

Reporte Técnico N° 02-2023-CF

Análisis de la evolución de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales durante el ejercicio fiscal 2022

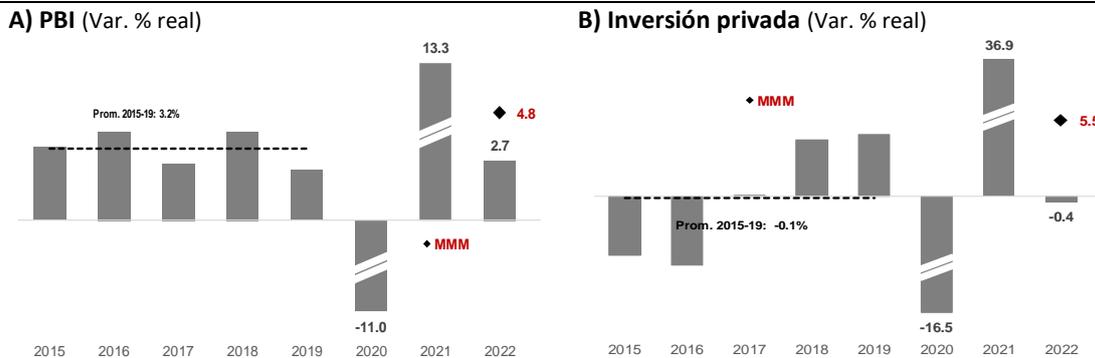
El presente documento contiene el análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca de la “Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2022” (DCRF)¹ y el “Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2022” (IAECRF)². El presente constituye un documento técnico de respaldo del Informe N° 02-2023-CF, mediante el cual el Consejo Fiscal emitió su opinión sobre la evolución de las finanzas públicas y el cumplimiento de las reglas fiscales durante el ejercicio fiscal 2022.

1. Evolución de las finanzas públicas durante 2022

a) Contexto macroeconómico local

En 2022, el Producto Bruto Interno (PBI) creció 2,7 por ciento en términos reales, por debajo del 4,8 por ciento que se proyectó en el Marco Macroeconómico 2022-2025 (en adelante MMM)³ y después de subir 13,3 por ciento en 2021 (gráfico 1.A). El menor crecimiento que el previsto se debe fundamentalmente a un fuerte deterioro de la inversión privada, la cual cayó 0,4 por ciento (MMM: +5,5 por ciento) (gráfico 1.B), como consecuencia de la contracción de la inversión minera (-5,5 por ciento) y del bajo crecimiento de la inversión no minera (0,2 por ciento) (gráfico 1.C).

Gráfico N° 1: Crecimiento del PBI y de la inversión privada



C) Componentes de la inversión privada 2022 (Var. % real)



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

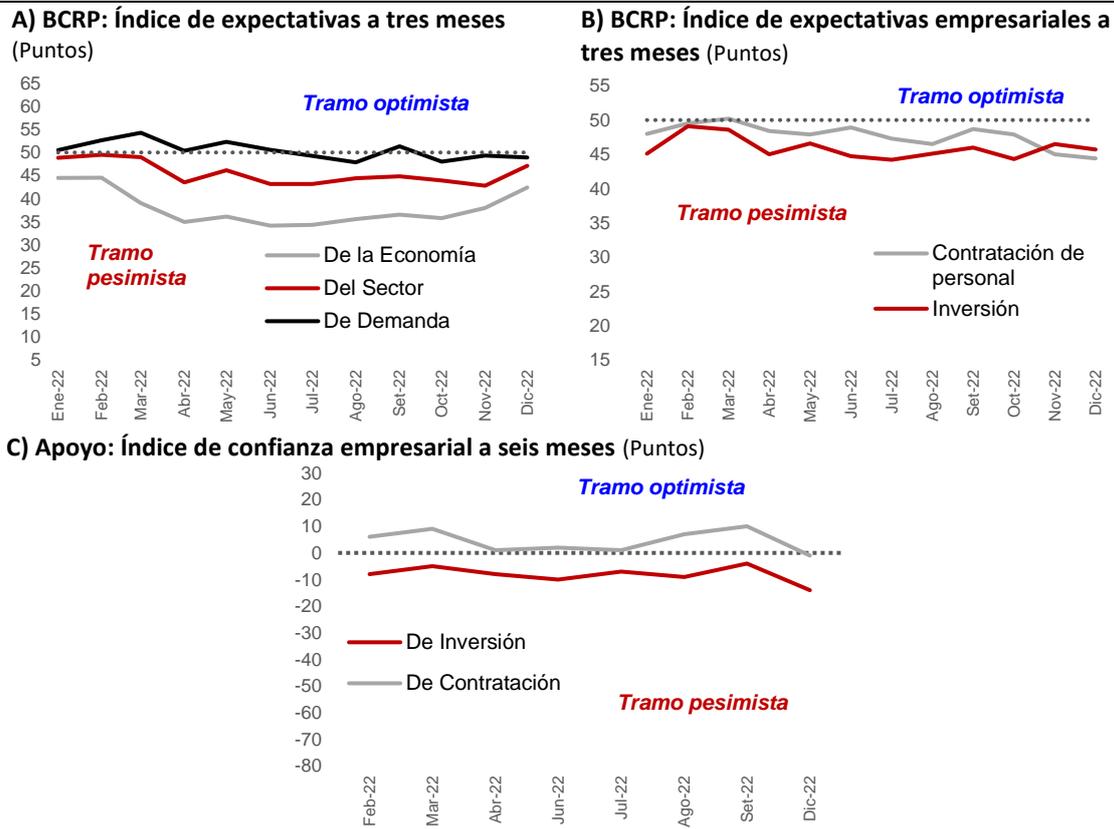
¹ Documento remitido al Consejo Fiscal por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 1173-2023-EF/10.01 del 13 de junio de 2023. Disponible en el [portal institucional del MEF](#).

² Documento enviado al Consejo Fiscal mediante Oficio N° 963-2023-EF/10.01 del 25 de mayo de 2023. Disponible en el [portal institucional del MEF](#).

³ El MMM fue publicado por el MEF en agosto de 2021 y contiene el sustento económico del presupuesto del sector público del año 2022.

Uno de los factores que explicó la contracción de la inversión privada de 2022 es el deterioro de la confianza empresarial. Esto se observó en la evolución de los principales indicadores de expectativas empresariales, cuya mayoría se mantuvo en el tramo pesimista a lo largo del año (gráfico 2). Cabe mencionar que la evidencia empírica señala que, para la economía peruana, las expectativas empresariales constituyen un determinante importante en el desempeño de la inversión privada⁴.

Gráfico N° 2: Evolución de las expectativas empresariales 2022

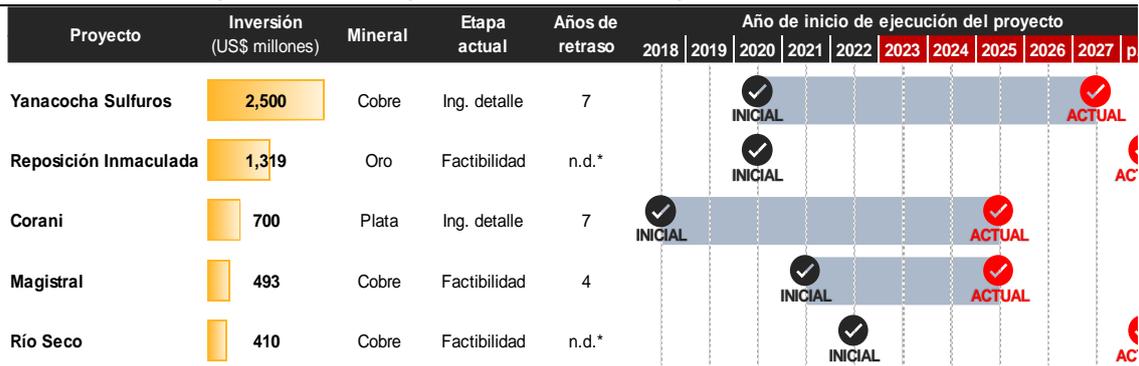


Fuente: BCRP, Apoyo Consultoría. Elaboración: DEM-STCF.

Por otro lado, la postergación del inicio de ejecución de importantes proyectos mineros fue otro factor que influyó en el mal desempeño de la inversión privada de 2022. Al respecto, en el MMM estaba previsto que en 2022 inicie la construcción de cinco proyectos mineros; sin embargo, a la fecha ninguno de ellos ha iniciado ejecución (gráfico 3).

⁴ Para mayor detalle, ver Sánchez y Vassallo (2023) "Expectativas empresariales e inversión privada en el Perú: un análisis no lineal para el periodo 2003-2019".

Gráfico N° 3: Proyectos mineros previstos en el MMM para iniciar construcción en 2022



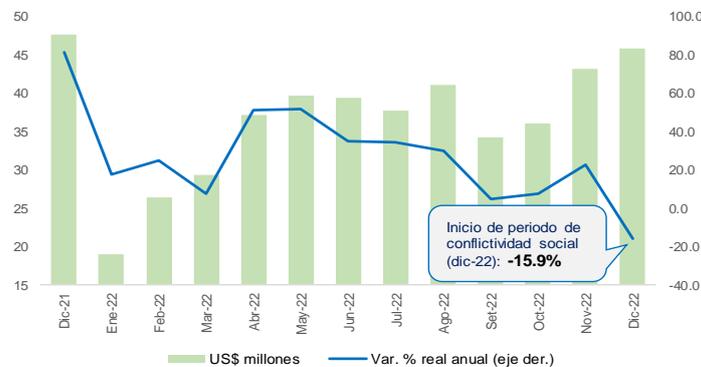
Nota: los íconos negros indican el primer anuncio del año en que los proyectos iniciarían su ejecución; los íconos rojos, la actual fecha estimada de ejecución; y las barras grises, los años de retraso en el inicio de ejecución de los proyectos. No se visualizan barras grises en las filas de los proyectos Reposición Inmaculada y Río Seco ya que, a la fecha, no se ha determinado el inicio de ejecución de dichos proyectos, por lo que no se puede establecer el número de años de retraso.

* p.d.: fecha por determinar (debido a factores asociados a decisiones empresariales, asuntos sociales, entre otros); n.d.: años de retraso no determinados.

Fuente: MEF, MINEM, comunicados de empresas. Elaboración: DEM-STCF.

De otra parte, además de afectar la producción minera y generar postergaciones en el inicio de construcción de nuevos proyectos, los conflictos sociales en torno a la minería ocasionaron también una menor inversión en exploración. En particular, cuando inició el último periodo de protestas sociales (diciembre de 2022), la inversión en exploración minera cayó 15,9 por ciento en términos reales (gráfico 4), luego de haber venido creciendo por 21 meses consecutivos tras el impacto negativo que se registró en este rubro después de la pandemia.

Gráfico N° 4: Inversión en exploración minera 2022



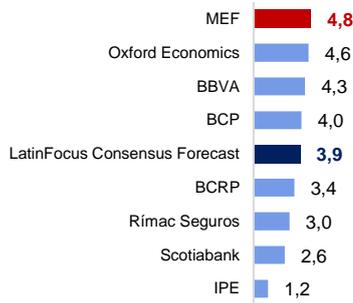
Fuente: MINEM. Elaboración: DEM-STCF.

Finalmente, cabe recordar que, anteriormente⁵, el CF advirtió sobre el reto que supondría alcanzar tasas de crecimiento de la inversión privada superiores a 5,0 por ciento, sobre todo considerando el contexto de deterioro de la confianza empresarial —que persiste hasta la actualidad—. En esa línea, las proyecciones del MMM fueron superiores a las presentadas por el consenso de mercado, tanto del crecimiento del PBI (gráfico 5.A) como de la inversión privada (gráfico 5.B).

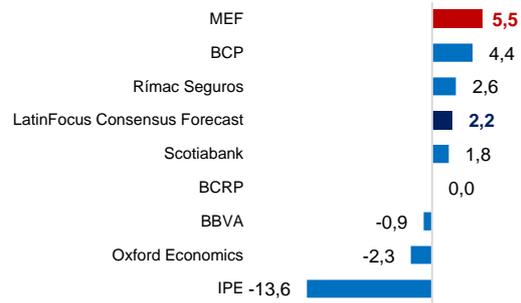
⁵ Ver Informe N° 05-2021-CF. Opinión del Consejo Fiscal sobre el proyecto de Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025.

Gráfico N° 5: Proyecciones 2022 del consenso de mercado

A) PBI (Var. % real)



B) Inversión privada (Var. % real)



* Las proyecciones se publicaron en el reporte “LatinFocus Consensus Forecast” de FocusEconomics de agosto de 2021, a fin de que sean comparables con el mes de publicación del MMM; a excepción de las del BCRP, que fueron publicadas en el Reporte de Inflación de setiembre de 2021.

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

b) Finanzas públicas del SPNF

Durante 2022, los ingresos del Gobierno General (IGG) crecieron 4,2 por ciento en términos reales, alcanzando un 22,1 por ciento del PBI (1,1 p.p. del PBI más que en 2021 y 2,2 p.p. del PBI más que en el MMM). La mayor recaudación se explicó principalmente por el incremento de ingresos asociados a recursos naturales, del IR del resto de sectores económicos y del IGV; atenuado parcialmente por el aumento de devoluciones, por medidas de alivio tributario temporales⁶ y por el efecto estadístico de ingresos extraordinarios registrados en 2021.

