección correcta, se requiere mayor detalle, análisis de los plazos necesarios para ver resultados, y previsiones de impacto de cada medida, para poder opinar sobre su efectividad e impacto que aseguren el cumplimiento de las reglas fiscales de los años siguientes.

Opinión del CF sobre operaciones de los gobiernos regionales y locales y el cumplimiento de las reglas fiscales

El CF nota una mejora en el cumplimiento de la regla del SDT y una caída del endeudamiento subnacional como porcentaje del PBI respecto a la evaluación del año pasado debido a la reducción de la deuda real y exigible tras el acogimiento al Régimen de Reprogramación de pago de Aportes Previsionales al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP) y al Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al EsSalud y a la ONP (SIDEA)²⁵. Como se señaló en informes previos²⁶, el CF considera

²² Las desviaciones del gasto financiero y del resultado de empresas públicas equivalen en conjunto a 0,01 p.p. del PBI.

²³ Modificado por la Tercera Disposición Complementaria Final de la ley que activa la cláusula de excepción, la cual dispone que: “... El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del primer semestre de cada año, publica en su portal institucional y remite al Congreso de la República y al Consejo Fiscal una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior, en la cual evalúa el artículo 12. Además, se incluye el gasto financiado por el Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero. De verificarse desvíos, debe incluir la sustentación detallada de las causas y las medidas correctivas a ser adoptadas”. El subrayado es nuestro.

²⁴ Presentado en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021.

²⁵ Del 2016 al 2017, la deuda real y la deuda exigible se redujeron en 51,2 y 45,7 por ciento, respectivamente.

²⁶ En informes previos, el CF señaló lo siguiente:

“En particular, el CF expresa preocupación por el tamaño de la Deuda Real, (...), equivalente a 38,7 por ciento de la deuda total de los gobiernos regionales y locales, lo cual corresponde en buena parte a aportes previsionales que fueron retenidos en su momento a los trabajadores de estas entidades y que debieron ser transferidos a las AFP.” (Informe N°003-2016-CF).

positiva la puesta en marcha de estos regímenes, pues tienen el potencial de ordenar las finanzas subnacionales, de forma tal que se honren las obligaciones de los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, a pesar de la reducción de los componentes del SDT previamente mencionados, el CF advierte que aún pueden existir riesgos en el endeudamiento subnacional. El saldo de pasivos, que no considera deuda exigible ni real, muestra un crecimiento de 0,3 puntos porcentuales del PBI, explicado por el incremento de sentencias judiciales²⁷ y el crecimiento de 0,17 puntos porcentuales del PBI del saldo de pasivos de la MML²⁸. Asimismo, los 144 GL y 5 GR que incumplen la regla del SDT en el 2017 representan el 49,7 por ciento del total y un grupo considerable de estos viene arrastrando problemas de apalancamiento desde hace 4 años²⁹.

A pesar de la reducción significativa de la deuda real y exigible, tras el acogimiento a los regímenes de sinceramiento, el CF nota que existe el riesgo de que las cuotas programadas no sean pagadas. Como muestra de ello, al 31 de mayo de 2018, 101 de 814 entidades que se acogieron al régimen REPRO-AFP acumulan al menos 3 cuotas no pagadas; y al 5 de junio de 2018, 373 de 980 deudas que se acogieron al régimen SIDEA acumulan 3 cuotas no pagadas³⁰. Entre los motivos que generan este incumplimiento estarían: i) el pago de las cuotas cuyo vencimiento se da en 2018 no fue incluido en el marco presupuestal de los gobiernos regionales y locales³¹, lo cual implica que para realizar

“el CF considera positivas las medidas adoptadas para el saneamiento de la deuda real y exigible de los gobiernos subnacionales” (Informe N°008-2016-CF). “el CF reconoce la importancia de la reciente puesta en marcha de los programas de reprogramación de la deuda de los gobiernos regionales y locales con EsSalud, la ONP y las Administradoras de fondos de pensiones. En ese sentido, el CF invoca a que los gobiernos regionales y locales que mantienen dichas obligaciones se acojan a los regímenes de sinceramiento, los cuales tienen el potencial de reducir en gran medida el saldo de esas deudas” (Informe N°003-2017-CF).

