

**Reporte técnico N° 002-2019-CF/ST****Análisis del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2018<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 2018<sup>2</sup>.

**1. Reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 30637<sup>3</sup>, en 2018 estuvieron vigentes las siguientes reglas de aplicación para el Sector Público No Financiero (SPNF):

- I. **Regla del saldo de la deuda del SPNF:** *“la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al treinta (30) por ciento del Producto Bruto Interno”.*
- II. **Regla del resultado económico del SPNF:** El déficit fiscal anual del SPNF para el año fiscal 2018 no debe ser mayor a 3,5 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI).
- III. **Regla del gasto corriente no financiero sin mantenimiento del Gobierno General:** *“la tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI, al que se reduce un punto porcentual (1,0 p.p.)”.*  
De acuerdo con las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021<sup>4</sup> (en adelante el MMM), el promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI era 5,0 por ciento. Por lo tanto, el cumplimiento de la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento del Gobierno General (GG), establecía un crecimiento de 4,0 por ciento en términos reales, como máximo.

**Evaluación sobre el cumplimiento de las reglas macrofiscales<sup>5</sup>****Regla del saldo de la deuda del SPNF**

Según información publicada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el saldo de la deuda pública del SPNF al 31 de diciembre de 2018 fue de S/ 190 741 millones, mientras que el Producto Bruto Interno (PBI) ascendió a S/ 740 499 millones. De esta forma, la deuda pública ascendió a 25,8 por ciento del PBI. En consecuencia, se cumplió la regla macrofiscal del límite de deuda del SPNF.

<sup>1</sup> Documento elaborado por Brigitt Bencich, Alvaro Jiménez y Juan Carlos Sosa, con la asistencia de Paulo Chávez. 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 2018*” remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 2488-EF/10.01 del 24 de mayo de 2019 y el “*Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2018*”, publicado por el MEF en mayo de 2019.

<sup>3</sup> Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero.

<sup>4</sup> Publicado el 25 de agosto de 2017. Dicho documento definió los techos de gasto del presupuesto del Sector Público del año 2018.

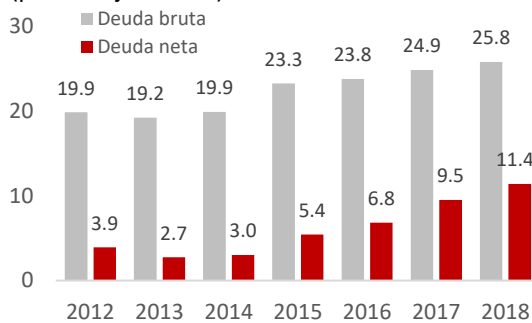
<sup>5</sup> La evaluación del cumplimiento de las reglas macrofiscales se realiza considerando la información vigente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Según el artículo 84° de la Constitución Política del Perú, el BCRP debe informar al país sobre el estado de las finanzas nacionales. Según 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. La información proviene de la Memoria Institucional 2018 disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-2018.html>

La deuda pública, como porcentaje del PBI, es relativamente baja respecto a la de otros países de la región con similar calificación crediticia. Sin embargo, mantiene una tendencia creciente, incrementándose 6,6 p.p. del PBI entre 2013 y 2018, debido a los continuos déficits fiscales registrados (ver gráfico 1.A). Como resultado, en la actualidad se tiene un espacio fiscal para hacer políticas expansivas más reducido que el de hace unos años. Cabe resaltar que entre 2013 y 2018, el incremento de la deuda pública neta (8,7 p.p. del PBI) es mayor que el de la deuda pública bruta, lo que muestra también que en ese periodo se han reducido los activos financieros del SPNF.

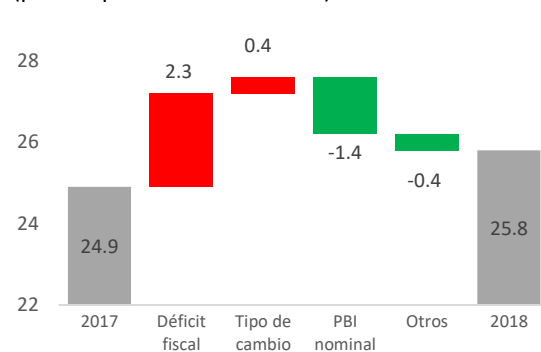
Respecto de 2017, la deuda pública aumentó en 0,9 p.p. del PBI debido al déficit fiscal registrado y en menor medida a la depreciación cambiaria. Ello fue compensado parcialmente por el crecimiento del PBI nominal y por otros factores como el mayor uso de activos y operaciones de administración de deuda (ver gráfico 1.B). Como se indicó en el Informe anual del Consejo Fiscal<sup>6</sup>, la economía peruana está expuesta a diversos riesgos fiscales<sup>7</sup> que podrían hacer que la deuda se eleve, permanente o transitoriamente (según la naturaleza del choque), por encima del límite legal.

**Gráfico N° 1: evolución de la deuda pública**

**A. Deuda pública bruta y neta del SPNF (porcentaje del PBI)**



**B. Variación de la deuda pública bruta en 2018 (puntos porcentuales del PBI)**



Fuente: BCRP, MEF. Elaboración: DEM-STCF

**Regla del resultado económico del SPNF**

En 2018, el resultado económico del SPNF fue deficitario en S/ 16 938 millones, lo que equivale a 2,3 por ciento del PBI. En consecuencia, se cumplió con la regla de resultado económico del SPNF (ver tabla N° 1).