Gráfico N° 6: Ingresos del GG, 2021-2022 (porcentaje y p.p. del PBI)

A) Variación respecto al 2021



B) Variación respecto a la proyección del MMM

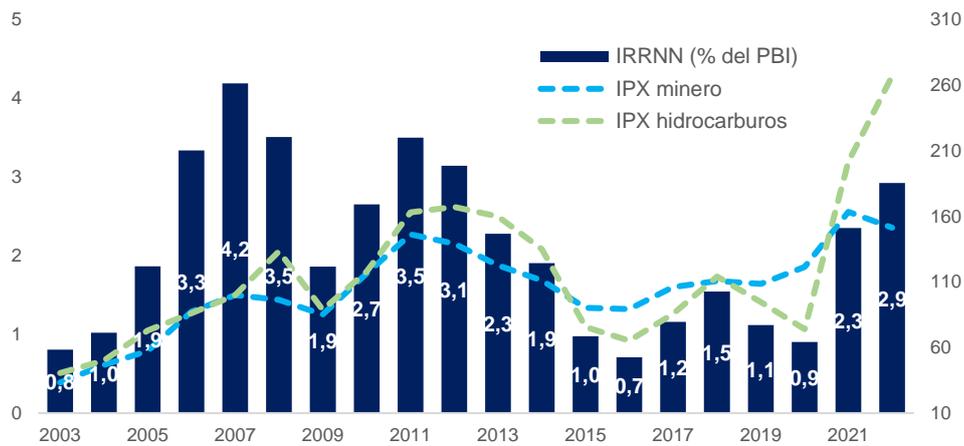


⁶ Entre estas medidas se destacan la exoneración temporal del ISC a combustibles e IGV a alimentos; la reducción temporal de la tasa de IGV a hoteles, restaurantes y alojamientos turísticos.

- 1/ Considera los pagos a cuenta, regularización del impuesto a la renta, ingresos no tributarios y el resto de los ingresos relacionados a los sectores de minería e hidrocarburos.
 - 2/ Considera la variación del resto de ingresos no asociados al sector de minería.
 - 3/ Considera los ingresos provenientes de impuesto a la renta, impuesto especial a la minería, regalías (minerías, petroleras y gasíferas) y gravamen especial a la minería.
 - 4/ El rubro “otros” considera el ISC, otros ingresos tributarios, ingresos no tributarios e ingresos de capital.
- Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

El alto nivel de los precios de materias primas de exportación permitió que los ingresos asociados a recursos naturales se incrementen a 2,9 p.p. del PBI, lo cual representa más del doble de lo recaudado por los mismos conceptos en promedio de los últimos 7 años (1,3 p.p. del PBI en promedio).

Gráfico N° 7: Ingresos asociados a recursos naturales y precios de materias primas, 2003-2022



Fuente: MEF, BCRP, SUNAT y PERUPETRO. Elaboración: DEM-STCF.

Por su parte, en 2022, el gasto no financiero del Gobierno General (GNFGG) se redujo en 1,4 por ciento en términos reales, en el marco del retiro de las medidas desplegadas para afrontar la crisis de la COVID-19⁷. A pesar de ello, en términos nominales el GNFGG se expandió en más de S/ 12 mil millones respecto de 2021 (mayor al incremento promedio histórico⁸) explicado por la reorientación de los recursos hacia gastos extraordinarios destinados a aliviar los efectos del contexto inflacionario, incentivar el crecimiento económico, y otorgar un apoyo financiero a Petroperú⁹ (gráfico 8.B). De esta forma, el GNFGG alcanzó el 22,0 por ciento del PBI (menor en 0,1 p.p. del PBI respecto a 2021), situándose aún en niveles superiores a los registrados durante el periodo prepandemia (gráfico 8.C). Cabe resaltar el importante crecimiento de la inversión pública (10,4 por ciento) que se logró a pesar de la baja ejecución de las entidades del Gobierno Nacional, se explica por una mayor inversión en los gobiernos subnacionales en su último año de gestión (crecimiento de 20 por ciento real).

En ese sentido, el gasto corriente se redujo en 7,7 por ciento en términos reales, producto de la reducción en el rubro transferencias (-15 por ciento real), mientras que el gasto de capital se expandió 20,2 por ciento en términos reales.

⁷ Cabe resaltar que parte del gasto Covid-19 que aún se mantuvo en 2022 se desglosa principalmente en: (i) reconocimiento de garantías en el marco del programa Reactiva Perú por cerca de S/ 3,9 mil millones, (ii) adquisición de bienes y servicios por S/ 7 mil millones, lo cual incluye la compra de vacunas.

⁸ Durante el periodo prepandemia, el GNF se incrementaba a un ritmo promedio de S/ 8,1 mil millones anuales.

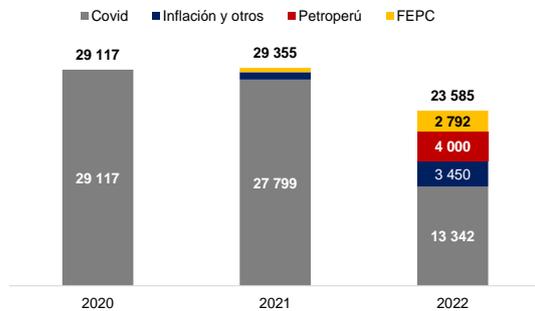
⁹ En total, el gasto destinado a estas medidas extraordinarias de carácter transitorio ascendió a S/ 10 mil millones.

Gráfico N° 8: Gasto no Financiero del GG

A) Evolución del Gasto No Financiero del GG (Miles de millones de S/; % del PBI y Var. % real)

	Miles de MM S/			Porcentaje del PBI			Var. % real 22/21
	2021	2022		2021	2022		
		MMM	Obs.		MMM	Obs.	
Gasto No Financiero Total	194	198	207	22,2	21,9	22,0	-1,4
Gasto Corriente	150	150	150	17,1	16,6	15,9	-7,7
Remuneraciones	54	57	56	6,2	6,3	5,9	-5,0
Bienes y Servicios	59	63	60	6,8	7,0	6,4	-5,8
Transferencias	37	30	34	4,2	3,3	3,6	-15,0
Gasto de capital	44	48	57	5,0	5,3	6,1	20,2
Formación Bruta de Capital	37	40	44	4,2	4,4	4,7	10,4
Otros Gastos de Capital	7	8	13	0,8	0,9	1,4	71,2

B) Gasto no financiero asociado a medidas (*) (millones de S/)



C) Gasto No Financiero del GG: 2010-2022 (porcentaje del PBI)



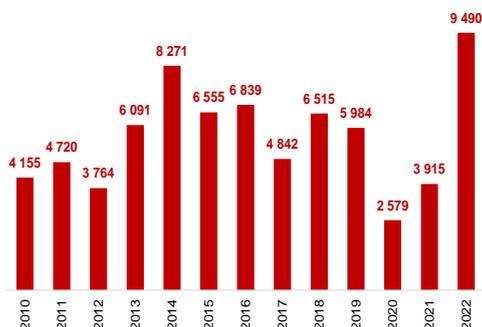
(*) Ver Recuadro para el detalle de todas las medidas implementadas durante 2021 y 2022. FEPC: Fondo de Estabilización de Precios de combustibles. Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

En comparación con el MMM, el GNFGG ejecutado en 2022 fue mayor al previsto en S/ 8,2 mil millones debido a los mayores gastos en otros gastos de capital (+S/ 4,8 mil millones) por el aporte de capital a Petroperú, inversión pública (+S/ 4,4 mil millones), y transferencias (+S/ 3,4 mil millones) por la aprobación de medidas extraordinarias. Esto fue compensado parcialmente por los rubros de bienes y servicios y remuneraciones que ejecutaron un menor gasto respecto a lo que se preveía en el MMM.

En ese marco, en el cual el GNFGG se mantiene por encima de los niveles prepandemia es oportuno realizar un seguimiento al gasto rígido o poco flexible a fin de anticipar las presiones fiscales futuras. En 2022, el nivel de GNFGG poco flexible neto de medidas transitorias alcanzó la suma de S/ 115 mil millones, lo que representa un incremento interanual de S/ 9,5 mil millones respecto de 2021, el incremento anual más alto desde que se tiene registro (gráfico 9.A). Incluso es superior a lo observado en 2014, año en el que el gasto rígido creció S/ 8,3 mil millones como resultado de la política remunerativa de incremento de sueldos en varios sectores (Defensa, Interior, Magisterio y Salud). El aumento de 2022 se explica por los rubros de gasto en personal (incluyendo CAS y servicios profesionales como locadores) y el gasto en compromisos APP (gráfico 9.B). En este contexto, es preciso señalar sobre la persistencia de algunos gastos que debían ser transitorios en el marco de la pandemia, y que se volvieron permanentes en 2022 como es el caso de lo dispuesto en la Ley N° 31539 sobre los contratos CAS Covid. En ese sentido, es importante monitorear iniciativas que puedan elevar el gasto público de forma permanente sin un análisis técnico que tome en consideración criterios de eficiencia, meritocracia y responsabilidad fiscal.

Gráfico 9: Gasto no Financiero poco flexible neto de medidas^{1/}

A) Incrementos anuales del GNF poco flexible (millones de S/)



B) Gasto poco flexible por rubros: 2021 vs 2022 (miles de millones de S/)

Categoría de Gasto	Rubros considerados	2021	2022	Dif.
1. Gasto en personal y pensiones	A. Presupuestal	85,0	91,0	6,0
	a. Personal y obligaciones sociales	49,7	52,6	2,9
	b. Pensiones	12,3	12,5	0,3
	c. Personal CAS	10,4	11,8	1,4
	d. Servicios profesionales y técnicos	11,1	13,0	1,9
B. Extrapresupuestal	e. Pagos de sentencias judiciales	1,4	1,0	-0,4
		8,1	8,6	0,5
	Subtotal	93,1	99,6	6,5
2. Mantenimiento	Mantenimiento	3,1	3,9	0,8
3. Gastos operativos rígidos	a. Servicios básicos y comunicación	1,6	1,9	0,3
	b. Servicios de vigilancia y limpieza	1,4	1,6	0,1
	c. Alquiler de bienes inmuebles	0,6	0,7	0,1
	Subtotal	3,5	4,1	0,6
4. Compromisos APP	Gasto en compromisos APP	6,2	7,7	1,6
Total		105,9	115,4	9,5

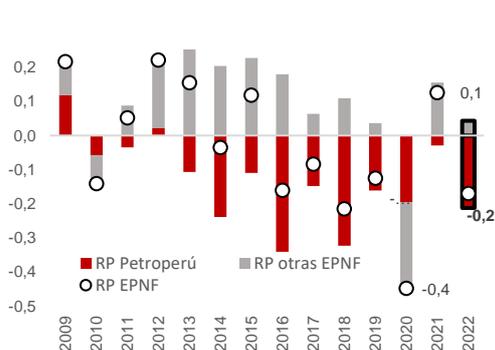
1/ Para el periodo 2020-2022, el cálculo de este indicador excluye el gasto en medidas extraordinarias (Covid, reactivación, para afrontar la inflación, entre otros) debido a que ello podría incrementar el nivel del indicador de forma imprecisa. Ver el Recuadro para mayor detalle del cálculo.

Fuente: SIAF, BCRP. Elaboración: DEM-STCF

Por otra parte, en 2022, se redujo el resultado primario de EPNF como consecuencia del menor resultado primario de Petroperú, el cual fue de -0,2 por ciento del PBI en dicho año (gráfico 11.A), en contraste con resultado primario equilibrado del resto de EPNF (cercano a 0 por ciento del PBI). A lo largo del 2022, Petroperú ha recibido una serie de apoyos financieros del gobierno general (gráfico 11.B)¹⁰. En mayo, se aprobó un apoyo financiero de US\$ 750 millones con cargo a la Cuenta Única del Tesoro (CUT)¹¹ y documentos cancelatorios de obligaciones tributarias por hasta S/ 500 millones. En octubre, se aprobó un aporte de capital por S/ 4 000 millones y líneas de crédito con garantías del Gobierno Nacional de hasta US\$ 500 millones.

Gráfico N° 12: Resultado primario de EPNF y Petroperú

A) Resultado primario de las EPNF (porcentaje del PBI)



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

B) Apoyos del Gobierno Nacional a Petroperú en 2022

DU N°010-2022	Apoyo financiero	US\$ 750 millones
	Documentos cancelatorios	Hasta S/ 500 millones
DU N°023-2022	Aporte de capital	S/ 4 000 millones
	Créditos con garantía del Gobierno Nacional	Hasta US\$ 500 millones

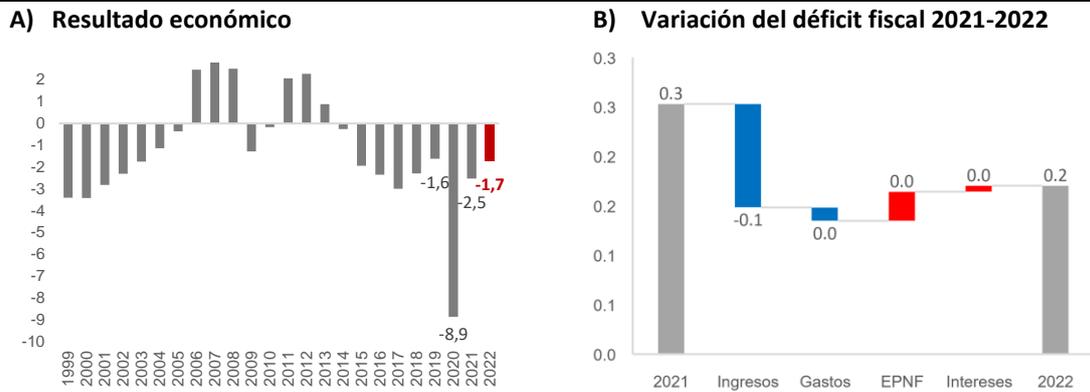
Fuente: SPIJ. El DU N°010-2022 se emitió en mayo y el DU N°023-2022, en noviembre.