²⁷ Los pasivos derivados de sentencias judiciales laborales, administrativas y civiles de los gobiernos regionales y locales incrementaron en S/1 139 millones y S/ 383 millones, respectivamente. Cabe resaltar que este incremento se explica porque en años previos había un subregistro de dichos pasivos y desde 2016 se mejoró el registro de los mismos (ver Reporte Técnico N° 003-2017 – Análisis de la Declaración de Cumplimiento de la Responsabilidad Fiscal 2016).

²⁸ Este incremento se debe principalmente a tres factores: i) un préstamo de S/ 222 millones otorgado por el Banco Interbank; ii) un préstamo sindicado de S/ 566 millones otorgado por los bancos BBVA, Scotiabank y BCP; y iii) un aumento de S/ 402 millones en deudas por juicios laborales.

²⁹ Alrededor de 39 GL vienen incumpliendo la regla del saldo de deuda total 4 años consecutivos. Entre los gobiernos locales, el caso más importante es el de la Municipalidad de La Victoria cuyo SDT asciende a S/ 570 millones (5,3 por ciento del SDT de los gobiernos locales). Entre los gobiernos regionales, el Gobierno Regional de La Libertad viene incumpliendo la regla del saldo de deuda por 3 años consecutivos y acumula un saldo de deuda total de S/1 408 millones (9,3 por ciento del SDT de los gobiernos regionales).

³⁰ De las 814 entidades que se acogieron al régimen REPRO-AFP, 473 son gobiernos locales y 341 son unidades ejecutoras de gobiernos regionales: De estos, 31 gobiernos locales y 70 unidades ejecutoras acumulan al menos 3 cuotas impagas. De las 980 deudas que se acogieron al régimen SIDEA, 237 pertenecen a unidades ejecutoras de gobiernos regionales, 641 pertenecen a gobiernos locales y 102 pertenecen a gobiernos locales que se encontraban bajo el régimen de la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Municipal a través del Sinceramiento de la Deuda Municipal (Ley 30059). De estas deudas, 113 de unidades ejecutoras, 202 de gobiernos locales y 58 de gobiernos locales bajo la Ley 30059 acumulan al menos 3 cuotas impagas.

³¹ Cabe indicar que los gobiernos regionales y locales determinaron su presupuesto institucional de apertura (PIA) del ejercicio fiscal 2018 entre los meses de julio y agosto de 2017, previo a la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso de la República que se da el 30 de agosto de cada año. Por su parte, el plazo final para el acogimiento a los regímenes REPRO AFP y SIDEA se definió inicialmente en el Decreto Legislativo N° 1275 para el 31 de julio de 2017, pero el mismo se aplazó dos veces: primero al 30 de noviembre de 2017 (Ley N° 30614) y luego al 29 de diciembre de 2017 (Ley N° 30693).

dichos pagos tales entidades deben realizar reasignaciones presupuestarias³² o utilizar excedentes de recursos que no fueron presupuestados³³ y ii) las autoridades no tienen mayores incentivos para cumplir con el pago oportuno de las cuotas³⁴.

Un caso de particular interés es el de la MML, tanto por su escala como por ser el único gobierno subnacional que cuenta con calificación crediticia. La MML registró un ratio de SDT de 141 por ciento en 2017, incumpliendo de esta forma la regla correspondiente. Sin embargo, su calificación crediticia (BBB+) la exonera del cumplimiento de reglas fiscales³⁵. Al respecto, el CF reitera que la calificación crediticia de esta municipalidad puede estar influida por el supuesto de un posible apoyo extraordinario por parte del gobierno nacional, en caso enfrente problemas de liquidez, como lo menciona Moody's en su más reciente opinión crediticia sobre la MML³⁶. Por ejemplo, la calificación crediticia otorgada por Moody's desciende dos niveles (de baa1 a baa3) al evaluar la fortaleza crediticia intrínseca de esta entidad; es decir, sin considerar la posibilidad de un apoyo extraordinario del gobierno. Con esta calificación, la MML ya no calificaría para la exoneración del cumplimiento de las reglas fiscales. Como mencionó el CF anteriormente³⁷, las calificaciones crediticias pueden ser usadas como una herramienta complementaria para el análisis de la situación financiera de los gobiernos subnacionales; sin embargo, no deben sustituir la aplicación de las reglas fiscales.

