

**Reporte técnico N° 003-2018-CF/ST**
**Análisis del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2017<sup>1</sup>**

El presente documento contiene el análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2017<sup>2</sup>.

**1. Regla macrofiscal para el Sector Público No Financiero**
**Evaluación sobre el cumplimiento**

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)<sup>3</sup>, 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. En consecuencia, la regla macrofiscal para el SPNF ha sido incumplida (ver tabla N° 1).

**Tabla N° 1: Operaciones del SPNF en 2017 – Previsión y ejecución**

	Millones de Soles		Porcentaje del PBI	
	IAPM 2017 <sup>1/</sup>	2017 <sup>2/</sup>	IAPM 2017 <sup>1/</sup>	2017 <sup>2/</sup>
<b>1. Ingresos corrientes del Gobierno General</b>	<b>129 649</b>	<b>126 446</b>	<b>18,4</b>	<b>18,0</b>
a. Ingresos tributarios	95 933	93 475	13,6	13,3
b. Ingresos no tributarios	33 716	32 971	4,8	4,7
<b>2. Gastos no financieros del Gobierno General</b>	<b>142 368</b>	<b>140 512</b>	<b>20,2</b>	<b>20,0</b>
a. Corriente	106 030	107 436	15,0	15,3
b. Capital	36 338	33 076	5,1	4,7
<b>3. Otros <sup>3/</sup></b>	<b>63</b>	<b>669</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>4. Resultado Primario (=1-2+3)</b>	<b>-12 656</b>	<b>-13 397</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,9</b>
<b>5. Intereses</b>	<b>8 512</b>	<b>8 336</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
<b>6. Resultado Económico (=4-5)</b>	<b>-21 168</b>	<b>-21 733</b>	<b>-3,0</b>	<b>-3,1</b>
<b>7. Producto Bruto Interno</b>	<b>706 086</b>	<b>701 504</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

1/ Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2017 (IAPM 2017) publicado por el MEF el 30 de abril de 2017.

2/ Información fiscal y macroeconómica obtenida de los cuadros N° 130 y N° 111, respectivamente, de la Nota Semanal publicada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

3/ Incluye ingresos de capital del Gobierno General y resultado primario de empresas estatales.

Fuente: MEF, BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

<sup>1</sup> Documento elaborado por Brigitt Bencich, Alvaro Jiménez, Karl Melgarejo y Juan Carlos Sosa con la asistencia de Alison Murga. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal.

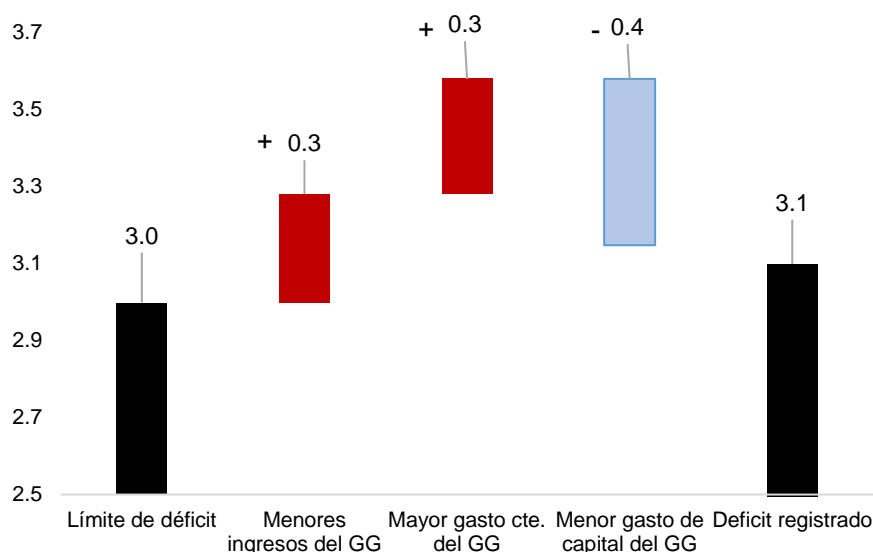
<sup>2</sup> Según la copia de la “Declaración Sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2017” remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 874-EF/10.01 del 28 de junio de 2018, y el “Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2017”, publicado por el MEF el 15 de mayo de 2018.

<sup>3</sup> 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.

En la tabla N° 1 se compara las operaciones del SPNF en 2017 con las previsiones del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas publicado en abril de 2017 (IAPM 2017), debido a que este informe modifica las proyecciones fiscales publicadas en el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2021 Revisado<sup>4</sup>, a fin de que sean consistentes con el nuevo límite de déficit fiscal de 3,0 por ciento del PBI para el 2017, dispuesto por la ley que activa la cláusula de excepción<sup>5</sup>.

De esta forma, la desviación del déficit respecto de su previsión se explica por menores ingresos totales y un mayor gasto corriente del Gobierno General (GG) en 0,3 puntos porcentuales (p.p.) del PBI cada uno, los cuales fueron atenuados por un menor gasto de capital del GG en 0,4 p.p. del PBI, como se puede observar en la tabla N° 1 y en el gráfico N° 1.

**Gráfico N° 1: Factores que explican la desviación del déficit en 2017, respecto a las previsiones del IAPM 2017 (puntos porcentuales del PBI)**



Nota: No se muestra la desviación del resultado primario de empresas públicas y del gasto financiero (intereses), los cuales equivalen a 0,01% PBI en conjunto.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

### Acerca de la cláusula de excepción

Cabe recordar que la ley que activa la cláusula de excepción se publica de conformidad con las disposiciones de la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF)<sup>6</sup>, y su Reglamento<sup>7</sup>, las cuales establecen que las reglas macrofiscales pueden ser modificadas de

<sup>4</sup> Publicado en agosto de 2016.

<sup>5</sup> Se debe indicar que días antes de la publicación del IAPM 2017, el 28 abril de 2017, el gobierno presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley que dispone la Aplicación de la Cláusula de Excepción a las Reglas Macrofiscales del SPNF (Proyecto de Ley N° 1318/2016-PE), el cual fue publicado meses después, el 15 agosto de 2017, como Ley N° 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del SPNF.

<sup>6</sup> Ley N° 30099, publicada en octubre de 2013.

<sup>7</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 104-2014-EF, publicado en mayo de 2014.

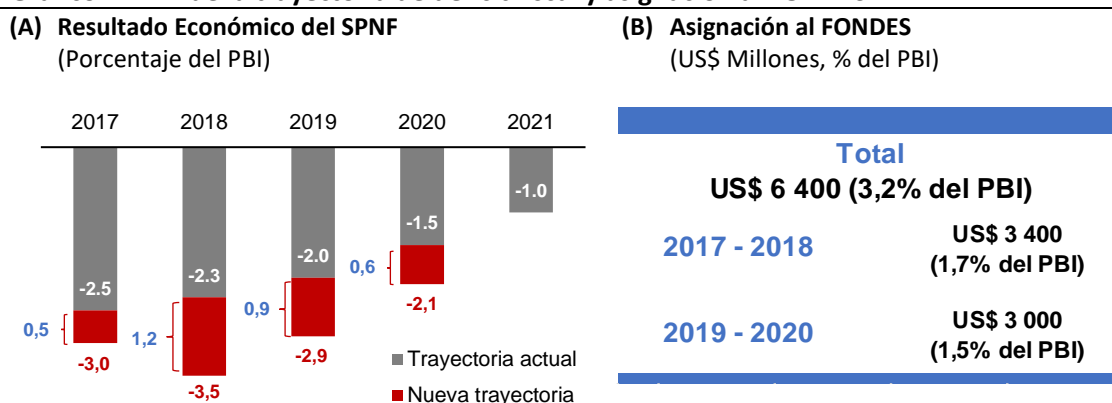
manera excepcional en casos extraordinarios de emergencia nacional que puedan afectar sustancialmente la economía nacional<sup>8</sup>.

De esta forma, con la aplicación de esta cláusula se modifica 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 a fin de incluir el gasto necesario para 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-PE<sup>9</sup>, 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.)

Como se mencionó previamente, las previsiones del IAPM 2017 son consistentes con estas disposiciones, pues en este informe se contemplaba que el mayor déficit previsto en los años 2017-2021 se explicaría por el gasto devengado por el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de desastres naturales (FONDES), utilizado para el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno el Niño Costero (ver gráficos 2A y 2B).