¹⁰ Ver DU N° 010-2022, DU N° 023-2022 y la Ley N° 31640.

¹¹ Inicialmente se acordó que Petroperú devolvería, a el MEF, el monto del apoyo financiero para el 31 de diciembre de 2022. No obstante, por medio del Ley N° 31640 emitida en diciembre del mismo año, se amplió el plazo hasta el 30 de noviembre de 2023.

En 2022, el déficit fiscal del SPNF fue equivalente a 1,7 por ciento del PBI, nivel inferior al 2,5 por ciento del PBI registrado en 2021 (gráfico 10.A). La reducción del déficit fiscal (gráfico 10.B) se explicó principalmente por mayores ingresos (1,0 p.p. del PBI) y, en menor medida, una reducción del gasto no financiero (0,1 p.p. del PBI). Por otro lado, la reducción del resultado primario de empresas públicas no financieras (EPNF) mitigó la reducción del déficit fiscal (0,3 p.p. del PBI), mientras que la variación del pago de intereses fue poco significativa.

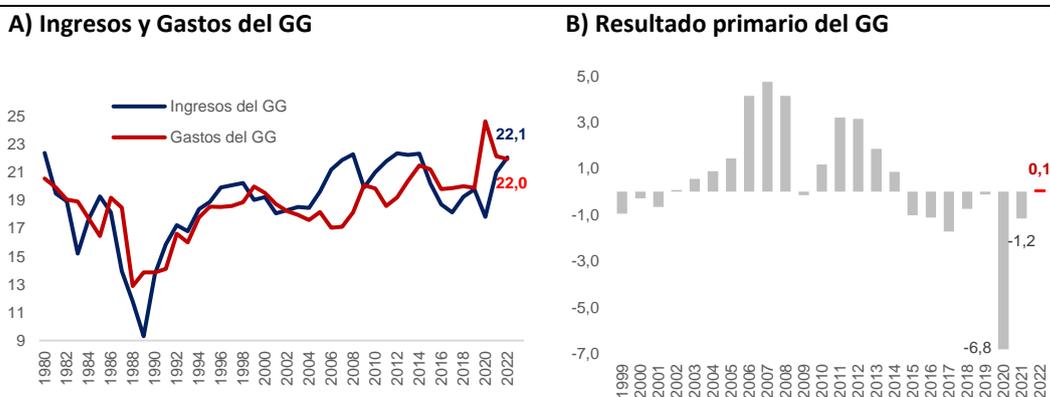
Gráfico N° 10: Déficit fiscal del SPNF (porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

Al igual que en 2021, en 2022 se continuó con un proceso de reducción del gasto e incremento de los ingresos como porcentaje del PBI luego de lo registrado en 2020 (gráfico 11.A), año inicial de la pandemia de la COVID-19. De esta manera, el resultado primario del gobierno general (GG) se incrementó hasta alcanzar 0,1 por ciento del PBI en 2022 (gráfico 11.B).

Gráfico N° 11: Resultado primario del Gobierno General (porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

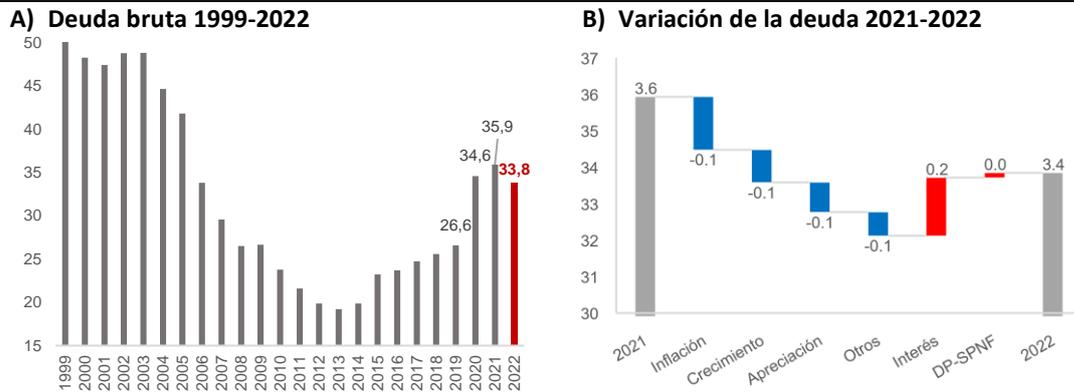
La deuda bruta registró una reducción en 2022 al pasar de 35,9 a 33,8 por ciento del PBI (gráfico 13.A). La reducción de la deuda (gráfico 13.B) se explicó principalmente por la inflación del deflactor del PBI (1,5 p.p. del PBI)¹², el efecto del crecimiento real (0,9 p.p. del PBI), la apreciación del sol (0,8 p.p. del PBI) y la contribución de otros flujos¹³ (0,6 p.p. del PBI). Por otro lado, el pago

¹² La inflación del deflactor del PBI fue de 4,2 por ciento en 2022. De haberse registrado una inflación del deflactor de 2,0 por ciento, la deuda a finales de 2022 hubiera ascendido a 34,6 p.p. del PBI.

¹³ El valor de otros flujos se calcula como residuo a partir de la ecuación de dinámica de la deuda y considera factores como la variación de los activos financieros y otros desembolsos netos de amortizaciones.

de intereses y la generación de déficit primario contrarrestaron la reducción de la deuda (en 1,6 p.p. y 0,1 p.p. del PBI, respectivamente).

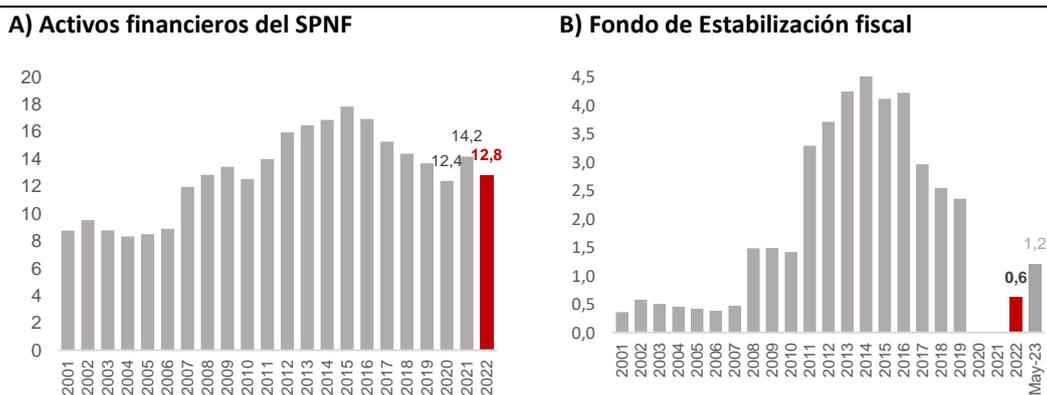
Gráfico N° 13: Endeudamiento bruto del SPNF (porcentaje del PBI)



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

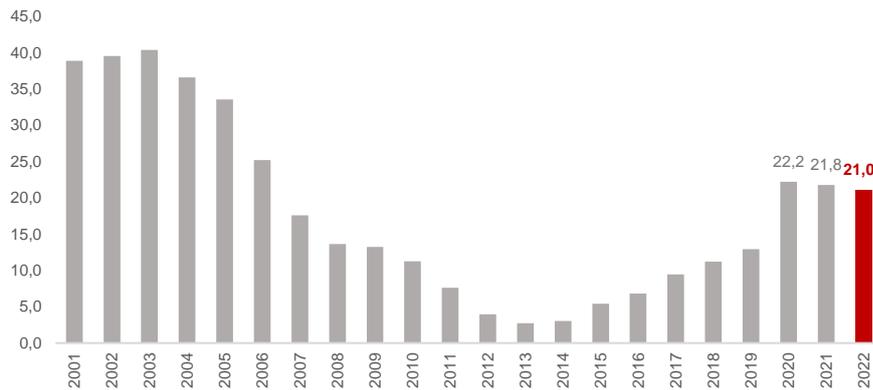
En 2022 los activos financieros del SPNF fueron de 12,8 por ciento del PBI (gráfico 14.A), nivel inferior en 1,4 p.p. del PBI respecto a lo registrado en 2021¹⁴. Vale la pena resaltar que, a largo del año, se inició una recomposición de los activos líquidos como el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y la Reserva Secundaria de Liquidez (RSL). En el caso del FEF, se acumularon recursos equivalentes a 0,6 por ciento del PBI (gráfico 14.B). En el caso de la RSL, el monto acumulado en la RSL hacia el segundo trimestre de 2022 ascendió a 1,5 por ciento del PBI. No obstante, 1,0 p.p. de los recursos de la RSL se utilizaron para financiar el presupuesto público, restando un saldo de 0,5 p.p. del PBI al cierre de año. Considerando la variación de los activos y la variación de los pasivos, la deuda pública neta pasó de 21,8 a 21,0 por ciento del PBI entre 2021 y 2022 (gráfico 14.C). A pesar de la reducción en el nivel de endeudamiento neto, este todavía se mantiene por encima de los niveles registrados previo a la pandemia.

Gráfico N° 14: Activos financieros y deuda neta del SPNF (porcentaje del PBI)



¹⁴ Notar que parte del mayor nivel de activos registrado en 2021 se explica por la emisión de prefinanciamientos destinados a financiar acciones de política fiscal en 2022, en un contexto de bajas de tasas de interés en moneda extranjera (MMM 2023-2026).

C) Deuda neta del SPNF



Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

El análisis de endeudamiento descrito en esta sección no considera pasivos contingentes como las garantías otorgadas por el gobierno para la implementación de Reactiva Perú u otros programas de crédito con garantía estatal¹⁵. En el caso de Reactiva Perú, se emitieron créditos por alrededor de S/ 58 mil millones, para los cuales se otorgaron garantías por alrededor de S/ 52 mil millones. Como consecuencia del honramiento de parte de estas garantías se generó un costo fiscal por S/ 299 millones en 2021 (0,03 por ciento del PBI) y S/ 3 900 millones en 2022 (0,42 por ciento del PBI)¹⁶.

Según la información provista por el MEF¹⁷, el saldo de los créditos de Reactiva Perú, vigentes al 31 marzo de 2023, asciende a S/ 14,9 mil millones, de los cuales S/ 13,6 mil millones están sujetos a garantías del gobierno nacional. Considerando que el programa ha estado sujeto a reprogramaciones entre 2021 y 2022¹⁸, las garantías vigentes en el marco del programa de Reactiva Perú todavía representan un riesgo fiscal relevante.

c) Finanzas subnacionales

c.1) Gobiernos regionales

En 2022, los 26 gobiernos regionales (GRs) obtuvieron, en conjunto, un resultado económico superavitario de S/ 2 407 millones (0,3 por ciento del PBI), mayor al resultado económico superavitario de S/ 536 millones (0,1 por ciento del PBI) registrado en 2021.

La mejora en el resultado económico se explicó por el incremento de los ingresos totales (incluyendo transferencias) en 8,2 por ciento en términos reales, que significó que estos ascendieran a 4,9 por ciento del PBI, mayores en 0,2 p.p. del PBI al año previo. Esto se debió al incremento de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) en 0,4 p.p. del PBI, así como de las transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales (transferencias RR.NN.) en 0,1 p.p. del PBI. Estos se vieron compensados por las menores transferencias de recursos ordinarios y transferencias de capital en 0,1 y 0,2 p.p. del PBI, respectivamente. Por su parte, los gastos no financieros de los GRs se redujeron en 0,4 por ciento en términos reales,

¹⁵ Tales como FAE MYPE, PAE MYPE, FAE Turismo, FAE Agro y FAE Texco. El estado del pago de los créditos otorgados bajo estos programas y el honramiento de las garantías asociadas no es evaluado de forma exhaustiva en la DCRF 2022. El otorgamiento de los avales fue descrito en la DCRF 2020.

¹⁶ Ver DCRF 2022, página 19.

¹⁷ Recibida por correo electrónico el 30 de junio de 2023.

¹⁸ En marzo de 2021 se aprobó una primera reprogramación mediante el DU N° 026-2021, cuya cobertura fue posteriormente ampliada mediante el DU N° 039-2021. En mayo de 2022, se aprobó una nueva reprogramación mediante DU N° 011-2022.

que significó que estos fueran de 4,7 por ciento del PBI, nivel similar al 2021. En cuanto a los gastos corrientes, estos se redujeron en 0,2 p.p. del PBI, mientras que, los gastos de capital se incrementaron en la misma magnitud (tabla 1).

