

Opinión del Consejo Fiscal sobre la situación de las finanzas subnacionales durante la pandemia de la COVID-19

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre la situación de las finanzas subnacionales durante la pandemia de la COVID-19. Se evalúa el desempeño de los principales indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales en 2020¹ y los primeros tres trimestres de 2021². Además, el informe contiene la evaluación de las reglas fiscales aplicables a los gobiernos subnacionales, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (MRTF-SN).

De esta manera, el CF cumple con su función de emitir opinión sobre la situación de las finanzas públicas y 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).

Evolución de las finanzas subnacionales durante la crisis de la COVID-19

a) Gobiernos regionales

En 2020, los ingresos totales de los 25 gobiernos regionales (GRs) se incrementaron en 5,0 por ciento real, y ascendieron a 5,1 por ciento del PBI, mayores en 0,7 puntos porcentuales (p.p.) del PBI respecto de 2019. Esto se explicó por el incremento de las transferencias intergubernamentales en 5,8 por ciento real, por las mayores transferencias de recursos ordinarios³ (+0,7 p.p. del PBI) que se destinaron principalmente a financiar los gastos por la COVID-19^{4,5}. Por su parte, las transferencias por canon, sobrecanon, regalías mineras, derechos de vigencia y FOCAM (en adelante “transferencias RRNN”) y las otras transferencias por recursos determinados⁶, como porcentaje del PBI, se mantuvieron estables. Al tercer trimestre de 2021, los ingresos totales crecieron 10,1 por ciento real, y ascendieron a 4,8 por ciento del PBI (-0,3 p.p. del PBI respecto al cierre de 2020). Las transferencias por recursos ordinarios crecieron 6,3 por ciento real, mientras que las transferencias RRNN crecieron 32,3 por ciento real debido al mayor precio de los principales *commodities* de exportación como los minerales.

Por su parte, en 2020, los gastos no financieros de los GRS se incrementaron en 8,2 por ciento real y ascendieron a 5,1 por ciento del PBI, un incremento de 0,8 p.p. del PBI respecto de 2019. Esto se explicó por los mayores gastos corrientes en remuneraciones (+0,5 p.p. del PBI) y, bienes

¹ Según lo publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el “Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2020” (IAECRF).

² De acuerdo con lo informado en el “Reporte de Seguimiento Trimestral de las Finanzas Públicas y del Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales”, de noviembre de 2021.

³ Se consideran las transferencias por recursos ordinarios corrientes y de capital.

⁴ Cabe indicar que, en el Perú, la gestión de los servicios de salud es descentralizada y recae principalmente en los GRs. El financiamiento de este gasto se da principalmente con transferencias de recursos ordinarios.

⁵ Para este fin se ejecutaron S/ 1 255 millones de recursos ordinarios (93 por ciento en salud).

⁶ Se consideran las transferencias por participación en renta de aduanas, participación por eliminación de exoneraciones, y a partir de 2021 se consideran también las transferencias por Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

y servicios (+0,3 p.p. del PBI), asociados a la emergencia sanitaria⁷. Por su parte, los gastos de capital, como porcentaje del PBI, se mantuvieron estables. Al tercer trimestre de 2021, los gastos no financieros se incrementaron en 8,4 por ciento real y ascendieron a 4,7 por ciento del PBI (-0,3 p.p. del PBI respecto al cierre de 2020). Esto se explicó por el incremento del gasto corriente de 5,3 por ciento real producto del mayor gasto en bienes y servicios, y por el crecimiento de 23,2 por ciento real del gasto de capital⁸.

Dada la evolución de los ingresos y gastos, el resultado económico se redujo en 0,1 p.p. del PBI, respecto al 2019. Esto significó un resultado económico de -0,1 por ciento del PBI en 2020. Al tercer trimestre de 2021, los GR registraron un resultado económico equilibrado.