**Gráfico N° 2: Nueva trayectoria de déficit fiscal y asignación al FONDES<sup>1/</sup>**



1/ Gráficos publicados en la página 8 del IAPM 2017.  
Fuente: MEF.

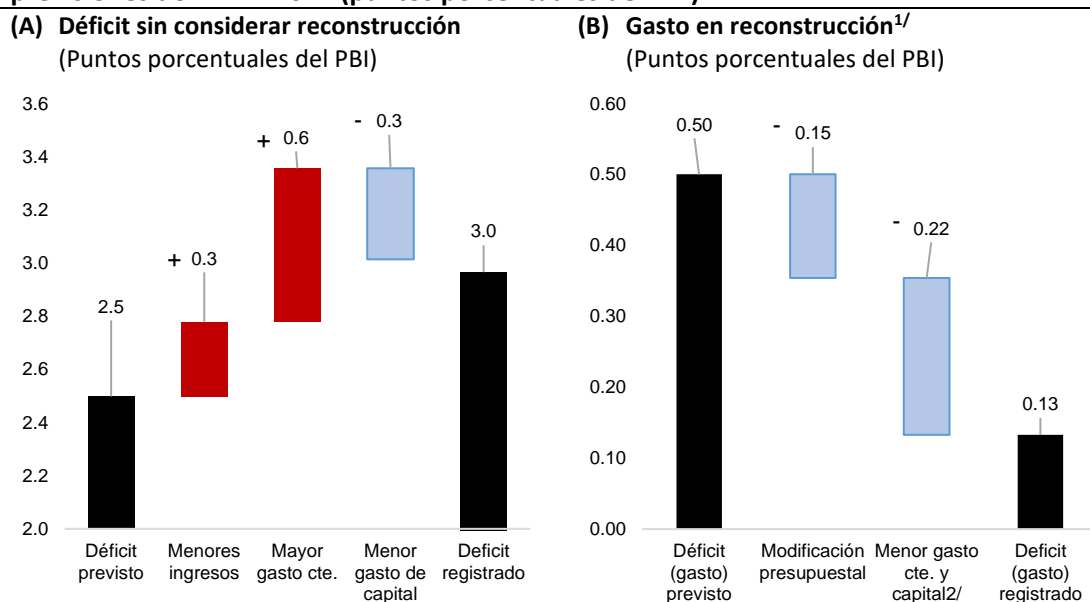
Por lo tanto, es relevante analizar el desempeño tanto del déficit fiscal sin considerar el gasto en reconstrucción, como el de dicho gasto, en relación a sus respectivas previsiones en el IAPM 2017. Como se puede observar en los gráficos 3A y 3B, el déficit fiscal sin considerar el gasto de reconstrucción superó su previsión en 0,5 p.p. del PBI, explicado por menores ingresos y un mayor gasto corriente a pesar de una menor ejecución de gasto de capital; mientras que la ejecución del gasto en reconstrucción fue menor a su previsión en 0,4 p.p. del PBI. Se puede

<sup>8</sup> 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 a la Primera Disposición Complementaria Final de esta norma. Para mayor detalle véase el informe de opinión del CF N° 001-2017.

<sup>9</sup> Proyecto de Ley que dispone la Aplicación de la Cláusula de Excepción a las Reglas Macrofiscales del Sector Público No Financiero, enviado al Congreso el 28 de abril de 2017.

señalar entonces que se incumplió la regla macrofiscal de resultado económico del SPNF en 2017 a pesar de una sub-ejecución del gasto en reconstrucción.

**Gráfico N° 3: Factores que explican la desviación del déficit en 2017, respecto a las previsiones del IAPM 2017 (puntos porcentuales del PBI)**



1/ Información obtenida de: 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](http://apps5.mineco.gob.pe/seguimiento_fondes/Navegador/default.aspx)

2/ Compuesto por un menor gasto de corriente y de capital en 0,16 y 0,07 p.p. del PBI respecto a sus asignaciones presupuestales, respectivamente.

Fuente: MEF, BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

Otra forma de evaluar estos resultados es considerando el efecto de las desviaciones sobre el déficit fiscal (barras de color rojo y celeste en los gráficos 3A y 3B). Así, el déficit fiscal del SPNF pudo haber superado significativamente el límite de 3,0 por ciento del PBI en la medida que los menores ingresos y el mayor gasto corriente del GG hubieran elevado el déficit fiscal en 0,9 p.p. del PBI, de no ser por una sub-ejecución equivalente a 0,7 p.p. del PBI del gasto de capital del GG (sin considerar reconstrucción) y del gasto total de reconstrucción (corriente y capital).

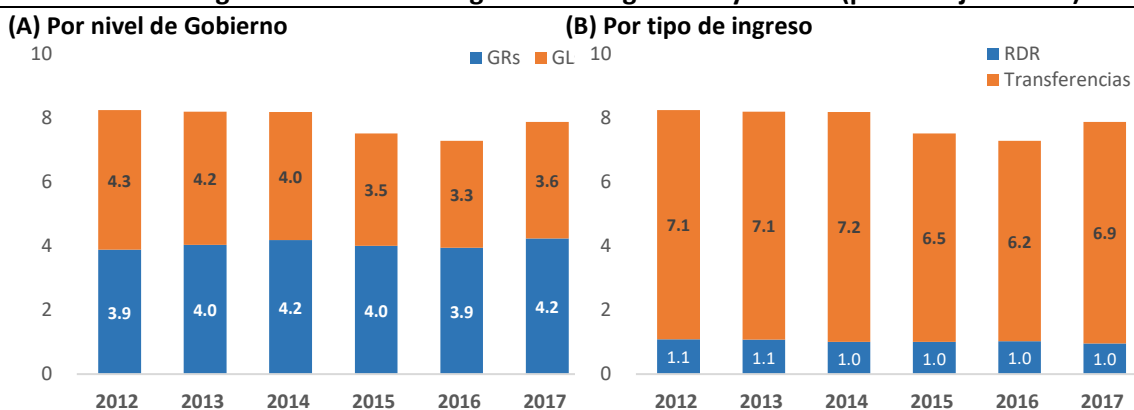
El desempeño descrito de los ingresos y del gasto corriente del GG, son consistentes con la tendencia que han mantenido estas variables en los últimos años. Como señaló el Consejo Fiscal (CF) en sus informes N° 001-2018 y N° 002-2018, y la Secretaría Técnica del CF en su Reporte Técnico N° 001-2018, 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.

## 2. Operaciones de los gobiernos subnacionales

### Ingresos

En 2017, los ingresos de los gobiernos subnacionales ascendieron a S/ 55,1 miles de millones (7,9 por ciento del PBI), correspondiendo el 54 por ciento de los mismos a los gobiernos regionales (4,2 por ciento del PBI) y el 46 por ciento restante a los gobiernos locales (3,6 por ciento del PBI). Únicamente el 12 por ciento de los ingresos de los gobiernos subnacionales corresponde a recursos directamente recaudados (1,0 por ciento del PBI), mientras que el 88 por ciento restante (6,9 por ciento del PBI) corresponde a transferencias recibidas desde el gobierno Nacional (incluye recursos determinados como canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, FONCOMUN, entre otros y transferencias de recursos ordinarios).

