

Informe N° 006-2020-CF

Opinión del Consejo Fiscal acerca del cumplimiento de las reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales en 2019

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el cumplimiento de las reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales vigentes durante el año 2019, según lo reportado en el “Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2019” (IAECRF)¹, publicado en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el 14 de junio de 2020. Las reglas fiscales evaluadas son las dispuestas en el Decreto Legislativo N° 1275 y sus modificatorias, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (MRTF-SN).

De esta manera, el CF cumple con su función de emitir opinión sobre el cumplimiento de las reglas fiscales aplicadas a los gobiernos regionales y locales, establecida en el Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF).

A diferencia de la Declaración sobre el Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal, cabe señalar que el IAECRF no fue remitido de manera formal al CF por parte del MEF. En ese sentido, el CF recomienda que, al igual que para la evaluación de las reglas fiscales del SPNF², se realicen los cambios normativos correspondientes para que el MEF remita de manera formal y oportuna el IAECRF³ y la información relevante para la evaluación de las reglas fiscales de los gobiernos subnacionales³.

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

De acuerdo con el artículo 6 del MRTF-SN, se aplicaron dos reglas fiscales a 26 gobiernos regionales y 1874 gobiernos locales en 2019:

- I. **La regla fiscal del Saldo de Deuda Total (SDT):** “establece que la relación entre el SDT⁴ y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro (4) años o la relación entre

¹ Según el MRTF-SN, la fecha de publicación del IAECRF se realiza a más tardar el 15 de mayo de cada año; sin embargo, la Resolución Ministerial N° 153-2020-EF/15 postergó su publicación a más tardar hasta el 31 de julio de 2020. Ello debido a que la Resolución Directoral N° 007-2020-EF/51.01 postergó la entrega de la información financiera y presupuestaria de los gobiernos regionales y locales para la elaboración de la Cuenta General de la República 2019 hasta el 15 de mayo de 2020 (siendo la fecha original de entrega el 31 de marzo de cada año).

² Establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1276.

³ Es preciso destacar que, por solicitud de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal, el MEF remitió mediante correos electrónicos de fechas 17 junio y 18 de junio, las bases de datos de las operaciones de los gobiernos regionales y locales y el detalle del Saldo de Deuda Total de los años 2018 y 2019.

⁴ El SDT se compone por el saldo de pasivos, la deuda real y la deuda exigible. Según el Decreto de Urgencia N° 031-2019, 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

el SDT y el límite establecido en la Ley N° 29230⁵, la que resulte menor, no debe ser superior al cien (100) por ciento”.

Evaluación del cumplimiento de la regla: según el IAECRF, 2 gobiernos regionales y 113 gobiernos locales incumplieron la regla fiscal de SDT en 2019. Ello implica un ratio de incumplimiento de 7,7 por ciento para los gobiernos regionales y 6,0 por ciento para los gobiernos locales.

En 2019, el SDT de los gobiernos subnacionales ascendió a 3,2 por ciento del PBI (S/ 24 817 millones), superior en 0,3 puntos porcentuales (p.p.) del PBI a lo registrado en 2018. Este resultado se explicó por el incremento de los saldos de pasivos en 0,2 p.p. del PBI, por el aumento de las cuentas por pagar a proveedores, las deudas por remuneraciones y beneficios por pagar, y las deudas por sentencias y laudos arbitrales. Por su parte, la deuda real se incrementó en 0,1 p.p. del PBI y la deuda exigible, en p.p. del PBI, se mantuvo inalterada.

II. **La regla fiscal de ahorro en cuenta corriente (ACC):** *“establece que la diferencia entre el ingreso corriente total y el gasto corriente no financiero total no debe ser negativa”*

Evaluación del cumplimiento de la regla: según el IAECRF, 7 gobiernos locales incumplieron la regla fiscal de ACC en 2019. Ningún gobierno regional incumplió la regla fiscal de ACC. Ello implica un ratio de incumplimiento de 0,0 por ciento para los gobiernos regionales y de 0,4 por ciento para los gobiernos locales.

En 2019, los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales ascendieron a 6,3 por ciento del PBI (S/ 48 713 millones), un nivel similar a lo registrado en 2018. Este resultado se explicó por el incremento de las transferencias corrientes en 0,1 p.p. del PBI, que fueron compensadas por la reducción de las transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales⁶ (transferencias RR.NN.).

Por su parte, los gastos corrientes de los gobiernos subnacionales ascendieron a 5,1 por ciento del PBI (S/ 38 882 millones), superior en 0,1 p.p. del PBI a lo registrado en 2018. Este resultado se explicó por el incremento de los gastos en bienes y servicios en la misma magnitud.

del Magisterio y personal de la Salud”. Según el MRTF-SN, la **deuda real** “(...) 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” y la **deuda exigible** “(...) 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)”.