En cuanto al endeudamiento, el Saldo de Deuda Total (SDT)⁹ ascendió a 1,9 por ciento del PBI (S/ 13 716 millones), superior en 0,2 p.p. del PBI respecto de 2019. Dicho incremento se explicó por los saldos de pasivos, que se incrementaron en 0,15 p.p. del PBI. En particular, el incremento se dio por las remuneraciones y beneficios por pagar (0,06 p.p. del PBI) y cuentas por pagar a proveedores (0,04 p.p. del PBI). Al tercer trimestre de 2021, el SDT se ubicó en 1,5 por ciento del PBI, debido a la reducción de los saldos de pasivos en 0,4 p.p. del PBI.

b) Gobiernos Locales

En 2020, los ingresos totales de los 1874 gobiernos locales (GLs) se incrementaron en 9,6 por ciento real, y ascendieron a 4,0 por ciento del PBI, un incremento de 0,7 p.p. del PBI respecto de 2019. Las transferencias intergubernamentales se incrementaron crecieron 21,7 por ciento real (+0,8 p.p. del PBI) como resultado del incremento de las transferencias de recursos ordinarios en 77,2 por ciento real destinadas principalmente a financiar gasto corriente. Esto compensó las caídas en las transferencias RRNN y de otros recursos determinados¹⁰, que se redujeron 17,5 y 4,1 por ciento real, respectivamente. En cuanto a la recaudación de ingresos propios¹¹, estos se redujeron en 26,1 por ciento real, y ascendieron a 0,7 por ciento del PBI, una reducción de 0,2 p.p. del PBI respecto de 2019. En particular, esto se debió a la menor recaudación del impuesto predial en 15,2 por ciento real.

Al tercer trimestre de 2021, los ingresos totales crecieron 6,8 por ciento real, y ascendieron a 3,7 por ciento del PBI (-0,3 p.p. del PBI respecto al cierre de 2020). Si bien en este periodo las transferencias intergubernamentales crecieron 4,2 por ciento real, esta vez las transferencias de recursos ordinarios se redujeron 12,8 por ciento real y las transferencias RRNN crecieron

⁷ El 21 por ciento del incremento del gasto en remuneraciones se explicó por los gastos asociados a la emergencia sanitaria; mientras que, por el lado de los gastos en bienes y servicios, este porcentaje fue del 91 por ciento.

⁸ Como porcentaje del PBI, los gastos corrientes se redujeron 0,4 p.p. del PBI y los gastos de capital se incrementaron 0,1 p.p. del PBI.

⁹ Compuesto por el saldo de pasivos, la deuda real y la deuda exigible. El **saldo de pasivos** comprende todos los pasivos reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera; además de las operaciones diversas garantizadas con flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional. Se excluyen a los ingresos diferidos; obligaciones previsionales; beneficios sociales; provisiones; pasivos derivados de la ejecución de cartas fianza, multas no consentidas y similares; y los pasivos derivados de la ejecución de las sentencias judiciales en materia laboral de la subespecialidad personal del Magisterio y de la Salud. La **Deuda Real** corresponde a los aportes previsionales no pagados a las AFP y que fueron retenidos por los gobiernos regionales y locales. La **Deuda Exigible** comprende los saldos adeudados con entidades del Estado cuya administración o recaudación está a cargo de la SUNAT (aportes a EsSalud y a la ONP).

¹⁰ Se consideran a las transferencias por FONCOMUN, renta de aduanas y el Plan de Incentivos a la Gestión Municipal.

¹¹ Se consideran los ingresos tributarios, ingresos no tributarios y venta de activos.

35,4 por ciento real. Por su parte, los ingresos propios se incrementaron en 23,2 por ciento real, y ascendieron a 0,7 por ciento del PBI, nivel similar, como porcentaje del PBI, al registrado al cierre de 2020. Este resultado se explicó por la recuperación de la recaudación de los ingresos tributarios, como el impuesto predial¹².