**Gráfico N° 4: Ingresos totales de los gobiernos regionales y locales (porcentaje del PBI)**



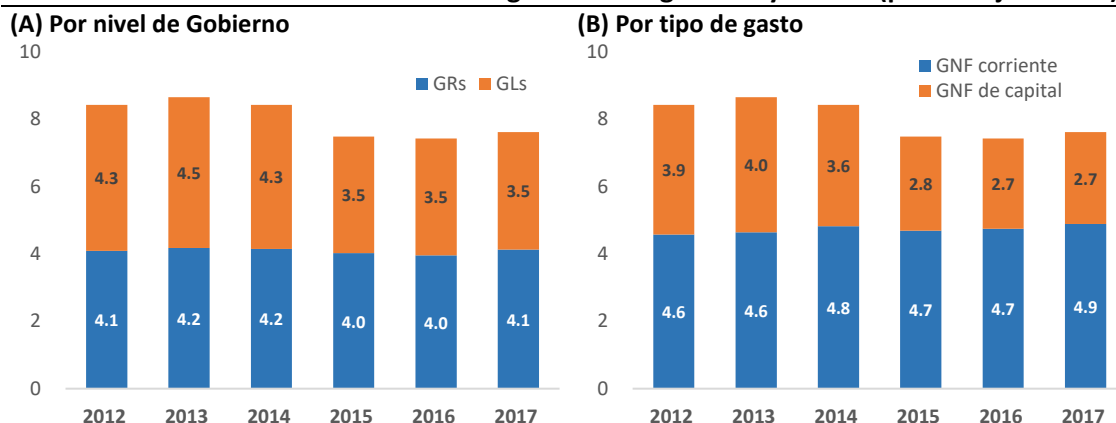
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Respecto de 2016, los ingresos crecieron 11,8 por ciento en términos reales, explicado principalmente por el crecimiento de las transferencias corrientes en 10,9 por ciento. Por el lado de los gobiernos locales, el crecimiento estuvo explicado por el crecimiento de transferencias de canon y sobre canon (11,4 por ciento) e ingresos de capital (40,5 por ciento) debido al incremento de las transferencias de capital hacia los gobiernos locales. Por su parte, los mayores ingresos de los gobiernos regionales se explican por el crecimiento de los ingresos corrientes (12 por ciento) e ingresos de capital (6,2 por ciento).

### Gastos

En 2017, el gasto no financiero de los gobiernos subnacionales ascendió a S/ 53,4 miles de millones (7,6 por ciento del PBI), correspondiendo el 54 por ciento de los mismos a los gobiernos regionales (4,1 por ciento del PBI) y el 46 por ciento restante a los gobiernos locales (3,5 por ciento del PBI). Aproximadamente el 36 por ciento del gasto no financiero corresponde a gastos de capital (inversión pública), mientras que el 64 por ciento restante corresponde a gastos corrientes (remuneraciones, bienes y servicios y transferencias). Respecto de 2016, el gasto no financiero creció 6,1 por ciento en términos reales, explicado principalmente por el crecimiento del gasto corriente en 6,7 por ciento.

**Gráfico N° 5: Gasto No Financiero de los gobiernos regionales y locales (porcentaje del PBI)**



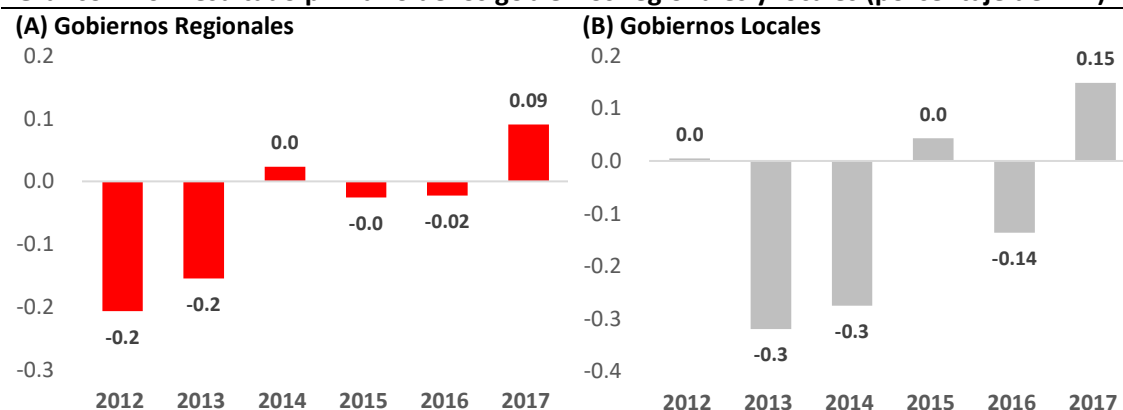
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Cabe resaltar que la inversión pública de los gobiernos subnacionales ascendió a 2,7 por ciento del PBI del año 2017 de los cuales 1,8 por ciento corresponde a los gobiernos locales y 0,8 por ciento a los gobiernos regionales. Ello corresponde con aproximadamente el 57 por ciento de la inversión pública del Sector Público No Financiero.

#### Resultado Primario

En 2017, los gobiernos subnacionales registraron un resultado primario superavitario de S/ 1 678 millones, representando el 0,2 por ciento del PBI. Este resultado fue mayor al registrado en 2016, deficitario en S/ 1 051 millones (-0,2 por ciento del PBI). En 2017, este resultado está explicado por un superávit de 0,09 por ciento del PBI correspondiente a los gobiernos regionales (38 por ciento del superávit primario) y 0,15 por ciento del PBI de los gobiernos locales. (62 por ciento del superávit primario)<sup>10</sup>.

**Gráfico N° 6: Resultado primario de los gobiernos regionales y locales (porcentaje del PBI)**



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

#### Endeudamiento

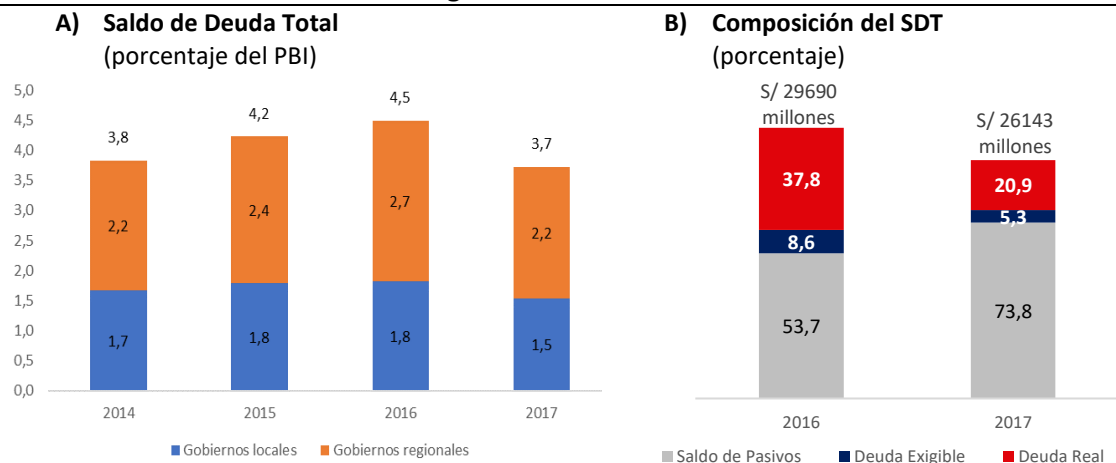
En 2017, el Saldo de Deuda Total (SDT) de los gobiernos subnacionales ascendió a S/ 26,1 miles de millones ó 3,7 por ciento del PBI. Este saldo es menor al 4,5 por ciento registrado en 2016, pues a pesar del aumento del saldo de pasivos (0,3 p.p. del PBI) la deuda real (con las AFP) y la

<sup>10</sup> Información disponible al 20 de julio de 2018.

deuda exigible (con EsSalud y ONP) se redujo en 0,8 y 0,3 p.p. del PBI, respectivamente 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)<sup>11</sup>. Por ello, la composición del saldo de deuda total en 2017 también cambió. Del SDT, el saldo de pasivos representó 74 por ciento (54 por ciento en 2016), la deuda exigible 5 por ciento (9 por ciento en 2016) y deuda real 21 por ciento (38 por ciento en 2016).

El SDT de los gobiernos regionales representó 2,2 por ciento del PBI, mientras que, para los gobiernos locales este representó 1,5 por ciento del PBI. Este resultado es menor al observado durante 2016, tanto para los gobiernos regionales como para los gobiernos locales, registrado en 2,7 y 1,8 por ciento del PBI, respectivamente. El incremento de 0,3 p.p. del PBI saldo de pasivos se explica principalmente por el crecimiento del saldo de pasivos de la MML y el incremento en el registro de pasivos derivados de sentencias judiciales. En 2017, los pasivos derivados de sentencias judiciales laborales, administrativas y civiles de los gobiernos regionales y locales incrementaron en S/1139 millones y S/ 383 millones, respectivamente.

**Gráfico N° 7: Endeudamiento de los gobiernos subnacionales**



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

### 3. Cumplimiento de reglas subnacionales

Para la evaluación del cumplimiento de los gobiernos regionales y locales se consideran dos reglas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1275. La primera, la regla del saldo de deuda total, 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° 29230<sup>12</sup>, la que resulte menor, no debe ser superior al cien por ciento<sup>13</sup>. La segunda regla, la regla fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente, establece que la diferencia entre el ingreso corriente total y el gasto corriente no financiero total no debe ser negativa.