<sup>6</sup> Para más detalle, véase informe No 001-2019-CF disponible en: <https://cf.gob.pe/p/documentos/informes/>

<sup>7</sup> Los choques pueden ser macroeconómicos, específicos e institucionales. Ejemplo de los riesgos macroeconómicos son choques en el PBI, en los precios de exportación o en el tipo de cambio. Entre los riesgos específicos se encuentran las crisis bancarias, desastres naturales, demandas legales, entre otros. Ejemplos de los riesgos institucionales son la dependencia de los recursos naturales y la (falta de) coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno.

**Tabla N° 1: operaciones del SPNF en 2018: Previsión y ejecución**

	Millones de Soles		Porcentaje del PBI	
	MMM <sup>1/</sup>	Ejecutado <sup>2/</sup>	MMM <sup>1/</sup>	Ejecutado <sup>2/</sup>
<b>Ingresos del GG</b>	<b>139 751</b>	<b>143 785</b>	<b>18,7</b>	<b>19,4</b>
<b>Gasto no financiero del GG</b>	<b>154 619</b>	<b>149 364</b>	<b>20,7</b>	<b>20,2</b>
<i>Corriente</i>	112 365	113 145	15,0	15,3
<i>De Capital</i>	42 254	36 219	5,6	4,9
Resultado Primario EPNF <sup>3/</sup>	-1 150	-1 344	-0,2	-0,2
<b>Resultado primario SPNF</b>	<b>-16 018</b>	<b>-6 923</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>
Intereses	10 248	10 015	1,4	1,4
<b>Resultado económico del SPN</b>	<b>-26 266</b>	<b>-16 938</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,3</b>

1/ Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 (MMM) publicado el 25 de agosto de 2017.

2/ Información fiscal y macroeconómica obtenida de los anexos N° 14, 35 y 45 de la Memoria Anual publicada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

3/ EPNF: Empresas públicas no financieras.

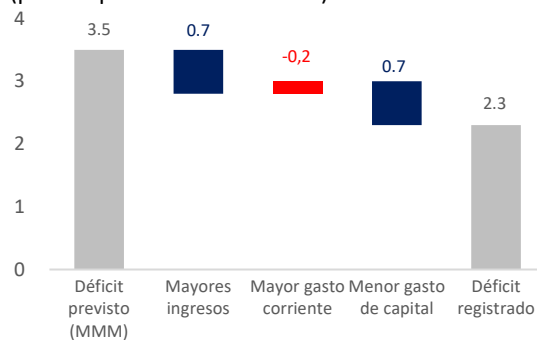
Fuente: MEF, BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

En 2018 el déficit fiscal fue 1,2 p.p. del PBI menor al previsto en el MMM (3,5 por ciento del PBI). La diferencia se debe a que en 2018 se registraron mayores ingresos del GG por 0,7 p.p. del PBI y menores gastos no financieros del GG por 0,5 p.p. del PBI (ver gráfico 2.A).

**Gráfico N° 2: factores que explican el desvío del déficit fiscal en 2018, respecto a las previsiones del MMM**

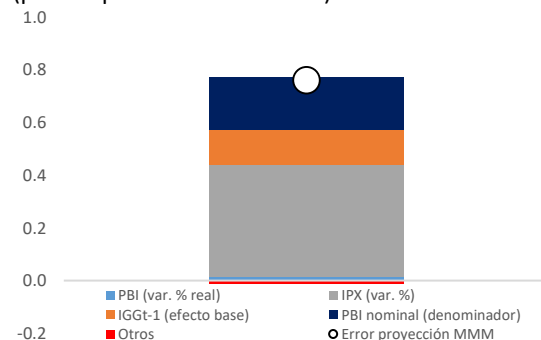
**A. Descomposición de la variación del déficit fiscal del SPNF: 2018**

(puntos porcentuales del PBI)



**B. Descomposición del error de proyección a 1 año de los ingresos corrientes del GG: 2018**

(puntos porcentuales del PBI)



Fuente: BCRP, MEF, CF - Informe anual del Consejo Fiscal 2018 "Riesgos fiscales en la economía peruana".

Elaboración: DEM-STCF

La mejora de los ingresos fiscales, respecto de lo previsto en el MMM, se explica principalmente por un entorno internacional más favorable que el esperado. En el MMM se proyectó que en 2018 los ingresos del GG ascenderían a 18,7 por ciento del PBI. Se asumió un crecimiento moderado de los precios de exportación (1,1 por ciento), producto de un entorno internacional estable (crecimiento de China de 6,2 por ciento y cotización del cobre a €US\$ 263 por libra). El

mayor crecimiento de China y las mejores cotizaciones internacionales<sup>8</sup> explicaron el crecimiento de los precios de exportación por encima de lo previsto (6,5 por ciento).