Por su parte, en 2020 los gastos no financieros se incrementaron en 7,5 por ciento real, y ascendieron a 3,7 por ciento del PBI, un incremento de 0,6 p.p. del PBI respecto de 2019. Este resultado se debió al incremento del gasto corriente en 26,4 por ciento real., en particular por los mayores gastos en bienes y servicios en el rubro mantenimiento (293 por ciento real), en el marco del Programa Arranca Perú¹³. Al tercer trimestre de 2021, los gastos no financieros se incrementaron en 24,1 por ciento real, y ascendieron a 4,0 por ciento del PBI (+0,3 p.p. del PBI respecto al cierre de 2020). Esto se explicó por el crecimiento del gasto corriente de 10,6 por ciento real, pero principalmente por los mayores gastos de capital que crecieron 42,5 por ciento en términos reales.

Dada la evolución de los ingresos y gastos, en 2020 el resultado económico se redujo en 0,1 p.p. del PBI, respecto al 2019. Esto significó un resultado económico superavitario de 0,3 por ciento del PBI en 2020. Al tercer trimestre de 2021, el resultado económico, como porcentaje del PBI, se mantuvo al mismo nivel que en 2020.

En cuanto al endeudamiento, el SDT ascendió a 1,8 por ciento del PBI (S/ 12 859 millones), superior en 0,27 p.p. del PBI al registrado en 2019. Dicho incremento se explicó por los mayores saldos de pasivos en 0,22 p.p. del PBI. En particular, el incremento se dio en las cuentas por pagar a proveedores (0,14 p.p. del PBI) y por deudas de sentencias judiciales y laudos arbitrales (0,07 p.p. del PBI). Al tercer trimestre de 2021, el SDT se redujo en 0,4 p.p. del PBI, alcanzando el 1,4 por ciento del PBI, debido a la reducción de los saldos de pasivos en la misma magnitud.

Reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales durante 2020

De acuerdo con el artículo 6 del MRTF-SN, en el año 2020 se aplicaron dos reglas fiscales a 26 GRs y 1874 GLs:

- I. **La regla fiscal del Saldo de Deuda Total (SDT):** *“establece que la relación entre el SDT y el promedio de los ingresos corrientes de los últimos 4 años o la relación entre el SDT y el límite establecido en la Ley N° 29230¹⁴, la que resulte menor, no debe ser superior al 100 por ciento”.*

Evaluación del cumplimiento de la regla fiscal del SDT

En 2020, 92 GLs (4,9 por ciento del total) incumplieron la regla fiscal de SDT. En cuanto a los GRs, ninguno incumplió la regla fiscal del SDT.

¹² La recaudación de impuesto predial se incremento en 26,9 por ciento real o 0,02 p.p. del PBI respecto al 2020.

¹³ Programa destinado a impulsar la reactivación económica mediante el gasto en mantenimiento y en formación bruta de capital (inversión pública) en sectores como transporte, vivienda y construcción y agricultura.

¹⁴ El **límite de la Ley N° 29230** está determinado por la suma de las transferencias de Recursos Determinados (Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones) de los 2 últimos años, más el monto por el mismo concepto incluido en el Presupuesto Institucional de Apertura del año en curso. Este límite es utilizado para la emisión de certificados “Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público” (CIPRL) para los convenios de Obras por Impuestos.

- 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

En 2020, 6 GLs (0,3 por ciento del total) incumplieron la regla fiscal de ACC. En cuanto a los GRs, ninguno incumplió la regla fiscal de ACC.

Cabe indicar que, en el caso particular de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), de acuerdo con la legislación vigente este gobierno local se encuentra exonerado del cumplimiento de las reglas fiscales pues cuenta calificaciones crediticias iguales o superiores a BBB+¹⁵. No obstante, es preciso señalar que, de no existir esa excepción en la norma, la MML hubiese incumplido ambas reglas fiscales en 2020 pues su ratio del SDT y el promedio de los ingresos corrientes de los últimos 4 años fue de 162,8 por ciento y su ahorro en cuenta corriente fue negativo.