A partir de la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales de 2017 (en mayo de 2018), los gobiernos que incumplan una o ambas reglas estarán impedidos de firmar contratos de Asociaciones Público-Privadas y convenios de Obras por Impuestos. Otras medidas correctivas, como monitoreo preventivo e impedimentos para

<sup>11</sup> Del 2016 al 2017, la deuda real y la deuda exigible se redujeron en 51,2 y 45,7 por ciento, respectivamente.

<sup>12</sup> Primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final.

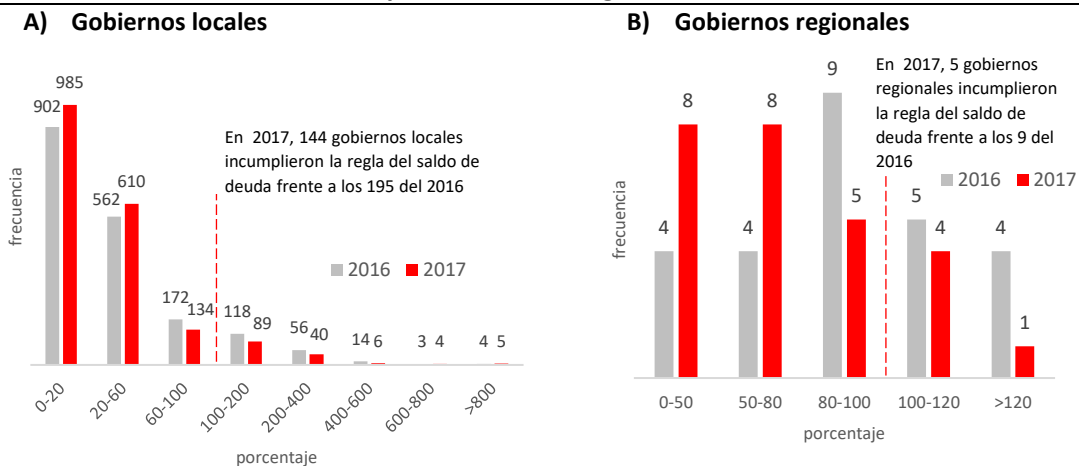
<sup>13</sup> En el caso de los gobiernos locales con cuatro (4) años de operación desde su creación, así como en el caso de los gobiernos locales de origen, se utiliza como referencia los ingresos corrientes totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación.

concertar operaciones de endeudamiento de corto plazo, serán de aplicación recién a partir de la evaluación del cumplimiento de reglas del año 2018 (a publicar en mayo de 2019).

Regla del Saldo de Deuda Total

En 2017, 5 gobiernos regionales y 144 gobiernos locales incumplieron la regla del saldo de deuda total. Esto muestra una mejora respecto a la evaluación de 2016, donde 195 gobiernos locales y 9 gobiernos regionales incumplieron dicha regla (véase gráfico N°8). Esta mejora es explicada por la reducción del saldo de deuda real y exigible en 51,2 y 45,7 por ciento, producto del acogimiento a los regímenes REPRO-AFP y SIDEA, respectivamente. A pesar de esta mejora a nivel agregado, de forma individual se observa que muchos gobiernos regionales y locales no están cumpliendo con el pago de las cuotas de los regímenes de sinceramiento, lo cual en el futuro acarrearía problemas de sostenibilidad de la deuda de dichos gobiernos regionales o locales dado que, al perder el beneficio del acogimiento a estos programas, la deuda tiene riesgo de crecer nuevamente de forma explosiva (véase mayor detalle en el recuadro).

**Gráfico N° 8: Distribución del cumplimiento de la regla de SDT 2016-2017<sup>1/</sup>**



1/ Gobiernos cuya ratio de saldo de deuda total entre ingresos corrientes promedio de los últimos 4 años es mayor a 100 por ciento, incumplen la regla del saldo de deuda.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Asimismo, se puede notar que los gobiernos subnacionales con mayores problemas de sobreendeudamiento vienen arrastrando dichos problemas en los últimos años (ver tabla N° 2). De los 144 gobiernos locales que incumplen la regla del saldo deuda total y representan alrededor del 50 por ciento del SDT de los gobiernos locales en 2017, 39 lo vienen haciendo por 4 años consecutivos. Entre los gobiernos locales, los casos más importantes son los de la Municipalidad de La Victoria (Lima), cuyo SDT ascendió a S/ 570 millones (5,3 por ciento del SDT de los gobiernos locales), y la Municipalidad de San Martín de Porres (Lima), cuyo SDT ascendió a S/ 482 millones (4,5 por ciento del SDT de los gobiernos locales). Por su parte, entre los gobiernos regionales, el Gobierno Regional de La Libertad viene incumpliendo la regla del SDT por 3 años consecutivos y acumula un SDT de S/1 422 millones (9,3 por ciento del SDT de los gobiernos regionales).



**Tabla N° 2: Persistencia en el incumplimiento de la regla del SDT**

N	Ubigeo	Departamento	Municipalidad	Ratio SDT	Ratio SDT	Ratio SDT	Ratio SDT	SDT (S/ millones)
				2014	2015	2016	2017	
1	030708	APURÍMAC	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PROGRESO	16,8	684,4	1678,7	1385,8	25,4
2	021710	ANCASH	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TICAPAMPA	1,2	2,5	563,4	1306,8	16,3
3	060402	CAJAMARCA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANGUIA	28,4	122,8	318,5	1032,7	20,6
4	030701	APURÍMAC	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE GRAU - CHUQUIBAMBILLA	70,5	714,8	1191,3	1023,9	69,8
5	050405	AYACUCHO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURICOCHA	36,2	30,0	478,9	891,4	18,3
6	050113	AYACUCHO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBILLO	27,9	26,4	247,7	704,2	15,2
7	150115	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA	633,2	669,7	880,6	701,1	569,9
8	030503	APURÍMAC	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COYLLURQUI	11,3	46,9	644,2	608,1	47,7
9	030502	APURÍMAC	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COTABAMBAS	31,2	177,1	239,4	601,3	27,3
10	050104	AYACUCHO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN ALTO	2,9	51,7	10,9	493,4	18,9
11	010507	AMAZONAS	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LONGUITA	0,2	73,4	76,2	488,8	2,9
12	120405	JUNÍN	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CANCHAYLLO	0,1	460,7	446,4	476,5	3,9
13	090204	HUANCAVELICA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAJA	429,1	468,2	456,6	459,5	7,2
14	150135	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTIN DE PORRES	458,8	449,3	357,4	455,1	482,2
15	110501	ICA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PISCO	379,4	424,8	492,4	437,5	126,4

N	Ubigeo	Departamento	Gobierno Regional	Ratio SDT	Ratio SDT	Ratio SDT	Ratio SDT	SDT (S/ millones)
				2014	2015	2016	2017	
1	180000	MOQUEGUA	GOBIERNO REGIONAL MOQUEGUA	78,9	25,5	110,4	134,9	395
2	040000	AREQUIPA	GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA	67,4	97,5	112,0	116,4	1 321
3	200000	PIURA	GOBIERNO REGIONAL PIURA	87,9	67,3	95,3	104,7	1 450
4	060000	CAJAMARCA	GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	94,7	95,1	92,9	103,4	1 463
5	130000	LA LIBERTAD	GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD	74,3	107,5	152,7	101,0	1 422
6	010000	AMAZONAS	GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS	135,5	118,9	133,6	99,4	483

Nota: Se muestran los 15 gobiernos locales y los 6 gobiernos regionales con mayor ratio de Saldo de Deuda en 2017. Se sombrea de rojo los periodos en los que dicho ratio fue superior al 100 por ciento.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Asimismo, existen gobiernos locales cuyo ratio de deuda crece de forma explosiva en los últimos 4 años. La mayoría de estos casos se relacionan al financiamiento de inversión pública, mediante operaciones oficiales de crédito para financiar obras de alcantarillado y provisión de agua potable en la mayoría de los casos. En el caso de los gobiernos locales de Apurímac, este aumento del endeudamiento está asociado al adelanto de canon minero (por la puesta en operación de Las Bambas) y en el caso de la Municipalidad Distrital de Longuita al incremento significativo de cuentas por pagar a proveedores<sup>14</sup>.