Asimismo, como muestra en el Informe anual del Consejo Fiscal del año 2018, la diferencia entre lo ejecutado y lo proyectado (error de proyección) en los ingresos fiscales del 2018, se debe principalmente a los mejores precios de exportación (aprox. 0,4 p.p. del PBI del desvío se explica por este factor) y en menor medida al menor PBI nominal (menor denominador) y los mayores ingresos del año previo o efecto base (ver gráfico 2.B). Además, en el mismo informe se muestra que un 30,0 por ciento de la mejora de los ingresos, respecto de lo recaudado en 2017, se explica por factores cíclicos<sup>9</sup> puesto que, durante 2018, los ingresos del GG observados se incrementaron en 1,2 p.p. del PBI potencial, mientras que los ingresos estructurales se incrementaron en 0,8 p.p. del PBI potencial.

Por su parte, el gasto no financiero del GG fue menor al previsto en el MMM en 0,5 p.p. del PBI debido a los menores gastos de capital (-0,7 p.p. del PBI) y los mayores gastos corrientes (+0,2 p.p. del PBI). En este aspecto resalta la subejecución del gasto para el proceso de reconstrucción que alcanzó 0,7 p.p. del PBI, la cual se calcula como la diferencia entre lo que se tenía previsto gastar cuando se elaboró el MMM (S/ 7 077 millones o 0,9 por ciento del PBI)<sup>10</sup> y lo que efectivamente se gastó (S/ 1 794 millones o 0,2 por ciento del PBI)<sup>11</sup>.

#### Regla del gasto corriente sin mantenimiento

En 2018 el gasto corriente no financiero del Gobierno General (GG) excluyendo mantenimiento, ascendió a S/ 108 952 millones, superior al de 2017 en S/ 6 232 millones. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,8 por ciento, el gasto corriente no financiero sin mantenimiento del GG creció 3,2 por ciento en términos reales<sup>12</sup> (ver tabla 2). En consecuencia, se cumplió la regla de gasto corriente no financiero excluyendo mantenimiento.

La evolución del gasto corriente sin mantenimiento durante 2018 muestra que a pesar de que en los primeros meses de 2018 dicho gasto creció por encima del límite establecido por la regla macrofiscal<sup>13</sup>, en los últimos meses se alcanzó el cumplimiento de la regla (ver gráfico 3.A). El rubro que más se ajustó fue el de bienes y servicios que se redujo en 1,2 por ciento en términos reales. Otro factor que contribuyó al cumplimiento de la regla fue la presencia de un efecto estadístico favorable<sup>14</sup> puesto que en el cuarto trimestre del 2017 el gasto no financiero

<sup>8</sup> En 2018 China creció 6,6 por ciento real y el cobre cotizó a cobre a €US\$ 296 por libra, en promedio.

<sup>9</sup> Relacionados a los ciclos de precios y de PBI.

<sup>10</sup> Según lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018.

<sup>11</sup> Cabe indicar que con la promulgación del Decreto de Urgencia 006-2018 (mayo de 2018) se redujo el presupuesto del proceso de reconstrucción a S/ 4 327 millones. Si se midiese la subejecución en reconstrucción como la diferencia entre el presupuesto modificado y el gasto ejecutado, la misma alcanzaría a 0,3 p.p. del PBI. No obstante, debe considerarse que uno de los motivos de la reducción del presupuesto de la reconstrucción fue la alta probabilidad de que a fin del año fiscal existan recursos sin ejecutar. Ello se evidencia en la exposición de motivos del D.U. 006-2018 que señala que *“Durante 2018 se han presentado hechos no controlables y no programados que han suscitado dificultades en la ejecución de la inversión pública. Así (...) la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios ha informado la generación de saldos no ejecutados de alrededor de S/ 3 472 millones, cuya posibilidad de no ejecutarse podrían en riesgo el dinamismo de la inversión pública y de la actividad económica.”*

<sup>12</sup> Tanto la Ley N° 30637 como el Decreto Legislativo N° 1276, establecen que, para efectos de la evaluación de las reglas de gasto, se considera la inflación promedio prevista en el MMM del año en que se elabora el presupuesto público, en este caso el MMM 2018-2021, cuya inflación promedio era 2,8 por ciento.

<sup>13</sup> Hasta el tercer trimestre de 2018 el gasto no financiero corriente sin mantenimiento había crecido 5,2 por ciento real.

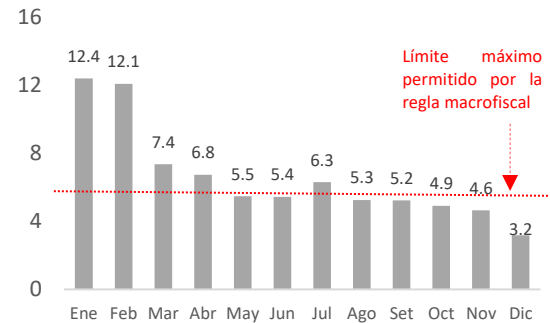
<sup>14</sup> En el cuarto trimestre del 2017 el gasto no financiero corriente sin mantenimiento creció 10,6 por ciento en términos reales.

corriente sin mantenimiento había crecido a una tasa alta, de 10,6 por ciento en términos reales (ver gráfico 3.B).