Tabla N° 1: Resultado económico de los gobiernos regionales

Gobiernos Regionales	Millones de S/		Var. % real	% del PBI		Var. p.p.
	2021	2022		2021	2022	
I. Ingresos totales	41 187	46 168	3,9	4,7	4,9	0,2
Ingresos corrientes	36 683	42 827	8,2	4,2	4,6	0,4
Ingresos tributarios	13	14	-4,5	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	671	919	26,9	0,1	0,1	0,0
Transferencias corrientes	35 999	41 895	7,9	4,1	4,5	0,4
<i>Transferencias RR.NN.</i>	2 025	3 368	54,2	0,2	0,4	0,1
<i>Otras transferencias</i>	33 974	38 527	5,1	3,9	4,1	0,2
FONCOR	675	4 874	569,4	0,1	0,5	0,4
<i>Recursos ordinarios</i>	29 164	30 353	-3,5	3,3	3,2	-0,1
Ingresos de capital	4 503	3 340	-31,2	0,5	0,4	-0,2
Venta de activos	5	52	918,6	0,0	0,0	0,0
Transferencia de capital	4 499	3 288	-32,2	0,5	0,4	-0,2
II. Gastos no financieros	40 612	43 652	-0,4	4,6	4,7	0,0
Gastos corrientes	33 001	33 471	-6,0	3,8	3,6	-0,2
Remuneraciones	21 971	21 652	-8,6	2,5	2,3	-0,2
Bienes y servicios	7 659	8 688	5,1	0,9	0,9	0,1
Transferencias	3 371	3 131	-13,9	0,4	0,3	-0,1
Gastos de capital	7 611	10 181	24,0	0,9	1,1	0,2
Inversión	7 235	9 406	20,5	0,8	1,0	0,2
Otros	377	775	90,7	0,0	0,1	0,0
III. Resultado primario (I-II)	574	2 515		0,1	0,3	0,2
IV. Intereses	38	108	166,5	0,0	0,0	0,0
V. Resultado económico (III-IV)	536	2 407		0,1	0,3	0,2

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En cuanto al estimado de la deuda de los GRs, en 2022, el denominado Saldo de Deuda Total (SDT) ascendió a S/ 14 786 millones (1,6 por ciento del PBI), nivel similar al registrado en 2021. En cuanto a los componentes del SDT, los saldos de pasivos fueron de 0,9 por ciento del PBI, no registrando cambios respecto al 2021. En esa misma línea, la deuda real de los GRs ascendió a 0,6 por ciento del PBI, similar a lo registrado en 2021 (tabla 2).

Tabla N° 2: Saldo de deuda total de los gobiernos regionales

Gobiernos Regionales	Millones de S/		Var. % real	% del PBI		Var. p.p.
	2021	2022		2021	2022	
I. Saldo de Pasivos	7 828	8 361	-1,0	0,9	0,9	0,00
<i>Cuentas por pagar a Proveedores</i>	1 430	1 522	-1,3	0,2	0,2	0,00
<i>Endeudamiento</i>	2 867	2 813	-9,1	0,3	0,3	-0,03
<i>Remuneraciones por Pagar</i>	1 056	1 072	-5,8	0,1	0,1	-0,01
<i>Sentencias judiciales</i>	1 787	2 283	18,5	0,2	0,2	0,04
<i>Otros</i>	689	670	-6,4	0,1	0,1	-0,01
II. Deuda exigible	346	346	-7,2	0,04	0,04	0,00
<i>Principal</i>	77	78	-6,0	0,0	0,0	0,00
<i>Intereses</i>	269	268	-7,5	0,0	0,0	0,00
III. Deuda real	5 861	6 079	-3,9	0,7	0,6	-0,02
<i>Principal</i>	145	148	-5,8	0,0	0,0	0,00
<i>Intereses</i>	5 715	5 931	-3,8	0,7	0,6	-0,02
Saldo de Deuda Total (I+II+III)	14 034	14 786	-2,3	1,6	1,6	-0,02

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

c.2) Gobiernos locales

En 2022, en conjunto, los 1 890 gobiernos locales obtuvieron un resultado económico superavitario de S/ 1 400 millones (0,1 por ciento del PBI), ligeramente menor al resultado económico superavitario de S/ 1 863 millones (0,2 por ciento del PBI) registrado en 2021.

Por el lado de los ingresos totales (incluyendo las transferencias), estos crecieron en 6,9 por ciento en términos reales, y ascendieron a 4,1 por ciento del PBI, mayor en 0,3 p.p. del PBI respecto a los ingresos de 2021. El incremento de los ingresos se explicó, principalmente, por el incremento de las transferencias RR.NN. en 0,4 p.p. del PBI. En cuanto a los gastos no financieros, estos se incrementaron en 9,1 por ciento en términos reales, y ascendieron a 4,0 por ciento del PBI, mayor en 0,4 p.p. del PBI respecto a los gastos no financieros de 2021. Este incremento de los gastos se explicó, en su totalidad, por el incremento de los gastos de capital en 0,4 p.p. del PBI (tabla 3).

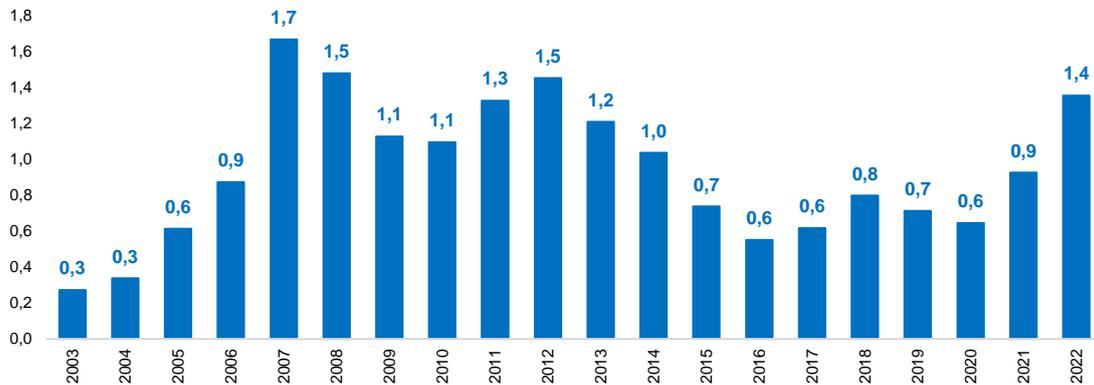
Tabla N° 3: Resultado económico de los gobiernos locales

Gobiernos Locales	Millones de S/		Var. % real	% del PBI		Var. p.p.
	2021	2022		2021	2022	
I. Ingresos totales	33 707	38 874	6,9	3,8	4,1	0,3
Ingresos corrientes	26 663	31 728	10,3	3,0	3,4	0,3
<i>Ingresos tributarios</i>	3 373	3 700	1,7	0,4	0,4	0,0
<i>Ingresos no tributarios</i>	3 036	3 717	13,5	0,3	0,4	0,0
<i>Transferencias corrientes</i>	20 254	24 311	11,3	2,3	2,6	0,3
<i>Transferencias RR.NN.</i>	8 118	12 706	45,1	0,9	1,4	0,4
<i>Otras transferencias</i>	12 136	11 605	-11,4	1,4	1,2	-0,1
<i>FONCOMUN</i>	7 483	8 554	6,0	0,9	0,9	0,1
<i>Recursos ordinarios</i>	1 455	1 268	-19,2	0,2	0,1	0,0
Ingresos de capital	7 043	7 146	-5,9	0,8	0,8	0,0
<i>Venta de activos</i>	26	49	76,8	0,0	0,0	0,0
<i>Transferencia de capital</i>	7 017	7 097	-6,3	0,8	0,8	0,0
II. Gastos no financieros	31 809	37 449	9,1	3,6	4,0	0,4
Gastos corrientes	15 934	16 762	-2,5	1,8	1,8	0,0
<i>Remuneraciones</i>	2 629	3 000	5,8	0,3	0,3	0,0
<i>Bienes y servicios</i>	12 458	12 736	-5,2	1,4	1,4	-0,1
<i>Transferencias</i>	847	1 025	12,2	0,1	0,1	0,0
Gastos de capital	15 875	20 687	20,8	1,8	2,2	0,4
<i>Inversión</i>	15 756	20 518	20,7	1,8	2,2	0,4
<i>Otros</i>	119	169	31,2	0,0	0,0	0,0
III. Resultado primario (I-II)	1 897	1 425	0,0	0,2	0,2	-0,1
IV. Intereses	35	25	-33,0	0,0	0,0	0,0
V. Resultado económico (III-IV)	1 863	1 400	0,0	0,2	0,1	-0,1

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En particular, las transferencias RR.NN. se caracterizan por su heterogeneidad entre gobiernos locales¹⁹ y por su alta volatilidad. Para observar dicha volatilidad, en los gobiernos locales, en un lapso de 5 años comprendido entre los años 2012-2016, estas transferencias se redujeron en 0,8 p.p. del PBI. Mientras que en los últimos tres años (2020-2022) estas mismas transferencias se incrementaron en 0,8 p.p. del PBI (gráfico 15).

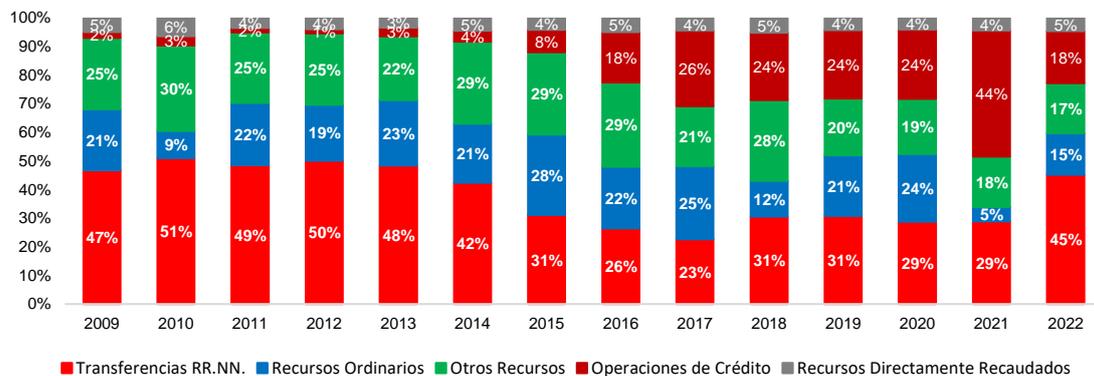
Gráfico N° 15: transferencias RR.NN. de los gobiernos locales (porcentaje del PBI)



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Asimismo, hay que resaltar que las transferencias RR.NN. son una fuente de financiamiento importante de la inversión pública en los gobiernos locales. Así, en el periodo 2009-2022, las transferencias RR.NN. financiaron, en promedio, el 38 por ciento del gasto en inversión pública. No obstante, se observa que a medida que las transferencias RR.NN. se reducen, como ocurrió en el periodo 2012-2016, ocurre lo mismo con su participación en las fuentes de financiamiento de la inversión pública local (gráfico 16).

Gráfico N° 16: Fuentes de financiamiento de la inversión pública local



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En cuanto al estimado de la deuda de los GLs, en 2022, el denominado Saldo de Deuda Total (SDT) ascendió a S/ 11 798 millones (1,3 por ciento del PBI), nivel menor en 0,2 p.p. del PBI al registrado en 2021. En cuanto a los componentes del SDT, los saldos de pasivos fueron de 0,8 por ciento del PBI, una reducción de 0,2 p.p. del PBI respecto al 2021, explicado por la reducción

¹⁹ La heterogeneidad de una transferencia entre distintos gobiernos locales se puede medir a través del coeficiente de variación (CV), el cual es una medida de dispersión relativa. Así, un CV alto indica que los datos tienen una alta variabilidad. En esa línea, las transferencias RR.NN. tuvieron un CV de 3,03 para el periodo 2017-2022; mientras que, para fines comparativos los recursos del FONCOMÚN tuvieron un CV de 0,69 para el mismo periodo.

de las deudas con proveedores. Por otro lado, la deuda real de los GLs ascendió a 0,3 por ciento del PBI, similar a lo registrado en 2021 (tabla 4).

Tabla N° 4: Saldo de deuda total de los gobiernos locales

Gobiernos Locales	Millones de S/		Var. % real	% del PBI		Var. p.p.
	2021	2022		2021	2022	
I. Saldo de Pasivos	9 059	7 685	-21,4	1,0	0,8	-0,21
<i>Cuentas por pagar a Proveedores</i>	3 298	2 278	-36,0	0,4	0,2	-0,13
<i>Endeudamiento</i>	1 922	1 721	-17,0	0,2	0,2	-0,04
<i>Remuneraciones por Pagar</i>	488	498	-5,5	0,1	0,1	0,00
<i>Sentencias judiciales</i>	2 580	2 383	-14,4	0,3	0,3	-0,04
<i>Otros</i>	770	805	-3,1	0,1	0,1	0,00
II. Deuda exigible	1 382	1 392	-6,6	0,2	0,1	-0,01
<i>Principal</i>	326	324	-8,1	0,0	0,0	0,00
<i>Intereses</i>	1 055	1 069	-6,1	0,1	0,1	-0,01
III. Deuda real	2 639	2 721	-4,4	0,3	0,3	-0,01
<i>Principal</i>	207	197	-11,6	0,0	0,0	0,00
<i>Intereses</i>	2 432	2 523	-3,8	0,3	0,3	-0,01
Saldo de Deuda Total (I+II+III)	13 080	11 798	-16,4	1,5	1,3	-0,23

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

2. Evaluación de las reglas fiscales vigentes durante 2022

a) Reglas fiscales aplicables al SPNF

Como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, las reglas fiscales fueron suspendidas durante 2020 y 2021²⁰. La suspensión abarcó las reglas previstas en el numeral 6.1 del artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1276, las cuales establecen límites para los siguientes agregados fiscales: el saldo de la deuda bruta total del Sector Público No Financiero (SPNF), el déficit fiscal del SPNF, el gasto no financiero del Gobierno General y el gasto corriente excluyendo el mantenimiento del Gobierno General.