Respecto de la aplicación de medidas correctivas por el incumplimiento de las reglas fiscales, de acuerdo con el MRTF-SN, estas medidas son: i) el monitoreo preventivo¹⁶, ii) el impedimento de concertar nuevo endeudamiento de corto plazo, y iii) el impedimento de acceder a la suscripción de un nuevo contrato de Asociaciones Público-Privadas (APP) o de un nuevo convenio de Obras por Impuestos (Oxi)¹⁷. En ese sentido en 2020, de los 98 GLs que registraron incumplimientos a 65 les correspondió la aplicación del monitoreo preventivo¹⁸; mientras que a los restantes 33 GLs¹⁹ les correspondió además la restricción a realizar operaciones de endeudamiento y la realización de obras por APP u Oxi.

Opinión del CF sobre la situación de las finanzas de los gobiernos subnacionales durante la crisis de la COVID-19

Evolución de las finanzas públicas

El CF considera que la crisis de la COVID-19 ha acentuado algunos de los problemas estructurales que presentan las finanzas subnacionales en particular y la descentralización fiscal en general. En esa línea, el CF nota que durante la pandemia se acentuó la dependencia de las transferencias intergubernamentales para el financiamiento de los gastos de los GLs (desequilibrios fiscales verticales)²⁰. Durante la crisis de la COVID-19 las transferencias han pasado a representar más del

¹⁵ 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 *Pacific Credit Rating S.A.C.*

¹⁶ Consiste en el seguimiento mensual del estado de situación financiera de los GRs y GLs.

¹⁷ Asimismo, estos GRs y GLs deberán remitir el documento Compromisos de Ajuste Fiscal (CAF) al MEF y la Contraloría General de la República. El CAF contiene el diagnóstico de la situación fiscal del gobierno regional o local del año fiscal previo, los objetivos del régimen de Reestructuración Fiscal, los Compromisos Fiscales para el año fiscal en curso y los tres años siguientes.

¹⁸ Estos son los 20 GLs que cometieron una infracción leve y 45 GLs con infracción grave, pero con ingresos promedio de los últimos cuatro años menores o iguales a 2 300 UIT.

¹⁹ Estos GLs registraron un ratio de la regla fiscal del SDT mayor a 110 por ciento, y sus ingresos corrientes promedios de los últimos cuatro años fueron mayores a 2 300 UIT.

²⁰ El desequilibrio vertical se define como la diferencia entre ingresos propios y necesidades de gasto.

80 por ciento de los ingresos totales de los GLs²¹, por encima de lo registrado durante el periodo 2003-2019 (74 por ciento, en promedio). Sobre el problema de la alta dependencia de las transferencias, el BID²² resalta que este problema debilita la rendición de cuentas, redundando sobre la pereza fiscal, baja la calidad del gasto público y genera menos incentivos a la responsabilidad fiscal.

Para los siguientes años, el CF considera que esta alta dependencia de las transferencias se mantendrá, en línea con los mayores ingresos por transferencias RRNN asociados al alza en los precios de los *commodities*²³. Del mismo modo, a partir de 2022 los GRs recibirán transferencias adicionales por más de S/ 4 700 millones por concepto de FONCOR como consecuencia de asignarles el rendimiento del 1,5 por ciento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas, de acuerdo con las leyes N° 31069²⁴ y 31366²⁵. El CF considera que esta medida acentuaría aún más el problema de la dependencia de las transferencias intergubernamentales de los gobiernos subnacionales, y podría repercutir en una menor calidad del gasto público de los GRs si se sobrepasa su capacidad para gastar esos recursos de manera eficiente y efectiva²⁶.