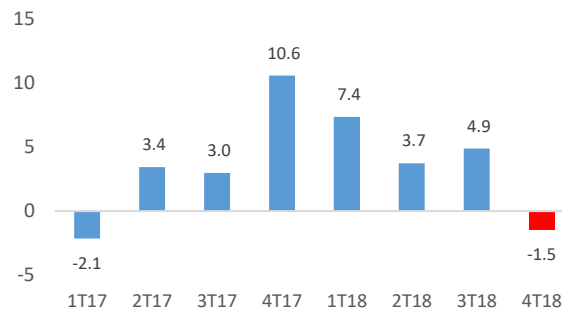
**Tabla N° 2: gasto corriente sin mantenimiento**  
(variación porcentual real interanual)\*

	2017	2018	Var. % real *
<b>Gasto no financiero corriente</b>	<b>106 847</b>	<b>113 145</b>	<b>3,0</b>
Remuneraciones	42 667	46 186	5,3
Bienes y Servicios	41 664	42 297	-1,2
Transferencias	22 515	24 662	6,6
<i>Mantenimiento</i>	4 126	4 193	-1,2
<b>Gasto cte. sin mantenimiento</b>	<b>102 720</b>	<b>108 952</b>	<b>3,2</b>

**Gráfico N° 3.A: gasto corriente sin mantenimiento acumulado en 2018**  
(variación porcentual real interanual)\*



**Gráfico N° 3.B: gasto corriente sin mantenimiento**  
(variación porcentual real interanual)\*



\* Para 2018, considera la inflación acumulada prevista en el MMM 2018-2021 de 2,8 por ciento  
Fuente: BCRP, MEF. Elaboración: DEM-STCF

## 2. Operaciones de los gobiernos subnacionales

### Resultado Primario

De acuerdo con el Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2018 (IACRF-SN), en 2018 los gobiernos regionales y locales, en conjunto, obtuvieron un resultado primario deficitario equivalente a -0,2 por ciento del PBI (S/ 1 690 millones) en contraste al superávit registrado en 2017 igual a 0,2 por ciento del PBI. El deterioro en el resultado primario se debe a una disminución de los ingresos en 0,2 p.p. del PBI, como consecuencia del menor monto de transferencias de capital recibidas. Ello fue parcialmente contrarrestado por el incremento de las transferencias provenientes de actividades extractivas como las del canon, regalías, entre otras. Además, el gasto no financiero aumentó en 0,2 p.p. del PBI en un contexto de último año de gestión de las autoridades regionales y locales.

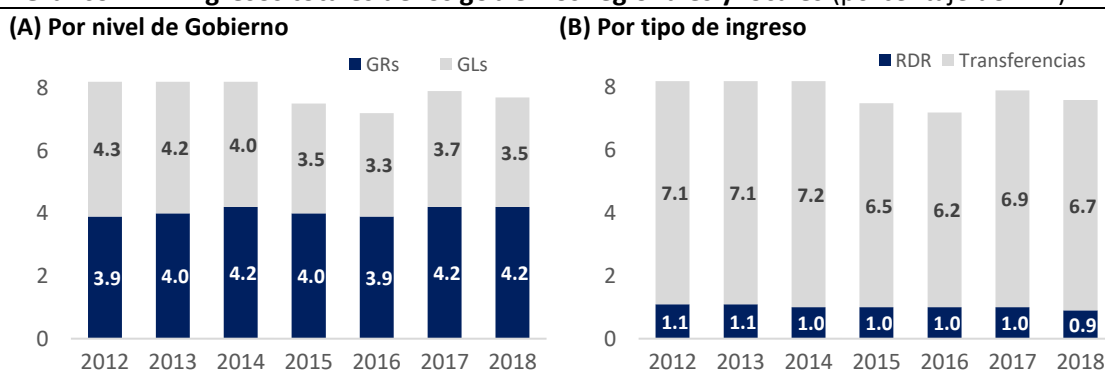
**Tabla N° 3: operaciones de los gobiernos subnacionales**

Gobiernos Subnacionales	S/ Millones		Var. %Real	% del PBI	
	2017	2018	2018 / 2017	2017	2018
<b>I. Resultado Primario</b>	<b>1 578</b>	<b>-1 690</b>		<b>0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>Ingresos</b>	<b>55 075</b>	<b>56 717</b>	<b>0,8</b>	<b>7,9</b>	<b>7,7</b>
<b>a. Ingresos Corrientes</b>	<b>42 137</b>	<b>46 609</b>	<b>8,2</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>
a.1 Ingresos Tributarios	2 958	3 048	0,8	0,4	0,4
a.2 Ingresos no tributarios	3 678	3 815	1,5	0,5	0,5
a.3 Transferencias	35 501	39 746	9,6	5,1	5,4
<b>b. Ingresos de Capital</b>	<b>12 938</b>	<b>10 108</b>	<b>-23,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>
<b>Gasto no financiero</b>	<b>53 497</b>	<b>58 407</b>	<b>6,8</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>
<b>a. Gastos Corrientes</b>	<b>34 368</b>	<b>36 803</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>
a.1 Remuneraciones	17 146	19 259	9,9	2,5	2,6
a.2 Bienes y Servicios	13 562	13 804	-0,4	1,9	1,9
a.3 Transferencias	3 660	3 740	0,0	0,5	0,5
<b>b. Gastos de Capital</b>	<b>19 129</b>	<b>21 604</b>	<b>10,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>
b.1 Inversión	18 821	21 321	10,9	2,7	2,9
b.2 Otros	308	283	-10,1	0,0	0,0
<b>II. Intereses</b>	<b>90</b>	<b>122</b>	<b>32,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>III. Resultado Económico (I-II)</b>	<b>1 487</b>	<b>-1 812</b>		<b>0,2</b>	<b>-0,2</b>

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

### Ingresos

En 2018, los ingresos de los gobiernos subnacionales ascendieron a S/ 56,7 miles de millones (7,7 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 (3,5 por ciento del PBI). Únicamente el 12 por ciento de los ingresos de los gobiernos subnacionales corresponde a recursos directamente recaudados, mientras que el 88 por ciento restante corresponde a transferencias recibidas desde el Gobierno Nacional (incluye recursos determinados como canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, FONCOMUN, transferencias de recursos ordinarios, entre otros).