Para el 2022 se restituyó la vigencia del sistema de reglas fiscales mencionado previamente. Para ello, mediante el Decreto de Urgencia N° 079-2021, se establecieron reglas transitorias sobre el nivel de endeudamiento bruto y el déficit fiscal. Sobre la deuda bruta se estableció un límite de 38 por ciento del PBI²¹, mientras que sobre el déficit fiscal se estableció un tope de 3,7 por ciento del PBI. En el caso de las reglas de gasto, entraron en vigor los límites establecidos en el Decreto Legislativo N° 1276.

En adelante, se evalúa el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes para el 2022 (tabla 5) y se contrastan los resultados observados con las proyecciones previstas en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 (MMM). A partir de 2023, el sistema de reglas fiscales estará regido por los límites establecidos en la Ley N° 31541 y el Decreto Legislativo N° 1276.

²⁰ Ver Decreto Legislativo N° 1457 publicado en abril del 2020.

²¹ En el caso de la regla de deuda, excepcionalmente, y siempre que se cumpla con las otras reglas vigentes, se puede tener un desvío por diferencias atribuibles a variaciones cambiarias y prefinanciamientos.

Tabla N° 5: vigencia del sistema de reglas fiscales

	2020 ^{1/}	2021 ^{1/}	2022 ^{2/}	2023 ^{3/}	2024 ^{3/}	2025 ^{3/}	2026 ^{3/}
Regla de deuda							
Deuda bruta del SPNF menor a:	No vigente	No vigente	38% del PBI				
Regla de resultado económico							
El déficit fiscal del SPNF es menor o igual a:	No vigente	No vigente	3,7% del PBI	2,4% del PBI	2,0% del PBI	1,5% del PBI	1,0% del PBI
Regla de gasto no financiero del GG							
Crecimiento real es menor o igual a:	No vigente	No vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente
Regla de gasto corriente del GG (excluyendo mantenimiento)							
Crecimiento real es menor o igual a:	No vigente	No vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente

1/ Aplicó la suspensión de las reglas macrofiscales establecidas en el DL N°1457.

2/ En 2022 estuvieron vigentes las reglas de deuda y déficit fiscal establecidas en el DU N° 079-2021, así como las reglas de gasto establecidas en el DL N°1276.

3/ Para los años 2023 y en adelante rigen las reglas fiscales establecidas en la Ley N° 31541 y el DL N°1276.

Fuente: SPIJ. Elaboración: DEM-STCF.

a.1) Regla de saldo de deuda

A cierre del 2022, la deuda pública del SPNF fue de 33,8 por ciento del PBI, 4,2 p.p. del PBI por debajo del límite vigente establecido en el DU N° 079-2021. De esta forma, se cumplió con la regla de deuda. Respecto a la previsión contemplada en el MMM, la deuda pública fue 2,8 p.p. del PBI menor a la proyectada (tabla 6). Por componentes, la deuda interna fue 4,0 p.p. del PBI inferior a la prevista, mientras que la deuda externa fue 1,2 p.p. del PBI superior a la esperada.

Tabla N° 6: Saldo de la deuda pública del SPNF, 2022 y proyección MMM

	Millones de soles			% del PBI			Regla de deuda 2022
	MMM	2022	Diferencia	MMM	2022	Diferencia	
Deuda externa	147 580	164 527	16 947	16,3	17,5	1,2	
Deuda interna	183 283	152 874	-30 409	20,3	16,3	-4,0	
Total	330 863	317 401	-13 462	36,6	33,8	-2,8	38,0

Fuente: MEF y BCRP. Elaboración: DEM-STCF. La regla de deuda aplicable al 2022 corresponde a la establecida en el Decreto de Urgencia N° 079-2021.

a.2) Regla de déficit fiscal

En 2022, el déficit fiscal fue de 1,7 por ciento del PBI, inferior en 2,0 p.p. del PBI respecto al tope establecido en el DU N° 079-2021. De esta forma, se cumplió con la regla de déficit fiscal. La proyección de déficit fiscal contemplada en el MMM fue equivalente al límite establecido por regla, por lo que se observó una sobreestimación de 2,0 p.p. del PBI (tabla 7). Este resultado se explica, principalmente, por una recaudación 2,2 p.p. del PBI superior a la esperada. En contraste, el resultado primario de las EPNF fue 0,3 p.p. del PBI inferior al esperado, asociado principalmente a la dinámica del resultado primario de Petroperú.

Tabla N° 7: Déficit fiscal del SPNF, 2022 y proyección MMM

	Millones de soles			% del PBI			Regla de déficit 2022
	MMM	2022	Diferencia	MMM	2022	Diferencia	
Ingresos del GG	179 528	206 901	27 373	19,9	22,1	2,2	
Gastos no financieros del GG	198 356	206 523	8 167	21,9	22	0,1	
Gastos corrientes	150 499	149 526	-973	16,6	15,9	-0,7	
Gastos de capital	47 857	56 997	9 140	5,3	6,1	0,8	
RP de las EPNF	692	-1 584	-2 276	0,1	-0,2	-0,3	
Resultado primario del SPNF	-18 136	-1 205	16 931	-2	-0,1	1,9	
Intereses	14 946	14 727	-219	1,7	1,6	-0,1	
Déficit fiscal	33 082	15 933	-17 149	3,7	1,7	-2,0	3,7

Fuente: MEF, Elaboración: DEM-STCF. *La regla de déficit aplicable al 2022 corresponde a la establecida en el Decreto de Urgencia N° 079-2021. **La regla del déficit aplicable al 2023 corresponde a la establecida en la Ley N° 31541.

a.3) Regla de gasto no financiero

La regla fiscal de gasto no financiero del Gobierno General (GG): establece que *“la tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI más un punto porcentual”*.

Para el año 2022, considerando las proyecciones del MMM, la regla fiscal del gasto no financiero fue de 5,2 por ciento en términos reales. En ese año, el gasto no financiero ascendió a S/ 206 523 millones, el cual fue superior en S/ 12 320 millones al registrado en 2021. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,4 por ciento, el gasto no financiero creció en 3,9 por ciento en términos reales. En consecuencia, se cumplió la regla de gasto no financiero.

Cabe resaltar que el cumplimiento de la regla fue facilitado por los altos niveles de gastos extraordinarios que se ejecutaron en 2021 asociados a la pandemia de la COVID-19, lo que elevó la base de comparación y generó espacio para la ejecución de otros gastos extraordinarios durante el 2022 (como los señalados en el acápite anterior) sin incumplir las reglas fiscales. En ese sentido, si se excluyera de la contabilidad de la regla aquellos gastos asociados a medidas que son de naturaleza extraordinaria y transitoria, tanto en 2021 como en 2022, el crecimiento del gasto no financiero sería de 8,4 por ciento en términos reales, con lo cual se estaría incumpliendo la regla (gráfico 17.A).

a.4) Regla de gasto corriente sin mantenimiento

La regla fiscal de gasto corriente sin mantenimiento del Gobierno General (GG): establece que *“la tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente sin mantenimiento no debe ser mayor al promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI menos un punto porcentual”*.

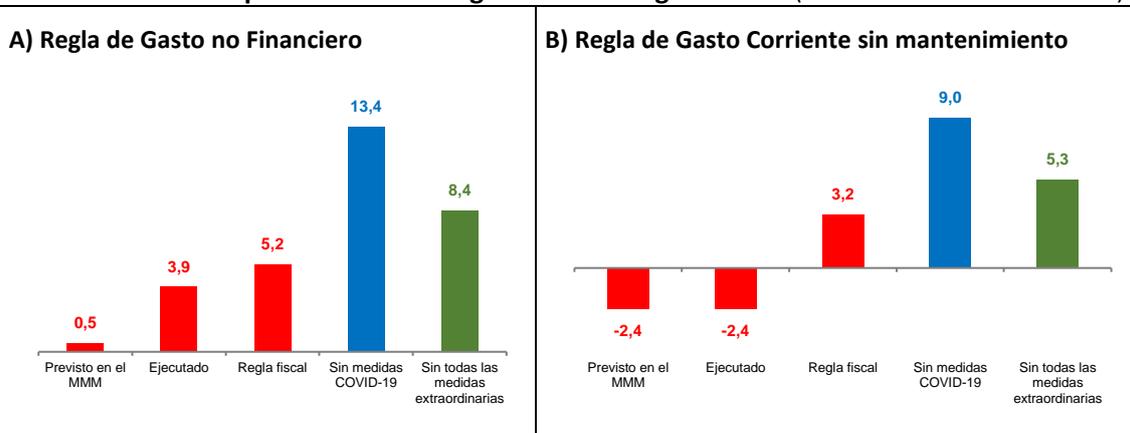
Para el año 2022, considerando las proyecciones del MMM, la regla fiscal del gasto corriente sin mantenimiento fue de 3,2 por ciento en términos reales. En ese año, el gasto corriente que excluyó mantenimiento ascendió a S/ 143 752 millones, inferior al de 2021 en S/ 142 millones. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,4 por ciento, el gasto corriente excluyendo mantenimiento cayó en 2,4 por ciento en términos reales. En consecuencia, se cumplió la regla de gasto corriente no financiero sin mantenimiento.

Es preciso recalcar que, a que a pesar de que se cumplió la regla del gasto corriente excluyendo mantenimiento, este también fue facilitado por los altos niveles de gastos extraordinarios que se ejecutaron en 2021 asociados a la pandemia de la COVID-19. En ese sentido, si se descontara de la contabilidad de la regla aquellos gastos extraordinarios para 2021 y 2022, el crecimiento

del gasto corriente sin mantenimiento sería de 5,3 por ciento en términos reales, con lo cual se estaría incumpliendo la regla (gráfico 17.B).

Por consiguiente, el hecho de que en 2022 se cumpliera las reglas fiscales se explica por el retiro de medidas frente a la pandemia, lo cual brindó espacio para implementar nuevas medidas, que su vez generó que el gasto en millones de soles fuera superior a lo establecido en el MMM. Es decir, los gastos temporales o extraordinarios ejecutados el año previo brindaron espacio en el año fiscal siguiente para acomodar mayores gastos, lo que ocasionó una extensión de la temporalidad de los desvíos. Ello es notorio cuando examinamos que el gasto no financiero del gobierno general previsto en el MMM equivalía a un crecimiento de 0,5 por ciento en términos reales; sin embargo, debido a las medidas extraordinarias, al cierre del año la tasa de crecimiento estuvo por encima de lo anticipado y se ubicó en 3,9 por ciento en términos reales, aunque ello fue menor a la regla de 5,2 por ciento (gráfico 17.A).

Gráfico N° 17: Cumplimiento de las reglas fiscales de gasto 2022 (Var. % real con IPC del MMM)



Nota: en el Recuadro se muestra el detalle de los cálculos.

Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

b) Reglas fiscales aplicables a los gobiernos subnacionales

De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1275 (MRTF-SN), en 2022, estuvieron vigentes dos reglas fiscales aplicables a los 26 gobiernos regionales y 1 890 gobiernos locales. Según los topes establecidos, ningún gobierno regional incumplió con las reglas fiscales, mientras que 67 gobiernos locales incumplieron al menos una de las reglas fiscales vigentes²².

Cabe señalar que, según el MRTF-SN, los gobiernos subnacionales que incumplen una o ambas reglas fiscales deberían estar sujetos a medidas correctivas, que incluyen la remisión del documento “Compromisos de Ajuste Fiscal” al MEF y a la Contraloría General de la República, y la prohibición de celebrar contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) o convenios de Obras por impuestos (OxI). Además, el MRTF-SN establece que los gobiernos subnacionales que cuenten con calificaciones crediticias iguales o superiores a BBB+, extendida por dos empresas calificadoras de riesgo inscritas en la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), están exoneradas del cumplimiento de las reglas fiscales. Según el IAECRF, el único gobierno subnacional que cumple esa condición es la Municipalidad Metropolitana de Lima²³.

²² Ver la tabla A.1 y A.2 del anexo.

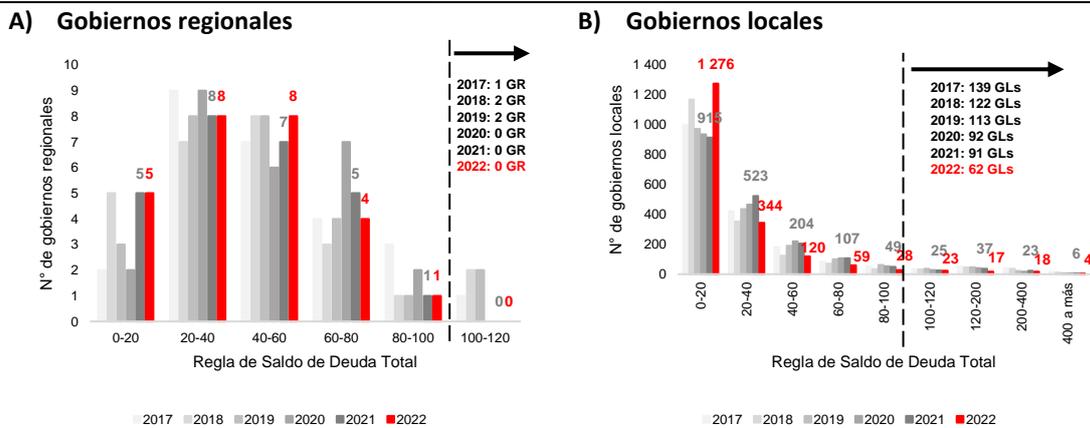
²³ La Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con dos calificaciones iguales o superiores a BBB+ extendidas por las calificadoras de riesgo Pacific Credit Rating S.A.C. y Apoyo & Asociados Internacionales S.A.C.

b.1) Regla de saldo de deuda total

La regla fiscal del Saldo de Deuda Total (SDT): establece que “la relación entre el SDT²⁴ 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° 29230²⁵, la que resulte menor, no debe ser superior al cien (100) por ciento”.