⁵ La Ley 29230, “Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado” regula el mecanismo de Obras por Impuestos. Según su Segunda Disposición Complementaria, el monto máximo de los Certificados “Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público” (CIPRL) no superará la suma de los flujos transferidos a los gobiernos regionales y/o locales correspondientes, por concepto de Recursos Determinados provenientes del Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, durante los 2 últimos años previos a la suscripción del primer convenio, más el tope presupuestal por el mismo concepto incluido en el Presupuesto Institucional de Apertura correspondiente a la fecha de suscripción del referido convenio de cooperación.

⁶ Estas transferencias incluyen el canon, sobrecanon, regalías, FOCAM y derechos de vigencia.

Cabe señalar que los gobiernos regionales y locales que incumplen las reglas fiscales estarán sujetos a medidas correctivas⁷ y deben remitir el documento “Compromisos de Ajuste Fiscal” (CAF)⁸ al MEF y a la Contraloría General de la República antes del 31 de julio de cada año; sin embargo, este año los gobiernos subnacionales deberán remitir sus CAF a más tardar hasta el 30 de setiembre de 2020⁹.

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 IAECRF, el único gobierno subnacional que cumple esa condición es la Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁰.

Opinión del CF sobre el cumplimiento de las reglas macrofiscales del SPNF para 2019

En 2019, el cumplimiento de la regla fiscal del SDT muestra una ligera mejora en los gobiernos locales con respecto al 2018¹¹. Por su parte, el cumplimiento de los gobiernos regionales se mantuvo igual al 2018. A pesar de estos resultados, el CF nota que hay gobiernos subnacionales que vienen incumpliendo esta regla fiscal de manera recurrente. En el caso de los gobiernos regionales, los de Piura y Moquegua vienen incumpliendo la regla fiscal desde 2017¹². Por su parte, en el caso de los gobiernos locales, 52 de ellos vienen incumpliendo continuamente la regla fiscal desde al menos el año 2017. Además, para 2019, los 15 gobiernos locales con los mayores niveles de SDT y que incumplen la regla fiscal acumulan el 43,3 por ciento del SDT.

Además, sobre la regla fiscal de SDT, hay que recordar que, a fines del año 2019, se publicó el Decreto de Urgencia N° 031-2019¹³, que excluyó diversos componentes¹⁴ de la definición del Saldo de Pasivos, que constituye parte del SDT¹⁵. Con esta exclusión, en 2019 los gobiernos subnacionales

⁷ Según el MRTF-SN, las medidas correctivas son: i) el monitoreo preventivo, ii) el impedimento de concretar nuevas operaciones de endeudamiento de corto plazo, y iii) el impedimento de acceder a la suscripción de un nuevo contrato de Asociaciones Público-Privadas o de un nuevo convenio de Obras por Impuestos.

⁸ Según la Directiva N°001-2019-EF/60.05, el CAF contiene indicadores de compromisos fiscales orientados a: i) incrementar la recaudación de ingresos propios, ii) la racionalización del gasto, iii) la gestión de pasivos, y iv) fortalecimiento de la gestión institucional. En el caso de los gobiernos subnacionales que presenten el CAF simplificado solo deberán presentar un plan de convergencia de las reglas fiscales para un periodo de 4 años.

⁹ De acuerdo con la Resolución Ministerial N° 153-2020-EF/15, se modifica de manera excepcional para el 2020 el plazo establecido para la aprobación y remisión del CAF.

¹⁰ La municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con dos calificaciones iguales o superiores a BBB+ extendidas por las calificadoras de riesgo Class y Asociados S.A. y Apoyo & Asociados Internacionales S.A.C.

¹¹ En 2018, 122 gobiernos locales incumplieron la regla fiscal del SDT.

¹² En el caso del Gobierno Regional de Piura, este ha registrado un ratio de la regla fiscal de SDT de 111,1 y 104,9 en el 2018 y 2019, respectivamente. Mientras que, el Gobierno Regional de Moquegua, registró un ratio de la regla fiscal de SDT de 104,7, 106,4 y 115,1 en el 2017, 2018 y 2019, respectivamente.

¹³ Publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2019.

¹⁴ El DU 031-2019 excluye de los saldos de pasivos las siguientes partidas: i) beneficios sociales, ii) provisiones, iii) pasivos derivados de la ejecución de las sentencias judiciales laborales en materia laboral correspondientes a la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud, y iv) los pasivos derivados de la ejecución de cartas fianza, multas no consentidas y similares.