### Regla de Ahorro Corriente

Respecto de la regla de ahorro corriente, considerando que 879 gobiernos locales fueron exonerados del cumplimiento de dicha regla tras el fenómeno del niño costero en 2017<sup>15</sup>, 7 gobiernos locales incumplieron la regla<sup>16</sup>. De no haber existido dicha exoneración, 10 gobiernos locales<sup>17</sup> hubiesen incumplido la regla de ahorro corriente. Como se señaló en el Reporte Técnico N° 001-2017-CF/ST<sup>18</sup>, la inclusión como ingresos corrientes de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales (canon, sobrecanon, regalías mineras, derechos de vigencia y FOCAM), que son muy volátiles, no se condice con el objeto de la regla fiscal de acotar los gastos corrientes (de naturaleza más rígida) a fuentes de financiamiento estables como serían los ingresos corrientes si solo incluyesen recursos propios. Así, excluyendo los ingresos por la explotación de recursos naturales de los ingresos corrientes, 386 gobiernos locales tendrían ahorros corrientes negativos (ver gráfico 9) y hubiesen incumplido la regla.

<sup>14</sup> En el caso de la Municipalidad Distrital de Longuita, las cuentas por pagar a proveedores pasaron de ser nulas en 2014 a ser de S/ 0,2 millones en el 2016 y S/2,9 millones en el 2017.

<sup>15</sup> Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N°30637.

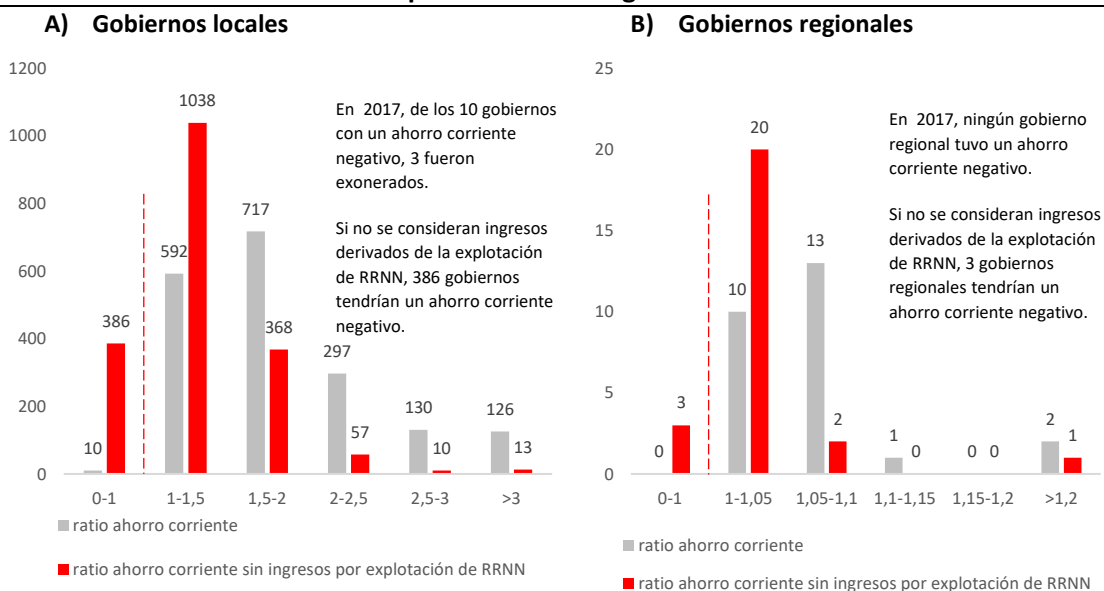
<sup>16</sup> Las Municipalidades Distritales (MD) que incumplen son: la MD de Pacocha, la MD de San Bartolo, la MD de Tingo, la MD de Magdalena, la MD de Chipurana, la MD Alexander Von Humboldt y la MD de San Luis.

<sup>17</sup> La MD de Achoma, la MD de Eten Puerto y la MD de Chaclacayo tuvieron un ahorro corriente negativo, pero fueron exonerados del cumplimiento de la regla de ahorro corriente durante el 2017.

<sup>18</sup> Reporte Técnico sobre el Análisis del nuevo Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (MRTF), de enero de 2017.

En el caso de los gobiernos regionales, en 2017 ninguno incumple la regla de ahorro corriente, pero si no se consideran los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales (RRNN), 3 gobiernos regionales hubiesen tenido un ahorro corriente negativo<sup>19</sup>.

**Gráfico N° 9: Distribución del cumplimiento de la regla de ahorro corriente 2017**



1/ El ratio ahorro corriente es igual a los ingresos corrientes entre gastos corrientes. Si dicho ratio es menor a 1, los ingresos corrientes serían menores a sus gastos corrientes, incumpliendo la regla.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Un caso de particular interés es el de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), tanto por su escala (recauda casi un quinto de los ingresos tributarios<sup>20</sup> obtenidos por los gobiernos locales) como por ser el único gobierno subnacional que cuenta con calificación crediticia. En 2017, la MML registró un ratio de Saldo de Deuda Total entre ingresos corrientes equivalente a 141 por ciento, incumpliendo de esta forma la regla correspondiente (ver gráfico N° 10-A). Sin embargo, su calificación crediticia (BBB+)<sup>21</sup> la exonera del cumplimiento de reglas fiscales<sup>22</sup>.

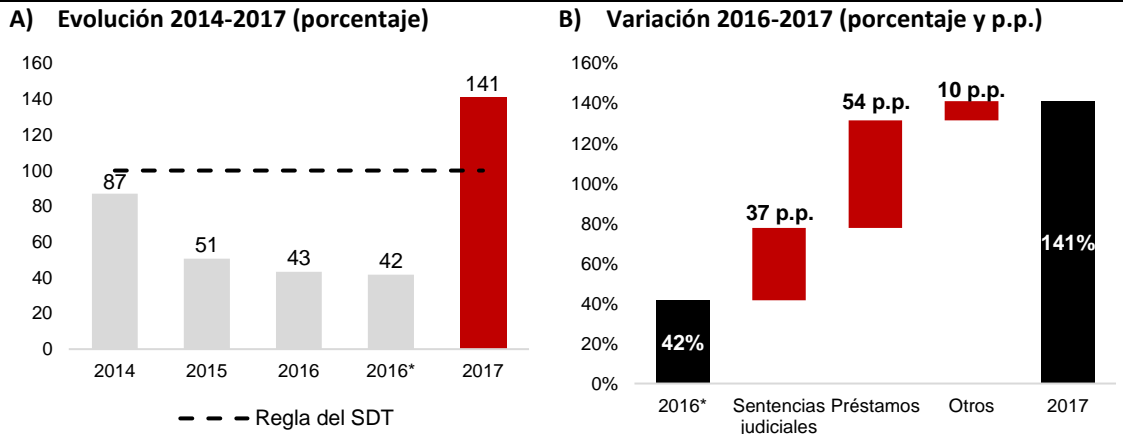
<sup>19</sup> Estos serían los gobiernos regionales de Moquegua, Tumbes y Ucayali.

<sup>20</sup> Impuestos, tasas, arbitrios, multas, etc., y contribuciones en 2016 y 2017, sin transferencias corrientes del GN.

<sup>21</sup> 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. Recientemente, el 12 de julio de 2018, Fitch vuelve a ratificar la calificación de la MML en moneda extranjera en `BBB+` y eleva la calificación en moneda nacional a `A-`, desde `BBB+`.

<sup>22</sup> En el Decreto Legislativo 1275 (MRTF-SN) se establece que: "Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que cuenten con un nivel de calificación crediticia vigente igual o superior a BBB+, (...), pueden gestionar operaciones de endeudamiento directas o garantizadas, en el marco de la normatividad vigente, no resultando de aplicación lo señalado en los artículos 6 [las reglas fiscales], 7 y 8 de la presente norma para dichos casos."

**Gráfico N° 10: Saldo de Deuda Total de la MML, como porcentaje de los ingresos corrientes<sup>1/</sup>**



1/ Promedio de cuatro años de los ingresos corrientes.