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


Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

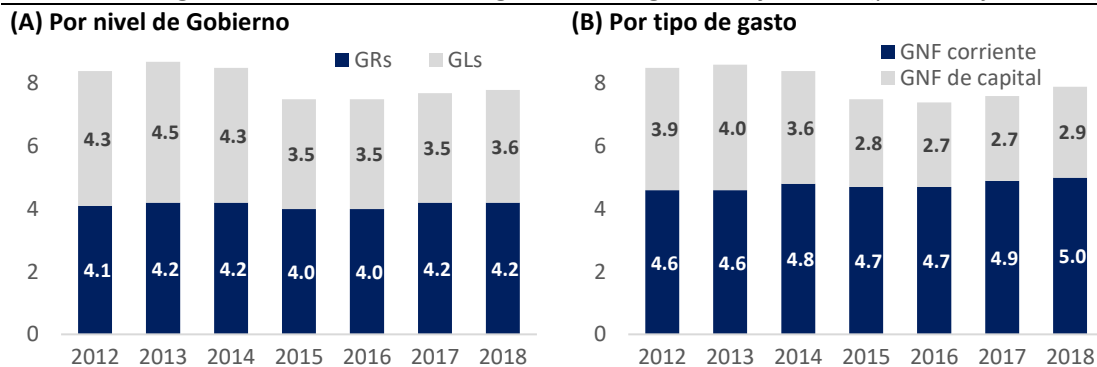
En 2018, los ingresos de los gobiernos subnacionales decrecieron en 0,2 p.p. del PBI debido a la caída en las transferencias para gasto de capital recibidas, las cuales fueron 0,5 p.p. del PBI menores a las de 2017. Ello fue parcialmente compensado por mayores transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales (en adelante transferencias RR.NN.) como las del canon, regalías, entre otras, las cuales crecieron en 0,2 p.p. del PBI. La reducción de las transferencias

de capital se debe a que en 2018 se otorgaron menores transferencias para el financiamiento de las obras viales de preparación de la ciudad de Lima para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019 y para el financiamiento de las obras de reconstrucción de la infraestructura dañada o destruida por el fenómeno El Niño Costero de 2017<sup>15</sup>. Por su parte, el aumento de las transferencias RR.NN. se debe principalmente al aumento de precios de las materias primas en 2017 (que se traduce en una mayor regularización de impuesto a la renta de tercera categoría y, por lo tanto, en mayor canon) y en la primera parte de 2018.

Gastos

En 2018, el gasto no financiero de los gobiernos subnacionales ascendió a S/ 58,4 miles de millones (7,9 por ciento del PBI), correspondiendo el 54 por ciento de estos 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). Aproximadamente el 37 por ciento del gasto no financiero corresponde a gastos de capital, mientras que el 63 por ciento restante corresponde a gastos corrientes. Respecto de 2017, el gasto no financiero creció en 0,2 p.p. del PBI, debido al incremento de la inversión pública en un contexto de último año de gestión de las autoridades de los gobiernos regionales y locales<sup>16</sup>.

**Gráfico N° 5: gasto no financiero de los gobiernos regionales y locales (porcentaje del PBI)**



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Saldo de Deuda Total

Al cierre de 2018, el Saldo de Deuda Total (SDT) de los gobiernos subnacionales ascendió a S/ 28,3 miles de millones o 3,8 por ciento del PBI. Este saldo es mayor al 3,7 por ciento registrado en 2017 debido a un aumento de la deuda real<sup>17</sup>, por el nuevo registro de las obligaciones REPRO-AFP en 0,2 p.p. del PBI, parcialmente compensado por la disminución del saldo de

<sup>15</sup> En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, sus ingresos por transferencias de capital se redujeron de S/ 614 millones en 2017 a S/ 443 millones en 2018.

<sup>16</sup> Para el caso de los gobiernos locales, Jiménez y otros (2018) encontraron que, durante el último año de gestión de las autoridades locales, la FBK se incrementa en 14 por ciento en promedio.

<sup>17</sup> 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."

pasivos<sup>18</sup> en 0,1 p.p. del PBI. Como porcentaje del PBI, la deuda exigible<sup>19</sup> se mantuvo estable. De esta manera, la composición del saldo de deuda total en 2018 muestra que el saldo de pasivos representó 69,6 por ciento del total (73,8 por ciento en 2017), la deuda exigible representó 5,2 por ciento (5,3 por ciento en 2017) y la deuda real representó el 25,2 por ciento (20,9 por ciento en 2017). En 2018, los gobiernos regionales concentraron el 62 por ciento del SDT, mientras que los gobiernos locales el 38 por ciento restante.