Dado el incremento de las transferencias RRNN que vienen recibiendo los gobiernos subnacionales al tercer trimestre de 2021, el CF reitera²⁷ su recomendación acerca de evaluar la implementación de mecanismos que permitan reducir la volatilidad del gasto público que se financia con estas transferencias, como la creación de un fondo de estabilización para los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. De esta forma se podría reducir la volatilidad de las fuentes de financiamiento del gasto público, permitiendo acumular ingresos extraordinarios en épocas de altos precios de los *commodities* para poder gastarlos en épocas de menores flujos de estas transferencias. Además, con un mecanismo de este tipo se podría eliminar el problema de la estacionalidad con que se reciben los recursos por canon y asegurar que los gobiernos subnacionales cuenten con los recursos necesarios para ejecutar sus inversiones de manera oportuna²⁸.

Del mismo modo, el CF observa que la crisis de la COVID-19 ha acentuado el problema de la capacidad de generar ingresos propios en los GLs. Estos, en 2020, se redujeron considerablemente debido a la caída de los ingresos tributarios, principalmente del impuesto predial. Considerando el potencial que tiene este impuesto para incrementar la recaudación tributaria de los GLs²⁹ y con la finalidad de reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales y dar mayor

²¹ En 2020, las transferencias representaron el 83 por ciento de los ingresos totales; mientras que, al tercer trimestre de 2021, estas representaron el 80 por ciento de los ingresos totales.

²² Para más información, véase: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cuatro-oportunidades-de-reformas-para-fortalecer-finanzas-subnacionales-post-pandemia/>

²³ En 2020, los ingresos del Gobierno General derivados de la explotación de RRNN fueron de 0,9 por ciento del PBI. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 (agosto 2021), estos ingresos se incrementarían hasta 2,1 por ciento del PBI, en promedio, para el periodo 2021-2025.

²⁴ Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), publicada en noviembre 2020.

²⁵ Ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año 2022.

²⁶ Sin embargo, la ley de equilibrio financiero 2022, permite gastar hasta el 50% de estos recursos en gasto corriente, a diferencia de la ley original que establecía que a este tipo de gasto se podía asignar únicamente el 20% de estos recursos.

²⁷ Véase el Informe N° 008-2016 “Opinión del CF sobre el nuevo marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal”.

²⁸ Dicho fondo podría establecerse con una administración centralizada, pero con cuentas por gobierno regional y local, de modo que no se modifique la titularidad de los recursos.

²⁹ En 2019, el Perú recaudó 0,26 por ciento del PBI por concepto de impuesto predial; mientras que, el promedio de la Alianza del Pacífico y América Latina fue de 0,59 y 0,41 por ciento del PBI, respectivamente.

predictibilidad al financiamiento del gasto, el CF considera prioritario establecer políticas que ayuden a incrementar la recaudación de este impuesto. Algunas de las políticas que podrían evaluarse no están en el ámbito tributario y están relacionadas al fortalecimiento y actualización de los catastros, el fortalecimiento de los mecanismos recaudatorios como la creación de servicios de administración tributaria, y la actualización de las zonificaciones territoriales. En cuanto a medidas tributarias, el CIES³⁰ recomienda la determinación de la base imponible del impuesto predial en función al valor de mercado de los predios.

Con relación al gasto público, el CF nota que en 2020 los gastos corrientes de los GRs y GLs se incrementaron en 15,8 por ciento en términos reales, debido al gasto en salud asociado a la crisis sanitaria³¹ y por el incremento del gasto dirigido a la reactivación económica, como el gasto en mantenimiento. En 2021, el gasto corriente ha mantenido un importante impulso y hasta el tercer trimestre creció 7,1 por ciento real. En ese sentido, el CF considera necesario tomar medidas para asegurar que en la medida que se vayan disipando los efectos sanitarios y económicos de la pandemia el gasto corriente retorne a los niveles prepandemia sin que ello signifique el descuido del sistema de salud. Además, el CF sugiere que, ante estos mayores gastos, asociados principalmente al sector salud, se asegure el uso eficaz y eficiente de estos recursos, con el objetivo de cerrar brechas en el mencionado sector.