\* Nivel deuda obtenido luego de la implementación de los regímenes de reprogramación de pagos y sinceramiento de la deuda real y exigible.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Sobre la calificación crediticia, se debe indicar que este tipo de evaluaciones pueden estar influidas por el supuesto de un posible apoyo extraordinario por parte del gobierno nacional. Por ejemplo, la calificación crediticia otorgada por Moody's desciende dos niveles (de baa1 a baa3) al evaluar la fortaleza crediticia intrínseca de la MML. Con esta calificación, la MML ya no calificaría para la exoneración del cumplimiento de las reglas fiscales.

Moody's menciona lo siguiente en su reciente opinión crediticia:

*"Lima's Baa1 rating reflects our assessment of a moderate likelihood that the Government of Peru (A3 stable) would act to prevent a default by Lima."*

*"In the case of the Municipality of Lima, the BCA matrix generates an estimated BCA of baa3 compared to the baa1 BCA assigned by the rating committee... The idiosyncratic risk scorecard and BCA matrix... provide a good statistical gauge of stand-alone credit strength..." [Moody's, "Lima, Municipality of: Credit Opinion Following Rating Affirmation", 22 de agosto de 2017, página 4. El subrayado es nuestro.]*

Con respecto al indicador de Saldo de Deuda Total de la MML, es importante notar que en 2017 se registraron deudas por sentencias judiciales<sup>23</sup> con un considerable efecto en el incremento de este indicador (37 p.p. de los ingresos corrientes). Como se observa en el gráfico N° 10-B, si no se considera este tipo de pasivo, este indicador desciende a 105 por ciento de los ingresos corrientes en 2017, nivel cercano al límite de 100 por ciento dispuesto por la regla fiscal.

Por su parte, los préstamos bancarios también tuvieron un efecto considerable en la variación de este indicador (54 p.p. de los ingresos corrientes), los cuales están compuestos por dos préstamos con bancos locales por un total de S/ 788 millones<sup>24</sup>, en moneda nacional, a una tasa de interés ponderada de 6,9% anual, y con vencimiento en 2025. Estos préstamos se

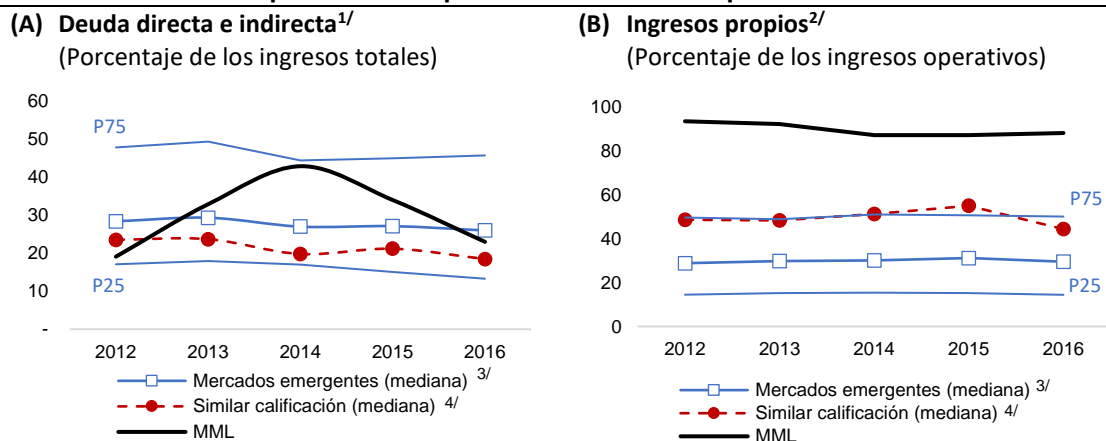
<sup>23</sup> En cumplimiento de las disposiciones del Decreto Supremo N° 114-2016-EF, publicado en mayo de 2016.

<sup>24</sup> S/ 222 millones con el banco Interbank y S/ 566 millones de forma sindicada con los bancos BBVA, BCP y Scotiabank. Fuente: Nota a los estados financieros, ejercicio 2017. Municipalidad Metropolitana de Lima.

concertaron sin garantía del Gobierno Nacional y tienen como propósito financiar diversos proyectos de inversión pública durante los años 2017 y 2018<sup>25</sup>.

Al considerar un indicador de endeudamiento estándar internacionalmente, compuesto por créditos, préstamos y títulos de deuda<sup>26</sup>, la deuda de la MML ascendería a 55 por ciento de sus ingresos totales y 83 por ciento de sus ingresos corrientes en 2018, según cálculos de la Secretaría Técnica del CF<sup>27</sup>. Este es un nivel de endeudamiento elevado si se compara con el de otros gobiernos subnacionales de países emergentes y con calificación crediticia (gráfico 11-A). Sin embargo, los ingresos propios de la MML son altos en relación a sus pares internacionales, lo cual es destacado por las agencias calificadoras de riesgo Moody's y Fitch<sup>28</sup> como una fortaleza crediticia (gráfico 11-B).

**Gráfico N° 11: Municipalidad Metropolitana de Lima – comparación internacional**



1/ Incluye deuda de la Caja Metropolitana respaldada por la MML.

2/ Según Moody's, los ingresos propios consideran todo tipo de ingreso que es controlado, al menos parcialmente, por el gobierno subnacional.

3/ Compuesto por 142 gobiernos subnacionales de 21 países emergentes, con calificaciones crediticias que van de C a A1.

4/ Compuesto por 22 gobiernos subnacionales de 9 países emergentes con calificación crediticia de Baa3 a Baa1.

Nota: P75 y P25 corresponden a los percentiles 75 y 25 en la muestra de mercados emergentes.

Fuente: Moody's Statistical Handbook – Non-U.S. Regional and Local Government (2017). Elaboración: DEM-STCF.

<sup>25</sup> Véase el documento: Acuerdo de Concejo N° 351, 13 de octubre de 2016. Municipalidad Metropolitana de Lima.

<sup>26</sup> A diferencia del indicador de Saldo de Deuda Total, no considera las obligaciones generadas por los siguientes componentes: deuda real y exigible; cuentas por pagar a proveedores; deuda por impuestos, contribuciones y otros; deuda por remuneraciones y beneficios sociales; otras cuentas del pasivo corriente; provisiones; y otras cuentas del pasivo no corriente, entre las que se encuentran las deudas por sentencias judiciales.

<sup>27</sup> Se asume que no se adquieren nuevos préstamos durante el 2018.

<sup>28</sup> Ver Moody's, "Lima, Municipality of: Credit Opinion Following Rating Affirmation", 22 de agosto de 2017; y Fitch, "Rating action on the Metropolitan Municipality of Lima", 12 de julio de 2018.

## Conclusiones

El resultado económico del SPNF fue de -3,1 por ciento del PBI en 2017. En consecuencia, se incumplió la regla macrofiscal de 2017 que fijaba un límite de 3,0 por ciento del PBI para el déficit fiscal.

Este incumplimiento se explica por menores ingresos (en 0,3 p.p. del PBI) y un mayor gasto corriente (en 0,3 p.p. del PBI) del Gobierno General, los cuales fueron atenuados por un menor gasto de capital (en 0,4 p.p. del PBI).

Al analizar el efecto del gasto en reconstrucción, se puede concluir que se incumplió la regla macrofiscal a pesar de una sub-ejecución de este gasto. Respecto a las previsiones contempladas en la exposición de motivos de la ley que activa la cláusula de excepción y en el IAPM 2017, el déficit fiscal sin considerar el gasto de reconstrucción fue mayor en 0,5 p.p. del PBI; mientras que la ejecución de este gasto fue menor en 0,4 p.p. del PBI.

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.

Por el lado de los gobiernos subnacionales, el cumplimiento de la regla del saldo de deuda total mejoró respecto al 2016 debido a la reducción de la deuda exigible y real como consecuencia del acogimiento a los regímenes REPRO-AFP y SIDEA. Sin embargo, debido al incumplimiento en el pago de las cuotas, existe el riesgo que estos programas fracasen.

Debe notarse que la caída en los niveles de endeudamiento subnacional ha sido parcialmente revertida por el incremento del saldo de pasivos en 0,3 puntos porcentuales del PBI como consecuencia del mayor registro de pasivos derivado de sentencias judiciales y del crecimiento del apalancamiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima. A pesar del menor SDT, se nota que los gobiernos subnacionales con mayores problemas de sobreendeudamiento arrastran dicho problema hasta 4 años consecutivos.