Según el IAECRF, en 2022, ningún gobierno regional y 62 gobiernos locales incumplieron la regla fiscal de SDT. Respecto a la evaluación de las reglas fiscales vigentes en el año 2021, el número de gobiernos regionales que incumplieron la regla fiscal se mantuvo inalterado; mientras que, por el lado de los gobiernos locales, el número que incumplieron la regla fiscal se redujo por quinto año consecutivo (gráfico 18).

Gráfico N° 18: distribución del cumplimiento de la regla de SDT, 2017-2022



Nota: Los gobiernos subnacionales a la derecha de la línea punteada incumplen la regla fiscal del SDT.
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Sobre la regla de SDT destaca un grupo de 32 GLs que vienen incumpliendo esta regla fiscal desde la implementación del MRTF-SN en 2017. Cabe destacar que estos 32 gobiernos locales representan cerca de la mitad de los gobiernos locales que incumplieron la regla fiscal en 2022. Asimismo, este grupo de gobiernos locales concentraron el 31,2 por ciento de toda la deuda local, en donde las regiones con la mayor cantidad de gobiernos locales que incumplen

²⁴ El SDT se compone 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 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”. La **deuda real** “(...) corresponde a los aportes previsionales no pagados a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones 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)”.

²⁵ La Ley 29230 que 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 subnacionales, 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.

reiteradamente la regla fiscal de SDT se encuentran ubicados en Lima Metropolitana y Apurímac²⁶ (tabla 8).

Tabla N° 8: gobiernos locales que incumplen la regla de SDT desde 2017

Región	N° de GL	2022	
		SDT	% del SDT total
Municipalidad de Lima^{1/}	1	1 393	11,8%
Lima Metropolitana	6	1 596	13,5%
Callao	3	881	7,5%
Lambayeque	5	368	3,1%
Ica	1	190	1,6%
Lima Provincias	2	136	1,2%
Apurímac	6	376	3,2%
Ucayali	1	63	0,5%
Loreto	3	37	0,3%
Pasco	1	11	0,1%
Cajamarca	1	8	0,1%
Huancavelica	1	7	0,1%
Ayacucho	1	7	0,1%
Amazonas	1	2	0,0%
Total	32	3 682	31,2%
	(33)	(5 075)	(43,0%)

1/ Entre paréntesis se incluye la información de Lima. Sin embargo, en estricto no se debe considerar esta información, ya que esta municipalidad se encuentra exceptuada del cumplimiento de las reglas fiscales.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

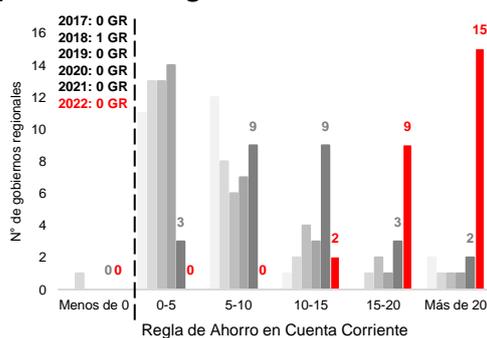
b.2) Regla de ahorro en cuenta corriente

La regla 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”*.

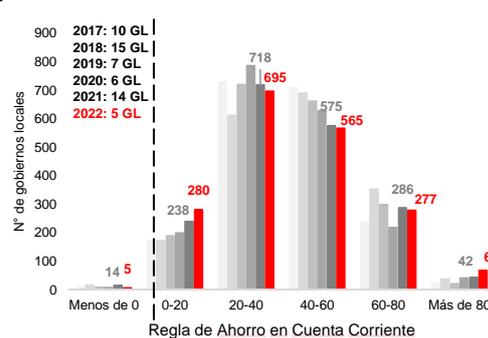
En 2022, ningún gobierno regional y 5 gobiernos locales incumplieron la regla fiscal de ACC. Respecto a la evaluación de las reglas fiscales de 2021, el número de gobiernos regionales que incumplieron la regla fiscal se mantuvo inalterado; mientras que, por el lado de los gobiernos locales, el número que incumplieron la regla fiscal se redujo respecto al 2021 (gráfico 19).

Gráfico N° 19: Distribución del cumplimiento de la regla de ACC

A) Gobiernos regionales



B) Gobiernos locales



Nota: La regla de ACC se expresa como el cociente entre la diferencia de ingresos y gastos corrientes, y los ingresos corrientes. Así, un ratio menor a 0 significa que la regla fiscal ha sido incumplida. Los gobiernos subnacionales a la izquierda de la línea punteada incumplen la regla fiscal del ACC.

Fuente: MEF. Elaboración DEM-STCF.

²⁶ Ver la tabla A.3 del anexo.

b.3) Situación fiscal de Lima Metropolitana

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es un caso especial de MRTF-SN. Según este apartado legal, la MML no cumpliría, desde 2017, con el límite legal establecido para la regla fiscal de SDT (gráfico 20.A). Esto significaría la aplicación de las medidas correctivas más restrictivas. Sin embargo, la MML se encuentra exceptuada de su aplicación. Esto debido a que la MML cuenta con dos calificaciones crediticias de AA otorgada por *Apoyo y Asociados S.A.C* y *Pacific Credit Rating S.A.C.*, dos agencias calificadoras nacionales. No obstante, la MML cuenta con otras dos calificaciones crediticias otorgada por agencias calificadoras de riesgo internacionales, como lo son *Fitch Ratings* y *Moody's*. Estas agencias le otorgan calificaciones de BBB y Baa3²⁷, respectivamente, varios escalones por debajo del BBB+ requerido por el MRTF-SN. Así, si se tomaran en cuenta estas calificaciones crediticias, la MML no podría ser exceptuada de las medidas correctivas del MRTF-SN (tabla 9).

Tabla N° 9: Calificaciones crediticias de la MML

Nivel	Moody's	Fitch	Pacific Credit Rating	Apoyo y Asociados
Grado de inversión	Aaa	AAA	AAA	AAA
	Aa1	AA+	AA+	AA+
	Aa2	AA	AA	AA
	Aa3	AA-	AA-	AA-
	A1	A+	A+	A+
	A2	A	A	A
	A3	A-	A-	A-
	Baa1	BBB+	BBB+	BBB+
	Baa2	BBB	BBB	BBB
	Baa3	BBB-	BBB-	BBB-
Grado especulación	Ba1	BB+	BB+	BB+
	Ba2	BB	BB	BB
	Ba3	BB-	BB-	BB-
	B1	B+	B+	B+
	B2	B	B	B
	B3	B-	B-	B-

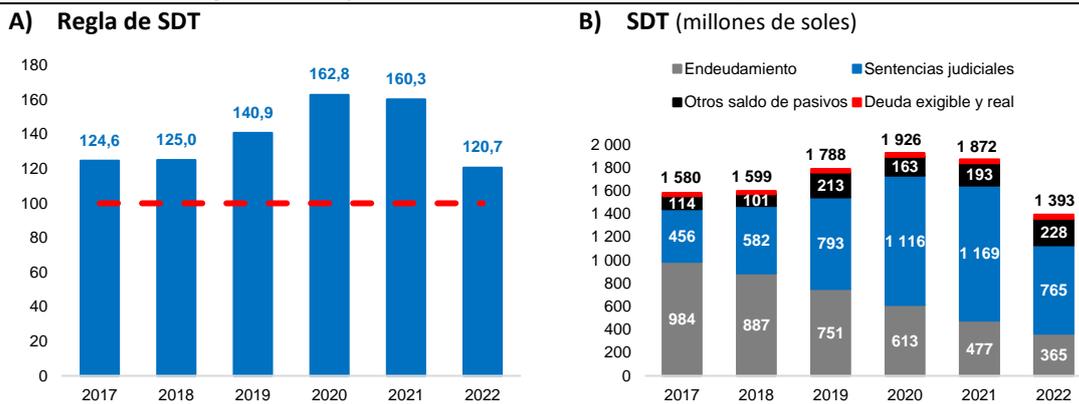
Límite establecido por el MRTF-SN.

Nota: Se encuentra resaltado de color rojo la calificación otorgada por cada agencia calificadora de riesgo.
 Fuente: MEF, Moodys y Fitch Ratings. Elaboración: DEM-STCF.

En cuanto al estimado de la deuda de la MML, esta fue de S/ 1 393 millones en 2022. En cuanto a su composición, esta proviene en su totalidad de los saldos de pasivos, que alcanzaron los S/ 1 357 millones en 2022, y representaron el 97 por ciento de la deuda de la municipalidad. Dentro de los saldos de pasivos, la deuda financiera de la municipalidad (operaciones de endeudamiento), la cual es la deuda analizada por las agencias calificadoras de riesgo, ha presentado una tendencia decreciente, reduciéndose de S/ 984 millones a S/ 365 millones en 2022. En el último año, esta deuda representó el 26 por ciento de toda la deuda de la municipalidad. El otro componente importante de la deuda de la municipalidad es la que proviene sentencias judiciales y laudos arbitrales. Esta deuda mantuvo una tendencia creciente en el periodo 2017-2021, alcanzando los S/ 1 169 millones en 2021. Sin embargo, en 2022, esta deuda se redujo hasta los S/ 765 millones (gráfico 20.B).

²⁷ La empresa Moody's también realiza el análisis de la calificación crediticia excluyendo una potencial ayuda del Gobierno Nacional (*Baseline Credit Assessment*). En este escenario, Moody's le otorga una calificación de Ba1 a la MML (3 escalones por debajo del BBB+ requerido).

Gráfico N° 20: regla de SDT y estimado de deuda de la MML, 2017-2022

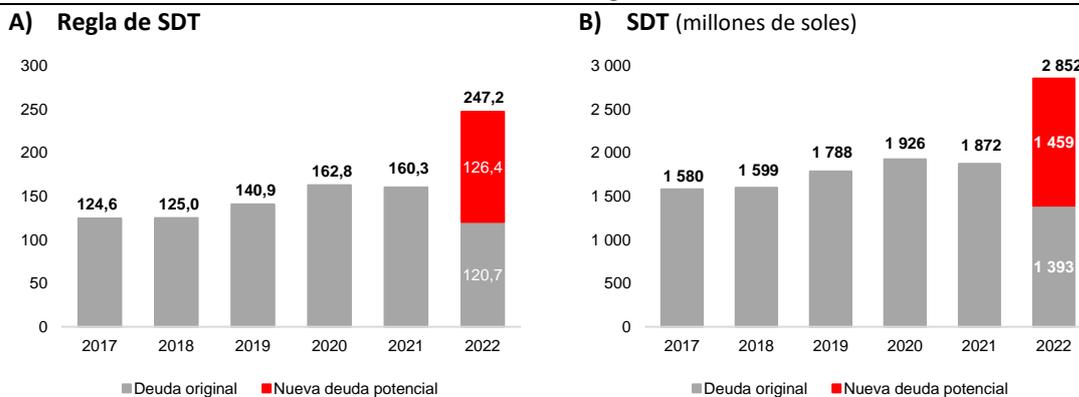


Nota: la línea punteada hace referencia al límite legal de la regla de SDT del MRTF-SN.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Adicionalmente, sobre la situación fiscal de la MML existe un potencial riesgo de materialización de posibles contingencias que podrían incrementar la deuda de la MML, incrementando aún más el ratio de la regla de SDT por encima del límite legal, y potencialmente afectando la calificación crediticia de la municipalidad. En ese sentido, la terminación unilateral del contrato de concesión de Rutas de Lima^{28,29} se reflejaría en perjuicio económico para la municipalidad que tendría que asumir un pasivo de alrededor de S/ 1 459 millones³⁰, que terminaría aumentando la deuda de la municipalidad (gráfico 21).

Gráfico 21: Efecto de la materialización de contingencias fiscales de la MML



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

²⁸ La concesión comprende la operación y mantenimiento de: i) 31.5 km de la Panamericana Norte, pasando el Puente Habich hasta antes del Intercambio de Ancón, ii) 54.1 km de la Panamericana Sur, pasando el Trébol de Javier Prado hasta el Puente Pucusana, y iii) 29 km de la Autopista Ramiro Priálé. El concesionario está conformado por un Consorcio que incluye a Brookfield (57%), Novonor (antes Odebrecht con 25%) y Sigma (18%). La concesión tiene una duración de 30 años, que se iniciaron en el año 2013.

²⁹ La MML en Concejo Municipal extraordinario del 19 de enero de 2023, declaró terminar unilateralmente el contrato de concesión por "afectación del interés público". El contrato de concesión establece un periodo de 180 días para la terminación anticipada bajo este supuesto.

³⁰ Monto estimado por el concesionario en un comunicado del 21 de enero de 2023.