Por otro lado, el CF nota que el incremento del saldo de pasivos de la MML responde en gran parte al registro (único en 2017) de S/ 402 millones en deudas por juicios laborales. Por ejemplo, si no se considera este tipo de pasivo, el ratio de SDT desciende de 141 a 105 por ciento de los ingresos corrientes, nivel cercano al límite de 100 por ciento dispuesto por la regla fiscal. Como se mencionó anteriormente³⁸, el incremento de estos componentes de deuda en 2017 responde principalmente

³² Si bien las mismas son permitidas por el marco legal del sistema de presupuesto, hay muchas limitantes para las mismas.

³³ Dichos excedentes pueden generarse solo si los ingresos que se obtienen superan a los previstos en el presupuesto.

³⁴ A diferencia de cuando se compra un bien o servicio, el pago de las cuotas de estos programas no genera un beneficio tangible para la población. Por otra parte, el costo de incumplir con los pagos se traduce en que la deuda a futuro comienza a generar nuevamente altos intereses lo cual hace que la deuda futura retome una senda creciente, lo cual afectará a las futuras administraciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales, pero no a las actuales.

³⁵ Sexta disposición complementaria final del MRTF-SN. La exoneración procede si la calificación crediticia es igual o superior a BBB+ (o su equivalente).

³⁶ Reporte de opinión crediticia de Moody's publicado en agosto de 2017 (página 2).

³⁷ En el Informe N° 008-2016-CF, se expresó: "El CF advierte que la disposición que exonera del cumplimiento de las reglas fiscales y medidas correctivas a los gobiernos subnacionales con alta calificación crediticia puede generar riesgos fiscales considerables, por las siguientes razones: (1) la importancia sistémica de aquellos gobiernos subnacionales aptos para obtener una calificación crediticia es mayor; (2) la garantía implícita o explícita existente del Gobierno Central a las emisiones de deuda de los gobiernos subnacionales genera un sesgo optimista en las calificaciones crediticias que producen distorsiones de las mismas; y (3) la experiencia internacional reciente muestra que las calificaciones crediticias tienen limitaciones para anticipar problemas fiscales (...) el CF recomienda que las calificaciones crediticias sean utilizadas como herramienta complementaria para el análisis de la situación financiera de los gobiernos subnacionales, mas no como un sustituto a la aplicación de reglas fiscales o medidas correctivas. Asimismo, en caso las calificaciones crediticias sean usadas para establecer políticas económicas, el CF opina que es necesario fortalecer la supervisión de las agencias en términos de transparencia y posible conflicto de interés".

³⁸ Véase el pie de página 28.

a la concertación de dos préstamos otorgados por bancos locales, dirigidos a financiar proyectos de inversión pública.

En vista de los problemas presentados por el indicador de saldo de pasivos, el CF considera pertinente la estimación de un nivel sostenible de endeudamiento para los gobiernos locales y regionales, considerando las características de sus finanzas públicas. Este nivel de endeudamiento podría servir como límite para el saldo de deuda o alguno de los componentes de este pasivo. Adicionalmente, el CF opina que en el caso que se utilice una calificación crediticia para solicitar la exoneración a las reglas fiscales, esta no debe considerar el aval explícito o implícito del gobierno nacional.