La persistencia del sobreendeudamiento y el crecimiento de las sentencias judiciales podrían comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, el uso de calificaciones crediticias para solicitar la exoneración del cumplimiento de reglas fiscales no debería considerar la garantía explícita o implícita del gobierno nacional.

La Municipalidad Metropolitana de Lima registró en 2017 un ratio de Saldo de Deuda Total entre ingresos corrientes equivalente a 141 por ciento, incumpliendo de esta forma la regla correspondiente. Sin embargo, su calificación crediticia (BBB+) la exonera del cumplimiento de reglas fiscales. El incremento de este ratio se explica principalmente por el registro de deudas por sentencias judiciales (36 p.p. de los ingresos corrientes) y por préstamos bancarios adquiridos para el financiamiento de proyectos de inversión pública (54 p.p. de los ingresos corrientes).

Respecto de la regla del ahorro corriente de los gobiernos subnacionales, se nota que la misma presenta niveles de incumplimiento muy bajos. La inclusión como ingresos corrientes de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales no se condice con el objeto de la regla fiscal de acotar los gastos corrientes (de naturaleza más rígida) a fuentes de financiamiento estables.

**Recuadro: Impago del REPRO-AFP y SIDEA**

*Alvaro Jiménez y Juan Carlos Sosa*

A pesar de la eficacia de los programas REPRO-AFP y SIDEA en reducir la deuda subnacional, se observa que muchos de los gobiernos regionales y locales que se acogieron a estos regímenes están incumpliendo en pagar a tiempo las cuotas mensuales que están obligados a pagar. Así, con la información disponible<sup>1</sup>, 21 por ciento de los gobiernos regionales y 7 por ciento de los gobiernos locales presentan tres o más cuotas impagas del REPRO-AFP y habrían perdido los beneficios del régimen<sup>2</sup>. En el caso del SIDEA<sup>3</sup> esos porcentajes se elevan a 48 y 35 por ciento respectivamente. El detalle sobre el incumplimiento se presenta en la tabla R1.

**Tabla R1: Incumplimiento del pago de cuotas de los regímenes REPRO AFP y SIDEA**

Número de entidades acogidas				
Nivel de Gobierno	REPRO-AFP	Porcentaje	SIDEA	Porcentaje
Unidades Ejecutoras (Gobiernos Regionales)	341	100%	237	100%
Gobiernos Locales	473	100%	743	100%
Número de entidades con 3 a más cuotas pendientes de pago				
Nivel de Gobierno	REPRO-AFP	Porcentaje	SIDEA	Porcentaje
Unidades Ejecutoras (Gobiernos Regionales)	70	21%	113	48%
Gobiernos Locales	31	7%	260	35%
Número de entidades con 2 cuotas pendientes de pago				
Nivel de Gobierno	REPRO-AFP	Porcentaje	SIDEA	Porcentaje
Unidades Ejecutoras (Gobiernos Regionales)	78	23%	124	52%
Gobiernos Locales	45	10%	308	41%
Número de entidades con 1 cuota pendientes de pago				
Nivel de Gobierno	REPRO-AFP	Porcentaje	SIDEA	Porcentaje
Unidades Ejecutoras (Gobiernos Regionales)	86	25%	150	63%
Gobiernos Locales	80	17%	415	56%

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Información al 31 de mayo para el régimen REPRO-AFP y al 6 de junio para el régimen SIDEA.

Las consecuencias del incumplimiento con el cronograma de pagos<sup>4</sup>, es que las cuotas impagas se actualizan, a partir del incumplimiento, con la tasa de interés moratorio (TIM) prevista en el código tributario que ha sido fijada en 15,2 por ciento anual, muy por encima de la tasa de actualización prevista en los regímenes especiales (7,41% para el caso del REPRO AFP y 3% para SIDEA). Así, las deudas impagas retomarían una senda creciente que en el futuro supondrá un incremento importante de los pasivos de los gobiernos subnacionales

Para ilustrar este punto, el gráfico R1-A muestra la proyección de la deuda real de la Municipalidad Provincial del Callao bajo diversos escenarios. Dicha municipalidad se acogió al régimen REPRO-AFP y en 2016 registró deuda real por S/ 186 millones de soles. Producto del

<sup>1</sup> Al 31 de mayo para el régimen REPRO-AFP y al 6 de junio para el régimen SIDEA.

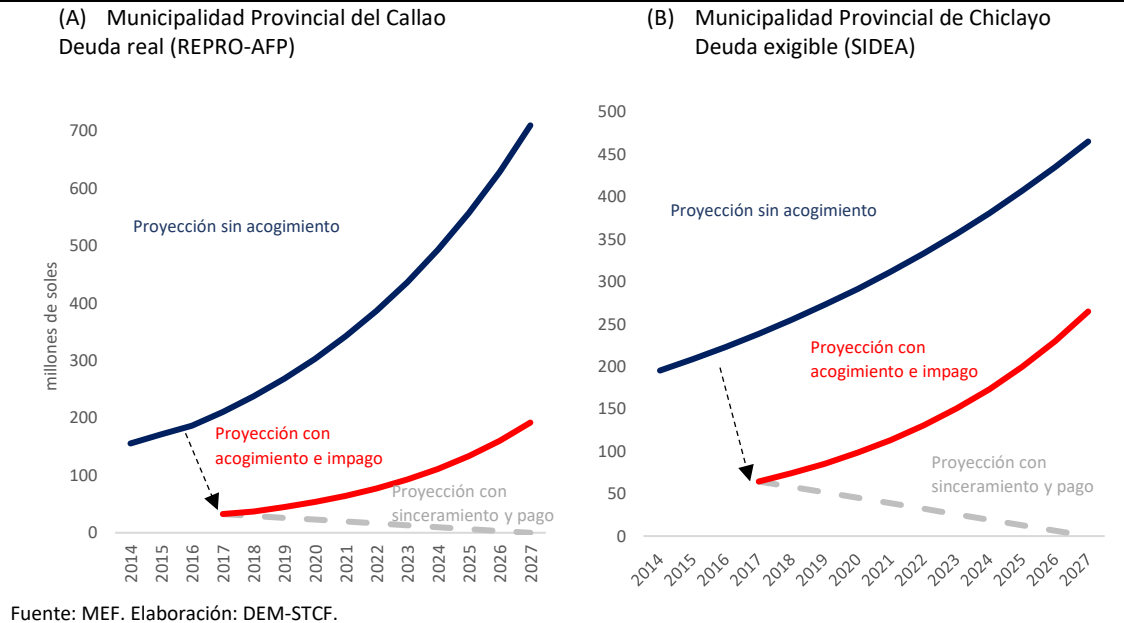
<sup>2</sup> En el Decreto Supremo N° 168-EF/2017, que reglamenta el régimen REPRO-AFP, se establece que: "Los GR a través de sus Unidades Ejecutoras y los GL pierden los beneficios del REPRO-AFP cuando se produzca el incumplimiento en el pago oportuno de tres (3) cuotas consecutivas de la deuda fraccionada."

<sup>3</sup> En Decreto Legislativo N° 1275, se establece que para el régimen SIDEA: "La SUNAT está facultada a proceder a la cobranza de la totalidad de las cuotas pendientes de pago cuando se acumulen tres o más cuotas vencidas y pendientes de pago total o parcialmente."

<sup>4</sup> Las consecuencias del incumplimiento de los pagos se detallan en el Artículo 19 del Decreto Legislativo N° 1275 en el caso del SIDEA y en el Artículo 13 del Decreto Supremo N° 168-EF/2017 en el caso del REPRO-AFP.

acogimiento, dicho monto se redujo hasta S/33 millones en 2017 y se terminaría de pagar en el 2027 (línea punteada). Sin embargo, en caso incumplir con sus pagos, la nueva deuda acumularía la TIM, llevando a una trayectoria exponencial (línea roja). A pesar de ello, esta trayectoria sigue siendo menor a la trayectoria que se hubiese tenido en caso de no acogerse al régimen<sup>5</sup> (línea azul).

**Gráfico R1: Proyección de la deuda real y exigible**



Haciendo un análisis similar, en el gráfico R1-B se muestra la proyección de la deuda exigible (ONP y EsSalud) de la Municipalidad Provincial de Chiclayo. El monto de deuda exigible que dicha municipalidad registró durante el 2016 fue de S/ 223 millones de soles y se redujo hasta S/64 millones en 2017 producto del acogimiento al régimen SIDEA. En caso incumplir con sus pagos, la nueva deuda también acumularía la TIM, llevando a una trayectoria exponencial (línea roja) menor a la trayectoria que se hubiese tenido en caso de no acogerse al régimen<sup>6</sup> (línea azul).