3. Conclusiones

El análisis de la DEM-STCF sobre la DCRF y el IAECRF correspondiente al 2022 concluye:

- En 2022, la **actividad económica** creció 2,7 por ciento en términos reales, por debajo de lo previsto en el MMM (+4,8 por ciento) debido al deterioro de la confianza empresarial, la postergación del inicio de ejecución de importantes proyectos mineros y los conflictos sociales en torno a la minería, ocasionando un impacto negativo sobre la inversión privada.
- Con relación a las **finanzas públicas del SPNF**, en el 2022, se observa una recuperación de las cuentas fiscales, tal como lo muestran las principales variables fiscales, como el déficit fiscal y la deuda pública, que se redujeron en 2,0 p.p. del PBI y 2,8 p.p. del PBI, respecto al MMM.
- Respecto a los **ingresos fiscales**, estos registraron un crecimiento 4,2 por ciento en términos reales, alcanzando un 22,1 por ciento del PBI (1,1 p.p. del PBI más que en 2021 y 2,2 p.p. del PBI más que en el MMM). El buen desempeño se sustenta en el incremento de ingresos asociados a recursos naturales, del IR de resto de sectores económicos y del IGV; atenuado parcialmente por el aumento de devoluciones tributarias y por el efecto estadístico de ingresos extraordinarios registrados durante el 2021.
- En cuanto al **gasto público**, estos se redujeron en 1,4 por ciento en términos reales debido al retiro de las medidas desplegadas para afrontar la crisis de la COVID-19. No obstante, como porcentaje del PBI, aún continúa en niveles superiores a los del periodo prepandemia, los cuales no son compatibles con los límites que se requieren para cumplir con la regla de déficit fiscal los próximos años, dada la senda de ingresos prevista en el MMM, por lo que será necesario evidenciar el ajuste del gasto en términos del PBI.
- Con relación a las **finanzas de los gobiernos subnacionales**, en 2022, los gobiernos regionales y gobiernos locales obtuvieron resultados económicos superavitarios, sustentado en las mayores transferencias asociadas a los recursos naturales. Acerca del cumplimiento de las reglas fiscales, en 2022, ningún gobierno regional incumplió las reglas fiscales por tercer año consecutivo; mientras que, 62 gobiernos locales incumplieron la regla de SDT y 5 gobiernos locales incumplieron la regla de ACC.
- Finalmente, sobre la **situación fiscal de la MML** se resalta que su ratio de la regla fiscal de SDT se encuentra, desde 2017, por encima de límite legal establecido en el MRTF-SN; sin embargo, la municipalidad se encuentra exceptuada de cualquier medida correctiva al contar con dos calificaciones crediticias por encima del BBB+. La MML cuenta con otras dos calificaciones crediticias, que, de considerarse, no le permitirían estar exceptuada de las medidas correctivas del MRTF-SN. Asimismo, cabe resaltar la posible materialización de contingencias que potencialmente podrían incrementar la deuda de la municipalidad muy por encima del límite establecido en el MRTF-SN.

Recuadro: Medidas extraordinarias en gasto público durante 2021 y 2022

Gabriela Espinar, Alison Murga y Adrián Rodas

Resumen

El presente recuadro tiene la doble finalidad de mejorar la transparencia en la disponibilidad de información sobre las medidas extraordinarias implementadas durante 2021 y 2022 en el gasto público, así como cuantificar dichas medidas a fin de advertir riesgos de corto y mediano plazo en la conducción de las cuentas del gobierno. Considerar una contabilidad diferenciada para estas medidas permite obtener hallazgos importantes para el 2022, como: i) las reglas de gasto público se habrían incumplido; ii) el gasto rígido o poco flexible habría registrado un incremento histórico. Ambos resultados se complementan y muestran que se están gestando presiones fiscales a las finanzas públicas en el mediano plazo, lo cual debe monitorearse y controlarse oportunamente.

I. Gasto público extraordinario durante 2021 y 2022

En esta parte se realiza el ejercicio de identificar y cuantificar todas las medidas extraordinarias ejecutadas en los últimos años. El gasto extraordinario implementado durante 2022 ascendió a S/ 23 585 millones, menor a lo observado en 2021 de S/ 29 355 millones. Esta reducción se explica por el retiro del gasto frente a la pandemia, lo cual brindó espacio para autorizar nuevas intervenciones transitorias para afrontar el contexto inflacionario, dotar de capital a la empresa pública Petroperú, aprobar disposiciones en el marco de convenios colectivos, entre otros.

1. Medidas frente a la COVID-19

De acuerdo con las cifras del MEF, publicadas en la DCRF, el gasto público para afrontar la pandemia ascendió a S/ 13,3 mil millones (1,4 por ciento del PBI), menor a lo ejecutado en 2021 de S/ 27,8 mil millones (3,2 por ciento del PBI). Por rubro de gasto, se concentró en gasto en bienes y servicios por la adquisición de vacunas, aunque el monto de este no se explicita en dicho documento ni el portal de transparencia. Si bien las principales categorías de gasto se redujeron debido a la transitoriedad de estas medidas, contrasta el incremento significativo de los honramientos de los impagos por los créditos garantizados del programa Reactiva Perú, que ascendió a S/ 3 885 millones (gráfico R.1). Es de indicar que el retiro de las intervenciones relacionados a la pandemia implicó un efecto base que facilitó el cumplimiento de las reglas de crecimiento del gasto, incluso permitió la aprobación de otras medidas extraordinarias.

Gráfico R.1: Gasto frente a la COVID-19 (millones de soles y porcentaje del PBI)

	2020	2021	2022
Total	29 117	27 799	13 342
% del PBI	4,0	3,2	1,4
Gasto corriente	26 392	24 341	8 737
Remuneraciones	1 365	1 078	276
Bienes y servicios	8 596	13 638	7 233
Transferencias corrientes	16 432	9 625	1 228
Gasto de capital	2 724	3 458	4 606
Inversión	1 583	3 038	721
Otros gastos de capital	1 141	420	3 885

Fuente: MEF. Elaboración DEM-STCF.

2. Medidas para mitigar el impacto del alza de precios

A diferencia de 2021, en 2022 se ejecutaron medidas para afrontar el proceso inflacionario y que evitaron una mayor pérdida de poder adquisitivo de las familias. De acuerdo con lo publicado en la DCRF, se autorizaron subsidios extraordinarios como el bono alimentario (S/ 1 698 millones), un subsidio focalizado a personas pertenecientes a familias de menores ingresos, y se amplió la cobertura de programas sociales y se dio una subvención adicional (S/ 607 millones) en los programas Juntos, Contigo y Pensión 65. También se brindó asistencia alimentaria a familias y estudiantes por S/ 128 millones, a través del apoyo a ollas comunes y la ampliación del programa Qali Warma, entre otras asignaciones en el sector agrícola por el incremento de precios de fertilizantes. Por último, el gasto que se realizó desde el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC) habría ascendido a S/ 2 792 millones.

3. Bonificaciones extraordinarias a funcionarios públicos

En diciembre de 2022, los funcionarios del sector público recibieron bonificaciones extraordinarias en el marco del Decreto de Urgencia N° 026-2022 y la Ley de Presupuesto 2023, este último como resultado de los acuerdos del Convenio colectivo centralizado. Los costos fiscales ascendieron a S/ 347 millones y S/ 306 millones, respectivamente³¹.

4. Gasto extraordinario en sentencias judiciales

Al cierre de 2021, se aprobó una transferencia de recursos por S/ 1 000 millones a favor del gobierno nacional y gobiernos regionales para financiar el pago de sentencias judiciales del sector educación, y de ese modo, priorizar el pago de la deuda social del magisterio. Esto fue financiado con la incorporación de recursos a la Reserva de Contingencia mediante créditos suplementarios, en función de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. Cabe indicar que este gasto no se repitió en 2022³².

5. Aporte extraordinario a Petroperú

En 2022 se realizó un aporte a Petroperú por S/ 4 000 millones, lo cual originó un incremento en el rubro de otros gastos de capital y, a su vez, generó una menor acumulación de activos financieros líquidos. Cabe señalar que el alto grado de apalancamiento, la falta de liquidez, la inadecuada gestión, y las rebajas a la calificación crediticia han sido reflejo de la situación de la empresa, lo cual podría representar una fuente de riesgos fiscales. De este modo, como ha expresado el CF en reiteradas ocasiones³³, resulta relevante un monitoreo constante y transparente del desempeño de la empresa estatal.

II. Reglas fiscales en 2022 excluyendo el gasto extraordinario

En esta parte se procede a recalcular el gasto no financiero y corriente excluyendo las partidas o intervenciones extraordinarias a fin de comparar su crecimiento con lo permitido por las reglas. El tener una contabilidad separada del gasto permite comprender mejor los riesgos para las finanzas públicas, encontrándose que el componente no extraordinario (sin las medidas descritas en el apartado anterior) creció por encima de lo permitido por las reglas fiscales (gráfico R.2), lo cual significa que se ha inyectado recursos a la economía de forma significativa.

³¹ En 2023 se han aprobado nuevas medidas temporales en el marco de los convenios colectivos.

³² En cambio, para el 2023 sí se ha aprobado este gasto extraordinario por un monto similar en el marco del Plan Con Punche Perú.

³³ Ver: i) Comunicado N° 04-2022-CF, ii) Informe N° 01-2023-CF, iii) Informe N° 02-2023-CF.

En particular, al excluir el gasto asociado a la pandemia, el gasto no financiero del gobierno general aumentó 13,4 por ciento en términos reales, mientras que el gasto corriente sin mantenimiento creció 9,0 por ciento en términos reales, ambas tasas muy por encima de las reglas (5,2 por ciento y 3,2 por ciento, respectivamente). Si extendemos el análisis y se descuentan todas las demás medidas, la tasa de crecimiento del gasto no financiero y del gasto corriente persisten por encima de sus reglas al ascender a 8,4 por ciento y 5,3 por ciento respectivamente. Estas altas de crecimiento del gasto se explicarían por el aumento de los rubros más rígidos, por ello, en la siguiente sección se examina la evolución de este tipo de gasto.

Gráfico R.2: Reglas fiscales sin considerar gastos extraordinarios

Gasto no financiero (Millones de soles y Var. porcentual real)			Gasto corriente sin mantenimiento (Millones de soles y Var. porcentual real)		
	2021	2022		2021	2022
1. Gasto no financiero del gobierno general	194 203	206 523	1. Gasto corriente sin mantenimiento	143 894	143 752
2. Medidas extraordinarias	29 355	23 585	2. Medidas extraordinarias	24 167	14 690
A. Medidas frente a la pandemia	27 799	13 342	A. Medidas frente a la pandemia	22 611	8 447
B. Medidas frente a la inflación y otros	557	6 242	B. Medidas frente a la inflación y otros	557	6 242
C. Sentencias Judiciales	1 000		C. Sentencias Judiciales	1 000	
D. Aporte extraordinario a Petroperú		4 000	D. Aporte extraordinario a Petroperú		
3. Gasto no financiero sin medidas			3. Gasto corriente sin medidas		
A. Gasto sin medidas frente a la pandemia	166 404	193 180	A. Gasto sin medidas frente a la pandemia	121 283	135 304
B. Gasto sin todas las medidas extraordinarias	164 847	182 938	B. Gasto sin todas las medidas extraordinarias	119 727	129 062
4. Crecimiento del gasto sin medidas (Var. % real)			4. Crecimiento del gasto corriente sin medidas (Var. % real)		
A. Gasto sin medidas frente a la pandemia		13,4	A. Gasto sin medidas frente a la pandemia		9,0
B. Gasto sin todas las medidas extraordinarias		8,4	B. Gasto sin todas las medidas extraordinarias		5,3
5. Regla de gasto (Var. % real)		5,2	5. Regla de gasto (Var. % real)		3,2
Nota: IPC establecido en el MMM	100,0	102,4	Nota: IPC establecido en el MMM	100,0	102,4

Nota: cálculos preliminares.

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

III. Gasto rígido o poco flexible sin considerar medidas extraordinarias

El indicador de gasto poco flexible se construye a través de la elección de los rubros que, por su naturaleza, tienen un mayor grado de rigidez dentro del gasto total, por lo que son menos probables de ser ajustados en el manejo de la política fiscal. En la STCF se ha propuesto un conjunto de gastos que componen a este indicador tales como: el gasto en remuneraciones (por toda modalidad de contratación), los beneficios sociales y pensiones, los gastos rígidos necesarios para el funcionamiento de las entidades públicas (servicios básicos, alquileres de bienes inmuebles), los gastos derivados de obligaciones contractuales de las Asociaciones Público-Privadas (APP), y los gastos en mantenimiento de infraestructura pública³⁴.

Para el análisis de evolución del gasto público en el 2022 resulta relevante cuantificar el tamaño de dicho indicador, el cual ha venido creciendo de manera constante desde 2009. Asimismo, debido a que desde el 2020 se vienen aprobando medidas extraordinarias de carácter transitorio (Covid-19, reactivación, entre otros), resulta necesario que para el periodo 2020-2022 dichos gastos sean descontados evitando con ello conclusiones erróneas y poco transparentes de la evolución del gasto poco flexible en estos años.

De acuerdo con el gráfico R.3, se puede notar que el gasto poco flexible neto de medidas en 2022 se ha incrementado en S/ 9,5 mil millones principalmente por los aumentos en el gasto en

³⁴ Para un mayor detalle sobre la construcción de este indicador, ver Recuadro 2 del Reporte técnico N° 004-2017-CF.

personal, que incluyen CAS y servicios profesionales. Parte del incremento en el personal CAS se explica como consecuencia de la implementación de la Ley N° 31539, que autorizaba la permanencia del gasto CAS Covid dentro del personal asistencial del sector salud. Asimismo, es preciso resaltar el incremento que ha venido teniendo en los últimos años el gasto en servicios profesionales³⁵ y personal CAS en términos del PBI (gráfico R.3.c).