¹⁵ Los saldos de pasivos representaron el 61 y 62 por ciento del SDT en los años 2018 y 2019, respectivamente.

contaron con un mayor espacio total¹⁶ para mayor endeudamiento por S/ 6 625 millones, principalmente en los gobiernos regionales (en S/ 6 290 millones). Por ello, el CF reitera la necesidad de monitorear detenidamente los niveles de deuda de aquellos gobiernos regionales a los que se le amplió su límite de deuda de forma importante como resultado de la exclusión planteada por el Decreto de Urgencia¹⁷.

Sobre la regla de ACC, el CF nota que los bajos niveles de incumplimiento se explican por la inclusión de las transferencias de RR.NN. como parte de los ingresos corrientes¹⁸, a pesar de que estas son utilizadas para financiar gastos de capital. Por ello, el CF reitera que se acote la definición de los ingresos corrientes utilizados para el cálculo de la regla fiscal de ACC, 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.

La exclusión de una serie de pasivos en el caso de la regla fiscal del SDT¹⁹ y la inclusión de transferencias RR.NN. como ingresos corrientes en el caso de la regla fiscal de ACC tienen como resultado unas reglas fiscales poco restrictivas. Lo que se traduce en bajos niveles de incumplimiento. Como consecuencia las reglas fiscales subnacionales podrían no estar alineadas con el objetivo de fortalecer la gestión de las finanzas de los gobiernos regionales y locales orientadas a asegurar la sostenibilidad fiscal.

Para el 2020, el CF nota que, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, los balances fiscales de los gobiernos subnacionales se verán deteriorados. Por el lado de ingresos, esto sería reflejo de la menor recaudación de ingresos propios y las menores transferencias por recursos determinados²⁰. Mientras que, por el lado de los gastos, habría un incremento de los gastos corrientes orientado a mitigar los efectos de la pandemia, que sería compensado por la menor inversión pública que se ejecutaría en este año. Los resultados del 2020 elevarían los niveles de incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales. Por este motivo, el CF recomienda hacer mayor énfasis en el seguimiento y monitoreo constante de la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, en este contexto actual de la pandemia del COVID-19, el CF observa que el MRTF-SN no cuenta con una cláusula de excepción ante situaciones excepcionales. Por este motivo, el CF reitera su recomendación de incluir en la normatividad las situaciones de excepción antes las cuales se pueden modificar de manera temporal las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales, lo cual debería también incluir la estrategia de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales.

¹⁶ 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.

¹⁷ Ver Informe N°002-2020-CF.

¹⁸ En 2019, las transferencias RR.NN. representaron el 27,9 por ciento de los ingresos corrientes de sus gobiernos locales. En el caso de los gobiernos regionales, estas representan el 5,0 por ciento de sus ingresos corrientes.

¹⁹ Los cambios del DU 031-2019 excluyeron una serie de pasivos del saldo de deuda de la SDT, y favoreció no solo el cumplimiento de la regla, sino la disminución del ratio para la mayoría de los gobiernos regionales.

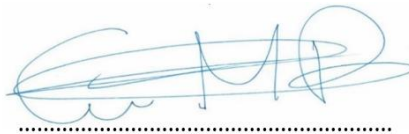
²⁰ Los ingresos propios están conformados por los ingresos tributarios, no tributarios e ingresos por venta de activos. Las transferencias de recursos determinados están conformadas por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), las transferencias RR.NN., la participación en renta de aduanas, las transferencias por el plan de incentivos a la gestión municipal, entre otras.

Conclusiones

En 2019, 2 gobiernos regionales y 113 gobiernos locales incumplieron la regla fiscal del Saldo de Deuda Total. Los niveles de incumplimiento son de 7,7 por ciento en el caso de los gobiernos regionales y 6,0 por ciento en el caso de los gobiernos locales.

Respecto a la regla fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente, 7 gobiernos locales incumplieron esta regla fiscal, en el caso de los gobiernos regionales ninguno incumplió la regla fiscal. En este caso, el nivel de incumplimiento por parte de los gobiernos locales es de 0,4 por ciento.

La continua exclusión de una serie de pasivos en el caso de la regla fiscal del SDT y la inclusión de transferencias RR.NN. como ingresos corrientes en el caso de la regla fiscal de ACC tienen como resultado unas reglas fiscales poco restrictivas. Lo que se traduce en bajos niveles de incumplimiento. Como consecuencia, las reglas fiscales subnacionales podrían estar incumpliendo con el objetivo de fortalecer la gestión de las finanzas de los gobiernos regionales y locales orientadas a asegurar la sostenibilidad fiscal.



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

Lima, 30 de junio de 2020