

Informe N° 002-2020-CF

Opinión del Consejo Fiscal sobre el Decreto de Urgencia N° 031-2019, “Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y dicta otras disposiciones”

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el Decreto de Urgencia N° 031-2019 (DU 031-2019), “Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y dicta otras disposiciones”, publicado en el diario oficial El Peruano, el 21 de diciembre de 2019.

De esta forma, el CF cumple con su función de opinar sobre las modificaciones a las reglas fiscales, establecidas en el Decreto Legislativo N° 1276¹ y el Decreto Supremo N° 287-2015-EF².

Contenido del Decreto de Urgencia N° 031-2019

Modificación de la definición del Saldo de Pasivos

El DU 031-2019 excluye diversos componentes de la definición de Saldo de Pasivos, concepto que, junto a los de deuda real³ y deuda exigible⁴, constituyen el Saldo de Deuda Total (SDT) de los gobiernos regionales y locales. Cabe indicar que el SDT se encuentra sujeto a una regla fiscal de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1275, el cual aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (MRTF-SN).

Según el DU 031-2019, la nueva definición del Saldo de Pasivos es la siguiente⁵:

“a) El Saldo de Pasivos. Comprende todos los pasivos reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, excluyendo los ingresos diferidos, obligaciones previsionales, beneficios sociales, provisiones y pasivos derivados de la ejecución de cartas fianza, multas no consentidas y similares. 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.

Se excluyen también los pasivos derivados de la ejecución de las sentencias judiciales en materia laboral correspondientes a la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud. (...)”

¹ Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.

² Decreto Supremo que establece disposiciones para la implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal.

³ Según el MRTF-SN, “(...) 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”.

⁴ Según el MRTF-SN, “(...) 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 SUNAT”.

⁵ El subrayado es nuestro y muestra los principales cambios en la definición de Saldo de Pasivos.

De acuerdo con la exposición de motivos, el DU 031-2019 tiene por objetivo brindar mayor claridad y predictibilidad al marco de responsabilidad fiscal subnacional. Para ello, la norma excluye de la definición del Saldo de Pasivos a los beneficios sociales, provisiones, pasivos derivados de la ejecución de cartas fianza, multas no consentidas y similares, y las sentencias judiciales en materia laboral correspondientes a la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud.

Asimismo, dicha exposición de motivos señala que los beneficios sociales, las provisiones y las cartas fianza, multas no consentidas y similares se excluyen al no representar deuda durante el periodo en que se evalúan las reglas fiscales. Además, la exclusión de los beneficios sociales se justificaría pues son de la misma naturaleza que las obligaciones previsionales, y estas últimas ya estaban excluidas de la definición del Saldo de Pasivos desde la dación del MRTF-SN. Por su parte, las sentencias judiciales en materia laboral correspondientes a la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud se excluyen, porque vienen siendo atendidas mediante transferencias de partidas del Gobierno Nacional desde el 2016, a pesar de que no constituyen pasivos contingentes.

Actualizaciones excepcionales

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) actualizará, de manera excepcional, el Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (IAECRF) 2018, y el listado de gobiernos regionales y locales sujetos a medidas correctivas por el incumplimiento de las reglas fiscales, que fueron publicados en mayo de 2019. La actualización del mencionado informe se publicará en un plazo no mayor a 30 días calendario contados a partir de la entrada en vigor del DU 031-2019⁶.

Del mismo modo, el MEF también actualizará los toques máximos de capacidad anual para la emisión de Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) de los gobiernos regionales y locales. Dicha actualización se publicará en un plazo no mayor de 45 días calendario contados a partir de la entrada en vigor del DU 031-2019.

Opinión del Consejo Fiscal

Regla fiscal del Saldo de Deuda Total

El CF nota que al cierre de 2018 y con la exclusión de las mencionadas partidas de la definición del Saldo de Pasivos, la deuda subnacional se reduce en S/ 6 546 millones, especialmente en los gobiernos regionales, en donde la deuda se reduce prácticamente a la mitad⁷. Ante ello, el CF resalta que esta reducción no se debe a una menor deuda de los gobiernos regionales y locales, sino a la modificación de la definición de Saldo de Pasivos dispuesta por el DU 031-2019.

En consecuencia, el ratio del SDT de la regla fiscal⁸ se reduce para los gobiernos regionales en 25 puntos porcentuales (p.p.) en promedio (Arequipa y Tacna presentan diferencias de más de

⁶ La actualización del IAECRF 2018 se publicó el 17 de enero de 2019 en la página web del MEF.