Cumplimiento de las reglas fiscales

Con relación a la regla fiscal del SDT el CF alerta que, aun cuando desde 2017 se ha venido registrando una reducción del número de GLs que incumplen esta regla fiscal³²; existe un grupo de 43 GLs que la vienen incumpliendo reiteradamente desde dicho año³³. De este grupo, 10 GLs concentraron el 43,3 por ciento del SDT, en donde resalta Lima Metropolitana que concentró el 15,4 por ciento del SDT³⁴. El CF considera que esta situación no representa un riesgo sistémico que pueda afectar las finanzas públicas, debido principalmente a las regulaciones presentes en la Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público³⁵ que restringe sus capacidades de tomar endeudamiento en exceso del sistema financiero. Sin embargo, el CF alerta que las municipalidades que mantienen de manera persistente altos niveles de endeudamiento pueden llegar a una situación de insolvencia, lo que terminaría afectando la provisión de servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones. Por ello, el CF recomienda la implementación de algún mecanismo que permita el saneamiento financiero de estas municipalidades y reestablecer su capacidad de pago, a fin de evitar llegar a la situación de insolvencia donde el gobierno local no pueda proveer adecuados servicios públicos a sus ciudadanos.

³⁰ Ver CIES (2021) “Propuestas hacia un mejor gobierno 2021-2026”,

³¹ El gasto corriente en salud se incrementó en 27 por ciento real, respecto al 2020. Este incremento explicó el 35 por ciento del incremento total del gasto corriente.

³² El número de gobiernos locales que incumplían la regla de SDT en 2017 y 2018 fue de 139 y 122, respectivamente.

³³ En este grupo incluimos a la MML que formalmente está exenta del cumplimiento de las reglas fiscales.

³⁴ El resto de los gobiernos locales fueron la Municipalidad Distrital de La Victoria, la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, la Municipalidad Provincial del Callao, la Municipalidad Provincial de Chiclayo, la Municipalidad Distrital de Bellavista, la Municipalidad Provincial de Pisco, la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores y la Municipalidad Distrital de Breña.

³⁵ Decreto Legislativo N° 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

Por el lado de los GRs, el cumplimiento de la regla fiscal del SDT también registró una mejora con respecto al 2019, ya que en 2020 ningún gobierno regional incumplió esta regla fiscal, un resultado que se ha mantenido al tercer trimestre de 2021. En opinión del CF, estos bajos niveles de incumplimiento se explican por los cambios metodológicos introducidos mediante el DU N° 031-2019, que al excluir una serie de partidas del SDT utilizado para el cálculo de la regla fiscal, facilitó su cumplimiento³⁶. Al respecto es preciso señalar que, si no se considerase la exclusión de tales partidas, 6 GRs hubiesen incumplido la regla fiscal de SDT en 2020. Por ello, el CF recomienda poner especial atención en el monitoreo de la evolución de los componentes excluidos del saldo de pasivos de los GRs, principalmente las deudas por sentencias judiciales laborales del personal del magisterio y de la salud, que pasaron de S/ 3 851 a S/ 6 775 millones entre 2017 y 2020.

En cuanto a la regla fiscal de ACC, el CF nota un bajo nivel de incumplimiento tanto a nivel de GRs como de GLs. Como lo ha señalado el CF en reiteradas oportunidades, esto se explica porque los ingresos corrientes utilizados para el cálculo de la regla fiscal incluyen fuentes de financiamiento, como las transferencias RRNN³⁷, que no se condicen con el objetivo de esta regla fiscal, que consiste en acotar los gastos corrientes a fuentes estables de financiamiento.

En base a estos resultados, aunque los bajos niveles de incumplimiento de ambas reglas fiscales reflejen una situación fiscal subnacional equilibrada en términos generales, el CF considera que la forma en que están definidas estas reglas las hace poco adecuadas para asegurar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. En ese sentido, el CF sugiere reevaluar la definición de las reglas fiscales vigentes pues las mismas no estarían cumpliendo con su objetivo de fortalecer las finanzas subnacionales³⁸.