**Tabla N° 04: saldo de deuda total de los gobiernos subnacionales**

Gobiernos Subnacionales	S/ Millones		% del Total		% del PBI	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
<b>I. SALDO DE PASIVOS</b>	<b>19 292</b>	<b>19 722</b>	<b>73,8</b>	<b>69,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>
Pasivo Corriente	8 984	8 145	34,4	28,8	1,3	1,1
Pasivo No corriente	10 308	11 578	39,4	40,9	1,5	1,6
<b>II. DEUDA EXIGIBLE</b>	<b>1 385</b>	<b>1 470</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Tributos	327	355	1,2	1,3	0,0	0,0
Intereses	1 058	1 116	4,0	3,9	0,2	0,2
<b>III. DEUDA REAL</b>	<b>5 466</b>	<b>7 129</b>	<b>20,9</b>	<b>25,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>
Deuda sin carga	194	356	0,7	1,3	0,0	0,0
Carga Financiera	5 272	6 773	20,2	23,9	0,8	0,9
<b>SALDO DE DEUDA TOTAL</b>	<b>26 143</b>	<b>28 321</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>
<b>III. SDT GRs</b>	<b>15 362</b>	<b>17 461</b>	<b>58,8</b>	<b>61,7</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>
<b>IV. SDT GLs</b>	<b>10 781</b>	<b>10 860</b>	<b>41,2</b>	<b>38,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>

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

Sobre el pago de las cuotas del régimen de reprogramación de la deuda real con las AFP (REPRO-AFP)<sup>20</sup>, de las 341 Unidades Ejecutoras (UE) de gobiernos regionales y 473 gobiernos locales acogidos al régimen REPRO-AFP, 14 por ciento de las UE y 18 por ciento de los gobiernos locales acumulan al menos 3 cuotas pendientes de pago. En el caso del régimen de sinceramiento de la deuda exigible con ONP y EsSalud (SIDEA), de las 237 UE y los 743 gobiernos locales acogidos, 29 por ciento de las UE y 39 por ciento de los gobiernos locales acumulan 3 o más cuotas pendientes de pago. Respecto de 2017 se evidencia una mejora en el cumplimiento de los pagos de los regímenes REPRO-AFP y SIDEA de las UE de gobiernos regionales, e incluso el pronto pago del total de obligaciones en algunas entidades. Sin embargo, el incumplimiento aún persiste, y alcanza a un tercio del monto de las obligaciones del REPRO-AFP y más de la mitad del monto las obligaciones SIDEA. Así, el 33 por ciento de la deuda REPRO-AFP acumula 3 o más cuotas impagas. En el caso de SIDEA el 55,3 por ciento de la deuda acumula al menos 3 cuotas impagas.

<sup>18</sup> 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."

<sup>19</sup> 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)

<sup>20</sup> Información disponible hasta abril de 2019, provista por el MEF el día 27 de mayo de 2019.



### 3. Cumplimiento de reglas subnacionales

Para la evaluación del cumplimiento de los gobiernos regionales y locales se consideran las reglas fiscales establecidas en el Decreto Legislativo N° 1275, que aprueba el Marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y locales (MRTF-SN). 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>21</sup>, la que resulte menor, no debe ser superior al cien por ciento<sup>22</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.

Cabe señalar que, a partir de la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales de 2018, los gobiernos regionales y locales que incumplen una o ambas reglas fiscales están sujetos a medidas correctivas<sup>23</sup> que incluyen impedimentos para concertar nuevas operaciones de financiamiento, impedimentos para firmar contratos de Asociaciones Público-Privadas y convenios de Obras por Impuestos, además de establecer la obligación de remitir el documento “Compromisos de Ajuste Fiscal” (CAF). Sobre este último documento, la Resolución Directoral N° 001-2018-EF/60.05 detalla los lineamientos para su implementación, así como un programa orientado a converger al cumplimiento de reglas fiscales en un horizonte de 4 años.

Además, el MRTF-SN establece que gobiernos regionales y locales que cuenten con calificaciones crediticias iguales o superiores a BBB+, extendida por dos empresas calificadoras de riesgo inscritas en el Registro Público del Mercado de Valores de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), están exoneradas del cumplimiento de reglas fiscales. Según el IACRF-SN en 2018, el único gobierno subnacional exonerado del cumplimiento por esta razón es la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)<sup>24</sup>.

Sobre el uso de calificaciones crediticias como sustituto a las reglas fiscales subnacionales, en el Reporte Técnico N°001-2017-CF/ST se señaló que este hecho podría ser una fuente de riesgo fiscal por la falta de control sobre el nivel de endeudamiento de gobiernos subnacionales con acceso a calificaciones crediticias favorables. Específicamente, estos riesgos se derivan de i) el mayor tamaño del endeudamiento de gobiernos subnacionales que pueden acceder a las calificaciones crediticias, ii) el sesgo optimista de las calificaciones crediticias subnacionales derivado del aval explícito o implícito por parte del Gobierno Nacional, y iii) las limitaciones de las calificaciones crediticias en adelantar problemas de solvencia fiscal como en el caso de la Municipalidad de Valencia (España). Sobre el caso de Valencia, Jenkner y Lu (2014)<sup>25</sup> encuentran que el riesgo a nivel subnacional fue transferido al gobierno nacional de España a través del diferencial de tasa de interés soberana, evidenciando el aval implícito hacia el gobierno subnacional y su importancia en cuanto al tamaño del endeudamiento. Además, según el FMI la

<sup>21</sup> Primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final.