**Motivos del incumplimiento**

Entre los motivos detrás de 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 locales, y ii) las autoridades no tienen mayores incentivos para cumplir con el pago oportuno de las cuotas.

Sobre el primer motivo, debe considerarse que el Decreto Legislativo N° 1275, publicado en diciembre de 2016 previó como fecha límite para el acogimiento a los regímenes el 31 de julio de 2017, lo cual habría permitido incluir las cuotas en el proyecto de Ley de Presupuesto<sup>7</sup>. Sin embargo, por la demora en la publicación del reglamento y el bajo nivel de acogimiento de los gobiernos subnacionales, dicha fecha límite fue ampliada en dos oportunidades, primero hasta

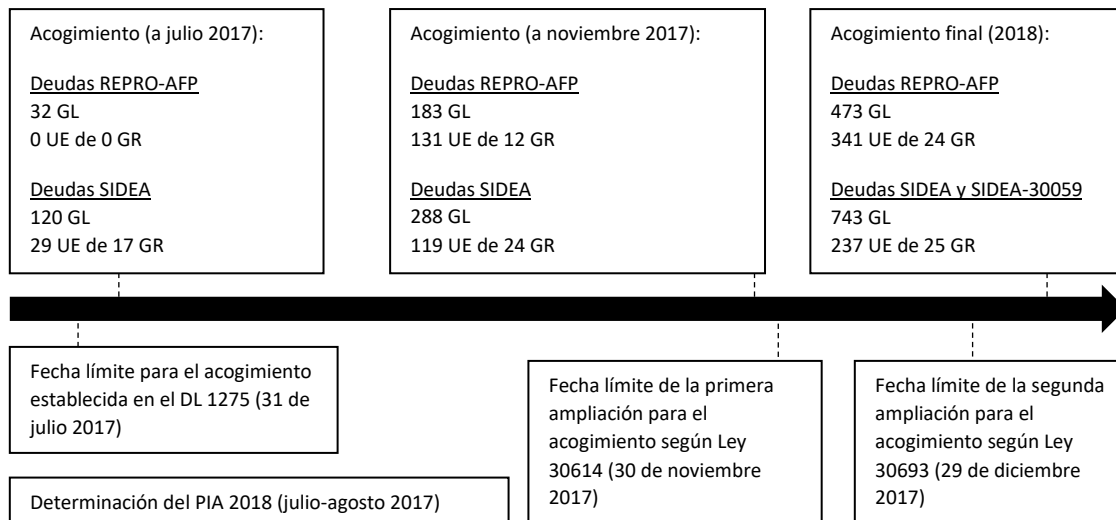
<sup>5</sup> Se asume la tasa de crecimiento promedio de la deuda real entre 2014-2016, calculada en 12,9 por ciento.  
<sup>6</sup> Se asume la tasa de crecimiento promedio de la deuda exigible (ONP y EsSalud) entre 2014-2016, calculada en 6,9 por ciento.  
<sup>7</sup> El proyecto de ley de presupuesto del Sector Público se presenta al Congreso hasta el 30 de agosto cada año.



el 30 de noviembre de 2017 (Ley N° 30614) y posteriormente hasta el 29 de diciembre de 2017 (Ley N° 30693).

Como muestra de ello, el gráfico R2 presenta una línea de tiempo con las fechas límite para el acogimiento y el número de entidades acogidas antes de cada fecha de cierre. Se observa que muy pocas entidades llegaron a acogerse antes de las fechas en las que se determinó el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2018. Ello implica que los gobiernos regionales y locales, deben realizar reasignaciones presupuestarias o utilizar excedentes de recursos que no fueron presupuestados para realizar dichos pagos durante 2018.

**Gráfico R2: Línea de tiempo del acogimiento a los regímenes de sinceramiento**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Sobre el segundo motivo, a pesar del bajo costo del pago de los regímenes, las autoridades no tienen mayores incentivos para cumplir con el pago oportuno de las cuotas establecidas debido a que el pago de estos programas no genera ningún beneficio tangible en el corto plazo, ni para la población ni el electorado. Además, el costo de incumplir con los pagos se traduce en que la deuda ya reducida por el solo acogimiento al programa comienza a generar nuevamente altos intereses y a crecer de forma exponencial, lo cual afectará a las autoridades regionales y locales en el mediano o largo plazo, más no en el corto plazo.

Para graficar dicho punto, en se muestra la distribución de la carga que representa el pago de las obligaciones del régimen REPRO-AFP y SIDEA para los gobiernos locales, definido como el pago anual de las cuotas entre sus gastos corrientes 2017 (gráfico R3). En la gran mayoría de los casos, la carga de las cuotas es baja siendo incluso menor al 1 por ciento de los gastos corrientes.

Considerando que una carga mayor a 5 por ciento podría ser alta, se observa que al menos 17 gobiernos locales tienen mayores dificultades o menores incentivos para cumplir con sus obligaciones REPRO-AFP y 5 gobiernos locales para las obligaciones del régimen SIDEA<sup>8</sup>. De estos gobiernos, 14 acumulan al menos una cuota impagada en el régimen REPRO-AFP y 3 en el régimen SIDEA.

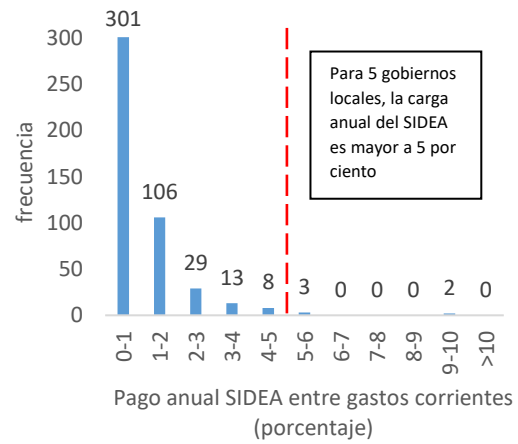
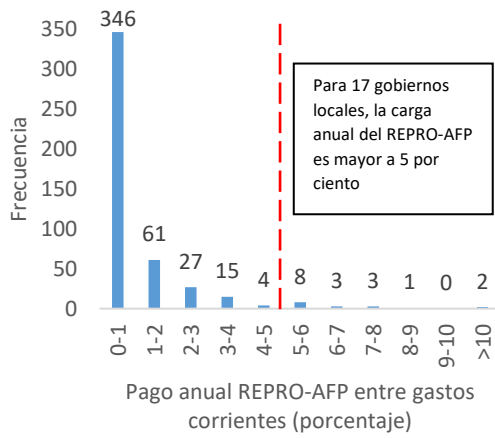
<sup>8</sup> Un caso importante que rescatar es el de la Municipalidad Provincial de Chiclayo cuya carga SIDEA es de 9 por ciento y REPRO-AFP es de 6,8 por ciento. Para el 2018, el pago anual de las cuotas de dicha municipalidad es mayor a S/13 millones.



**Gráfico R3: Pago anual de los regímenes de reprogramación entre gastos corrientes 2017**

(A) Carga anual del pago de las cuotas REPRO-AFP

(B) Carga anual del pago de las cuotas SIDEA



1/ La entidad con mayor carga anual REPRO-AFP (12,9%) es la Municipalidad Distrital de Picsi (Lambayeque) y acumula 3 cuotas vencidas. En el caso de SIDEA, la mayor carga anual (9,8%) la tiene la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz (Lambayeque) y acumula 2 cuotas vencidas.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

**Conclusiones**

A pesar de la reducción de la deuda real y exigible, existe el riesgo de que estas deudas retomen un crecimiento explosivo en el mediano plazo debido a que el incumplimiento del pago de las cuotas supone la pérdida de los beneficios de los regímenes REPRO-AFP y SIDEA.

Los motivos detrás del incumplimiento son que el pago de las cuotas no necesariamente está considerado en el presupuesto de los gobiernos subnacionales y que, si bien hay incentivos para el acogimiento, una vez reducida la deuda no hay incentivos para el pago de las cuotas, por muy pequeñas que sean para la mayoría de los deudores.