Conclusiones

El CF considera que la crisis de la COVID-19 ha acentuado algunos de los problemas estructurales que tienen los GRs y GLs. Así, el CF nota que, en los GLs, se ha acentuado la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales (desequilibrios verticales), lo cual, como señala el BID, debilita la rendición de cuentas, redundando sobre la pereza fiscal, baja la calidad del gasto público y genera menos incentivos a la responsabilidad fiscal.

Del mismo modo, el CF nota que las transferencias intergubernamentales asociadas a la explotación de recursos naturales vienen incrementándose como consecuencia del aumento en los precios de los *commodities*. Por ello el CF reitera su recomendación de estudiar mecanismos, como un fondo de estabilización de ingresos asociados a la explotación de recursos naturales. Un mecanismo de este tipo permitiría que los gobiernos subnacionales acumulen ingresos fiscales extraordinarios en periodos de altos precios de los *commodities*, para poder ser usados en periodos en los que se reduzcan dichos ingresos, aumentando la predictibilidad del financiamiento del gasto subnacional.

Además, la crisis de la COVID-19 también generó un descenso en la recaudación de ingresos propios de los GLs, acentuando el problema de la baja capacidad para generar dichos ingresos. Por ello, el

³⁶ Sino se consideran los cambios del DU, el SDT de los GRs aumentaría de S/ 13 716 a S/ 21 111 millones.

³⁷ Si se excluyeran las transferencias RRNN, en 2020, el número de GRs que hubiese incumplido esta regla fiscal hubiese ascendido a 6 en lugar de ninguno; mientras que, en los GLs, el número hubiese ascendido a 391 en lugar de 6.

³⁸ Según la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1275, MRTF-SN, el objetivo de las reglas fiscales subnacionales es garantizar constantemente la sostenibilidad fiscal de los GRs y GLs, en el corto, mediano y largo plazo.

CF considera prioritario establecer políticas que ayuden a incrementar la recaudación del impuesto predial.

Sobre el gasto público, el CF considera necesario tomar medidas para asegurar que en la medida que se vayan disipando los efectos sanitarios y económicos de la pandemia el gasto corriente retorne a los niveles prepandemia sin que ello signifique el descuido del sistema de salud. Además, el CF sugiere, que se asegure un uso eficaz y eficiente de estos recursos.

Sobre las reglas fiscales, el CF alerta que existen GLs que vienen incumpliendo la regla fiscal de SDT de manera recurrente desde 2017 y que concentran un porcentaje alto del SDT. Este grupo incluye a la Municipalidad Metropolitana de Lima que, aunque formalmente está exonerada del cumplimiento de las reglas fiscales, presenta un ratio de SDT entre el promedio de sus ingresos corrientes mayor a 100 por ciento desde 2017. Aunque el CF considera que la situación de este grupo de GLs no representa un riesgo para las finanzas públicas, en situaciones puntuales puede devenir en casos de insolvencia que podrían afectar la provisión de servicios públicos en sus jurisdicciones. Por ello, se recomienda la implementación de algún mecanismo que permita el saneamiento financiero de estas municipalidades y reestablecer su capacidad de pago.

Después de dos décadas donde se ha intentado consolidar un proceso de descentralización de competencias, el CF considera conveniente analizar y evaluar el mismo, toda vez que los gobiernos subnacionales aún presentan una manifiesta dependencia de las transferencias, discrecionales o no, de parte del gobierno nacional. Dicho análisis y evaluación debería concluir en los ajustes necesarios, tanto en la definición de las reglas fiscales como en la dinámica de relaciones intergubernamentales, para la generación y manejo de recursos propios que apuntalen el fortalecimiento de las finanzas subnacionales para asegurar su sostenibilidad.

Lima, 20 de diciembre de 2021

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