⁷ Información enviada por el MEF el día 3 de enero de 2020. El saldo de pasivos de los gobiernos regionales pasa de S/ 12 099 millones a S/ 6 271 millones sobre todo por la exclusión de sentencias judiciales, mientras que el saldo de pasivos de los gobiernos locales pasa de S/7 623 millones a S/ 6 905 millones.

⁸ Esta establece que el ratio entre el SDT y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años o el ratio entre el SDT y el monto máximo para la emisión de CIPRL establecido en la Ley N° 29230, la que resulte menor,

60 p.p.). Además, cuatro gobiernos regionales (Arequipa, Puno, La Libertad y Cajamarca) pasaron de incumplir a cumplir la regla fiscal del SDT⁹. Para los gobiernos locales, la reducción del ratio de deuda no es significativa¹⁰.

La reducción del ratio del SDT amplía el espacio total para mayor endeudamiento sobre todo de los gobiernos regionales por la suma de S/ 5 037 millones¹¹. Considerando que el cambio en la regla fiscal de SDT ha facilitado su cumplimiento, el CF reitera¹² la necesidad de monitorear detenidamente los niveles de deuda de aquellos gobiernos regionales a los que se le amplía su límite de deuda y, en caso fuese necesario, introducir medidas adicionales para evitar casos de sobreendeudamiento.

Este mayor espacio fiscal va a permitir que un número mayor de gobiernos regionales y locales puedan comprometer recursos para Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (Oxi)¹³. Sin embargo, como el CF mencionó anteriormente¹⁴, el mayor uso de estos mecanismos puede acarrear mayores riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El CF considera adecuada la exclusión de conceptos que constituyen pasivos contingentes¹⁵, pues su cuantía exacta es indeterminada y los mismos solo reflejan una posible deuda. Cabe recordar que la regla fiscal de SDT busca la identificación de casos de sobreendeudamiento que puedan constituir riesgos para las finanzas subnacionales. Por ello, el CF considera que la inclusión en el SDT de conceptos de pasivos contingente no solo sobredimensionaba esa variable, sino que constituía un elemento que distorsionaba el objetivo mencionado.

Respecto de la deuda derivada de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, aun siendo deuda no contingente de los gobiernos regionales y locales, las mismas han sido excluidas por ser atendidas a través de transferencias de partidas del Gobierno Nacional. Al respecto, el CF nota que la atención de pago destinado a dicho fin, autorizado por las leyes anuales de presupuesto, no ha superado los S/ 200 millones desde el año 2016; una porción poco significativa del total de dichas sentencias¹⁶.

Como se indicó en el Informe N° 008-2016-CF, el CF considera que se debe realizar un monitoreo permanente de los compromisos que no se encuentran bajo el alcance de la regla fiscal del SDT.

no debe ser superior al 100 por ciento. En caso un gobierno regional o local con menos de cuatro años de creación, se utilizan los ingresos corrientes totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación.

⁹ La regla fiscal del SDT en Arequipa pasa de 121,7 a 49,1 por ciento; en Puno pasa de 114,7 a 75,2 por ciento; en La Libertad pasa de 100,9 a 72,1 por ciento; y en Cajamarca pasa de 100,8 a 81,1 por ciento.

¹⁰ El ratio de la deuda de los gobiernos locales se reduce en promedio en 0,4 puntos porcentuales.

¹¹ El espacio total es el monto máximo de nuevas obligaciones, que generen pasivos, que puede asumir cada gobierno regional y local sin incumplir la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total. El espacio para mayor endeudamiento de los gobiernos locales sería de S/ 267 millones.

¹² Véase Informe N° 008-2016-CF.

¹³ Según la sexta disposición complementaria final del MRTF-SN, el requisito previo para que los gobiernos regionales y locales accedan a APPs y Oxi es cumplir con las reglas fiscales.

¹⁴ Informe N° 008-2016 Opinión del Consejo Fiscal sobre el nuevo Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

¹⁵ Los pasivos contingentes son obligaciones que no surgen a menos que ocurra un evento determinado y definido. Una diferencia clave entre pasivos contingentes y pasivos (y deuda del sector público) es que una o más condiciones deben cumplirse antes del registro de una transacción financiera. En el caso de los pasivos contingentes, no suele haber seguridad de que vaya a requerirse un pago ni de cuánto ascenderá. Fuente: Manual de Estadísticas de Deuda del Sector Público del Fondo Monetario Internacional.

¹⁶ Las leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2016, 2017, 2018, 2019 asignaron montos para atender las sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada por S/ 125; S/ 180; S/ 200; y S/ 200 millones, respectivamente.