<sup>22</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.

<sup>23</sup> El listado de gobiernos regionales y locales sujetos a medidas correctivas según su tipología y la gravedad del incumplimiento se encuentra disponible en la Resolución Ministerial N°200-2019-EF/15.

<sup>24</sup> La Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con dos calificaciones iguales o superiores a BBB+ extendidas por dos empresas clasificadoras de riesgo: Class y Asociados S.A. y Apoyo & Asociados.

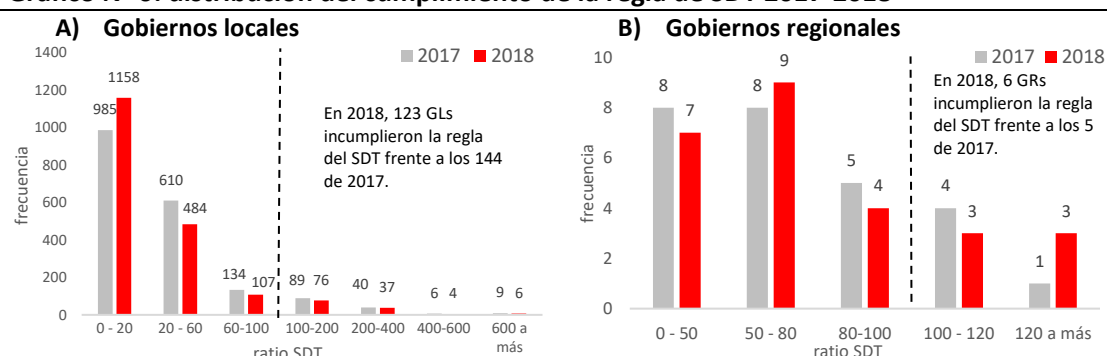
<sup>25</sup> Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts-Who Pays the Premium?

calificación crediticia de la Municipalidad de Valencia no se anticipó al deterioro de las condiciones crediticias, ni al aumento de percepción de riesgo por parte de los inversionistas.

**Regla del Saldo de Deuda Total**

Según el IACRF-SN, en 2018, 6 gobiernos regionales y 123 gobiernos locales incumplieron la regla del saldo de deuda total. Respecto de la evaluación de las reglas de 2017, el nivel de incumplimiento aumentó en los gobiernos regionales y disminuyó en los gobiernos locales, pues en dicho año 5 gobiernos regionales y 144 gobiernos locales incumplieron esta regla (véase gráfico N°6). En el caso de los gobiernos regionales, en 2018 el GR de Puno pasó de una situación de cumplimiento de la regla (96 por ciento), a una de incumplimiento, mientras que los otros cinco GRs que incumplieron la regla en el 2018 (Arequipa, Piura, Cajamarca, La Libertad y Moquegua) también lo hicieron en 2017.

**Gráfico N° 6: distribución del cumplimiento de la regla de SDT 2017-2018<sup>1/</sup>**



1/ Gobiernos cuyo 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 en 2018, una proporción importante del SDT está concentrada en 15 gobiernos subnacionales que representan el 43,5 por ciento del total. En ambos niveles de gobierno la concentración del SDT es alta. Así, los cinco gobiernos regionales con mayor SDT acumulan el 45,8 por ciento del SDT a nivel regional. A nivel local, los diez gobiernos locales con mayor SDT que incumplen la regla del ratio de SDT acumulan el 39,7 por ciento del SDT de ese nivel de gobierno.

Además, todos los gobiernos mencionados anteriormente arrastran altos niveles de apalancamiento al menos desde 2015, pues en el caso de los gobiernos regionales el ratio de SDT es siempre mayor a 92 por ciento, y en el caso de los gobiernos locales es siempre mayor a 109 por ciento<sup>26</sup>.

**Tabla N° 05: persistencia en el incumplimiento de la regla del SDT en los gobiernos regionales**

Ubigeo	Departamento	Gobierno Regional	SDT 2018 (millones S/)	Ratio SDT 2015	Ratio SDT 2016	Ratio SDT 2017	Ratio SDT 2018
200000	PIURA	GOBIERNO REGIONAL DE PIURA	1 837	95	95	105	124
060000	CAJAMARCA	GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA	1 570	95	93	103	101
130000	LA LIBERTAD	GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD	1 543	108	153	101	101
040000	AREQUIPA	GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA	1 527	98	112	116	122
210000	PUNO	GOBIERNO REGIONAL DE PUNO	1 524	104	96	96	115
<b>SUMA:</b>			8 002	<b>SDT TOTAL A NIVEL DE GRs: 17 461</b>			
<b>Porcentaje de Participación:</b>			45,8				

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF

<sup>26</sup> Salvo en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que en el año 2015 y 2016 reportaba ratios de saldo de deuda total entre ingresos de 51 y 43 por ciento, respectivamente.