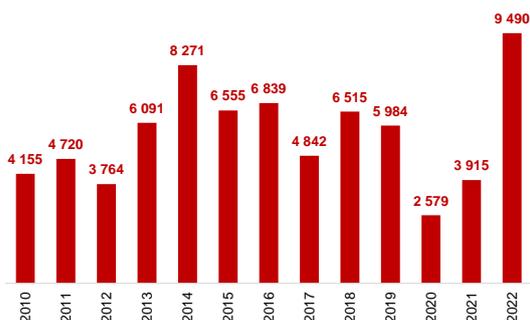
Finalmente, es preciso resaltar que en 2022 el incremento del gasto poco flexible representa el más alto histórico en comparación a los años previos (promedio 2010-2019: S/ 5,4 mil millones), lo que nos permite alertar sobre los posibles riesgos de hacer más rígido el gasto, principalmente en la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. En un contexto en el que el proceso de consolidación plantea un ajuste en términos del PBI por el lado del gasto, resulta necesario monitorear de forma constante la evolución de este indicador ya que incrementos como los vistos en 2022 podrían complicar el cumplimiento de las reglas los próximos años.

Gráfico R.3: Gasto no Financiero poco flexible neto de medidas

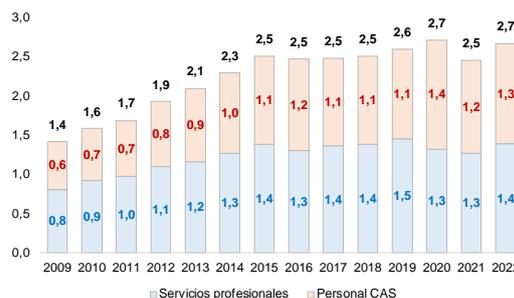
a) Gasto poco flexible por rubros: 2021 vs 2022 (miles de millones de S/)

Categoría de Gasto	Rubros considerados	2021			2022			Dif. neto de medidas
		Con medidas	Medidas	Neto de medidas	Con medidas	Medidas	Neto de medidas	
1. Gasto en personal y pensiones	A. Presupuestal	91,6	6,6	85,0	94,7	3,7	91,0	6,0
	a. Personal y obligaciones sociales	50,7	1,0	49,7	53,1	0,6	52,6	2,9
	b. Pensiones	12,3	0,0	12,3	12,6	0,1	12,5	0,3
	c. Personal CAS	13,6	3,2	10,4	14,2	2,4	11,8	1,4
	d. Servicios profesionales y técnicos	12,6	1,4	11,1	13,7	0,7	13,0	1,9
	e. Pagos de sentencias judiciales	2,4	1,0	1,4	1,0	0,0	1,0	-0,4
	B. Extrapresupuestal	8,1	0,0	8,1	8,6	0,0	8,6	0,5
Subtotal	99,7	6,6	93,1	103,4	3,7	99,6	6,5	
2. Mantenimiento	Mantenimiento	4,9	1,7	3,1	4,2	0,3	3,9	0,8
3. Gastos operativos rígidos	a. Servicios básicos y comunicación	1,7	0,1	1,6	1,9	0,0	1,9	0,3
	b. Servicios de vigilancia y limpieza	1,5	0,1	1,4	1,6	0,0	1,6	0,1
	c. Alquiler de bienes inmuebles	0,7	0,1	0,6	0,7	0,0	0,7	0,1
Subtotal	3,9	0,4	3,5	4,2	0,1	4,1	0,6	
4. Compromisos APP	Gasto en compromisos APP	6,2	0,0	6,2	7,7	0,0	7,7	1,6
Total		114,7	8,7	105,9	119,5	4,1	115,4	9,5

b) Incrementos anuales del GNF poco flexible^{1/} (millones de S/)



c) Servicios profesionales y personal CAS^{1/} (porcentaje del PBI)



1/ Para el periodo 2020-2022, el cálculo de este indicador excluye el gasto en medidas extraordinarias (covid, reactivación, entre otros) debido a que ello podría incrementar el nivel del indicador de forma imprecisa.

Fuente: SIAF, BCRP. Elaboración: DEM-STCF

³⁵ Este gasto incluye las subgenéricas 2.3.2.7 (Servicios profesionales y técnicos), 2.3.2.9 (locación de servicios relacionadas al rol de la entidad) y 2.3.2.9 (propinas a voluntarios), a diferencia de lo que se detallaba en el Reporte técnico N° 004-2017-CF, que incluía una menor cantidad de subgenéricas.

IV. Conclusiones

En los dos últimos años se ha inyectado un fuerte impulso del gasto público, producto de la implementación de medidas para afrontar la pandemia y el proceso inflacionario, principalmente; lo cual no se ha visto reflejado en el incumplimiento de las reglas de gasto. En este contexto, es oportuno advertir los riesgos que se están generando y que se vuelven notorios al calcular el cumplimiento de reglas excluyendo medidas extraordinarias y calculando el gasto rígido sin estas medidas. Según los cálculos mostrados, ambos indicadores se complementan y muestran que, además de las medidas nuevas que se implementan de acuerdo con la coyuntura, el componente más permanente o rígido se viene incrementando. Esto permite advertir riesgos de una política fiscal laxa que son ocultados por un cumplimiento de reglas en el corto plazo.

En ese sentido, se podría recomendar que el Ministerio de Economía y Finanzas realice una contabilidad separada del gasto público, diferenciando las partidas extraordinarias ejecutadas en la coyuntura, de aquellas que son de carácter permanente, a fin de evaluar la evolución y riesgos en las finanzas públicas.

Anexo
Tabla A.1: incumplimiento de la regla de SDT de los gobiernos locales en 2022

Departamento	Provincia	Gobiernos locales	Ratio SDT
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA	644,4
APURÍMAC	GRAU	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PROGRESO	622,7
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BREÑA	419,0
HUANCAVELICA	ACOBAMBA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAJA	415,3
APURÍMAC	GRAU	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE GRAU - CHUQUIBAMBILLA	398,5
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTIN DE PORRES	379,2
CAJAMARCA	CHOTA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHADIN	318,5
CALLAO	CALLAO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BELLAVISTA	313,8
ICA	PISCO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PISCO	266,2
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANCON	257,9
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ETEN PUERTO	254,5
AYACUCHO	VILCAS HUAMAN	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VISCHONGO	223,4
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ	219,6
LORETO	REQUENA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO TAPICHE	217,7
APURÍMAC	CHINCHEROS	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHINCHEROS	213,1
		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	210,3
CALLAO	CALLAO		209,6
PIURA	SULLANA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BELLAVISTA	209,3
APURÍMAC	ABANCAY	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ABANCAY	209,3
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MONSEFU	209,3
HUÁNUCO	HUAMALIES	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ARANCAY	208,1
APURÍMAC	COTABAMBAS	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COTABAMBAS	206,7
HUÁNUCO	AMBO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COLPAS	204,9
LA LIBERTAD	ASCOPE	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE CAO	199,4
LIMA Prov.	HUARAL	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARAL	184,3
AMAZONAS	RODRIGUEZ DE MENDOZA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LIMABAMBA	184,0
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO	181,1
LIMA Prov.	BARRANCA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SUPE PUERTO	166,2
PASCO	PASCO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TICLACAYAN	161,6
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA	161,0
APURÍMAC	AYMARAES	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COTARUSE	157,9
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YARINACOCCHA	157,1
CALLAO	CALLAO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	156,7
ANCASH	SIHUAS	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALFONSO UGARTE	145,6
LIMA Prov.	BARRANCA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PARAMONGA	145,5
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	143,5
PASCO	PASCO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TINYAHUARCO	128,7
AMAZONAS	LUYA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COCABAMBA	127,8
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE EL AGUSTINO	125,1
CAJAMARCA	JAEN	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUABAL	123,8
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COMAS	119,6
LORETO	LORETO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PARINARI	119,4
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO	118,5
LA LIBERTAD	PACASMAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE GUADALUPE	116,0
AREQUIPA	LA UNION	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE QUECHUALLA	115,5
APURÍMAC	COTABAMBAS	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HAQUIRA	113,5
AYACUCHO	SUCRE	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE PAUCARAY	112,8
HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PILCHACA	112,7
JUNÍN	HUANCAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUACRAPUQUIO	112,3
AMAZONAS	RODRIGUEZ DE MENDOZA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TOTORA	111,3
APURÍMAC	ANDAHUAYLAS	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS	109,1
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO	107,9
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PITIPO	107,8
LORETO	LORETO	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LORETO - NAUTA	107,3
JUNÍN	JAUJA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE APATA	105,4
UCAYALI	PADRE ABAD	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PADRE ABAD - AGUAITIA	104,4
AREQUIPA	CASTILLA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHILCAYMARCA	103,9
LIMA Prov.	BARRANCA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE BARRANCA	103,7
AYACUCHO	VICTOR FAJARDO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CANARIA	102,3
JUNÍN	YAULI	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YAULI	100,8
AREQUIPA	AREQUIPA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA	100,6
LA LIBERTAD	SANTIAGO DE CHUCO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CACHICADAN	100,4
LIMA	LIMA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO	100,3

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Tabla A.2: incumplimiento de la regla de ACC de los gobiernos locales en 2022

Departamento	Provincia	Gobiernos locales	Ahorro en cuenta corriente (S/)
LA LIBERTAD	PACASMAYO	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PACASMAYO	-726 906
PIURA	PAITA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ARENAL	-186 978
SAN MARTÍN	MOYOBAMBA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HABANA	-156 967
HUÁNUCO	HUACAYBAMBA	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COCHABAMBA	-135 751
AMAZONAS	CHACHAPOYAS	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SONCHE	-44 904

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Tabla A.3: gobiernos locales que incumplen la regla de SDT desde 2017

Departamento	Provincia	Gobiernos locales	Regla de SDT					
			2017	2018	2019	2020	2021	2022
AMAZONAS	RODRIGUEZ DE MENDOZA	MD DE LIMABAMBA	231,1	675,9	240,1	230,3	211,8	184,0
APURÍMAC	ABANCAY	MP DE ABANCAY	324,5	348,6	354,4	281,3	240,3	209,3
APURÍMAC	ANDAHUAYLAS	MP DE ANDAHUAYLAS	217,2	230,1	202,6	125,5	124,5	109,1
APURÍMAC	COTABAMBAS	MD DE COTABAMBAS	601,3	442,0	311,0	227,7	289,3	206,7
APURÍMAC	CHINCHEROS	MP DE CHINCHEROS	367,5	395,5	388,0	274,1	230,4	213,1
APURÍMAC	GRAU	MP DE GRAU - CHUQUIBAMBILLA	1 023,9	963,2	936,0	524,5	461,4	398,5
APURÍMAC	GRAU	MD DE PROGRESO	1 385,8	1 142,0	1 247,6	866,0	819,5	622,7
AYACUCHO	VILCAS HUAMAN	MD DE VISCHONGO	213,7	238,7	266,3	275,9	347,7	223,4
CAJAMARCA	CHOTA	MD DE CHADIN	378,2	392,8	416,1	402,1	354,2	318,5
CALLAO	CALLAO	MP DEL CALLAO	116,5	120,0	148,7	160,5	166,8	156,7
CALLAO	CALLAO	MD DE BELLAVISTA	292,3	302,2	294,1	282,1	322,8	313,8
CALLAO	CALLAO	MD DE CARMEN DE LA LEGUA	260,4	263,5	276,5	266,4	272,9	210,3
HUANCAVELICA	ACOBAMBA	MD DE CAJA	459,5	505,3	579,8	525,5	453,0	415,3
ICA	PISCO	MP DE PISCO	414,5	460,7	488,0	473,1	385,2	266,2
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MP DE CHICLAYO	188,7	240,5	171,2	178,5	192,2	181,1
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MD DE ETEN PUERTO	252,0	279,1	287,9	306,6	296,7	254,5
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MD DE JOSE LEONARDO ORTIZ	113,6	209,6	205,6	193,2	187,9	219,6
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MD DE LA VICTORIA	172,5	176,6	186,3	179,3	161,8	161,0
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	MD DE PITIPO	119,5	108,2	129,9	108,6	113,6	107,8
MML	LIMA	LIMA METROPOLITANA ^{1/}	124,6	125,0	140,9	162,8	160,3	120,7
Lima Metropolitana	LIMA	MD DE ANCON	104,6	163,9	343,1	276,9	257,5	257,9
Lima Metropolitana	LIMA	MD DE BARRANCO	133,1	179,6	148,1	147,3	147,2	118,5
Lima Metropolitana	LIMA	MD DE BREÑA	349,0	332,7	333,9	456,3	422,2	419,0
Lima Metropolitana	LIMA	MD DE LA VICTORIA	697,4	752,3	780,8	726,3	689,0	644,4
Lima Metropolitana	LIMA	MD DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	186,1	176,1	174,4	175,1	179,8	143,5
Lima Metropolitana	LIMA	MD DE SAN MARTIN DE PORRES	429,5	314,8	484,8	384,8	392,0	379,2
Lima Provincias	BARRANCA	MD DE SUPE PUERTO	171,9	193,2	186,6	191,3	187,6	166,2
Lima Provincias	HUARAL	MP DE HUARAL	182,2	207,7	233,9	214,9	202,5	184,3
LORETO	LORETO	MP DE LORETO - NAUTA	128,0	131,5	139,1	143,4	122,4	107,3
LORETO	LORETO	MD DE PARINARI	125,5	110,0	145,5	150,2	141,7	119,4
LORETO	REQUENA	MD DE ALTO TAPICHE	197,2	230,9	253,4	258,5	243,9	217,7
PASCO	PASCO	MD DE TICLACAYAN	166,2	163,6	125,4	118,2	165,4	161,6
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	MD DE YARINACocha	183,3	184,9	184,4	175,1	182,2	157,1

1/ En estricto la MML se encuentra exceptuada del cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

MD: Municipalidad Distrital. MP: Municipalidad Provincial. Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.