Por otra parte, aun cuando la regla fiscal del ahorro corriente muestra altos niveles de cumplimiento, el CF advierte que la misma no estaría logrando alinear los gastos corrientes de los gobiernos regionales y locales con sus ingresos de carácter permanente³⁹. Ello se debe a la inclusión en la contabilidad de los ingresos corrientes a los recursos del canon, sobrecanon, FOCAM y regalías, que tienen carácter transitorio y están destinados a financiar gasto de capital, tal como se advirtió anteriormente⁴⁰. En ese sentido, el CF propone que para efectos del cálculo de la regla fiscal del ahorro corriente se consideren los ingresos corrientes excluyendo las transferencias derivadas de la explotación de recursos naturales. Cabe indicar que, si el ingreso corriente no incluyese ingresos transitorios, 386 gobiernos locales (21 por ciento) y 3 gobiernos regionales (12 por ciento) hubiesen incumplido la regla de ahorro corriente en 2017.

³⁹ La exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1275 señala que con la regla de ahorro en cuenta corriente “se busca regular el gasto corriente en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, estableciendo un límite en función a sus ingresos corrientes. En un contexto donde las transferencias de canon y regalías han caído fuertemente, la manera más idónea de aumentar el gasto corriente, en función a sus necesidades de gasto, es mediante el incremento de sus ingresos propios, los cuales, en el mediano y largo plazo, constituyen fuentes sostenibles de financiamiento”.

⁴⁰ El informe N°008-2016-CF, señala: “(...), el CF opina que esta regla puede ser laxa para contener el crecimiento del gasto de los gobiernos subnacionales, debido a que en los ingresos corrientes se incluyen rubros que financian gastos de capital, los cuales se encuentran fuera de la cobertura de la regla.”

Conclusiones

La regla macrofiscal para el SPNF, que fijaba un límite de 3 por ciento de déficit fiscal como porcentaje del PBI, ha sido incumplida en 2017.

Si bien el CF reconoce que el incumplimiento es de 0,1 puntos porcentuales del PBI, expresa también su preocupación debido a que este incumplimiento se explica por menores ingresos y un mayor gasto corriente; no por un mayor gasto en reconstrucción. El gasto ejecutado en reconstrucción fue de 0,1 por ciento del PBI en 2017, bastante por debajo del 0,5 por ciento previsto. Es decir, se incumplió la regla macrofiscal a pesar de una sub-ejecución del gasto en reconstrucción en 0,4 p.p. del PBI.

Por otro lado, el CF observa que las desviaciones registradas en los ingresos y gasto corriente del Gobierno General son consistentes con la tendencia que han mantenido estas variables en los últimos años: caída pronunciada de los ingresos y un incremento del gasto público, sobre todo del gasto poco flexible, provocando como resultado un deterioro del espacio fiscal del gobierno. En este escenario, si bien las medidas correctivas señaladas en respuesta a la situación fiscal van en la dirección correcta, se requiere un mayor detalle de su efectividad e impacto para asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales de los años siguientes.

Sobre la regla fiscal del saldo de deuda total aplicable a los gobiernos subnacionales, el CF considera positivo el efecto de los regímenes de sinceramiento sobre el tamaño de la deuda exigible y real. Sin embargo, el CF advierte que existe un alto riesgo de que los programas REPRO-AFP y SIDEA no cumplan con el objetivo para los cuales fueron creados, debido a que las entidades acogidas no están cumpliendo con el cronograma y carecen de incentivos y mecanismos para asegurar el pago de las cuotas establecidas.

Asimismo, el CF considera que existen otros riesgos derivados del crecimiento de sentencias judiciales que podrían comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Por lo cual, el CF considera pertinente la estimación de un nivel sostenible de endeudamiento para los gobiernos locales y regionales, el cual considere las características de sus finanzas públicas. Adicionalmente, el CF opina que, si en caso se utilizara una calificación crediticia para solicitar la exoneración del cumplimiento de las reglas fiscales, esta no debe considerar la garantía explícita o implícita del gobierno nacional.

Finalmente, el CF propone que para efectos del cálculo de la regla fiscal del ahorro corriente se consideren los ingresos corrientes excluyendo las transferencias derivadas de la explotación de recursos naturales, con el objetivo de alinear el gasto corriente subnacional con sus ingresos de carácter permanente.

Lima, 12 de julio de 2018.



.....
WALDO EPIFANIO MENDOZA BELLIDO
Presidente
Consejo Fiscal