**Tabla N° 06: persistencia en el incumplimiento de la regla del SDT en los gobiernos locales**

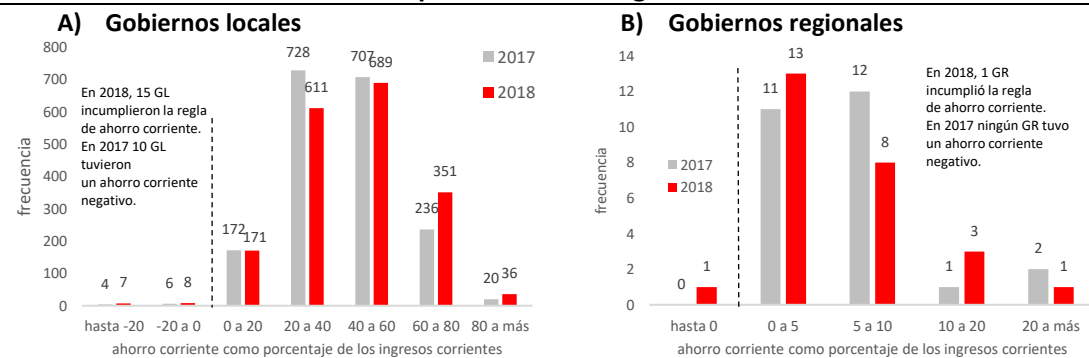
Ubigeo	Departamento	Municipalidad	SDT 2018 (millones S/)	Ratio SDT 2015	Ratio SDT 2016	Ratio SDT 2017	Ratio SDT 2018
150101	LIMA	MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	1 866	51	43	141	146
150115	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA	619	670	881	701	769
070101	CALLAO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	398	371	359	128	131
150135	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTIN DE PORRES	371	449	357	455	330
140101	LAMBAYEQUE	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO	260	451	466	189	241
070102	CALLAO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BELLAVISTA	211	356	435	313	371
150132	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO	179	139	154	109	111
230302	TACNA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ILABAYA	141	204	315	168	225
110501	ICA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PISCO	141	425	492	438	484
110501	CALLAO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA	130	353	427	261	264
<b>SUMA:</b>			4 316	<b>SDT TOTAL A NIVEL DE GLs:</b> 10 860			
<b>Porcentaje de Participación:</b>			39,7				

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF

### Regla de Ahorro Corriente

En 2018, 25 gobiernos regionales y 1 858 gobiernos locales cumplieron la regla del ahorro corriente. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales que incumplieron la regla fueron 1 gobierno regional (GR de Lima Metropolitana) y 15 gobiernos locales (ver gráfico 7). Como se señaló en anteriores ocasiones<sup>27</sup>, la inclusión como ingresos corrientes de las transferencias RR.NN., 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. Así, excluyendo las transferencias RR.NN., 593 gobiernos locales y 10 gobiernos regionales tendrían ahorros corrientes negativos y hubiesen incumplido la regla<sup>28</sup>. Incluso en un análisis más conservador en el que se resta del ahorro corriente entre el 75 y el 80 por ciento<sup>29</sup> de las transferencias RR.NN. el nivel de incumplimiento *de la regla de ahorro corriente* sería de entre 130 y 188 gobiernos locales, y de entre 3 y 4 gobiernos regionales, lo cual es significativamente más elevado que el reportado en la IACRF-SN para 2018. Entre ellos, se encuentran los gobiernos subnacionales que reciben más ingresos derivados de la explotación de RR.NN.

**Gráfico N° 7: distribución del cumplimiento de la regla de ahorro corriente<sup>1/</sup> 2018**



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.

<sup>27</sup> Reporte Técnico N° 001-2017-CF/ST (Análisis del nuevo Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal) y Reporte técnico N° 03-2018-CF/ST ST (Análisis del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2017).

<sup>28</sup> En 2017, el número de gobiernos regionales y locales que hubiesen incumplido la regla del ahorro corriente si se hubiera excluido las transferencias asociadas a recursos naturales es de 3 y 387, respectivamente. El incremento de estos números en 2018 coincide con el incremento en las transferencias por canon, sobrecanon, regalías, entre otras.

<sup>29</sup> Considerando que según la normatividad vigente hasta el 20 por ciento del canon puede destinarse a gastos de mantenimiento y hasta el 5 por ciento de los recursos a estudios de preinversión.

## Conclusiones

En 2018, las tres reglas macrofiscales vigentes fueron cumplidas, lo que es una muestra de la solidez de las políticas macroeconómicas en el Perú y el compromiso del MEF con la responsabilidad fiscal.

Sin embargo, el menor déficit fiscal del SPNF se explica principalmente por los mayores ingresos del Gobierno General dado un mejor contexto internacional que el previsto en el MMM; así como por un menor gasto debido a la subejecución relacionada al proceso de reconstrucción.

Con respecto a las reglas subnacionales, el cumplimiento de la regla del saldo de la deuda total mejoró en el caso de los gobiernos locales y empeoró en el caso de los regionales. La persistencia en el incumplimiento de la regla del SDT por un grupo de 15 gobiernos subnacionales, pero que concentran un alto porcentaje de la deuda es un tema que debe abordarse.

En cuanto a la regla del ahorro corriente, el alto grado de cumplimiento de la misma muestra que la misma es laxa. Por lo tanto, para alinear el gasto corriente subnacional con sus ingresos de carácter permanente, el cálculo del ahorro corriente debería excluir las transferencias derivadas de la explotación de recursos naturales.