Estos compromisos, con la nueva definición del Saldo de Pasivos, ascenderían a S/ 29 346 millones¹⁷, mientras que con la antigua definición ascendían a S/ 22 800 millones.

Finalmente, el CF considera adecuado la adopción de otras medidas que buscan reducir la deuda de los gobiernos regionales y gobiernos locales, como las que se buscan implementar mediante el DU 030-2019 (REPRO AFP II) y el DU 037-2019 (RESICSSS¹⁸), con los cuales se espera que se reduzca la deuda real y exigible, respectivamente.

Regla fiscal de ahorro en cuenta corriente

El CF ha señalado con anterioridad¹⁹ que la regla fiscal de ahorro en cuenta corriente²⁰ puede ser laxa, debido a que en el rubro de los ingresos corrientes se incluyen transferencias que financian gastos de capital²¹. Por este motivo, el CF insiste en recomendar que, al igual a lo hecho con la regla fiscal del SDT, se acote la definición de ingresos corrientes excluyendo a las transferencias asociadas a recursos naturales, que son muy volátiles y no se condicen con el objeto de la regla fiscal de acotar los gastos corrientes a fuentes sostenibles de financiamiento.

Transparencia e institucionalidad fiscal

El CF reafirma lo expresado en el Informe N° 001-2020-CF²² al considerar que, con el fin de garantizar la transparencia fiscal, el Poder Ejecutivo debió solicitar formalmente la opinión previa de este colegiado ante la modificación de la regla fiscal del SDT de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Sin embargo, el CF nota que el MRTF-SN no cuenta con un procedimiento regular a seguir ante modificaciones en las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales, a diferencia de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal²³. Por ese motivo, el CF recomienda que en el MRTF-SN se incluya las situaciones excepcionales ante las cuales se puedan modificar las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales; y que se establezca un procedimiento regular para realizar dichas modificaciones, que cuente con la opinión previa del CF.

¹⁷ Los componentes no incluidos en el SDT en los gobiernos regionales y locales ascendieron a S/ 25 470 y S/ 3 876 millones, respectivamente. Tanto en los gobiernos regionales y locales, el componente más importante son las obligaciones previsionales, que ascendieron a S/ 18 140 y S/ 1 985 millones, respectivamente.

¹⁸ Régimen de Sinceramiento de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud.

¹⁹ Informe N° 008-2016 "Opinión del Consejo Fiscal sobre el nuevo Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal".

²⁰ La regla fiscal del ahorro en cuenta corriente establece que la diferencia entre el ingreso corriente total y el gasto corriente no financiero total no debe ser negativa.

²¹ El CF ha advertido que la regla no estaría logrando alinear los gastos corrientes de los gobiernos regionales y locales con sus ingresos de carácter permanente. Ello se debe a la inclusión en los ingresos corrientes a los recursos del canon, sobrecanon, FOCAM y regalías, tienen carácter transitorio y están destinados a financiar gasto de capital.

²² Opinión del Consejo Fiscal sobre el Decreto de Urgencia N° 032-2019, "Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero y modifica el Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería".

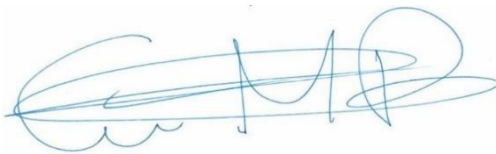
²³ La Ley N° 30099, en su artículo 10, autorizaba que la regla fiscal de gasto no financiero de los gobiernos regionales y locales sea modificada excepcionalmente ante desastres naturales no recurrentes.

Conclusiones

Dado que el cambio en la regla fiscal de saldo de deuda total facilita su cumplimiento, el CF opina que se debe monitorear detenidamente los niveles de deuda de aquellos gobiernos regionales a los que se le amplía su límite de deuda y, en caso fuese necesario, introducir medidas adicionales para evitar casos de sobreendeudamiento.

Asimismo, el CF considera, que al igual como el cambio en la definición del Saldo de Pasivos, se acote la definición de ingresos corrientes utilizada en la regla fiscal del ahorro en cuenta corriente para acotar los gastos corrientes a fuentes sostenibles de financiamiento.

Por último, el CF exhorta a que las modificaciones a las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales deben contar con la opinión previa de este colegiado, y recomienda que el MRTF-SN cuente con un procedimiento regular para realizar modificaciones a las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales.



.....
WALDO EPIFANIO MENDOZA BELLIDO

Presidente
Consejo Fiscal